

Prospective « Agriculture 2013 »

Résultats et enseignements principaux par scénario

Hervé Guyomard - INRA (sous la direction de), Chantal Le Mouél - INRA (sous la direction de),
Christine Jez - INRA, Agneta Forslund - INRA et Estelle Fournel - INRA¹

¹ Naturellement, la rédaction de cette synthèse eut 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 cette synthèse. Merci également à Laurent Piet (INRA SAE2 Rennes) pour sa relecture d'une première version de cette synthèse. Merci enfin 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.

Prospective « Agriculture 2013 »

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

Cette note de synthèse présente les résultats et les enseignements majeurs de la prospective agriculture 2013 déclinés selon les trois scénarios considérés, simplement intitulés « le pas », « le trot » et « le galop ».

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 notamment certains moteurs d'évolution du complexe agricole et agroalimentaire français et communautaire à l'horizon 2015, plus spécifiquement : (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 ce cadre, le comité des experts de la prospective a défini plusieurs scénarios qui se déclinent comme des combinaisons d'hypothèses d'évolution des quatre moteurs identifiés ci-dessus. Les conséquences de ces scénarios ont ensuite été examinées sur la base, d'une part de simulations quantitatives réalisées à l'aide de modèles, d'autre part d'analyses qualitatives au sein de panels de spécialistes.

Avant de présenter les enseignements majeurs des scénarios, il convient, dans un premier temps, de définir la base de comparaison utilisée pour caractériser les conséquences de tel ou tel scénario.²

² Les résultats et enseignements principaux déclinés par thème (moteur) sont présentés dans le document de synthèse : INRA, Guyomard H. (sous la direction de), Le Mouél C. (sous la direction de), Jez C., Forslund A., Fournel E., 2007, Prospective agriculture 2013, enseignements et résultats principaux par thème.

I- La base de comparaison

Les enseignements des scénarios de la prospective agriculture 2013 présentés ci-après s'interprètent par comparaison à une situation correspondant à la projection à l'horizon 2015, dans un contexte de croissance économique mondiale tendancielle, de l'agriculture et de l'agroalimentaire mondial, communautaire et français. Cette projection est établie en supposant que les préoccupations environnementales sont stables aux niveaux de l'année 2005 ; que la consommation et la production de biocarburants sont constants aux niveaux de l'année 2005 (soit, pour l'Union européenne (UE) à 15, l'équivalent d'environ 1% d'incorporation de biocarburants dans les carburants fossiles utilisés dans les transports routiers) ; que les politiques agricoles, notamment la PAC, sont inchangées ; et qu'il n'y a pas signature de nouveaux accords commerciaux, multilatéraux ou bilatéraux.

L'image projetée en 2015 des marchés agricoles et alimentaires mondiaux et communautaires

Selon cette projection, la demande alimentaire mondiale à l'horizon 2015 est soutenue. Elle est tout particulièrement dynamique dans les pays émergents. L'offre mondiale de produits agricoles et alimentaires augmente également, mais à un rythme légèrement plus faible. Les cours mondiaux des produits agricoles et alimentaires sont donc orientés à la hausse. Au sein de l'UE à 15, à l'exception du prix domestique du sucre qui diminue suite à la réforme de l'Organisation commune du marché (OCM) du sucre de 2006, les prix des produits agricoles évoluent peu : ils sont légèrement orientés à la hausse pour les différentes viandes, et légèrement à la baisse pour les autres produits. L'UE à 15 est exportatrice nette de blé (les exportations se font sans restitutions), et importatrice nette de maïs (les importations sont limitées par les mesures de protection aux frontières). Elle est faiblement importatrice de graines de colza, plus fortement de graines de tournesol, plus fortement encore de graines de soja. Les importations d'huile de palme sont nettement supérieures aux exportations d'huiles de colza et de soja, de sorte qu'au total, l'UE à 15 est importatrice nette d'huiles végétales. Elle est aussi importatrice nette de tourteaux protéiques, plus spécifiquement de tourteaux de soja. En dépit de la baisse importante de la production domestique, l'UE à 15 reste exportatrice nette de sucre (les exportations s'effectuent avec restitutions). La production laitière est constante au niveau du quota. Le prix européen du beurre est toujours supérieur au cours mondial, et l'UE à 15 a recours aux subventions à l'exportation pour équilibrer le marché intérieur de ce bien. Fortement importatrice de viande bovine, l'UE à 15 est exportatrice nette de viandes blanches, de façon plus importante dans le cas de la viande porcine relativement aux viandes de volailles.

Les tendances lourdes d'évolution du complexe agricole et agroalimentaire européen et français

La projection des marchés mondiaux, communautaires et français résumée ci-dessus s'inscrit dans le cadre de tendances lourdes qu'il est possible de résumer de la façon suivante, en centrant l'attention sur celles à l'œuvre dans l'UE à 15, plus spécifiquement en France.

En lien avec la démographie agricole, le nombre d'exploitations diminue. Concomitamment, la taille des unités de production augmente, de même que leur spécialisation. La concentration des productions agricoles s'accroît. La demande de terres pour un usage non agricole est forte ; elle tire les prix des terres à la hausse. Le modèle de l'exploitation familiale occupant un ménage à temps plein recule ; les ménages agricoles élargissent les combinaisons d'activités en développant activités hors de l'exploitation (la pluriactivité concerne en premier lieu les conjoints) et activités complémentaires sur l'exploitation (vente directe, tourisme à la ferme, etc.). Parallèlement, les formes sociétales se développent, et la part du salariat dans l'emploi agricole total augmente.

Bien que le nombre d'exploitations diminue, la demande de services par les agriculteurs augmente et se diversifie. La marchandisation de ces services se développe, de même que la concurrence entre les acteurs du développement qui élargissent leur offre pour conquérir des parts de marché.

Les pratiques agricoles se simplifient, notamment au niveau des assolements et du travail du sol. Cette simplification est une conséquence directe de l'agrandissement de la dimension des parcelles et

des exploitations, et de la diminution du temps de travail par unité de surface. Une telle évolution n'est guère favorable à la protection de la biodiversité ; la tendance à l'érosion de la diversité génétique des espèces cultivées et des animaux d'élevage se poursuit.

