

Prospective « Agriculture 2013 »

Résultats et enseignements principaux par thème

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

* 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 ce rapport. Merci également à Laurent Piet (INRA SAE2 Rennes) pour sa relecture d'une première version de ce rapport. 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.

Sommaire

- p 6 I. Eléments de contexte
- p 6 II. La croissance économique (mondiale) et ses impacts
- p 10 III. Le développement des biocarburants et ses conséquences
 - p 10 III-1. Usages alimentaires et non alimentaires des céréales et des huiles végétales à l'échelle mondiale : concurrence ?
 - p 18 III-2. Impact de la politique communautaire de développement des biocarburants sur le complexe agricole et agroalimentaire de l'UE-15
 - p 21 III-3. Impact de la politique française de promotion des biocarburants sur les exploitations professionnelles de grandes cultures dans l'hexagone
- p 22 IV. Les négociations commerciales du cycle de Doha et leurs conséquences
 - p 22 IV-1. Accord à l'OMC : impact négatif sur l'agriculture et l'agroalimentaire dans l'UE et en France, impact positif sur l'ensemble de l'économie communautaire et française
 - p 24 IV-2. Accord à l'OMC et croissance économique mondiale
 - p 25 IV-3. Accord à l'OMC et développement des biocarburants
- p 27 V. La PAC et son évolution
 - p 28 V-1. Impacts d'une réforme en profondeur de la PAC étendue aux productions végétales et animales
 - p 31 V-2. Maintien de la PMTVA et des quotas laitiers : nécessité ? utilité ?
 - p 33 V-3. Réforme de la PAC et accord à l'OMC
 - p 36 V-4. Maintien de la PMTVA et des quotas laitiers : une nécessité / utilité accrue en cas d'accord à l'OMC ?
 - p 38 V-5. Réforme de la PAC et revenus agricoles
 - p 45 V-6. Réforme de la PAC, emploi agricole et nombre d'exploitations / exploitants
- p 47 VI. Conclusion

- p 50 Annexe 1. Les scénarios de la prospective agriculture 2013
- p 52 Annexe 2. Eléments de contexte
- p 55 Annexe 3. Quelle légitimité pour les droits à paiement unique ?

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**

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

Le présent rapport propose une synthèse des résultats et des enseignements principaux de la prospective agriculture 2013 par thème. Il accompagne le document de présentation des résultats et des enseignements déclinés par scénario.¹

L'attention est donc ici centrée sur les résultats et les enseignements principaux déclinés par thème, i.e., par moteur. Après un bref rappel du contexte dans lequel s'inscrit l'exercice (Section I), sont donc successivement abordés : les aspects relatifs à la croissance économique mondiale et à ses impacts (Section II), la problématique du développement des biocarburants et de ses conséquences (Section III), la question des négociations agricoles multilatérales du cycle de Doha (Section IV), et enfin le futur de la PAC (Section V). De façon générale, l'impact d'une hypothèse d'évolution d'un moteur donné différera selon les hypothèses posées quant aux évolutions des trois autres moteurs : ainsi, l'effet d'une suppression des restitutions à l'exportation (micro hypothèse du moteur « négociations multilatérales du cycle de Doha ») ne sera pas le même selon que les prix communautaires sont proches ou non des cours mondiaux (moteurs d'évolution « croissance économique » et/ou « préoccupations environnementales et énergétiques ») ; de façon similaire, l'impact d'une nouvelle réforme de la PAC (moteur « futur de la PAC ») ne sera pas le même selon l'issue des négociations multilatérales du cycle de Doha et/ou l'ampleur du développement des biocarburants. Aussi, à l'occasion de l'analyse d'un moteur spécifique d'évolution, est également examinée la manière dont jouent les trois autres moteurs. En guise de conclusion, nous résumons les enseignements (Section VI).²

¹ Pour une présentation synthétique des hypothèses d'évolution des quatre moteurs et des scénarios retenus par le comité des experts, voir Annexe 1 ; pour une présentation plus détaillée, voir INRA, 2007, Prospective agriculture 2013, objectifs et méthodologie. Les résultats et enseignements principaux déclinés par scénario sont présentés dans le document de synthèse : INRA, Guyomard H. (sous la direction de), Le Mouël C. (sous la direction de), Jez C., Forslund A., Fournel E., 2007, Prospective agriculture 2013, enseignements et résultats principaux par scénario.

² Pour plus de détails sur les résultats quantitatifs, le lecteur est prié de se reporter, d'une part aux rapports des différents exercices de modélisation (les références de ces rapports seront précisées au moment de leur introduction), d'autre part au rapport de synthèse des exercices de modélisation (INRA, 2007, Enjeux et perspectives pour l'agriculture et l'agroalimentaire français et communautaire à l'horizon post-2013 : résultats des travaux quantitatifs réalisés dans le cadre de la prospective agriculture 2013. Rapport final). Les enseignements qualitatifs des différents panels de spécialistes sont également résumés sous la forme de rapports. Les versions finales de ces différents rapports seront disponibles au cours du dernier trimestre de l'année 2007.

Section I. Eléments de contexte³

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

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

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

1.4. Ces interrogations sont au cœur du débat sur l'avenir de la PAC dont le calendrier est d'ores et déjà fixé : dès aujourd'hui, dans le cadre du bilan de santé de la PAC ; à compter de 2008/09, dans le cadre des discussions sur les perspectives financières de l'UE pour l'après-2013.

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

Section II. La croissance économique (mondiale) et ses impacts

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

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

³ Pour une présentation plus détaillée de ces éléments de contexte, voir Annexe 2.

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

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

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

2.4. Le comité des experts de la prospective a retenu trois hypothèses d'évolution de la croissance économique (ralentie, tendancielle et accélérée ; pour plus de détails, voir Annexe 1 et le rapport de synthèse des exercices de modélisation). De façon générale, la mise en œuvre de ces trois hypothèses a été réalisée en ajustant les rythmes d'évolution des productivités partielles des facteurs de production et d'accumulation du capital de façon à obtenir les taux de croissance économique désirés dans les diverses zones du monde. Avant de présenter les conséquences de ces trois hypothèses de croissance économique, insistons sur la contingence des résultats à la traduction de ces hypothèses dans les modèles. Ces conséquences n'auraient très vraisemblablement pas été les mêmes, quantitativement du moins, si les différentiels de croissance avaient eu pour origine première une allocation plus efficace (respectivement, moins efficace) des ressources productives sous le jeu d'ajustements adaptés des politiques commerciales et/ou macroéconomiques (respectivement, de rigidités excessives de ces politiques et/ou de crises financières), plutôt que des évolutions contrastées du progrès technique et de l'accumulation du capital. Il convient également d'insister sur le fait que les trois alternatives de croissance ont été représentées en maintenant la hiérarchie inter zones inchangée : en d'autres termes, dans l'hypothèse d'une croissance accélérée (respectivement, ralentie), toutes les zones du monde enregistrent simultanément des augmentations (respectivement, des diminutions) des productivités partielles des facteurs de production.

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

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

*inchangés relativement à aujourd'hui (i.e., 2005) ».*⁴ Mais les situations en 2015 seraient sensiblement différentes dans les scénarios de comparaison selon que la croissance économique est supposée accélérée, tendancielle ou ralentie. Ainsi, selon les résultats du modèle MIRAGE (Gouel et Laborde, 2007), l'indice du prix mondial de l'ensemble des produits agricoles normalisé à 100 en 2006 s'établirait en 2015, à 114 dans le cas d'une croissance forte, 107 dans le cas d'une croissance tendancielle et 101 dans le cas d'une croissance ralentie.⁵

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

2.8. Le panel a du tableau 2.1 illustre la première partie de la proposition du point 2.7. Les impacts propres d'un accord à l'OMC sur l'agriculture et l'agroalimentaire français en 2015 sont en effet quasiment identiques dans les trois hypothèses de croissance si la base de comparaison est la situation qui prévaudrait à cette même date toutes choses égales par ailleurs, à l'exception de l'hypothèse formulée quant à l'issue du cycle de Doha.

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

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

Panel a. Comparaison (en %) de chaque hypothèse de croissance à la situation qui prévaudrait à la même date (2015) toutes choses égales par ailleurs, à l'exception de l'issue du cycle de Doha ; IAA : industries agroalimentaires

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

Panel b. Comparaison (en %) de chaque hypothèse de croissance à la situation qui prévaudrait à la même date (2015) sous l'hypothèse d'une croissance toujours tendancielle et sans accord du cycle de Doha ; IAA : industries agroalimentaires

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

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

⁴ Les deux autres moteurs, à savoir les préoccupations environnementales et énergétiques d'une part, le futur de la PAC d'autre part, sont maintenus inchangés aux niveaux (paramètres) de 2005.

⁵ Gouel C., Laborde D., 2007, Prospective agriculture 2013 : Rapport final. CEPII (CIREM), Paris, Rapport pour la prospective agriculture 2013.

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

2.11. Le tableau 2.3 quant à lui compare les effets sur l'agriculture de l'UE-15 à l'horizon 2015 d'un scénario le trot « *croissance tendancielle, biocarburants à 5,75% dans l'UE, réforme 1 de la PAC, accord modéré à l'OMC* » relativement à un scénario le galop « *croissance accélérée, biocarburants à 5,75% dans l'UE, réforme 1 de la PAC, accord modéré à l'OMC* », toujours sur la base de simulations réalisées à l'aide du modèle GOAL.⁸ La comparaison montre l'impact propre positif d'une croissance mondiale accélérée sur l'agriculture communautaire, même dans l'hypothèse, commune aux deux scénarios ici considérés, d'une nouvelle réforme de la PAC et d'un accord à l'OMC : augmentation des productions communautaires de +4,0% pour le blé, +6,7% pour les graines de colza et +3,0% pour la viande bovine ; augmentation des prix communautaires de +7,7% pour le blé, +8,6% pour les graines de colza et +4,7% pour la viande bovine.

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

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

Source : Gohin (2007), modèle GOAL.

⁶ Gohin A., 2007, Prospective agriculture 2013 : Résultats des scénarios avec le modèle GOAL. INRA, Rennes, Rapport pour la prospective agriculture 2013. Le lecteur est prié de se reporter à ce rapport pour une comparaison plus complète des deux scénarios considérés dans le tableau 2.2, de même que ceux du tableau 2.3.

⁷ Les chiffres plus détaillés du tableau 2.2 (de même que ceux du tableau 2.3) sont cohérents avec les chiffres agrégés du tableau 2.1. Les tableaux 2.2 et 2.3 correspondent à l'UE-15 ; le tableau 2.1 s'applique à la France.

⁸ Les hypothèses « réforme 1 de la PAC » et « accord modéré à l'OMC » seront précisées au niveau des sections V (la PAC et son évolution) et IV (les négociations commerciales du cycle de Doha et leurs conséquences).

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

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

Source : Gohin (2007), modèle GOAL.

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

Section III. Le développement des biocarburants et ses conséquences⁹

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

3.1. Dans un premier temps, nous évaluons les effets potentiels du développement des biocarburants sur la base de projections tendanciennes à l'horizon 2015 de la demande mondiale alimentaire et non alimentaire en céréales et en oléagineux (huiles et tourteaux). Par construction, ces projections ignorent les ajustements via les prix sur les quantités offertes et demandées. Elles ignorent aussi les coproduits de la fabrication de biocarburants qui peuvent être utilisés en substitution d'autres ingrédients de l'alimentation animale. Dit autrement, dans un premier temps, l'attention est centrée sur une analyse « matière » hors effets prix et sans prise en compte des coproduits ; ces deux éléments seront pris en compte dans un deuxième temps sur la base de simulations issues du modèle OLEOSIM.¹⁰

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

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

⁹ La prospective agriculture 2013 se place dans l'hypothèse où les biocarburants de deuxième génération ne seront pas encore suffisamment matures pour une exploitation à une échelle industrielle importante à l'horizon 2015.

¹⁰ Dronne Y., Gohin A., Levert F., Forslund A., 2007, Impact de la demande alimentaire et non alimentaire mondiale sur les prix et les bilans mondiaux des produits de grandes cultures à l'horizon 2015. INRA, Rennes, Rapport (provisoire) pour la prospective agriculture 2013.

additionnel de 154,5 millions de tonnes de céréales (98 millions de tonnes aux Etats-Unis et 56,5 millions de tonnes dans l'UE-25).