Parallèlement, la pression sociétale pour une agriculture plus respectueuse de l'environnement et des ressources naturelles reste forte ; elle se traduit notamment par des questionnements sur, d'une part les utilisations de produits chimiques en agriculture, d'autre part la gestion de la ressource eau et l'irrigation.

Le mouvement de restructuration de l'appareil industriel agroalimentaire se poursuit : concentration de l'activité au sein d'un nombre réduit d'entreprises de plus grande taille. Les marques industrielles sont de plus en plus concurrencées par les marques des distributeurs. Les préoccupations en matière de santé aboutissent à un renforcement des règles d'hygiène, et à un développement des dispositifs de traçabilité. Les consommations de produits frais continuent de décliner au profit de produits plus transformés.

L'accroissement des échanges augmente les risques de propagation de maladies infectieuses. Le développement des échanges de produits agricoles, mais aussi de la circulation des personnes, accroît les risques sanitaires.

Les effets du changement climatique, même s'ils sont très faibles à l'horizon 2015, portent certaines tendances potentielles, dont une fréquence plus importante d'évènements climatiques extrêmes, la modification de la répartition des espèces sauvages, et l'apparition de nouveaux ravageurs et de nouvelles adventices. Dans ce contexte, les risques de pertes de production pour cause d'accidents climatiques et/ou de développement de maladies augmenteraient ; ils conduiraient les agriculteurs à modifier leurs pratiques, notamment en matière de dates de semis, de durée des cycles de production, de gestion des adventices, de recours à l'irrigation suite à la multiplication d'épisodes graves de sécheresse, etc.

II- Scénarios « le pas »

Développement des biocarburants et maintien de la Politique agricole commune dans un régime de croissance économique mondiale ralentie

II-1 Les hypothèses des scénarios « le pas »

Sous l'influence d'un environnement géopolitique perturbé, la croissance économique mondiale est fortement ralentie, y compris dans les pays émergents. La demande solvable en produits agricoles et agroalimentaires est déprimée, et la concurrence sur les marchés internationaux particulièrement vive. Dans ce contexte difficile, les préoccupations environnementales ne progressent pas. Soucieuse de diversifier et de sécuriser ses approvisionnements énergétiques, l'UE à 15 incorpore 5,75% de biocarburants de première génération dans les carburants fossiles utilisés dans les transports routiers. La PAC est maintenue inchangée (elle intègre toutefois la réforme de l'OCM du sucre). La pression des pays favorables à une plus grande ouverture des marchés agricoles et à une diminution des politiques de soutien à l'agriculture est forte, tout comme la résistance de l'UE et des Etats-Unis à cette pression. Il n'est pas possible de déduire de cette opposition le résultat des négociations multilatérales du cycle de Doha à l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Trois alternatives sont donc considérées. La première suppose que le cycle de Doha se conclut par un accord conformément à la proposition communautaire de l'automne 2005. Cette proposition comprend notamment la suppression des subventions à l'exportation, et une réduction des droits de douane selon une formule étagée dite à bandes tarifaires (pour une réduction moyenne de -39%, la baisse d'un droit de douane est d'autant plus forte que ce droit est initialement élevé), avec possibilité de classer 8% des lignes tarifaires en produits sensibles (la réduction des droits de douane est moitié moindre pour les biens considérés comme sensibles). La deuxième suppose un échec du cycle de

Doha qui n'est pas compensé par la signature d'accords commerciaux régionaux. La troisième considère au contraire que les pays cherchent à compenser l'échec du cycle de Doha par le développement d'accords commerciaux régionaux (pour ce qui est de l'UE, avec les pays du Mercosur, ceux du pourtour méditerranéen et les nations africaines).

Le scénario central « le pas » suppose ainsi une croissance économique mondiale ralentie et un développement des biocarburants de première génération. Il permet d'examiner les impacts conjoints sur le complexe agricole et agroalimentaire français et communautaire d'un moteur a priori défavorable, le ralentissement de la croissance économique, et d'un moteur a priori favorable, du moins pour les grandes cultures, le développement des biocarburants. *Les variantes* permettent d'analyser les effets additionnels d'un nouvel accord multilatéral à l'OMC (variante accord du cycle de Doha), ou d'accords régionaux conclus par l'UE (variante accords régionaux).

II-2 Enseignements majeurs

De façon générale

Le ralentissement de la croissance économique mondiale pénalise l'agriculture et l'agroalimentaire en France et dans l'UE. Dans ce contexte, l'ouverture des marchés impliquée par la signature d'un nouvel accord multilatéral et/ou d'accords bilatéraux ambitieux a des effets particulièrement négatifs pour l'agriculture et l'agroalimentaire en France et dans l'UE. Les secteurs / produits laitiers et des viandes rouges (viandes bovine et ovine) sont les plus négativement touchés, les premiers d'abord du fait de la suppression des subventions à l'exportation, les seconds en raison de la concurrence des importations qui s'intensifie suite à la réduction des droits de douane. Les secteurs des grandes cultures (céréales et oléagineux) et du sucre sont également pénalisés par le ralentissement de la croissance économique et l'ouverture des marchés européens. Néanmoins, les conséquences positives liées au développement des biocarburants sont ici suffisantes pour compenser ces effets négatifs. Dans les scénarios « le pas », l'avenir des secteurs français et communautaires des produits animaux est très dépendant du niveau de préférence communautaire qui pourra être maintenu. L'avenir des secteurs des céréales, des oléagineux et du sucre est très lié à l'évolution de la politique européenne (et à sa traduction dans les différents Etats Membres) en matière de promotion des biocarburants de première génération. Dans une conjoncture économique défavorable, les revenus agricoles sont, en moyenne, de plus en plus tributaires des aides directes. La volonté de maintenir le dynamisme et l'attractivité des territoires ruraux invite à réfléchir à la mise en œuvre d'instruments de stabilisation des cours et des revenus agricoles.

De façon plus détaillée

Au niveau mondial

Le ralentissement de la croissance économique mondiale a un impact négatif sur la demande alimentaire mondiale et les prix internationaux des produits agricoles et agroalimentaires. Cet impact négatif est plus marqué dans les pays en développement et émergents où la part des dépenses alimentaires dans les dépenses totales des ménages est plus élevée.

L'impact négatif du ralentissement de la croissance économique mondiale sur la demande de biens agricoles et agroalimentaires est plus marqué pour les produits animaux, viandes et produits laitiers, que pour les produits végétaux. Le potentiel de croissance de la demande en produits animaux se situe essentiellement dans les pays en développement et en émergence. Le processus de transition alimentaire à l'œuvre dans ces pays implique en effet une modification des rations alimentaires, en faveur des produits animaux, au détriment des céréales (y compris le riz), au fur et à mesure que le niveau de vie des ménages s'élève : ce processus est freiné par le ralentissement de la croissance économique mondiale.

Les céréales et les huiles végétales bénéficient du développement des biocarburants dans l'UE et aux Etats-Unis. Le ralentissement de la croissance économique mondiale a un impact négatif sur les consommations alimentaires, humaines et animales, de céréales. Cet impact négatif est compensé

par la croissance du débouché énergétique généré par le développement du bioéthanol. Au total, les prix mondiaux des céréales sont stables. Dans le cas des huiles végétales, et des graines oléagineuses dont elles sont issues, la croissance des utilisations énergétiques est suffisante pour compenser le tassement des usages alimentaires : les prix internationaux des huiles végétales et des graines oléagineuses augmentent.

Au niveau communautaire et français

Productions

Le développement des biocarburants a un impact positif sur les productions communautaires (i.e., les volumes offerts) de céréales (blé) et d'oléagineux (colza).

Face à une demande mondiale et des cours internationaux déprimés, les productions et les prix communautaires de toutes les viandes s'ajustent à la baisse. Cette baisse est toutefois limitée car le marché européen reste protégé de l'extérieur en l'absence d'un nouvel accord à l'OMC et/ou d'accords régionaux contraignants.

Les produits sous quotas de production (lait et sucre) et les produits laitiers d'intervention (beurre et poudre de lait écrémé) échappent à ce mouvement de baisse des productions et des prix intérieurs tant que le recours aux subventions à l'exportation (restitutions) est possible pour équilibrer les marchés communautaires. Dans le cas du lait et des produits laitiers, la baisse des prix domestiques des biens qui ne bénéficient pas du mécanisme de l'intervention (achats publics à des prix garantis) entraîne un report des quantités disponibles de lait sur les deux biens d'intervention qui bénéficient d'un soutien direct des prix, à savoir le beurre et la poudre de lait écrémé : les productions et les exportations communautaires de ces deux biens augmentent, l'UE pouvant toujours utiliser l'outil des restitutions pour écouler, si nécessaire, les excédents sur pays tiers. Au total, l'accroissement du débouché beurre/poudre permet à l'UE de limiter la baisse du prix du lait à la sortie de l'exploitation. Ce dernier diminue néanmoins, mais sans épuiser la rente de quota de sorte que la production communautaire de lait reste stable au niveau du quota. De même, en dépit de la réduction de la demande interne et externe, le prix communautaire de la betterave sucrière reste stable parce qu'il est soutenu ; la production communautaire de sucre est inchangée, et les exportations sont quasiment constantes (elles sont possibles grâce à l'emploi de restitutions plus élevées parce que le prix mondial du sucre diminue).

Marges hors aides et revenus agricoles

Le développement des biocarburants de première génération a un impact très positif sur les marges hors aides des producteurs de grandes cultures, céréales et oléagineux. Cet impact positif compense largement les effets négatifs liés au ralentissement de la croissance économique mondiale. Les marges hors aides des producteurs de grandes cultures augmentent. Les deux mécanismes jouent aussi sur les marges hors aides des producteurs de betteraves à sucre qui, au total, augmentent également.

Dans tous les autres secteurs agricoles, les marges hors aides diminuent dans la mesure où ils ne bénéficient pas directement du développement des biocarburants, mais subissent le ralentissement de la croissance économique mondiale. Au total, les marges hors aides de la branche agricole française et communautaire diminuent, de même que celles de la branche agroalimentaire.

Le travail est moins bien rémunéré, non seulement dans les secteurs agricoles et agroalimentaires, mais aussi dans les autres secteurs d'activité, industriels et de services. L'emploi agricole et agroalimentaire diminue (en dépit d'un effet propre positif du développement des biocarburants), mais de manière relativement limitée car il y a peu d'opportunités d'emplois dans le reste de l'économie.

Impacts additionnels d'un accord multilatéral à l'OMC

Un accord à l'OMC a un impact globalement positif pour l'économie européenne, et celle de ses Etats Membres (augmentation du Produit intérieur brut - PIB). Les contribuables communautaires et français enregistrent un gain du fait de la réduction des dépenses de soutien des marchés agricoles et agroalimentaires. En réduisant les prix intérieurs des produits agricoles et agroalimentaires, l'accord

multilatéral profite aussi aux consommateurs domestiques, à condition que les baisses de prix soient répercutées le long de la chaîne jusqu'aux prix à la consommation finale.

Un accord à l'OMC accentue les conséquences négatives du ralentissement de la croissance sur les productions agricoles et agroalimentaires françaises et communautaires : contraction additionnelle des productions domestiques, et ajustements à la baisse des prix intérieurs plus prononcés.

Les produits sous quotas de production (lait et sucre) et les produits laitiers d'intervention (beurre et poudre de lait écrémé) sont fortement pénalisés par la suppression des subventions à l'exportation. L'UE n'est plus en capacité de maintenir constants les prix du beurre et de la poudre de lait écrémé : les prix intérieurs des différents produits laitiers s'ajustent à la baisse, celui du beurre subissant une réduction drastique de près de -30%. Le prix du lait à la sortie de la ferme baisse, et les quotas laitiers ne sont plus contraignants : la production communautaire de lait diminue. L'UE exporte toujours des fromages et de la poudre de lait entier ; elle n'exporte plus de poudre de lait écrémé et pratiquement plus de beurre. Les évolutions sont identiques dans le secteur des betteraves à sucre et du sucre : baisses très importantes de la production et des prix intérieurs ; l'UE n'exporte plus de sucre.