3.3. Ce besoin additionnel en céréales pour la fabrication d'éthanol est à la fois modeste et important : relativement modeste s'il est rapporté à la production mondiale de céréales (2 005 millions de tonnes en 2005) ;¹¹ très important s'il est rapporté aux tonnages requis pour satisfaire les usages alimentaires additionnels (247 millions de tonnes en 2015 relativement à 2005) et/ou aux échanges mondiaux de céréales (126 millions de tonnes en 2005). En référence à ce dernier point, il importe de noter que le besoin additionnel en céréales induit par le développement de l'éthanol aura lieu essentiellement dans deux pays développés exportateurs nets de céréales, alors que les besoins supplémentaires pour les utilisations humaines et animales se concentreront, pour l'essentiel, dans des pays importateurs nets de céréales, en premier lieu en Asie et en Afrique. A ce stade, le premier enseignement à retenir est donc que le développement de l'éthanol aux Etats-Unis et dans l'UE-25 aura, plus que vraisemblablement, un impact significatif sur les échanges mondiaux de céréales et par suite, sur les prix de celles-ci.

3.4. Le même exercice reproduit pour le biodiesel suggère qu'il faudrait environ 11 millions de tonnes supplémentaires d'huiles végétales pour respecter les objectifs d'incorporation communautaires et nord-américains déjà fixés, et un peu moins de 22 millions de tonnes d'huiles végétales pour satisfaire les incorporations plus ambitieuses spécifiées au point 3.2. Ces tonnages sont à comparer à la demande additionnelle pour la consommation humaine à l'horizon 2015, environ 9 millions de tonnes : la demande d'huiles végétales pour la fabrication de biodiesel représenterait donc entre 120% (objectifs décidés) et 240% (objectifs plus ambitieux) de l'accroissement de la demande d'huiles végétales pour la consommation humaine. Ces tonnages peuvent également être comparés à la production et/ou la consommation d'huiles végétales, aux alentours de 112 millions de tonnes en 2005 :¹² le surcroît de demande d'huiles végétales pour la fabrication de biodiesel représenterait entre 8% (objectifs décidés) et 20% (objectifs plus ambitieux) de la consommation totale d'huiles végétales de 2005.

3.5. Le surcroît de demande en huiles végétales à des fins énergétiques s'inscrit dans des contextes nationaux forts différents aux Etats-Unis et dans l'UE-25 : le premier pays est aujourd'hui (i.e., 2005) exportateur net d'huiles végétales (3,5 millions de tonnes d'équivalent huiles végétales, dont 5,1 millions de tonnes d'équivalent huile de soja),¹³ alors que la seconde zone est importatrice nette d'huiles végétales (10,6 millions de tonnes d'équivalent huiles végétales). Sans un considérable développement de sa production domestique de graines oléagineuses, en premier lieu de colza, l'UE-25 ne pourra satisfaire son besoin en huiles végétales à des fins énergétiques sans un recours accru aux importations de graines d'oléagineux, d'huiles végétales, voire de biodiesel. Les trois zones exportatrices nettes d'huiles végétales sont aujourd'hui l'Asie du Sud-est (Indonésie, Malaisie et Philippines), l'Amérique du Sud (notamment, l'Argentine et le Brésil) et, dans une moindre mesure, le Canada. En résumé, le deuxième enseignement à retenir est que le développement du biodiesel dans l'UE-25 (surtout) et aux Etats-Unis (dans une moindre mesure) aura, plus que vraisemblablement, un impact significatif sur le commerce mondial des huiles végétales, et les prix d'échange de ces dernières.

3.6. La comparaison des besoins additionnels en céréales pour l'éthanol versus en huiles végétales pour le biodiesel permet en outre de montrer que la satisfaction aux Etats-Unis et dans l'UE-25 des objectifs d'incorporation déjà décidés représenterait un choc de demande proportionnellement plus important pour les huiles végétales que pour les céréales : rapporté à la consommation totale de 2005, le besoin additionnel de céréales pour l'éthanol est d'environ 5%, alors que le besoin additionnel en huiles végétales est d'environ 10% ; l'écart augmenterait pour des objectifs d'incorporation plus ambitieux (4% aux Etats-Unis et 10% dans l'UE-25) : dans ce cas, le besoin

¹¹ Ces 2 005 millions de tonnes se répartissaient, pour 1 196 millions de tonnes en consommation humaine (60%), 741 millions de tonnes en alimentation animale (37%), et 68 millions de tonnes en utilisations énergétiques (3%).

¹² Ces 113 millions de tonnes d'huiles végétales se répartissaient, pour 93 millions de tonnes en consommation humaine (82%), 1,2 million de tonnes en utilisations par les animaux (1,1%), et 18,5 millions de tonnes en utilisations énergétiques (16%).

¹³ Les Etats-Unis étaient donc, en 2005, importateurs nets d'autres huiles végétales pour un total de 1,6 million de tonnes.

additionnel en céréales pour l'éthanol est légèrement inférieur à 8%, alors que le besoin additionnel en huiles végétales pour le biodiesel est d'environ 20%. Attention à ne pas conclure trop hâtivement de ces ratios que les impacts des biocarburants seront plus importants dans le cas des huiles végétales (et des tourteaux d'oléagineux) que dans le cas des céréales : en effet, le surcroît de demande en huiles végétales à des fins énergétiques représenterait de 23% (objectifs décidés) à 46% (objectifs plus ambitieux) des échanges mondiaux de 2005 d'équivalent huiles végétales, alors que le surcroît de demande en céréales pour la fabrication de bioéthanol (de 99 à 154,5 millions de tonnes) représenterait de 79% (objectifs décidés) à 132% (objectifs plus ambitieux) des échanges mondiaux de céréales. Pour aller plus loin et pleinement apprécier les impacts sur les marchés du développement des biocarburants, il est nécessaire de prendre en compte les ajustements via les prix. Ces ajustements sont décrits dans les points ci-dessous.

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

3.7. L'analyse « matière » développée ci-dessus ne prend pas en compte les ajustements des quantités offertes et demandées via les prix. Dans un second temps, le modèle OLEOSIM a donc été utilisé pour évaluer les équilibres mondiaux offre / demande, en quantités et en prix, des céréales et des oléagineux sous différentes hypothèses de développement des biocarburants aux Etats-Unis et/ou dans l'UE-25. Une originalité du modèle OLEOSIM est de ne pas contraindre la surface en céréales et graines oléagineuses dans les différentes zones du monde ; cette surface réagira positivement à une augmentation du produit brut moyen à l'hectare de l'agrégat grandes cultures avec des intensités différentes selon les zones, plus spécifiquement selon les disponibilités implicitement estimées en surfaces dans les différentes zones du monde (disponibilités plus fortes en Amérique du Sud que dans l'UE-25, par exemple).¹⁴ Naturellement, les résultats présentés ci-dessous sont contingents à ces estimations implicites des terres disponibles, domaine où les incertitudes sont grandes.¹⁵

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

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

¹⁴ Ajoutons que dans le modèle OLEOSIM, le rendement d'une production végétale donnée est spécifié comme une fonction d'une tendance et du produit brut à l'hectare de la production considérée.

¹⁵ Ces estimations des terres disponibles sont implicites dans le modèle OLEOSIM : en pratique, elles sont représentées par les valeurs des élasticités des demandes de terres en grandes cultures céréales et oléagineux relativement au produit brut à l'hectare que ces cultures permettent de générer.

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

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

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

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

	Blé	Maïs	Graines		Huiles		Tourteaux	
			Colza	Soja	Colza	Soja	Colza	Soja
2005	100	100	100	100	100	100	100	100
2015								
bioc. inch.	111,8	120,3	106,8	103,6	101,5	89,6	116,1	111,6
obj. actés	128,3	129,0	125,7	110,9	130,8	126,1	80,3	101,7
US amb.	130,5	136,0	129,7	113,3	137,7	135,8	71,2	100,0
UE amb.	136,2	132,0	152,0	114,0	160,5	145,1	65,2	95,3
do. amb.	138,3	140,0	156,0	115,8	167,3	154,3	56,1	93,1

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

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

3.12. Les variations des cours mondiaux nominaux des céréales et des oléagineux sont le fruit de la confrontation des offres et des demandes (humaine, animale et non alimentaire). Dans chaque régime, les utilisations de céréales et d'huiles végétales pour la fabrication de biocarburants sont fixées (déterminées par hypothèse). C'est donc au niveau des utilisations alimentaires, humaines et animales, que se font les ajustements à la baisse de la demande induits par les augmentations des prix des céréales et des huiles végétales.¹⁶

3.13. Le tableau 3.2 met ainsi en lumière la concurrence potentielle entre usages non alimentaires et alimentaires des céréales et des huiles végétales, plus spécifiquement l'effet négatif du développement des biocarburants sur la croissance des utilisations alimentaires de céréales et d'huiles végétales. Cet impact n'est pas négligeable, aussi bien pour les céréales que pour les huiles végétales : les tonnages additionnels de céréales (respectivement, d'huiles végétales) pour l'alimentation humaine et animale passeraient ainsi d'un indice 100 dans un régime de taux incorporation aux Etats-Unis et dans l'UE-25 constants aux niveaux de 2005 à un indice 74,3 (respectivement, 44,6) dans un régime d'incorporation des biocarburants à hauteur de 5,25% aux Etats-Unis et de 10% dans l'UE-25. Rapportés aux stocks, c'est-à-dire aux consommations humaine et animale, les impacts à la baisse seraient néanmoins modérés : la consommation alimentaire de céréales (respectivement, d'huiles végétales) passerait d'un indice 100 en 2015 dans un régime de taux incorporation constants aux niveaux de 2005 (indice qui correspond à 2167 millions de tonnes de

¹⁶ La présentation linéaire adoptée ici (impact du développement des biocarburants sur les prix, puis les demandes, enfin les offres) ne doit pas occulter le fait que les ajustements des prix et des quantités, demandées et offertes, sont simultanés.

céréales et 103,5 millions de tonnes d'huiles végétales) à un indice 97,3 (respectivement, 95,0) dans un régime de renforcement des objectifs d'incorporation aux Etats-Unis et dans l'UE. En tenant compte de l'évolution démographique à l'horizon 2015, les consommations humaines par tête de céréales baisseraient de 181,4 kilogrammes (taux d'incorporation constants aux niveaux de 2005) à 176,0 kilogrammes (renforcement des objectifs d'incorporation aux Etats-Unis et dans l'UE-25) ; pour les deux mêmes régimes, les consommations humaines par tête d'huiles végétales baisseraient de 14,39 à 13,66 kilogrammes.¹⁷

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

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

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

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

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

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

3.15. Augmentations des rendements et des surfaces emblavées se combinent pour satisfaire les besoins additionnels en céréales et en huiles végétales requis par le développement des biocarburants tout en satisfaisant l'augmentation des usages alimentaires. Ceci est détaillé dans le tableau 3.3 qui met en lumière les points suivants : (i) les augmentations des rendements et des surfaces sont d'autant plus élevées que le développement des biocarburants est important, (ii)

¹⁷ Sur la décennie 2005-15, l'hypothèse retenue est une augmentation de la population mondiale de 11,1%, très inégalement répartie selon les zones : de manière générale, la croissance démographique serait plus importante en Afrique, en Asie et Amérique du sud (pour plus de détails, voir Dronne et al., 2007). Par suite, les évolutions des consommations par tête de céréales et d'oléagineux seront différentes selon les zones géographiques.

l'augmentation requise des rendements est compatible avec la croissance tendancielle observée sur les deux dernières décennies, et (iii) l'augmentation requise des surfaces est loin d'être négligeable : dans le régime où les objectifs d'incorporation sont renforcés dans les deux zones, la surface en céréales (respectivement, graines oléagineuses) devrait augmenter de 7,2% (respectivement, 10,9%) par rapport à 2005, et cet effet à la marge extensive contribuerait pour 44% (respectivement, 60%) à l'accroissement de la production mondiale céréalière (respectivement, oléagineuse).