Les viandes rouges, notamment la viande bovine, sont fortement pénalisées par la concurrence des importations : baisse des productions et des prix intérieurs.

Les céréales, plus spécifiquement le blé tendre, sont indirectement pénalisées par la réduction du droit de douane sur les importations communautaires d'éthanol. Leur compétitivité augmentée leur permet désormais de fortement pénétrer le marché domestique du bioéthanol, contribuant ainsi à affaiblir la demande de blé européen pour la fabrication de bioéthanol : les volumes et les prix intérieurs de blé diminuent. Le classement du bioéthanol dans la liste des produits sensibles permettrait de limiter cet effet contraire de l'accord à l'OMC sur la production et le cours du blé dans l'UE.

Le sucre, le beurre, la viande bovine et la viande ovine sont particulièrement pénalisés par l'accord à l'OMC et ce, en dépit du classement de ces produits dans la liste des produits sensibles qui permet de limiter la baisse des droits de douane qui leur est appliquée.

L'accord à l'OMC aggrave considérablement les effets négatifs du ralentissement de la croissance économique mondiale sur les marges hors aides, les revenus et l'emploi dans les secteurs agricoles et agroalimentaires français et communautaires. Les éleveurs de vaches laitières, de viande bovine et des autres produits animaux enregistrent des baisses de marges hors aides de plus de 10 points de pourcentage. Dans le secteur des grandes cultures céréales et oléagineux, les effets négatifs dus au ralentissement de la croissance et à l'accord à l'OMC sont annulés par l'impact positif généré par le développement des biocarburants : les marges hors aides sont stables.

Dans un contexte de croissance économique mondiale ralentie, l'avenir de nombreux secteurs agricoles et agroalimentaires français et communautaires est particulièrement dépendant des mesures aux frontières, i.e., du maintien de la protection tarifaire et des subventions aux exportations. De ce fait, la position de négociation de l'UE à l'OMC est fragilisée.

Si l'UE a pour objectif de maintenir un certain niveau de production agricole et agroalimentaire, et/ou un certain niveau d'emploi en agriculture et dans les industries agroalimentaires, et/ou un certain nombre d'exploitations agricoles sur l'ensemble de son territoire, elle doit impérativement travailler à la mise en place de politiques efficaces de stabilisation des prix et des revenus agricoles.

Impacts d'accords régionaux

La conclusion d'accords régionaux ambitieux avec le Mercosur, le pourtour méditerranéen et les nations africaines pourrait s'avérer encore plus pénalisante pour l'agriculture et l'agroalimentaire en France et dans l'UE qu'un accord multilatéral à l'OMC sur la base des propositions communautaires de l'automne 2005. Les accords régionaux considérés dans le cadre de la prospective impliquent en effet des coupes dans les niveaux de protection des marchés agricoles et agroalimentaires de l'UE qui, certes, ne s'appliquent qu'à certaines origines, mais qui sont significativement supérieures à celles qui résultent d'un accord à l'OMC selon les propositions communautaires de l'automne 2005.

La stagnation du pouvoir d'achat des ménages européens ne favorise pas la demande de produits de qualité ancrés au territoire. Les producteurs agricoles développent d'autres stratégies de façon à maintenir leurs revenus : augmentation de la productivité pour ceux se positionnent sur les marchés de masse (*les agri-manageurs*), diversification des activités pour ceux qui ciblent prioritairement les marchés locaux des biens agricoles, des services en milieu rural et de l'emploi (*les entrepreneurs ruraux*). Les scénarios « le pas » favorisent le mouvement de dualisation de l'agriculture française et communautaire ; le dispositif de développement s'adapte, avec dissociation croissante entre, d'une part le conseil marchand, d'autre part l'appui aux agricultures et aux agriculteurs insérés dans les politiques et les stratégies de développement des collectivités territoriales.

La conjoncture défavorable des prix incite les agriculteurs à limiter les consommations d'intrants. La pression sur l'environnement et les ressources naturelles se relâche légèrement, ce qui permet de diminuer progressivement les pollutions des eaux de surface dues à des consommations excessives d'engrais et de produits de traitement des cultures. Toutefois, dans les zones intensives, la biodiversité et les paysages souffrent de la spécialisation agricole accrue, et de la simplification des assolements. La diminution du nombre d'exploitations agricoles dans les zones défavorisées d'élevage herbager nuit à l'aménagement de l'espace et au maintien de la biodiversité.

III- Les scénarios « le trot »

Approfondissement du processus de réforme de la Politique agricole commune dans un régime de croissance économique mondiale tendancielle et de développement des biocarburants

III-1 Les hypothèses des scénarios « le trot »

La croissance économique mondiale évolue selon les tendances de ces dernières années ; elle est donc plus faible dans l'UE à 15 que dans les autres zones du monde, notamment les pays asiatiques (à l'exception du Japon). Les préoccupations environnementales croissantes exigent des pratiques agricoles plus respectueuses des ressources naturelles qui sont imposées par des réglementations plus sévères. Les préoccupations énergétiques conduisent à un développement des biocarburants de première génération qui, en 2015 dans l'UE, représentent 5,75% des carburants fossiles utilisés dans les transports routiers. Le processus de révision de la PAC aboutit à une réforme en profondeur de cette dernière. Toutes les aides directes du soutien des revenus agricoles sont découplées : elles sont donc versées indépendamment des choix et des niveaux des produits, sans contraintes autres que le maintien des terres en usage agricole sous de bonnes conditions agricoles et environnementales (mécanisme de la conditionnalité). Elles sont octroyées sous la forme de paiements forfaitaires à l'hectare dans le cadre d'enveloppes budgétaires définies à l'échelle des régions (allocation des aides de soutien des revenus selon le modèle régionalisé). Ces aides directes dites du premier pilier sont diminuées de -35% ; en outre, 20% de ces aides est réalloué sur des mesures dites du deuxième pilier, c'est-à-dire des mesures de développement rural, agri-environnementales, et/ou de soutien spécifique de compensation des handicaps naturels (mécanisme de la modulation). Les quotas sucriers et laitiers sont supprimés, de même que le gel obligatoire des terres en grandes cultures, céréales et oléagineux. Dans une variante, la reconnaissance du rôle territorial des éleveurs de bovins et d'ovins conduit toutefois à maintenir en place les quotas laitiers, et certaines primes animales octroyées à la tête de bétail. Les négociations multilatérales du cycle de Doha se concluent, ou par l'absence d'accord, ou par un accord modéré conformément à la proposition communautaire de l'automne 2005 : ces deux options permettent d'examiner la sensibilité des conséquences d'une nouvelle réforme de la PAC à la conclusion (accord versus pas de nouvel accord) des négociations du cycle de Doha.

Le scénario central « le trot » suppose ainsi une croissance économique mondiale tendancielle, un développement des biocarburants de première génération, une réforme en profondeur de la PAC et l'absence d'un accord multilatéral dans le cadre des négociations du cycle de Doha. *Les variantes* supposent, pour ce qui est du moteur « évolution de la PAC », le maintien des quotas laitiers et des primes à la tête de bétail (variante régulation des productions herbivores), et pour ce qui est du moteur « issue des négociations du cycle de Doha », la signature d'un accord multilatéral (variante accord du cycle de Doha). Ces deux variantes peuvent être mises en œuvre indépendamment, ou simultanément.

III-2 Enseignements majeurs

De façon générale

En raison du développement des biocarburants, les scénarios « le trot » ont un impact positif sur les volumes et les prix des céréales et des oléagineux produits dans l'UE. Ce double effet positif est toutefois insuffisant pour compenser les conséquences négatives sur les revenus des producteurs de céréales et d'oléagineux des modifications des niveaux et des règles d'octroi des aides directes (régionalisation, baisse non compensée de -35%, et modulation à 20% avec réallocation du produit de cette opération sur les mesures de développement rural, agri-environnementales, et/ou en faveur des zones défavorisées). Les producteurs animaux sont peu affectés par le seul développement des biocarburants (compensation, au niveau du coût des rations, de la hausse du prix des céréales par la baisse des cours des tourteaux et autres coproduits). La réforme de la PAC a un effet négatif sur les productions communautaires de viandes rouges, effet négatif plus important en cas d'accord simultané à l'OMC en raison de l'augmentation des importations permise par la baisse des droits de douane. Les scénarios « le trot » ont également un impact négatif sur le prix du lait à la ferme et par suite, sur les marges hors aides des éleveurs laitiers. Le maintien des outils de régulation des marchés européens des viandes rouges et des produits laitiers permet uniquement d'atténuer ces effets contraires, l'efficacité de ces outils étant d'autant plus faible que l'ouverture du marché communautaire est grande.

De façon plus détaillée

Productions

Alors que l'approfondissement du processus de réforme de la PAC n'a que très peu d'effets sur les productions communautaires de céréales et d'oléagineux, le développement des biocarburants a un impact très positif sur ces productions (blé et colza principalement).

La demande européenne de bioéthanol a également un impact positif sur la production domestique de betteraves à sucre, effet positif toutefois annulé par la dérégulation de la politique sucrière de l'UE. Alors que les cours domestiques des céréales et des graines oléagineuses augmentent, celui des betteraves à sucre diminue.

Les productions communautaires de monogastriques sont très peu affectées. Tel n'est pas le cas des productions de bovins viande, d'ovins et de caprins qui diminuent, mais de façon relativement modérée car le marché domestique reste protégé en l'absence d'un nouvel accord à l'OMC. L'élimination des outils de régulation du marché communautaire du lait et des produits laitiers a un impact très négatif sur le prix du lait à la ferme en raison de la baisse du prix intérieur du beurre requise pour l'aligner sur le cours mondial (il n'est plus possible de recourir à l'intervention et aux restitutions pour équilibrer le marché communautaire du beurre). En dépit de cette baisse du prix du lait, la production laitière est inchangée.

Marges hors aides et revenus agricoles

Le développement des biocarburants de première génération a un impact très positif sur les marges hors aides des producteurs de céréales et d'oléagineux. Par contraste, la régionalisation des aides directes découplées du premier pilier, leur réduction non compensée de -35%, et leur modulation à

20%, jouent négativement sur les revenus, toutes aides incluses, de ces producteurs. Au total, les effets négatifs l'emportent sur l'effet positif : plus précisément, le développement des biocarburants permet de neutraliser l'impact négatif sur les revenus agricoles des producteurs de grandes cultures céréales et oléagineux d'une baisse non compensée de -35% des aides directes du premier pilier ; il ne permet pas de neutraliser une telle baisse si celle-ci est accompagnée d'une redistribution des aides directes du premier pilier au titre de la régionalisation et/ou de la modulation. Naturellement, cette analyse moyenne masque des disparités très grandes de capacité de résistance entre les exploitations, notamment en fonction de leur dimension économique. En outre, la capacité de résistance est ici mesurée relativement à des niveaux de base très modestes : par exemple, un Revenu courant avant impôt (RCAI) de moins de 22 000 euros en moyenne sur les années 2001 à 2005 pour les exploitations professionnelles françaises de grandes cultures.

La baisse du prix du lait à la ferme entraîne une forte diminution des revenus des éleveurs laitiers, qui souffrent également de la réduction des soutiens budgétaires et de la modulation. Néanmoins, le produit de la modulation réalloué sur des mesures agri-environnementales, de développement rural et/ou de compensation des handicaps naturels, profite aux systèmes laitiers herbagers au détriment des élevages qui ont fortement recours au maïs ensilage.

Les marges hors aides des autres productions animales (bovins viande, ovins, caprins, porcs et volailles) sont somme toute peu affectées ; c'est essentiellement par la baisse non compensée de -35% des aides directes du premier pilier que les revenus agricoles des autres productions animales sont négativement impactées.

Structures de production et pratiques agricoles

Le développement des biocarburants à un impact positif sur l'emploi agricole dans l'UE. Cet impact positif est toutefois insuffisant pour inverser le mouvement tendanciel à la baisse du nombre d'exploitations, et à l'agrandissement concomitant de leur taille.