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

Tableau 3.3. Impacts en 2015 du développement des biocarburants aux Etats-Unis et dans l'UE-25 sur les productions, les surfaces et les rendements en céréales et en oléagineux
Les différents régimes considérés sont décrits au niveau du tableau 3.1 ; niveaux 2005 en millions de tonnes (productions), millions d'hectares (surfaces) et tonnes par hectare (rendements)

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

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

3.17. Les chiffres du tableau 3.3 correspondent à des moyennes à l'échelle de la planète ; ils masquent des évolutions contrastées dans les diverses zones du monde, principalement en fonction des réserves de terres mobilisables pour la culture de céréales et d'oléagineux. Le tableau 3.4 illustre cette diversité sur l'exemple des surfaces. Sans développement des biocarburants dans l'UE-25 et aux Etats-Unis, la demande additionnelle en céréales et en produits oléagineux nécessiterait d'augmenter les surfaces cultivées en céréales et en oléagineux de plus de 20% en Amérique du Sud (Argentine et Brésil). Les évolutions des surfaces seraient nettement plus faibles dans toutes les autres zones du monde, avec en outre des évolutions contrastées des surfaces céréalières (augmentation) et des surfaces oléagineuses (diminution) dans l'UE-25, aux Etats-Unis et au Canada. Le développement des biocarburants dans l'UE-25 et/ou aux Etats-Unis aurait un impact positif très important sur les surfaces en céréales et en oléagineux en Amérique du Sud : dans l'hypothèse d'un fort développement dans les deux zones, les surfaces céréalières augmenteraient de près de 17 points de pourcentage (147,0/125,7) et celles en oléagineux d'un peu plus de 8 points de pourcentage (en hectares, les augmentations seraient d'un même ordre de grandeur, aux alentours de 13 millions d'hectares dans les deux cas). La promotion des biocarburants dans l'UE-25 et/ou aux Etats-Unis aurait un impact légèrement positif sur les surfaces céréalières aux Etats-Unis et un impact légèrement négatif sur les surfaces oléagineuses dans ce pays. Par contraste, l'impact sur les surfaces oléagineuses serait positif dans l'UE-25 et au Canada (dans ce pays, au détriment de la sole céréalière qui diminuerait de plusieurs points de pourcentage).¹⁸ A l'exception de l'Amérique latine et de la zone dite Asie du sud-est qui regroupe l'Indonésie, la Malaisie et les Philippines, l'impact du développement des biocarburants dans l'UE-25 et aux Etats-Unis sur les surfaces en céréales et en oléagineux dans les autres zones du monde serait moindre ; ceci est particulièrement le cas dans les pays de l'Afrique subsaharienne. Néanmoins, l'impact serait toujours positif sous l'effet des augmentations des prix des céréales et des huiles végétales.

¹⁸ L'impact positif sur les surfaces canadiennes en oléagineux serait plus important dans le cas d'un développement des biocarburants dans l'UE-25 (demande d'huiles végétales pour le biodiesel) versus aux Etats-Unis.

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

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

Panel a. Surfaces en céréales

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

Panel b. Surfaces en oléagineux

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

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

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

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

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

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

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

3.21. Les enseignements rapportés dans les points précédents, relatifs aux céréales, sont globalement confirmés par l'examen des résultats de simulations du modèle WEMAC (Benjamin et al., 2007).¹⁹ Néanmoins, les deux modèles aboutissent parfois à des ajustements de certaines variables dont les ampleurs diffèrent de manière notable. Ces écarts permettent de mettre en lumière la sensibilité des résultats à certaines hypothèses. Ainsi, par exemple, les résultats des deux modèles indiquent que le développement des biocarburants dans l'UE-25 et aux Etats-Unis, selon les objectifs d'incorporation déjà actés dans les deux pays ou selon des objectifs renforcés, induirait une augmentation significative des prix mondiaux du blé et du maïs. Mais cette augmentation est toujours plus importante (en particulier pour le prix mondial du maïs) selon les résultats du modèle WEMAC relativement à ceux du modèle OLEOSIM.

3.22. De nombreux facteurs peuvent expliquer ces écarts de résultats. Nous en soulignons deux ici qui nous paraissent essentiels : l'évolution des surfaces cultivées en céréales et oléagineux dans les différentes zones du monde d'une part, l'évolution des productions de viandes dans les différentes zones du monde d'autre part. Le premier facteur influence la réponse de l'offre de céréales et d'oléagineux des différentes zones tandis que le second joue au niveau de la demande de ces produits pour l'alimentation animale dans les différentes zones productrices de viandes. Dans le modèle OLEOSIM, l'évolution de la surface totale cultivée en céréales et oléagineux dans chaque zone considérée est déterminée de façon endogène : elle répond positivement à l'accroissement du produit brut moyen à l'hectare de l'agrégat grandes cultures, l'intensité de la réponse variant d'une zone à l'autre et étant fonction principalement des possibilités d'extension de ces surfaces. Dans le modèle WEMAC en revanche, l'évolution de la surface totale cultivée en céréales et oléagineux est exogène. Il est donc nécessaire de poser des hypothèses sur son évolution dans chaque zone. La comparaison des résultats des deux modèles indique que, du fait du développement des biocarburants dans l'UE-25 et aux Etats-Unis, les surfaces cultivées en céréales et oléagineux dans les différentes zones augmentent significativement plus selon les résultats du modèle OLEOSIM relativement à ceux du modèle WEMAC. Ceci est particulièrement vrai pour la zone Argentine-Brésil. En second lieu, les deux modèles doivent poser des hypothèses sur l'évolution des productions des viandes dans les différentes zones du monde. Or, la demande de céréales, de tourteaux et d'autres coproduits pour l'alimentation animale est généralement très sensible à l'évolution des quantités de viandes produites. Les deux modèles ont adopté des hypothèses proches à cet égard. Mais, alors que le modèle WEMAC utilise les projections du FAPRI (Food and Agricultural Policy Research Institute), OLEOSIM retient une synthèse de ces mêmes projections et de celles de l'OCDE/FAO et d'Oil World. Selon Dronne et al. (2007), le FAPRI projette une production mondiale de viandes sensiblement plus forte que les deux autres institutions.

¹⁹ De façon générale, les résultats présentés ci-après issus du modèle OLEOSIM sont confirmés par ceux dérivés du modèle WEMAC (Benjamin C., Herrard N., Houée-Bigot M., Piot-Lepetit I., Samson E., 2007, Prospective agriculture 2013 : résultats des simulations du modèle WEMAC. INRA, Rennes, Rapport final pour la prospective agriculture 2013).

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

• Enseignements généraux

3.23. L'analyse précédente est complétée par l'examen de l'impact spécifique sur le complexe agricole et agroalimentaire de l'UE-15 d'une incorporation des biocarburants dans cette zone à hauteur de 5,75%. Dans cette perspective, le tableau 3.4 compare les conséquences d'un scénario le trot « *croissance tendancielle, biocarburants à 5,75% dans l'UE, PAC actuelle, accords commerciaux, multilatéraux et bilatéraux, inchangés* » à celles d'un scénario de référence « *croissance tendancielle, demande de biocarburants inchangée dans l'UE, PAC actuelle, accords commerciaux inchangés* ». ²⁰ Ces conséquences peuvent ainsi être résumées :

- (a) Dans le cas du biodiesel, augmentation de la demande communautaire d'huile de colza satisfaite par un accroissement de la production domestique de graines de colza et des importations communautaires d'huile de colza ; suite aux augmentations de la production domestique de graines de colza, accroissement de la production domestique de tourteaux de colza ; par un effet demande à la hausse, augmentation des prix communautaires de l'huile de colza et des graines de colza ; ²¹ par un effet offre à la hausse, diminution du prix communautaire des tourteaux de colza.
- (b) Dans le cas de l'éthanol, augmentation de la demande communautaire de blé et de sucre satisfaite par un accroissement de la production domestique de blé et de betteraves à sucre et une diminution des exportations communautaires de blé et de sucre ; par suite, effet positif sur le prix communautaire du blé et de la betterave à sucre hors quotas (effet demande à la hausse) et effet négatif sur le prix communautaire des résidus de transformation du blé et de la betterave à sucre en éthanol (effet offre à la hausse). ²²
- (c) Impact négligeable sur les productions communautaires de viande bovine, de viande porcine et de viandes de volailles.
- (d) Impact positif sur la valeur ajoutée du secteur agricole, avec de fortes variations entre secteurs (impact très positif pour les grandes cultures céréales et oléagineux ; neutre pour l'ensemble des productions animales). ²³
- (e) Les politiques actuelles de promotion des biocarburants dans l'UE-15 et dans les divers Etats Membres étant essentiellement basées sur des mesures de défiscalisation, la charge du développement des biocarburants repose principalement sur le contribuable communautaire (à hauteur d'environ 10 milliards d'euros). De son côté, le consommateur communautaire pâtit de la hausse des prix domestiques des céréales et des huiles végétales.
- (f) Impact positif sur la valeur ajoutée du secteur agricole communautaire et le revenu du travail agricole nettement plus faible que le coût pour le contribuable communautaire (dans un rapport de 1 à 3 pour la valeur ajoutée, de 1 à 6 pour le seul revenu du travail agricole) ; les autres bénéficiaires sont les propriétaires fonciers (qui peuvent aussi être agriculteurs), l'amont de l'agriculture, et surtout l'étranger (via une augmentation des importations et/ou une diminution des exportations communautaires de produits agricoles à des prix plus élevés).
- (g) Au total, la politique communautaire de promotion des biocarburants permet certes de soutenir la valeur ajoutée du secteur agricole et le revenu du travail agricole (plus particulièrement, la valeur ajoutée et le revenu du travail des producteurs de grandes cultures, céréales, oléagineux et betteraves à sucre), mais l'efficacité d'une telle politique

²⁰ Analyse conduite sur la base de simulations à l'aide du modèle GOAL (Gohin, 2007). Les productions de biocarburants dans les autres zones du monde, y compris les Etats-Unis, sont ici supposées constantes.

²¹ Les prix communautaires des diverses huiles augmentent également de façon significative, par exemple + 39% pour l'huile de palme et + 34% pour l'huile de soja.

²² Le prix domestique des autres céréales (le maïs notamment) augmente également, essentiellement sous l'effet d'une réduction des surfaces induite par le besoin de terres pour la culture de blé et de colza, i.e., un effet substitution à l'offre.

²³ La valeur ajoutée rémunère les facteurs primaires de production (travail, terre et capital), de même que les droits à produire, quotas laitiers et sucriers notamment.

pour l'objectif du soutien des revenus agricoles est limitée, en tout état de cause plus limitée que celle de transferts forfaitaires (paiements découplés) des contribuables vers les producteurs agricoles.

(h) Enfin, création nette d'environ 42 000 emplois dans le secteur agricole de l'UE-15.

• *Quelques limites de l'exercice*

3.24. Les résultats présentés ci-dessus au point 3.23 doivent être considérés avec prudence. Insistons d'abord sur le fait que selon les estimations du modèle GOAL, la production communautaire de biodiesel serait satisfaite prioritairement par recours à la production domestique de graines de colza, mais aussi, et pour des tonnages non négligeables, par des importations accrues d'huile de colza (cf. tableau 3.4, panel a). La question de la capacité du reste du monde à offrir les volumes requis d'huile de colza reste ouverte, notamment par référence aux échanges actuels d'huile de colza où domine un seul acteur majeur à l'exportation, le Canada avec 3,2 millions de tonnes d'équivalent huile de colza exportés en 2005 (Dronne et al., 2007). En outre, la faible utilisation des autres huiles végétales pour la fabrication du biodiesel communautaire est dépendante de contraintes technologiques (huile de palme) ou réglementaires (huile de soja) qui pourraient être moins sévères demain.

3.25. Le deuxième résultat à interpréter avec prudence a trait à l'impact neutre, voire très légèrement positif, sur les productions communautaires des diverses viandes d'une incorporation de biocarburants à 5,75% dans l'UE-15, toutes choses égales par ailleurs (cf. tableau 3.4, panel c). Le coût des rations animales est doublement affecté, positivement par l'augmentation des prix des céréales et des fourrages, négativement par la diminution par des prix des tourteaux protéiques et des résidus de distillation.²⁴ Au niveau agrégé de l'ensemble du secteur agricole communautaire, l'effet du à l'augmentation du prix des céréales dominerait l'effet lié à la diminution des prix des tourteaux et des coproduits de sorte que le prix domestique moyen des aliments composés augmenterait très légèrement, de moins de 1% par rapport au scénario de référence. Néanmoins, d'autres mécanismes joueraient favorablement sur l'offre communautaire de produits animaux : la meilleure valorisation des graisses animales permise par l'accroissement des prix des huiles végétales, la valorisation augmentée des engrais organiques, et le subventionnement croisé des ateliers animaux dans les exploitations mixtes via l'accroissement de la profitabilité des ateliers de grandes cultures (Gohin, 2007).