La diversification des activités des ménages agricoles se développe. Elle s'accélère dans les exploitations d'élevage herbivore, où elle prend notamment la forme d'une diversification accrue vers des activités de vente directe de produits, de tourisme à la ferme, etc. De nouvelles opportunités apparaissent pour satisfaire des demandes des consommateurs et des citoyens orientées vers des produits à ancrage territorial fort et élaborés selon des pratiques très respectueuses des ressources naturelles et de l'environnement.

Le renforcement des préoccupations environnementales oblige à des pratiques culturales plus économes en intrants chimiques, au développement des méthodes de protection et de production intégrées, à l'allongement des rotations, à une plus grande extensification des techniques d'élevage, etc. A cette fin, les agriculteurs font de plus en plus appel à des structures indépendantes et certifiées d'information, de conseil et de services environnementaux.

Impacts additionnels d'un accord à l'OMC

L'impact d'un accord à l'OMC (proposition communautaire de l'automne 2005) est positif pour l'ensemble de l'économie européenne et de ses différents Etats Membres, au détriment de leurs secteurs agricoles et agroalimentaires. En particulier, l'accord multilatéral aggrave les conséquences négatives de la réforme de la PAC sur les productions communautaires des différentes viandes, plus particulièrement les viandes rouges (en dépit du classement de celles-ci dans les produits sensibles). L'impact sur la production et le prix du blé dans l'UE est également négatif, en raison de la hausse des importations communautaires de bioéthanol désormais concurrentielles grâce à la baisse des droits de douane sur ce produit.

Maintien des outils de régulation des marchés des productions herbivores

Le maintien des outils de régulation des marchés communautaires des viandes rouges, du lait et des produits laitiers, permet de freiner les évolutions contraires dans les secteurs d'élevage herbivore. L'efficacité de ces outils (mesurée en termes de volumes produits, de prix perçus et de marges hors aides) est nettement plus grande dans le scénario central sans accord à l'OMC grâce à une moindre pénétration des importations. Plus généralement, se pose la question d'outils spécifiques appliqués

aux productions herbivores, plus spécifiquement celles basées sur l'herbe, compte tenu de leur rôle environnemental, et surtout territorial.

Agriculture et environnement

Le renforcement simultané des préoccupations énergétiques et environnementales est porteur d'une contradiction potentielle qui renvoie à la problématique du développement durable des biocarburants de première génération. Les préoccupations énergétiques peuvent conduire à un développement ambitieux des usages de biocarburants, avec accroissement des surfaces céréalières et oléagineuses au détriment des protéagineux et de l'herbe, mise en culture de terres marginales, simplification des assolements, raccourcissement des rotations, intensification des pratiques, etc. Ces évolutions iraient à l'encontre d'objectifs environnementaux renforcés en matière de préservation de la qualité des sols et de l'eau, de maintien de la biodiversité, etc. Elles seraient en contradiction au moins potentielle avec une réglementation environnementale plus sévère qui, en réponse à un renforcement des préoccupations environnementales, viserait précisément à limiter les effets contraires de l'activité agricole sur les milieux et les ressources naturelles.

Les jachères constituent des refuges favorables à la préservation de la biodiversité dans les régions de grandes cultures. Leur suppression (ou leur utilisation à des fins énergétiques) doit être accompagnée de mesures compensatrices visant à limiter la pression sur l'environnement induite par leur mise en culture : utilisation de techniques de production intégrée, mise en place de bandes enherbées et de couverts fleuris, etc.

Une trop forte diminution de l'élevage herbivore basé sur l'herbe dans les régions de montagne, plus généralement dans les zones les moins favorisées, aurait des conséquences négatives en matière de préservation de la biodiversité, de qualité des paysages, d'augmentation des risques d'incendies, etc. Les attributs environnementaux et territoriaux de l'élevage basé sur l'herbe doivent être mis à profit pour valoriser ce type d'élevage, et ses produits, sur des marchés de niche de façon à permettre le maintien de la production ; ceci ne sera possible que si les infrastructures de la première transformation se maintiennent dans ces zones où la densité de production est faible.

La réforme de la PAC et l'accord à l'OMC ont peu d'effets sur les productions communautaires porcines et avicoles ; en pratique, ces dernières seraient surtout pénalisées par une réglementation environnementale plus sévère, notamment en matière de déjections animales. Par ailleurs, dans un régime de développement très ambitieux des biocarburants dans l'UE et dans d'autres zones du monde, ces deux productions pourraient également être pénalisées par la hausse induite du prix des céréales qui ne serait pas suffisamment compensée par la baisse des cours des tourteaux protéiques et des autres coproduits de la transformation des matières premières végétales en biocarburants : le coût des rations animales augmenterait, pénalisant toutes les productions animales, plus fortement celles de monogastriques.

IV- Scénarios « le galop »

Libéralisation des politiques domestiques et commerciales de l'Union européenne dans un régime de croissance économique mondiale accélérée et de développement des biocarburants

IV-1 Les hypothèses des scénarios « le galop »

La croissance économique mondiale est accélérée, témoignant du dynamisme des pays émergents qui se généralise à l'ensemble de la planète, y compris l'UE à 15. La demande internationale de produits agricoles et agroalimentaires est soutenue, portée par l'augmentation des usages alimentaires, relayée par le développement des utilisations non alimentaires. Les pressions sur les prix des matières premières agricoles sont fortes. Les préoccupations environnementales, en

particulier en matière de réchauffement climatique, demeurent ; elles sont néanmoins secondaires relativement aux objectifs de l'approvisionnement alimentaire. Dans ce contexte de tensions sur les prix de toutes les matières premières, le souci de sécuriser les approvisionnements énergétiques conduit l'UE à 15 à incorporer 5,75% de biocarburants de première génération dans les carburants utilisés dans les transports routiers. Le processus de révision de la PAC aboutit à sa réforme en profondeur, avec suppression (scénario central) ou maintien (variante régulation des productions herbivores) des instruments de régulation des marchés des productions herbivores. Les négociations multilatérales du cycle de Doha se concluent par un accord modéré conformément à la proposition communautaire de l'automne 2005.