3.26. En liaison avec le point précédent, il convient de mentionner ici les résultats dérivés du modèle d'offre MOREA défini à l'échelle des régions administratives françaises (Barkaoui et Butault, 2007).²⁵ Selon ce modèle, le développement des biocarburants aurait également un impact positif sur les offres françaises de graines oléagineuses et de céréales (résultat cohérent avec celui issu du modèle GOAL). En revanche, il y aurait diminution de la taille du troupeau allaitant de l'hexagone (résultat différent de celui issu du modèle GOAL) ; en outre, cette évolution négative du cheptel allaitant à l'échelle nationale (-3,5 % relativement au scénario de référence) serait inégalement répartie selon les régions : la baisse serait importante, en niveau et en pourcentage, dans les régions de grandes cultures et dans les régions de l'ouest de la France (Basse-Normandie, Bretagne et Pays de la Loire) ; la baisse serait nettement plus modérée dans les autres régions, par exemple -0,3 % dans les régions du « centre herbager » (Auvergne, Bourgogne et Limousin). Les échelles géographiques d'application des deux modèles GOAL et MOREA diffèrent (l'UE-15 pour le premier, la France pour le second) : les résultats issus de ces deux modèles ne sont donc pas directement comparables. Le point que nous souhaitons souligner ici est le besoin de recherches sur le comportement des exploitations agricoles multi-produits, plus précisément leur comportement en matière du subventionnement éventuel de certains ateliers par une profitabilité accrue dans d'autres ateliers. Ce mécanisme est présent dans le

²⁴ L'augmentation des prix communautaires des fourrages est la conséquence directe d'une concurrence accrue au niveau des utilisations agricoles des terres induite par la croissance de la demande de terres pour la culture de céréales (blé) et d'oléagineux (colza).

²⁵ Barkaoui A., Butault J.-P., 2007, L'évolution des spécialisations régionales en France dans différents scénarios de réforme de la politique agricole : résultats de simulations obtenues à l'aide du modèle MOREA. INRA, Nancy et Agro-ParisTech, Rapport final pour la prospective agriculture 2013.

modèle GOAL (Gohin, 2007) ; il contribue à expliquer l'absence d'impact des biocarburants sur la production communautaire de viande bovine (cf. supra, point 3.20). Ce mécanisme est considéré comme moins important dans le modèle MOREA (Barkaoui et Butault, 2007), ce qui explique la forte diminution du troupeau allaitant dans les régions françaises où les possibilités de reconversion vers les grandes cultures sont importantes (régions du centre, du nord et de l'ouest de la France).

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

Tableau 3.4. Impacts en 2015 sur le secteur agricole et agroalimentaire de l'UE-15 d'une incorporation de biocarburants à hauteur de 5,75% dans l'UE-15

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

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

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

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

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

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

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

Source : Gohin (2007), modèle GOAL.

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

3.28. La France a fixé des objectifs nationaux d'incorporation des biocarburants plus ambitieux (7% en 2010) que ceux de la directive communautaire de 2003 sur les biocarburants (5,75% en 2010). La prospective agriculture 2013 a examiné les conséquences de cet objectif plus ambitieux, supposé toutefois satisfait seulement en 2015, sur les exploitations professionnelles de l'hexagone spécialisées en grandes cultures, i.e., les exploitations des Orientations technico-économiques (OTEX) 13 et 14 du Réseau d'information comptable agricole (RICA). L'analyse a été conduite à l'aide du modèle OSCAR.²⁶

3.29. Les conséquences ont d'abord été examinées à PAC inchangée, plus spécifiquement dans un scénario « *croissance tendancielle, biocarburants à 7% en France, PAC inchangée, accord modéré à l'OMC* ». L'analyse suppose (de façon restrictive ; cf. supra) que le besoin de matières premières nécessaire pour la fabrication des biocarburants français n'est satisfait que par recours à des ressources hexagonales. Sous cette hypothèse, l'impact majeur de ce scénario est d'accroître les surfaces consacrées au colza et au tournesol au détriment des autres cultures, le pois protéagineux en premier lieu. La surface en colza augmenterait de 40% relativement à l'année de base (2004), et plus de 70% de la surface en colza serait dédiée à la production de biodiesel (20% en 2004). Par comparaison, les surfaces en céréales et en betteraves à sucre utilisées pour la fabrication d'éthanol resteraient modestes au regard des surfaces totales consacrées à ces deux cultures (7% dans les deux cas, versus 1% pour le blé et 3% pour les betteraves sucrières dans l'année de base 2004).

3.30. Sur cette base, l'impact majeur d'une réforme de la PAC, comprenant notamment la suppression de la jachère obligatoire, la fin des quotas sucriers et l'inclusion dans le paiement unique découplé des aides directes aux grandes cultures céréalières, oléagineuses et protéagineuses maintenues couplées à l'issue de la réforme de la PAC de 2003, serait d'accroître les surfaces consacrées aux betteraves sucrières et de diminuer encore plus les surfaces en pois protéagineux. Le premier résultat s'explique par l'augmentation de la profitabilité relative des betteraves vis-à-vis des céréales (et des oléagineux) induite par l'intégration dans le paiement unique des aides directes à ces cultures maintenues couplées en 2003. Quant au deuxième résultat, il s'explique en outre par l'inclusion dans le paiement unique du complément spécifique protéagineux.²⁷

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

²⁶ Guindé L., Millet G., Bamière L., Jacquet F., 2007, Analyse de l'impact d'une nouvelle réforme de la PAC et d'une politique de développement des biocarburants sur les exploitations de grandes cultures : simulations à l'aide du modèle OSCAR. INRA, Grignon et Paris, Rapport pour la prospective agriculture 2013.

²⁷ Naturellement, les résultats sont contingents aux hypothèses posées quant aux prix des différentes grandes cultures et des betteraves à sucre. Ces prix sont exogènes dans le modèle OSCAR. En pratique, les prix du modèle OSCAR dans un scénario donné sont ceux déterminés de façon endogène dans le même scénario par le modèle GOAL (Gohin, 2007).

3.32. De façon générale, les scénarios considérés dans le cadre de cette sous-section III.3 montrent l'impact potentiel de la demande en biodiesel sur les surfaces en oléagineux (colza et tournesol), et sur la part des surfaces en oléagineux qui serait destinée à un usage énergétique. Si la demande française en biodiesel n'est satisfaite qu'à partir de ressources domestiques, de nombreuses exploitations de grandes cultures buteront sur les contraintes agronomiques qui recommandent de limiter la part en colza à 25% de la sole totale (dans les scénarios considérés ci-dessus, cette contrainte a été affaiblie en permettant la culture du colza au-delà de cette limite, mais avec des rendements et des marges plus faibles, et pour un maximum de 40% des terres emblavées en colza). Dit autrement, une pénétration élevée du biodiesel en France et dans l'UE ne pourra se faire sans recours aux importations (de graines d'oléagineux, d'huiles végétales, voire de biodiesel).²⁸

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

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

4.1. L'issue des négociations multilatérales du cycle de Doha est toujours incertaine à la date de rédaction du présent rapport (23 septembre 2007). La prospective agriculture 2013 s'est néanmoins attachée à examiner les conséquences d'un succès de ces négociations, plus spécifiquement (i) d'un accord modéré selon la proposition communautaire d'octobre 2005 et (ii) d'un accord plus ambitieux selon la proposition du G-20 de l'automne 2005. Ces deux propositions incluent la suppression des subventions à l'exportation. Elles comprennent également un engagement à réduire le soutien interne ayant des effets de distorsion sur les échanges, disposition non contraignante pour l'UE compte tenu de la réforme de la PAC de 2003, plus spécifiquement du découplage de la politique communautaire de soutien des revenus agricoles. Elles diffèrent donc essentiellement par un engagement à une plus grande ouverture du marché communautaire des produits agricoles et agroalimentaires dans la proposition du G-20 relativement à celle de l'UE (pour plus de précisions, voir le rapport de synthèse des résultats quantitatifs des modèles ; référence précisée dans la note de bas de page n° 2).

4.2. Un accord multilatéral agricole à l'OMC dans le cadre du cycle de Doha aurait un impact positif sur l'ensemble de l'économie française et communautaire au détriment du secteur agricole et du secteur agroalimentaire (répartition plus efficace des ressources productives par réallocation du secteur agricole et du secteur agroalimentaire vers les autres secteurs de l'économie, i.e., les autres industries et les services). Ce double impact, négatif pour l'agriculture et l'agroalimentaire, positif pour le reste de l'économie, serait plus important si l'accord est ambitieux (proposition du G-20) relativement au cas où il est modéré (proposition communautaire) : plus généralement, ce double impact serait d'autant plus important que la protection tarifaire sur les importations communautaires de produits agricoles et agroalimentaires est réduite.²⁹

4.3. Les gains de Produit intérieur brut (PIB) et de bien-être pour la France et l'UE seraient toutefois relativement limités (cf. tableau 4.1).³⁰ Ainsi, dans le cas d'un accord multilatéral modéré, le PIB de la France augmenterait de 0,17% et celui de l'UE-14 de 0,23% ; le bien-être augmenterait de 0,12% dans l'hexagone et de 0,19% à l'échelle de l'ensemble des quatorze autres pays de l'UE-15 (comparaison d'un scénario le trot « *croissance tendancielle, biocarburants inchangés, PAC*

²⁸ Le corollaire de ce résultat est que les coûts d'opportunité du colza et du tournesol énergétiques augmentent de façon très importante quand le taux d'incorporation du biodiesel passe de 7 à 10% (respectivement, de + 12,1% et de + 17,0% dans le scénario « croissance tendancielle, biocarburants à 10%, réforme de la PAC, accord modéré à l'OMC » relativement au scénario « croissance tendancielle, biocarburants à 7%, réforme de la PAC, accord modéré à l'OMC ».

²⁹ Résultats du modèle MIRAGE (Gouel et Laborde, 2007). Les deux accords multilatéraux incluent des réductions des droits de douane sur les produits industriels (selon une formule suisse avec un coefficient de 10) et les services (réduction linéaire de 15%).

³⁰ Ces gains ne seraient toutefois pas négligeables compte tenu de la relative modestie de l'accord.

inchangée, accord modéré à l'OMC » relativement à un scénario le trot « *croissance tendancielle, biocarburants inchangés, PAC inchangée, accords commerciaux inchangés* »).

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

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

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

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

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

4.5. En outre, les effets négatifs sur l'agriculture et l'agroalimentaire en France et dans l'UE seraient inégalement répartis entre produits (cf. tableau 4.2). De façon générale, l'impact contraire sur un produit donné sera d'autant plus important que ce dernier bénéficie de restitutions à l'exportation et/ou est protégé à l'importation sur le sol communautaire. Ainsi, la production française de viande bovine baisserait de près de -5,9% alors que les productions françaises de viandes blanches ne baisseraient que de -1,7% ;³¹ de même, la production française de sucre diminuerait de -3,3%, celle de blé de -3,7%, celle des autres céréales de -3,5%, alors que la production de graines oléagineuses augmenterait de 0,6%. Les évolutions des valeurs ajoutées obéissent à la même règle : la valeur ajoutée baisserait de -5,8% dans l'élevage bovin viande français, mais de -1,6% seulement dans les élevages hors-sol (porcs et volailles) ; elle diminuerait de -5,5% dans le secteur des céréales et serait stable dans celui des oléagineux.³²

³¹ Les résultats issus du modèle MOREA (Barkaoui et Butault, 2007) confirment que le secteur de la viande bovine serait très négativement affecté par un accord à l'OMC, avec un recul du cheptel allaitant hexagonal de - 7,5 % relativement à un scénario « croissance tendancielle, biocarburants à 5,75% dans l'UE, PAC inchangée, accords commerciaux inchangés ». Il y aurait diminution du cheptel allaitant dans toutes les régions administratives.

³² De façon générale, les résultats issus du modèle d'équilibre général calculable mondial MIRAGE sont confirmés par ceux dérivés du modèle d'offre MOREA défini à l'échelle des régions administratives françaises (Barkaoui et Butault, 2007).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4.10. La situation utilisée comme base de comparaison correspond à une projection en 2015 de l'agriculture de l'UE-15 dans un scénario « *croissance tendancielle, biocarburants inchangés, PAC inchangée, accords commerciaux, multilatéraux et bilatéraux, inchangés* » simulé à l'aide du modèle GOAL (Gohin, 2007). Cette base de comparaison est décrite dans la colonne 2 du tableau 4.3. On vérifie, (i) qu'un accord à l'OMC (proposition communautaire d'octobre 2005) a un impact négatif sur l'agriculture communautaire (colonne 3 du tableau 4.3) et au contraire, (ii) que le développement des biocarburants à 5,75% dans l'UE a un impact globalement positif sur l'agriculture communautaire (colonne 4 du tableau 4.3).³³

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

³³ Cette section 4 utilise les résultats de simulations réalisées à l'aide de deux modèles, MIRAGE (Gouel et Laborde, 2007) et GOAL (Gohin, 2007). Les deux modèles aboutissent à des effets qui vont dans le même sens, mais différent de par leur ampleur : de façon générale, le modèle GOAL amplifie les effets contraires sur l'agriculture communautaire d'un accord à l'OMC relativement au modèle MIRAGE (ou, de manière équivalente, le modèle MIRAGE minimise les effets contraires relativement au modèle GOAL). Ceci est particulièrement vrai pour les produits sous quotas de production, i.e., le lait et le sucre dans l'UE.

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

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

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

Source : Gohin (2007), modèle GOAL.

4.12. Les scénarios correspondant à la mise en œuvre de la proposition communautaire d'octobre 2005 à l'OMC sans ou avec développement simultané des biocarburants dans l'UE autorise le classement de 8% des lignes tarifaires agricoles en produits sensibles avec moindre réduction des droits de douane.³⁴ Dans le scénario avec développement des biocarburants, le bioéthanol n'est pas considéré comme sensible ; la réduction du droit de douane qui lui est appliquée à l'importation sur le sol communautaire est donc pleine, i.e., 50%. Cette baisse de la protection autorise des importations de bioéthanol à hauteur de 1,4 million de tonnes, chiffre qui correspond à 19% de la consommation domestique de bioéthanol en 2015. Par comparaison, dans le scénario de développement des biocarburants dans l'UE sans accord à l'OMC, les importations communautaires de bioéthanol sont nulles (la protection tarifaire est dissuasive).³⁵

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

4.14. Au total, il apparaît donc que le développement des biocarburants à 5,75% dans l'UE permet seulement d'atténuer l'impact négatif sur l'agriculture communautaire d'un accord à l'OMC dans le

³⁴ En pratique, les réductions de droits de douane appliqués aux produits agricoles sensibles ont été supposées 50% plus faibles que celles appliquées aux biens agricoles non classés comme sensibles. Il s'agit là d'une hypothèse dans la mesure où les incertitudes sont très grandes sur cette question des produits sensibles et leur traitement : pourcentage de lignes tarifaires pouvant être considérées comme sensibles ; réduction des droits de douane pour les produits sensibles ; création et/ou augmentation de quotas tarifaires à droits plus faibles si un produit est classé comme sensible de façon à garantir néanmoins un accès minimal au marché, etc. C'est notamment parce que la proposition du G-20 à l'OMC limite le pourcentage de lignes tarifaires sensibles à 4% que son impact contraire sur l'agriculture communautaire est plus important que celui de la proposition communautaire à l'OMC (cf. tableau 4.2).

³⁵ Cf. point 3.27 dans lequel nous avons déjà abordé la question des facteurs qui pourraient permettre une augmentation des importations communautaires de bioéthanol pour satisfaire la demande de bioéthanol dans cette zone.

cadre du cycle de Doha selon la proposition communautaire d'octobre 2005. Néanmoins, pour les producteurs de grandes cultures, l'impact négatif de l'accord multilatéral serait plus compensé.

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

Section V. La PAC et son évolution

5.1. Les points à l'ordre du jour du bilan de santé de la PAC incluent la suppression du modèle historique de mise en œuvre des Droits à paiement unique (DPU) et l'obligation, sans doute de façon progressive, à mettre en œuvre le découplage selon le modèle dit régionalisé ou mutualisé ; la suppression de la possibilité de maintenir couplées certaines aides à l'hectare (grandes cultures COP) et/ou à la tête de bétail (élevage herbivore) ; la suppression du gel des terres obligatoires ; la modulation obligatoire des aides directes du premier pilier à un taux de 20% ; l'annonce de la fin des quotas laitiers et la définition des modalités de sortie du régime des quotas laitiers (« atterrissage en douceur ») ; etc. Cette liste n'est pas exhaustive.³⁶

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

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

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

³⁶ On ne discutera pas ici de « la simplification de la PAC » qui est également à l'ordre du jour du bilan de santé (notamment via la transformation des diverses Organisations communes de marché (OCM) en une OCM unique - proposition de la Commission européenne d'ores et déjà acceptée, en date du 11 juin 2007). Nul ne contestera le bien fondé de la simplification. On soulignera néanmoins le danger à introduire des changements sous ce libellé qui iraient au-delà de la stricte simplification administrative : non pas que de tels changements ne sont pas souhaitables, mais parce qu'il convient alors de définir les objectifs visés via ces changements.

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

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

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

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

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

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

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

Source : Gohin (2007), modèle GOAL.

5.7. Détaillons maintenant les ajustements à l'œuvre sur les marchés du lait et des produits laitiers. La suppression de l'intervention sur le beurre et la poudre de lait écrémé, l'élimination des restitutions et la fin des aides à l'écoulement domestique des produits laitiers (600 millions d'euros en 2015 selon le scénario de référence) conduisent à une baisse du prix domestique du lait à la ferme d'un peu moins de -15% : au nouveau prix du lait de 204 euros par tonne, l'offre domestique de lait, qui n'est plus contrainte par les quotas, s'établit à 116 millions de tonnes. La répartition entre les différents produits laitiers de ce tonnage de lait quasiment stable s'effectue au détriment du beurre et de la poudre de lait écrémé, au bénéfice de la poudre de lait entier et des fromages. Pourquoi ? Le scénario suppose la fin du régime de l'intervention sur le beurre et la poudre de lait écrémé. Il suppose en outre que la fin de l'intervention sur ces deux produits implique la fin des subventions à l'exportation pour ces deux produits. Par suite, l'UE ne peut désormais exporter du beurre et de la poudre de lait écrémé qu'au cours mondial. Pour cela, une forte baisse du prix communautaire du beurre est nécessaire (-28,3%), alors qu'il suffit d'une diminution très modeste (-0,9%) du prix intérieur de la poudre de lait écrémé. La baisse du prix du beurre entraîne une diminution de la production domestique de ce bien (-4,2%). Si la production communautaire de poudre de lait écrémé diminue également, c'est plus par un effet de jointure à l'offre entre production de beurre et production de poudre de lait écrémé, que par un effet de baisse de prix. Comme la production communautaire de lait est quasiment stable, à ces baisses de productions de beurre et de poudre de lait écrémé, correspondent des hausses des volumes de poudre de lait entier (+19,2%) et de fromages (+1,2%).³⁷

5.8. Les productions domestiques des différentes céréales baisseraient légèrement, d'environ -1% ; celles de graines oléagineuses augmenteraient, un peu plus fortement en pourcentage (+2,6% pour le

³⁷ L'hypothèse de suppression des restitutions sur les produits laitiers conditionne les ajustements à l'œuvre sur les marchés communautaires des différents produits laitiers, plus particulièrement celui du beurre. L'alternative aurait été de supposer l'emploi de restitutions toujours possible et considérer que l'élimination de celles-ci relevait des aspects commerciaux, plus spécifiquement d'un accord agricole dans le cadre du cycle Doha. De façon générale, conserver la possibilité de subventionner les exportations de beurre dans le scénario ici considéré de réforme de la PAC sans accord à l'OMC aurait pour effet principal premier de limiter l'ajustement à la baisse du prix communautaire du beurre. Par suite, la baisse du prix du lait à la ferme serait elle aussi plus faible et l'augmentation de la production laitière plus importante.

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

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

5.10. La question de l'évolution des revenus agricoles sous l'effet d'une nouvelle réforme de la PAC fait l'objet d'une analyse spécifique dans le cas français à partir de données d'exploitations du RICA (Chatellier, 2007 ; cf. sous-section V-5).³⁸ Nous avons déjà montré que le développement à 5,75% des biocarburants dans l'UE avait pour effet d'accroître la valeur ajoutée hors aides du secteur agricole de l'UE-15 d'un peu plus de 3 milliards d'euros par rapport à un scénario de référence sans développement des biocarburants dans l'UE (cf. sous-section III-2). Cette augmentation bénéficiait presque exclusivement aux producteurs de céréales, de graines oléagineuses et de betteraves à sucre. Partant de cette situation, quels seraient les effets sur les valeurs ajoutées, toujours hors aides, de la proposition de réforme de la PAC ici considérée. Les deux secteurs / produits qui subiraient les plus fortes baisses sont le lait (baisse du prix d'un peu moins de -15% pour une augmentation de la production de 0,5%) et le sucre (baisse de la production de betteraves sucrières d'un peu plus de -9% conjuguée à une diminution du prix domestique de celles-ci d'un peu moins de -7%) : rappelons que ces baisses sont pour partie liées à l'hypothèse adoptée de fin de l'intervention dans les deux secteurs du lait et du sucre et fin des restitutions ; dit autrement, les baisses de valeur ajoutée hors aides dans les secteurs du lait et du sucre auraient été de plus faible ampleur si l'emploi de restitutions avait été autorisé, emploi qui aurait limité la diminution des prix domestiques du beurre (et donc du lait à la ferme) et des betteraves à sucre. Les valeurs ajoutées hors aides découplées des autres secteurs / produits seraient nettement moins affectées, y compris dans le secteur de l'élevage bovin viande : certes, la production de gros bovins diminuerait de -2,7%, mais le prix de ces derniers augmenterait de +6,9%. Au total, c'est surtout par la baisse non compensée de 35% du paiement unique que les valeurs ajoutées, aides découplées incluses cette fois, de même que les revenus bruts d'activité agricole, seraient affectées par le scénario de réforme de la PAC ici considéré : la réduction de -35% du paiement unique dans un scénario de découplage total de toutes les aides du premier pilier représente en effet un peu plus de 10 milliards d'euros, chiffre qu'il est intéressant de comparer avec le gain de valeur ajoutée agricole (hors aides) induit par le développement à 5,75% des

³⁸ Chatellier V., 2007, La sensibilité des exploitations agricoles françaises à une modification des budgets et des instruments de soutien. INRA, Nantes, Rapport pour la prospective agriculture 2013.

biocarburants, soit 3,2 milliards d'euros : il y a donc un écart de 1 à 3 entre le gain de valeur ajoutée (revenu) qu'apporterait un développement à 5,75% des biocarburants dans l'UE et la réduction de valeur ajoutée (revenu) qu'entraînerait une diminution non compensée de -35% du paiement unique (dans l'hypothèse d'un découplage total). Quant à la modulation à 20% du paiement unique, son effet est quasi-exclusivement redistributif (nous avons en effet supposé que le fruit de la modulation était entièrement réalloué) ; les conséquences de cette redistribution dépendront de la manière dont seront réalloués les fonds (cf. infra).

5.11. Nous poursuivons en examinant comment l'analyse développée ci-dessus des conséquences d'une réforme en profondeur de la PAC sont affectées, (i) par le maintien d'instruments de régulation des marchés dans le secteur herbivore (quotas laitiers et PMTVA) et/ou, (ii) par un succès des négociations du cycle de Doha (proposition communautaire d'octobre 2005). Auparavant, insistons sur la sensibilité des impacts sur les valeurs ajoutées hors aides et les revenus agricoles aux niveaux et aux évolutions des prix agricoles dans l'UE (cf. point 5.10) : toutes choses égales par ailleurs, une augmentation de 10 euros du prix communautaire du blé a pour effet d'accroître les recettes, les valeurs ajoutées et les revenus dans ce secteur / sur ce produit d'un peu moins d'un milliard d'euros ; de même, une baisse de -5% du prix du lait à la ferme a pour effet de réduire les recettes, les valeurs ajoutées hors aides et les revenus dans ce secteur / sur ce produit d'un peu moins de -1,4 milliard d'euros ; etc. Ces chiffres doivent être mis en regard des valeurs ajoutées (hors aides) dans les différents secteurs / produits agricoles, aux alentours de 20 milliards d'euros à la fois pour chaque secteur des grandes cultures (céréales et oléagineux) et du lait.