Les résultats des scénarios « le galop » permettent essentiellement d'apprécier dans quelle mesure une croissance économique mondiale accélérée et des régulations environnementales inchangées peuvent, ou non, compenser les impacts globalement négatifs pour l'agriculture française et communautaire d'une réforme de la PAC accompagnée d'un accord à l'OMC. La réponse varie selon les productions.

Le scénario central « le galop » suppose ainsi une croissance économique mondiale accélérée, un développement des biocarburants de première génération, une réforme en profondeur de la PAC et la signature d'un accord multilatéral dans le cadre des négociations du cycle de Doha. La variante suppose le maintien des quotas laitiers et des primes à la tête de bétail (variante régulation des productions herbivores).

IV-2 Enseignements majeurs

De façon générale

Le renforcement de la croissance économique mondiale est favorable à l'ensemble de l'économie française et européenne, y compris à leurs secteurs agricoles et agroalimentaires. Dans le cas des grandes cultures céréales et oléagineux, cette « bouffée » d'oxygène s'ajoute à l'effet très positif lié au développement des biocarburants, alors que les effets de marché (i.e., sur les volumes offerts et les prix perçus) de la réforme de la PAC et de l'accord à l'OMC sont certes négatifs, mais faiblement ; en termes de revenus, le double impact positif de la croissance et du développement des biocarburants permet de compenser l'impact négatif de l'ouverture des marchés, de la diminution non compensée des aides directes du premier pilier, et des modifications des modalités d'octroi des aides budgétaires via les mécanismes de la régionalisation et de la modulation. Les élevages de monogastriques, peu affectés par la réforme de la PAC, un peu plus par l'ouverture des marchés, profitent également de la bonne conjoncture économique. La situation est plus critique pour les productions bovines et ovines, doublement pénalisées par la réforme de la PAC et l'accord à l'OMC : en moyenne, l'effet positif de la croissance économique renforcée ne suffit pas à compenser les conséquences négatives sur les revenus agricoles des éleveurs de ruminants de la réforme de la PAC et de l'accord à l'OMC. Même dans un régime de croissance économique mondiale renforcée, est posée la question d'un traitement différencié des productions végétales annuelles et des productions animales dans tout scénario de réforme de la PAC ; est notamment posée la question d'un soutien à l'élevage herbivore basé sur l'herbe eu égard à son rôle environnemental et territorial..

De façon plus détaillée

Au niveau mondial

L'accélération de la croissance économique mondiale a un impact positif sur la demande alimentaire mondiale, et les prix internationaux des produits agricoles et agroalimentaires. Cet impact positif est plus marqué dans les pays en développement et émergents ; il est également plus marqué dans le cas des produits animaux relativement aux produits végétaux.

Le renforcement de la croissance économique mondiale et le développement des biocarburants de première génération s'additionnent pour générer une très forte demande mondiale en céréales et en

huiles végétales : les prix internationaux des céréales et des huiles végétales augmentent de façon très substantielle.

Au niveau communautaire et français

Les scénarios « le galop » incluent trois moteurs d'évolution identiques à ceux des scénarios « le trot » (plus précisément de la variante des scénarios « le trot » comprenant un accord à l'OMC), à savoir, (i) le développement des biocarburants, (ii) une réforme en profondeur de la PAC et donc, (iii) un accord à l'OMC. Ces trois moteurs ont des effets analogues dans les scénarios « le trot » et « le galop » ; par suite, ne sont détaillés ci-dessous que les effets additionnels liés au renforcement de la croissance économique mondiale.

Productions

L'accélération de la croissance économique mondiale est une « bouffée » d'oxygène pour les l'agriculture et l'agroalimentaires français et communautaire dans son ensemble ; elle a un effet propre positif sur les productions et les prix intérieurs de tous les produits agricoles et agroalimentaires.

Les grandes cultures céréales et oléagineux profitent pleinement de cette « bouffée » d'oxygène qui s'ajoute à l'effet positif généré par le développement des biocarburants de première génération : les productions et les prix intérieurs des céréales et des graines oléagineuses augmentent de façon très substantielle.

Certaines productions agricoles communautaires tirent moins bien leur épingle du jeu : productions et prix intérieurs diminuent, en dépit de la conjoncture économique favorable. C'est le cas pour le sucre et la viande bovine : ces deux productions sont en effet fortement pénalisées par la réforme de la PAC et l'accord à l'OMC qui jouent négativement sur les volumes offerts et les prix perçus ; ce double impact négatif est moins que compensé par l'impact positif généré par le renforcement de la croissance économique mondiale.

Le cas du lait est intermédiaire : le prix intérieur diminue, mais les volumes offerts augmentent (légèrement). La diminution du prix communautaire du lait à la sortie de l'exploitation est engendrée par la baisse requise du prix intérieur du beurre pour son alignement sur le cours mondial puisqu'il n'est plus possible de recourir aux achats publics et/ou aux restitutions pour assurer l'équilibre du marché communautaire du beurre ; cette baisse du prix intérieur du beurre provoque une réduction de la production locale de beurre qui entraîne dans son sillage la production intérieure de poudre de lait écrémé. La production de lait étant en légère hausse, les volumes produits de poudre de lait entier et de fromages augmentent.

Marges hors aides et revenus agricoles

Les marges hors aides des producteurs de grandes cultures céréales et oléagineux augmentent ; celles des producteurs laitiers et de viandes rouges restent orientées à la baisse, en dépit de la bonne conjoncture économique.

Relativement aux scénarios « le trot », le renforcement de la croissance économique mondiale a néanmoins un effet propre positif sur les marges hors aides de toutes les productions. Les gains de marges hors aides générés par la croissance sont toutefois très variables selon les producteurs : environ 14% pour les producteurs de grandes cultures céréales et oléagineux ; environ 7% pour les producteurs laitiers et de viande bovine ; mais seulement 2,5% pour les producteurs de porcs, de volailles, d'ovins et de caprins.

Dans le cas des grandes cultures céréales et oléagineux, les impacts positifs dominent à présent les effets négatifs : dit autrement, les impacts positifs sur les revenus des producteurs de grandes cultures liés à l'accélération de la croissance économique et au développement des biocarburants permet de compenser, non seulement la baisse de -35% des aides directes du premier pilier, mais aussi leur modulation à 20% et la redistribution du produit de cette opération sur des mesures de développement rural, agri-environnementales, et/ou de compensation des handicaps naturels, mesures en règle générale peu favorables aux producteurs de grandes cultures.