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

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

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

5.13. De façon générale, les « mêmes » critères peuvent être avancés pour supprimer le couplage à la vache allaitante (en passant, si telle devait être la décision, l'optimum ne serait pas de supprimer cette possibilité, mais de mettre à zéro le taux de recouplage à la PMTVA : de la sorte, il serait plus facile, si nécessaire, de revenir sur la décision si celle-ci s'avérait trop dommageable) : simplification,

liberté dans les choix de produits, orientation de ces choix par les signaux de marché que sont les prix, etc. Les « mêmes » bémols peuvent également être énoncés, notamment eu égard au rôle territorial de la production bovine, plus spécifiquement de l'élevage allaitant, dans des zones où en outre les possibilités de diversification vers d'autres productions sont limitées (à cause du climat, de la topographie, etc.).

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

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

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

Tableau 5.2. Impacts en 2015 sur les marchés communautaires du lait, des produits laitiers et de la viande bovine d'une réforme en profondeur de la PAC avec maintien des quotas laitiers et de la PMTVA
Comparaison en 2015 d'un scénario « croissance tendancielle, biocarburants à 5,75% dans l'UE, réforme 2 de la PAC, accords commerciaux inchangés » et d'un scénario « croissance tendancielle, biocarburants à 5,75% dans l'UE, réforme 1 de la PAC, accords commerciaux inchangés », en % relativement à un scénario de référence « croissance tendancielle, biocarburants à 5,75% dans l'UE, PAC inchangée, accords commerciaux inchangés »

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

Source : Gohin (2007), modèle GOAL.

5.17. Au total, on retiendra que le maintien des quotas laitiers et de la PMTVA permet, en quelque sorte, de reproduire les situations des marchés communautaires du lait et des produits laitiers, de la viande bovine et des bovins viande, qui auraient été obtenus dans un scénario de référence sans réforme de la PAC (scénario « croissance tendancielle, biocarburants à 5,75% dans l'UE, PAC

inchangée, accords commerciaux inchangés »). Il reste maintenant à vérifier la robustesse de cette conclusion à la conclusion du cycle de Doha par un accord incluant la suppression des restitutions et une réduction de la protection (proposition communautaire d'octobre 2005). A cette fin, nous présentons d'abord les impacts d'un tel accord à l'OMC sur le complexe agricole et agroalimentaire communautaire dans l'hypothèse d'une réforme en profondeur de la PAC étendue aux productions végétales et animales, y compris les productions bovines (« *réforme 1 de la PAC* »). Ensuite, nous analyserons dans quelle mesure le maintien des quotas laitiers et de la PMTVA permettrait d'atténuer, si nécessaire, certains effets contraires, en premier lieu pour les exploitations de bovins lait et viande (« *réforme 2 de la PAC* »).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Source : Gohin (2007), modèle GOAL.

5.19. L'accord à l'OMC dans le cadre du cycle de Doha aggraverait les impacts négatifs de la réforme en profondeur de la PAC étendue aux produits végétaux et animaux sur les productions domestiques des différentes viandes : l'accentuation de la baisse serait nettement plus prononcée pour les viandes rouges que pour les viandes blanches (cf. tableau 5.3, panel a).³⁹ Ceci s'explique essentiellement par

³⁹ Déclinée à l'échelle de l'hexagone, la baisse du cheptel allaitant induite par une réforme de la PAC incluant la suppression des diverses primes animales (incluses dans les DPU) conjuguée à un accord à l'OMC serait de - 9,5 % relativement à un

la baisse des droits de douane incluse dans l'accord à l'OMC qui conduit à des accroissements des importations des diverses viandes, notamment de viande bovine (cf. tableau 5.3, panel b). L'augmentation très importante des importations des viandes rouges entraîne une diminution des prix domestiques de ces viandes alors que sans accord à l'OMC, les prix domestiques des viandes rouges augmentaient (cf. tableau 5.3, panel c). Diminution des volumes offerts et des prix domestiques se conjuguent pour dégrader, très significativement, la valeur ajoutée hors aides dans les secteurs des viandes rouges : dans le cas de l'élevage bovin, l'effet additionnel de l'accord à l'OMC serait de diminuer la valeur ajoutée hors aides d'environ -2,6 milliards d'euros, soit environ 18% (effet identique en pourcentage pour les ovins et les caprins). Soulignons en outre que ces effets contraires sur les viandes bovine, ovine et caprine ont lieu en dépit du classement de ces dernières dans la catégorie des produits sensibles à l'OMC.

Tableau 5.4. Impacts en 2015 sur les marchés communautaires du lait et des produits laitiers d'une réforme en profondeur de la PAC dans l'hypothèse d'un accord à l'OMC (proposition communautaire d'octobre 2005)
Comparaison en 2015 d'un scénario « croissance tendancielle, biocarburants à 5,75% dans l'UE, réforme 1 de la PAC, accords commerciaux inchangés » et d'un scénario « croissance tendancielle, biocarburants à 5,75% dans l'UE, réforme 1 de la PAC, accord modéré à l'OMC », en niveau et en % relativement à un scénario de référence « croissance tendancielle, biocarburants à 5,75% dans l'UE, PAC inchangée, accords commerciaux inchangés »

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

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

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

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

Source : Gohin (2007), modèle GOAL.

5.20. Par comparaison, les effets additionnels d'un accord à l'OMC sur les marchés communautaires du lait et des produits laitiers apparaissent plus limités. Pour une part, cela vient du fait que le scénario de réforme de la PAC sans accord à l'OMC comprenait déjà la fin des restitutions à l'exportation sur ce produit ; un ajustement important du prix domestique du beurre et par suite, du prix domestique du lait à la ferme, était requis pour équilibrer les marchés communautaires du lait et des produits laitiers suite à la réforme de la PAC (cf. point 5.7). Sur cette base, quelles sont les effets additionnels induits par un accord multilatéral, notamment la diminution des droits de douane ? La baisse du prix domestique du prix du beurre serait légèrement plus faible en cas d'accord à l'OMC (-25,6% par rapport au scénario de référence) que dans une situation où il n'y a pas d'accord (-28,3%). Ceci vient en pratique du fait que le prix mondial du beurre est plus élevé en cas d'accord à l'OMC (1 832 euros par tonne) relativement à une situation où il n'y a pas d'accord (1 766 euros par tonne). Par suite, « l'ajustement requis » du prix initial du beurre dans l'UE est plus faible quand il y a accord relativement à la situation où il n'y a pas d'accord (cf. tableau 5.4, panel b).⁴⁰ Ce moindre ajustement requis se retrouve au niveau du prix du lait à la sortie de l'exploitation qui diminue de -11,7% en cas d'accord à l'OMC versus de -14,8% quand il n'y a pas d'accord à l'OMC. Si la production laitière baisse (-0,7%) en cas d'accord alors qu'elle augmentait (+0,5%) quand il n'y avait pas d'accord, bien que le prix du lait soit plus élevé dans le premier cas (212 euros par tonne) que dans le second (204

scénario de référence « croissance tendancielle, biocarburants à 5,75% dans l'UE, PAC inchangée, accords commerciaux inchangés » (résultat dérivé du modèle MOREA ; Barkaoui et Butault, 2007).

⁴⁰ Dans les deux scénarios de réforme de la PAC, sans ou avec accord à l'OMC, prix domestique et mondial du beurre sont égaux à l'équilibre final.

euros par tonne), c'est parce que le prix des coproduits de la production laitière (veaux et autres bovins) sont moins élevés en cas d'accord à l'OMC relativement à un régime où il n'y a pas d'accord : le prix de la viande de veau serait de 7 796 euros en cas d'accord (baisse de -1,4% par rapport au scénario de référence) et de 8 327 euros par tonne dans un régime sans accord (hausse de 5,3% par rapport au scénario de référence).⁴¹ En cas de réforme en profondeur de la PAC étendue aux produits végétaux et animaux et d'accord simultané à l'OMC, baisse du prix du lait à la ferme et diminution de la production laitière se conjuguent pour dégrader la valeur ajoutée hors aides dans le secteur laitier ; en outre, les éleveurs laitiers souffriraient également d'une moindre valorisation sur les marchés de leurs coproduits, veaux et autres bovins.

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

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

Panel a. Productions domestiques (en milliers de tonnes)

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

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

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

Source : Gohin (2007), modèle Goal.

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

⁴¹ Un autre effet joue négativement sur la production laitière, à savoir la contraction globale du secteur agricole qui réduit les rémunérations des facteurs de production travail et capital et par suite, limitent les possibilités de subventionnement croisée d'une activité donnée (par exemple, la production laitière) par une autre activité (par exemple, la production de bovins viande ou la celle de grandes cultures) dans les exploitations mixtes. Pour plus de détails sur ce mécanisme, voir Gohin (2007), Annexe 1.'

accord à l'OMC. Les substitutions entre les différentes céréales à l'offre et à la demande, notamment à la demande pour l'alimentation animale, font que la baisse du prix domestique du blé s'étend aux autres céréales : les prix domestiques de ces dernières baissent donc, mais dans de moindres proportions que le prix domestique du blé car les impacts ne sont qu'indirects.⁴²

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

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

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

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

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

⁴² Les importations communautaires de maïs sont identiques dans les trois scénarios tendanciels, de réforme de la PAC sans accord à l'OMC, et de réforme de la PAC avec accord à l'OMC. En pratique, ces importations se font uniquement à l'intérieur de contingents tarifaires contraignants ; l'accord multilatéral ne permet pas le développement d'importations en dehors de ces contingents, le maïs étant considéré comme produit sensible et donc soumis à une réduction tarifaire moindre.

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

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

5.27. Le maintien de la PMTVA, des quotas laitiers et des aides à l'écoulement intérieur du beurre et de la poudre de lait écrémé permet d'atténuer les effets contraires d'un accord modéré à l'OMC sur la production domestique de viande bovine, au prix néanmoins d'une (légère) aggravation de la baisse du cours intérieur de la viande bovine ;⁴³ cette baisse est liée au supplément d'offre dans un régime où la diminution des droits de douane contenue dans l'accord multilatéral permet aux importations de viande bovine d'être compétitives sur le marché communautaire. Dans la mesure où l'accord à l'OMC oblige à ne plus recourir aux subventions aux exportations, la meilleure tenue du prix du lait s'explique essentiellement par le maintien des aides à l'écoulement intérieur de la poudre de lait écrémé ; ce soutien à la demande intérieure de poudre de lait écrémé permet de limiter la baisse du prix domestique de ce bien et, par suite, la baisse du prix domestique du lait à la sortie de l'exploitation. Cette meilleure tenue du prix du lait est toutefois insuffisante pour maintenir les quotas laitiers contraignants au niveau agrégé de l'UE-15, ceci en raison de la baisse des prix des coproduits de l'activité laitière, veaux et gros bovins. En résumé, les instruments de la PMTVA et des quotas laitiers seraient nettement moins efficaces (en termes de maintien des productions domestiques et des prix intérieurs) dans l'hypothèse d'un accord à l'OMC relativement à un régime où les échanges sont toujours régis par l'Accord agricole du cycle de l'Uruguay (cf. sous-section V-2, point 5.17). Dans le cas de la production bovine, ceci est principalement dû à la baisse de la protection et aux importations de viande bovine que cette baisse autorise. Dans le cas du lait et des produits laitiers, la moindre efficacité dans un régime d'accord à l'OMC est d'abord liée au fait qu'il est impossible de recourir aux restitutions pour équilibrer le marché communautaire du beurre.

⁴³ Les résultats dérivés du modèle d'offre MOREA développé à l'échelle des régions administratives françaises confirment l'enseignement, à savoir le maintien de la PMTVA a un impact positif sur la taille du cheptel allaitant ; L'impact serait en outre plus important dans les simulations issues du modèle MOREA que dans celles dérivées du modèle GOAL (rappelons que les résultats de ces deux modèles s'appliquent à des entités géographiques différentes, la France pour le modèle MOREA, l'UE-15 pour le modèle GOAL).

Tableau 5.6. Impacts du maintien de la PMTVA et des quotas laitiers dans l'hypothèse d'une réforme de la PAC accompagnée d'un accord à l'OMC

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

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

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

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

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

Source : Gohin (2007), modèle Goal.

V-5. Réforme de la PAC et revenus agricoles

5.28. Nous poursuivons l'analyse en examinant les conséquences sur les revenus agricoles des exploitations professionnelles françaises d'une nouvelle réforme de la PAC, plus spécifiquement des aspects budgétaires de la réforme, i.e., la régionalisation / mutualisation du paiement unique, sa modulation obligatoire à 20% et sa diminution non compensée de -35%.⁴⁴ L'attention est centrée sur

⁴⁴ Chatellier V., 2007, La sensibilité des exploitations agricoles professionnelles françaises à une modification des budgets et des instruments de soutien. INRA, Nantes, rapport (provisoire) pour la prospective agriculture 2013.

les revenus tirés de l'activité agricole ; ne sont pas pris en compte les revenus des activités non agricoles des ménages agricoles.⁴⁵

• *Situation de référence*

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

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

• *Découplage total*

5.30. Relativement à la situation décrite ci-dessus au paragraphe 5.29 ci-dessus, le découplage total de la politique des soutien des revenus agricoles, à budget constant, aurait pour conséquences principales (pour ce qui est des effets revenu ; cf. tableau 5.7) : (a) d'accroître le paiement unique moyen par exploitation (de 16 500 à 23 100 euros) ; (b) d'augmenter le poids du paiement unique dans l'ensemble des aides directes (de 57 à 80%), et de diminuer la variabilité entre exploitations de ce ratio ; et (c) d'augmenter le paiement unique par hectare (de 234 à 327 euros) et de diminuer la variabilité entre types d'exploitations des montants de paiement unique rapportés à l'hectare.⁴⁶

⁴⁵ L'indicateur de revenu retenu est le Résultat courant avant impôt (RCAI). Ce dernier est ainsi calculé : Production agricole en valeur (nettes des achats d'animaux), moins les consommations intermédiaire, moins les fermages, moins les assurances, plus les rabais, ristournes et remises, moins les impôts et taxes, moins les charges de personnel, plus le remboursement forfaitaire de la TVA, plus les subventions d'exploitation, plus les indemnités d'assurance, moins les dotations aux amortissements, moins les charges financières, plus les transferts de charges, plus les autres produits de gestion courante, et plus les produits financiers.

⁴⁶ Par construction ici, le revenu d'une exploitation agricole donnée est identique que les aides directes du premier pilier soient partiellement ou totalement découplées (raisonnement statique, toutes choses égales par ailleurs).

Tableau 5.7. Les revenus des exploitations agricoles professionnelles françaises (modèle historique d'application sous les hypothèses d'un découplage partiel versus total)
Montants en euros ; (1) poids du DPU en % de l'ensemble des aides directes des premier et deuxième piliers

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

Source : Chatellier (2007).

• Régionalisation / mutualisation du DPU ⁴⁷

5.31. La régionalisation du DPU mise en œuvre à l'échelle des régions administratives françaises aurait pour effet premier d'homogénéiser (par construction) le paiement unique par exploitation pour toutes les unités d'une même région administrative. Toutefois, les montants de paiement unique par hectare resteraient significativement différents selon les régions. Plus intéressant est le fait qu'une catégorie donnée d'exploitations (catégories définies selon l'orientation productive) pourrait, en fonction de la localisation, enregistrer une perte ou un gain de revenu : les unités bovins viande enregistreraient une perte de revenu de -600 euros en moyenne nationale ; dans certaines régions, les pertes de revenu seraient nettement plus grandes (-10 000 euros en Franche-Comté, -6 000 en Bretagne, -5 000 en Auvergne) ; dans d'autres régions, les revenus des producteurs de bovins viande augmenteraient, de +800 euros en Basse-Normandie, de +1 200 euros en Rhône-Alpes et de +1 800 euros en Picardie (par exemple). En moyenne nationale, les bénéficiaires seraient les producteurs d'ovins et de caprins (+7 300 euros d'aides découplées, donc ici de revenu), les éleveurs hors-sol (+1 200 euros de revenu) et les producteurs de bovins lait (+500 euros de revenu) : au sein de cette dernière catégorie d'exploitations, les producteurs de bovins lait spécialisés dits herbagers (surface en maïs fourrage inférieure à 10% de la Superficie fourragère principale - SFP) gagneraient près de +6 700 euros de revenu, alors que les producteurs de bovins lait spécialisés mais ayant une surface en maïs fourrage non limitée (supérieure à 30% de la SFP) subiraient une perte de revenu de -3 600 euros. En moyenne nationale, les perdants seraient les producteurs de grandes cultures COP (-2 100 euros) et ceux de bovins viande (-600 euros) : au sein de cette dernière catégorie d'exploitations, les éleveurs de bovins viande dits spécialisés enregistreraient une perte de revenu de -1 100 euros, alors que les éleveurs dits diversifiés subiraient une perte limitée à -100 euros ; en outre, alors que les éleveurs de bovins viande dits diversifiés de grande dimension économique subiraient une perte de revenu de -1 300 euros, ceux des petites dimensions économiques enregistreraient un gain, par exemple de +3 400 euros pour ceux qui ont une dimension économique inférieure à 30 Unités de dimension économique (UDE).

5.32. Les quelques chiffres présentés ci-dessus permettent de tirer l'enseignement suivant : la régionalisation / mutualisation des DPU, peut-être, pourquoi pas, mais pour quel(s) objectif(s) ? Pas pour un objectif de réduction de la variabilité entre catégories d'exploitations des revenus, donc de plus grande équité dans la distribution des aides du premier pilier. Ceci peut être illustré sur la base de l'exemple suivant : dans la situation de référence, les exploitations de bovins viande ont un revenu moyen de 23 200 euros et les exploitations de bovins lait un revenu moyen de 31 500 euros ; dans l'hypothèse où la régionalisation serait appliquée à l'échelle des régions administratives, le revenu

⁴⁷ La régionalisation est mise en œuvre sous l'hypothèse d'un découplage total des aides directes du premier pilier.

moyen pourtant plus faible des exploitations de bovins viande diminuerait (de -600 euros), alors que le revenu moyen pourtant plus élevé des exploitations de bovins lait augmenterait (de +500 euros). Autre exemple, la mutualisation augmenterait (très légèrement, de +100 euros) le revenu moyen des exploitations vitivinicoles qui ont pourtant, dans la situation de référence, le niveau maximal de revenu (42 500 euros). Enfin, le revenu moyen des producteurs de grandes cultures baisserait de -2 100 euros à partir d'un niveau de référence inférieur à la moyenne nationale, 23 000 euros versus 27 800 euros ; naturellement, le revenu moyen des producteurs de grandes cultures est aujourd'hui (2006 et 2007) substantiellement plus élevé compte tenu des niveaux de prix atteints. De façon plus positive, notons que les gains de revenu les plus importants générés par la mutualisation concerneraient, d'une part les exploitations ovines et caprines (augmentation du revenu de +7 300 euros appliquée à un niveau de référence de 16 400 euros), d'autre part les exploitations de bovins lait des systèmes herbagers (augmentation du revenu de +6 700 euros appliquée à un niveau de référence de 23 900 euros) : ces deux types d'exploitations sont vraisemblablement parmi les plus respectueuses de l'environnement et en outre, pour une bonne part, situées dans des zones moins favorisées où les alternatives à l'herbe sont limitées.

5.33. En pratique, l'enseignement majeur à retenir peut ainsi être résumé : la mutualisation du paiement unique ne saurait se justifier au seul titre d'un objectif de répartition plus équitable des aides du premier pilier, et de distribution plus égalitaire des revenus (notamment parce que la mutualisation ne supprime pas la corrélation positive entre le montant d'aides directes du premier pilier perçu par une exploitation donnée et la taille de cette dernière). La situation des producteurs de grandes cultures COP, aujourd'hui (prix de 2006 et 2007) et hier (prix des années 2000 à 2005), suggère qu'à l'objectif de soutien des revenus agricoles doit se substituer celui de leur stabilité. Que les systèmes herbagers gagnent à la mutualisation du paiement unique peut être considéré comme une évolution positive, d'un double point de vue environnemental et territorial ; mais n'est-il pas préférable (au sens de plus efficace), d'abord de définir les objectifs environnementaux et territoriaux visés, puis les instruments à mettre en œuvre pour atteindre ces derniers (théorie du ciblage des instruments de politique économique) ?

5.34. La régionalisation du DPU mise en œuvre à l'échelle de l'hexagone serait encore plus bénéfique pour les producteurs d'ovins et de caprins (gain de revenu de +10 600 euros), et encore plus négative pour les producteurs de grandes cultures COP (perte de revenu de +3 700 euros). Les producteurs de bovins viande enregistreraient un gain de revenu de +600 euros (alors qu'ils subissaient une perte de revenu de -600 euros dans le scénario de mutualisation mis en œuvre à l'échelle des régions), et les producteurs de bovins lait verraient leur situation en matière de revenu rester inchangée (alors qu'ils enregistreraient un gain de revenu de +500 euros dans l'hypothèse d'une mutualisation mise en œuvre à l'échelle des régions) : ces derniers chiffres confirment, si besoin était, l'enseignement du point précédent 5.33.

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

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

Source : Chatellier (2007).

• *Modulation obligatoire à 20%*

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

5.35. D'abord qu'il est possible, via la modulation à 20%, d'opérer une redistribution significative entre exploitations des aides directes des deux piliers : en d'autres termes, la modulation peut être un instrument redistributif puissant. Ainsi, sous l'hypothèse M3 d'une réallocation sur les ICHN, les exploitations ovines et caprines verraient leur montant total d'aides (et leur revenu) augmenter de +12 600 euros (montant qui représente près de 77% du revenu), essentiellement au détriment des exploitations de grandes cultures (-6 500 euros), des exploitations laitières spécialisées avec maïs non limité (-5 300 euros) et des exploitations laitières diversifiées (-5 900 euros).⁴⁸

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

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

Panel a. Hypothèses

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

⁴⁸ Les exploitations laitières spécialisées des systèmes herbagers gagneraient également à la mise en œuvre de la modulation sous l'hypothèse M3 (+ 16 000 euros).

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

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

Source : Chatellier (2007).

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

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

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

5.39. Par construction, une diminution non compensée de -35% des aides directes du deuxième pilier a un impact contraire sur les montants d'aides perçus par toutes les catégories d'exploitations, et leurs revenus (cf. tableau 5.10). La perte serait de -8 100 euros en moyenne nationale, de -500 euros pour

les exploitations de la catégorie autres (maraîchage, horticulture) à -13 800 euros pour les exploitations laitières diversifiées.⁴⁹

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

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

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

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

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

Source : Chatellier (2007).

5.42. En liaison avec la question de la variabilité / stabilisation des revenus agricoles, le tableau 5.11 détaille les augmentations de la valeur de la production agricole qui seraient nécessaires pour annuler la baisse des revenus induite par une diminution non compensée de -35% du DPU. La cas des exploitations de bovins viande peut être utilisé pour illustrer comment il convient d'interpréter la colonne 3 du tableau 5.11 : une augmentation de +7,0% de la valeur de la production agricole de ces exploitations est suffisante / nécessaire pour annuler la baisse de -9 700 euros du DPU et compenser la diminution de -31% du revenu ; cette augmentation de +7,0% de la valeur de la production agricole peut être obtenue en combinant accroissements des quantités produites et/ou des prix auxquels

⁴⁹ La mutualisation du paiement unique (mise en œuvre à l'échelle des régions administratives) annulerait l'essentiel de la perte de revenu générée par la diminution non compensée de 35% du paiement unique pour les exploitations ovines et caprines, de même que pour les exploitations laitières des systèmes herbagers. Ceci se ferait au détriment des exploitations de grandes cultures, de bovins viande et des autres sous catégories d'exploitations laitières.

celles-ci sont vendues. Il s'agit d'un calcul toutes choses égales par ailleurs. Si les augmentations de la valeur de la production ne sont assurées que par les prix, les chiffres de la colonne 3 sous-estiment d'autant plus les augmentations requises que les exploitations utilisent aussi des matières premières agricoles en tant qu'inputs : la sous-estimation est donc tout particulièrement importante pour les exploitations spécialisées dans les diverses spéculations animales. Dans le cas où les augmentations de la valeur de la production sont assurées par les quantités, il faut considérer qu'il s'agit d'augmentations exogènes, par exemple sous l'effet de conditions climatiques plus favorables que celles des années 2001 à 2005, et non d'augmentations liées à une intensification accrue des processus de production qui impliquerait un accroissement des coûts de production. Ces limites étant posées, l'enseignement majeur à retenir est que les augmentations compensatrices (en %) de la valeur de la production sont nettement plus faibles que la baisse du DPU et les diminutions des revenus (également en %).