Maintien des outils de régulation des marchés des productions herbivores

Le maintien des outils de régulation des marchés communautaires des viandes rouges, du lait et des produits laitiers, permet de freiner les évolutions contraires décrites ci-dessus dans les secteurs de l'élevage herbivore. Néanmoins, l'efficacité de ces outils (mesurée en termes de volumes produits, de prix perçus et de marges hors aides) est limitée. C'est d'abord la baisse des droits de douane, et l'augmentation des importations que cette baisse génère, qui pénalise les viandes bovine et ovine ; le maintien des primes à la tête de bétail ne permet pas de freiner ces importations de viandes rouges qui continuent de tirer les prix intérieurs de ces produits à la baisse, au bénéfice des consommateurs, au détriment des éleveurs. Dans le cas du lait, le maintien des quotas empêche les producteurs domestiques de participer pleinement à la croissance des marchés intérieurs et internationaux des produits laitiers.

Agriculture et environnement

Dans un contexte de tensions sur les prix des produits agricoles et agroalimentaires, la tentation de valoriser un maximum de terres et d'augmenter les productions par unité de surface sont fortes : les pressions sur l'environnement et les ressources naturelles ont tendance à s'accroître.

V- En guise de conclusion : principaux enseignements transversaux

Du fait des fortes incertitudes sur le rythme de la croissance économique mondiale, le développement des biocarburants, l'issue des négociations commerciales du cycle de Doha, le futur des aides directes de la PAC, aussi bien en termes de niveaux que de modalités d'octroi, la nécessité d'une politique communautaire de gestion des risques de production et de prix apparaît clairement ; une telle politique est justifiée dans un contexte d'incomplétude des seuls marchés privés de gestion des risques, compte tenu de la covariance de nombreux risques en agriculture.

Les effets des quatre moteurs d'évolution peuvent ainsi être résumés : impact positif de la croissance économique mondiale sur l'agriculture communautaire ; impact positif du développement des biocarburants sur les céréales et les oléagineux ; impact négatif d'une réforme des instruments des marchés de la PAC sur les productions animales, notamment les viandes rouges et le lait ; impact également négatif d'un accord du cycle de Doha, comprenant une baisse des droits de douane et la suppression des restitutions, sur l'agriculture communautaire, notamment les productions animales.

La dépendance des céréales et des oléagineux communautaires (en termes de volumes offerts, de prix perçus et de marges hors aides) au développement des biocarburants de première génération et par suite, à la politique européenne en la matière (et à sa traduction effective dans les politiques nationales des différents Etats membres), est forte ; par contraste, les impacts de la réforme de la PAC et de l'issue des négociations du cycle de Doha sont relativement faibles. Dans ce contexte, il y a tension potentielle avec des objectifs ambitieux et des réglementations sévères sur le plan environnemental du fait de pratiques plus intensives, d'une perte de biodiversité par mise en culture d'un nombre maximal d'hectares, de pressions sur la ressource eau, etc.

Les productions animales herbivores communautaires (en termes de volumes offerts, de prix perçus et de marges hors aides) dépendent fortement du futur de la PAC (instruments de marché) et plus encore, de l'issue des négociations du cycle de Doha.

Les revenus agricoles d'une majorité de spéculations (à l'exception de la viticulture, des fruits et légumes, et des productions hors-sol) dépendent fortement du devenir des aides directes de la PAC, notamment des aides directes du premier pilier.

Par suite, il convient ne pas raisonner le futur de la PAC et les négociations commerciales, multilatérales et bilatérales, en considérant l'agriculture communautaire et française comme un tout unique : au minimum, il importe de distinguer les grandes cultures, les autres productions végétales, les productions herbivores, et les autres productions animales.

Dans cette perspective, si un enjeu majeur des négociations agricoles du cycle de Doha est clairement la protection tarifaire à l'importation, plus précisément l'évolution de cette protection, il ne faut pas sous-estimer l'importance des restitutions dans la mesure où ces dernières sont essentielles pour équilibrer le marché communautaire de certains produits (sucre, beurre et, plus généralement, lait et produits laitiers).

Le premier secteur pénalisé par une réforme en profondeur de la PAC et un accord multilatéral dans le cadre du cycle de Doha est l'élevage herbivore (bovins lait, bovins viande, ovins et caprins) ; tous les éleveurs de ruminants seraient pénalisés avec risque d'une diminution trop drastique des volumes offerts et du nombre d'exploitations dans les zones peu favorisées où les systèmes sont principalement basés sur l'herbe et les alternatives rares, et, parallèlement, mouvement de concentration de la production dans des exploitations moins nombreuses, plus grandes, plus intensives en termes de travail par unité de surface, de nombre d'animaux par hectare, d'importance du maïs ensilage dans les assolements et les rations animales, etc. Compte tenu des rôles environnemental et territorial des exploitations herbivores prioritairement basées sur l'herbe, il y a légitimité d'une intervention publique à ces titres ; dans cette perspective, une modification des modalités d'octroi des aides budgétaires des premier et deuxième piliers peut être mobilisée à condition de procéder dans l'ordre, c'est-à-dire en commençant par définir les objectifs environnementaux et territoriaux, puis les instruments à mettre en œuvre pour atteindre les cibles préalablement déterminées au moindre coût.

Compte tenu du poids des aides dans les revenus de nombreuses spéculations, y compris les céréales et les oléagineux, toute réforme des modalités d'octroi des soutiens budgétaires pour mieux satisfaire des objectifs de stabilité, d'environnement, d'aménagement de l'espace et d'occupation du territoire, ne saurait être mise en œuvre de façon trop brutale : la mise en œuvre doit être progressive, l'essentiel étant de définir dès maintenant les nouvelles règles du jeu (objectifs et instruments) de façon à offrir aux agriculteurs en place, et plus encore aux entrants potentiels, le cadre réglementaire et incitatif de demain, et d'après demain.