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

5.43. Quantifier l'évolution de l'emploi agricole et du nombre d'exploitations / exploitants agricoles dans l'UE et en France est un exercice délicat. La difficulté est notamment liée à la méconnaissance des effets du découplage de la politique de soutien des revenus sur les structures agricoles, plus particulièrement sur les comportements des producteurs en matière d'entrée dans l'activité agricole et de sortie de cette dernière. Le découplage de la politique de soutien des revenus ne devrait pas augmenter les barrières à l'entrée en agriculture dans l'UE. Ceci parce que les DPU ne modifient pas la valeur économique des exploitations relativement au régime antérieur où le soutien budgétaire était octroyé par des aides directes à l'hectare et/ou à la tête de bétail.⁵⁰ Certes, le repreneur devra payer au cédant les DPU détenus. Mais ce droit d'accès au soutien était déjà valorisé dans le régime des aides à l'hectare ou à la tête de bétail via une surévaluation, officielle ou plus occulte, des actifs matériels du bilan.⁵¹ La non-obligation de produire tout en bénéficiant des subventions attachées aux DPU pourrait inciter certains producteurs à ne plus cultiver une partie des terres tout en les maintenant en usage agricole dans de bonnes conditions agricoles et environnementales ; le respect de ces deux conditions est en effet obligatoire pour bénéficier des paiements uniques (critères de la conditionnalité). Ceci aurait naturellement pour effet de diminuer les volumes produits. Ceci aurait également pour effet de diminuer l'emploi agricole total (mesuré en équivalent temps plein), mais pas de baisser le nombre d'exploitations agricoles (à condition d'accepter une définition large de l'exploitation agricole, incluant à la limite des unités avec aucune production agricole mais des terres maintenues en usage agricole sous de bonnes conditions agricoles et environnementales). Ceci aurait aussi pour conséquence d'accroître la pluriactivité des exploitations par relâchement de la contrainte de temps des ménages agricoles. Le recul est aujourd'hui clairement insuffisant pour apprécier les ampleurs potentielles des différents mécanismes décrits ci-dessus. Pour conclure ce point 5.43, insistons sur le fait que les incertitudes actuelles quant au futur des DPU, plus généralement de la PAC, ont très vraisemblablement un impact négatif fort sur les installations en agriculture.

5.44. Même si de nombreux facteurs autres que strictement économiques jouent sur le taux de renouvellement des exploitations, notamment un attrait autre que pécuniaire pour le métier d'agriculteur, un déterminant majeur de ce taux de renouvellement reste la profitabilité anticipée de l'activité agricole. Toutes les mesures qui jouent positivement sur les prix des produits agricoles auront donc un impact positif sur le nombre d'exploitations agricoles : ce nombre sera d'autant plus élevé, toutes choses égales par ailleurs, que la croissance économique sera forte ou que le développement des biocarburants dans l'UE sera important. Inversement, toutes les mesures qui jouent négativement

⁵⁰ Naturellement, cette conclusion n'est valable que pour des niveaux identiques de soutien budgétaire dans les deux régimes des DPU et des aides directes à l'hectare ou à la tête de bétail, i.e., dans le modèle historique d'allocation des DPU. Si ces derniers sont octroyés en utilisant le modèle régionalisé (cf. sous-section V-4), la valeur économique des exploitations auparavant fortement soutenues par des aides directes à l'hectare ou à la tête de bétail diminuera ; inversement, celle des unités antérieurement moins soutenues augmentera.

⁵¹ Sur ce point, notons que la capitalisation du soutien budgétaire du premier pilier dans le prix des terres ne devrait guère diminuer suite au remplacement des aides à l'hectare par les DPU. Ceci parce que les DPU ne peuvent être valorisés que si l'agriculteur possède, en propriété ou en location, un nombre d'hectares au moins égal au nombre de droits unitaires détenus (contrainte dite d'activation). Ce lien spécifique à la terre maintiendra la capitalisation du soutien du premier pilier dans le prix des terres dans un contexte où l'écart entre le nombre de DPU et le nombre d'hectares admissibles est nul (modèle régionalisé d'allocation des DPU) ou faible (modèle historique d'allocation des DPU).

sur les prix des biens agricoles ou sur les revenus auront un impact négatif sur le nombre d'exploitations agricoles : une croissance économique ralentie, un faible développement des biocarburants dans l'UE, un accord agricole à l'OMC incluant une baisse des droits de douane et une réduction des subventions à l'exportation, des accords bilatéraux ambitieux ou encore une diminution non compensée des DPU auront donc un impact négatif sur le nombre d'exploitations agricoles dans l'UE et en France. Quant à la modulation des aides directes du premier pilier, son effet sur le nombre d'exploitations et l'emploi agricole est très vraisemblablement positif, et ceci d'autant plus que les ressources ainsi économisées sont réallouées sur des mesures intensives en travail (Butault et Delame, 2007).⁵²

5.45. Toutefois, selon les résultats du modèle GOAL (Gohin, 2007), les effets sur l'emploi agricole dans l'UE-15 de différents rythmes de croissance économique, d'un développement plus ou moins fort des biocarburants dans l'UE, d'une nouvelle réforme de la PAC ou d'un accord à l'OMC seraient limités ; en aucun cas, ils ne compenseraient la baisse tendancielle de l'emploi total agricole.⁵³ L'emploi agricole total dans l'UE-15 en 2015 serait plus élevé d'environ 48 000 unités sous l'hypothèse d'une croissance accélérée et d'environ 42 000 unités sous l'hypothèse d'une incorporation à 5,75% des biocarburants dans l'UE ; inversement, un accord modéré à l'OMC (proposition communautaire d'octobre 2005) aurait pour effet propre de diminuer l'emploi agricole d'environ 85 000 unités ; ces chiffres sont à comparer à l'emploi agricole total dans l'UE-15 en 2015 dans un scénario le trot « *croissance tendancielle, biocarburants inchangés, PAC inchangée, accords commerciaux inchangés* », environ 3,2 millions d'unités.

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

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

Source : Chatellier (2007).

⁵² Butault J.-P., Delame N., 2007, Combien d'exploitations en 2015 ? INRA, Agro-ParisTech, Rapport final pour la prospective agriculture 2013.

⁵³ La baisse tendancielle de l'emploi agricole total dans l'UE-15 sur la prochaine décennie serait néanmoins plus faible (aux alentours de - 1% par an) que celle observée sur les décades passées (Gohin, 2007).

Section VI. Conclusion

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

- *La croissance économique (mondiale)*

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

- *Les biocarburants*

Impacts au niveau mondial

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

Impacts au niveau communautaire / français

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

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

• *Les accords internationaux*

Impacts d'un accord du cycle de Doha

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

Accord multilatéral versus accords régionaux

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

Accord multilatéral et croissance

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

Accord multilatéral et biocarburants

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

• *L'évolution de la PAC*

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

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

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

Maintien de la PMTVA et des quotas laitiers

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

Réforme de la PAC et accord à l'OMC

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

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

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

Emploi agricole et nombre d'exploitations

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

Annexe 1. Les scénarios de la prospective agriculture 2013

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

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

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

Moteur 2. Préoccupations environnementales et énergétiques : deux hypothèses alternatives

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

Moteur 3. Règles du commerce international : deux hypothèses alternatives

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

Moteur 4. Futur de la PAC : trois hypothèses alternatives

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

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

• Scénarios « le pas »

Sous l'effet de difficultés liées à l'environnement géopolitique, la croissance économique est ralentie au niveau mondial, y compris dans les pays émergents. Dans ce contexte difficile, les préoccupations environnementales n'évoluent pas. L'UE maintient la PAC selon les modalités d'instrumentation actuelles, i.e., issues de la réforme de juin 2003. La pression des pays favorables à l'ouverture des marchés se renforce, mais les concessions de la part des Etats-Unis et de l'UE sont difficiles à obtenir. On ne peut déduire logiquement les conséquences d'un tel environnement sur les résultats

des négociations à l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Les deux alternatives, échec du cycle de Doha et accord modéré, sont donc retenues.

• Scénarios « le trot »

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

• Scénarios « le galop »

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

Tableau A1 Les scénarios de la prospective agriculture 2013

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

Annexe 2. Eléments de contexte

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

La réforme de la PAC est permanente depuis 1992 au moins (réforme MacSharry). Il est possible de résumer ce processus continu de réforme selon deux lignes de force : en premier lieu, la diminution progressive du soutien par les prix à la charge principalement des consommateurs et son remplacement par un soutien budgétaire, donc à la charge essentiellement des contribuables, via des aides directes progressivement de plus en plus découplées de la production ; en deuxième lieu, la montée en puissance graduelle des mesures ciblant des objectifs environnementaux et territoriaux.

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

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

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

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

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

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

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

ensuite en termes de justification / légitimité des objectifs visés,

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

- Si la PAC réformée en 1992 a permis à l'UE de signer l'AACU, les critiques externes à son encontre demeurent. Elles portent essentiellement sur le fait que les protections à l'entrée sur le marché agricole communautaire sont, aujourd'hui encore, (très) élevées. Certes, l'UE est le

premier importateur mondial de produits agricoles mais, pour une très large part, ceci est du aux importations de produits agricoles tropicaux qui ne sont pas en réelle concurrence avec les productions communautaires (à l'exclusion des produits des régions ultrapériphériques). Dit autrement, la protection à l'importation sur le marché communautaire est aujourd'hui encore (très) élevée pour les produits agricoles dits de zone tempérée.

- En dépit de l'affichage, d'une volonté politique croissante, de la mise en œuvre de mesures et de premiers résultats tangibles, la prise en compte des préoccupations liées à l'environnement pourra être considérée comme n'étant pas à la hauteur des enjeux.
- Enfin, les grandes marges de manœuvre offertes aux Etats Membres en matière d'application de la politique issue de la réforme de juin 2003 ont augmenté les interrogations quant à la justification d'une politique de soutien des revenus agricoles, plus spécifiquement d'une politique sectorielle visant à soutenir les revenus d'une catégorie socioprofessionnelle spécifique. Ces marges de manœuvre ont trait au modèle d'application des Droits à paiement unique (DPU), modèle historique qui fige la distribution des soutiens du premier pilier versus modèle régionalisé (mutualisé) qui induit une certaine redistribution des aides du premier pilier ; à la variabilité des choix nationaux quant aux aides qui restent couplées (aux choix des produits) ou en matière d'application de l'article 69 (rétention à hauteur de 10 % au maximum des aides découplées pour affectation sur des productions / objectifs spécifiques) ; à la diversité des modalités d'inscription comptable des DPU ou des règles gérant leurs échanges, etc. Certes, l'argument de la conditionnalité, i.e., l'obligation de respecter un nombre donné de règlements ou de directives européennes ainsi que de maintenir les terres en usage agricole dans de Bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE) peut être invoqué pour justifier l'octroi des aides découplées. L'argument est faible néanmoins, d'abord parce que le respect des règlements et des directives est une obligation légale, ensuite parce que les autres critères de la conditionnalité sont, de façon générale, peu contraignants, en outre très variables d'un Etat Membre à l'autre. Enfin et peut-être surtout, grandit la critique quant au caractère inégalitaire de la répartition des paiements uniques, une exploitation bénéficiant d'un versement d'autant plus élevé que sa taille, mesurée en hectares, est grande, et ceci dans le modèle historique comme dans le modèle régionalisé / mutualisé.

dans un contexte « nouveau » de prix agricoles élevés.

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

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

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

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

En théorie, le bilan de santé de la PAC n'a pas pour objectif de réformer cette dernière, mais seulement de décider des ajustements nécessaires à mettre en œuvre au titre de la simplification et/ou de l'efficacité. Nul ne contestera que la simplification est souhaitable, si ce n'est nécessaire. Mais sous ce couvert et alors que les discussions n'ont pas encore officiellement commencé, la Commission européenne propose d'ores et déjà des changements qui vont au-delà de la seule simplification et/ou de l'efficacité des mesures pour la satisfaction d'objectifs inchangés. Ces changements sont : la suppression du modèle historique d'application du découplage et donc l'obligation, sans doute de façon progressive, à passer au modèle régionalisé / mutualisé, la fin du recouplage partiel de certaines aides du premier pilier, l'augmentation du taux de modulation obligatoire (20%), la suppression du gel obligatoire, et l'annonce de la fin des quotas laitiers au-delà de « 2013-15 » avec nécessité de définir les modalités de passage du régime actuel au régime qui serait appliqué au-delà de 2013, i.e., les modalités de sortie des quotas laitiers.

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

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

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

Compte tenu du calendrier défini ci-dessus, la première priorité est sans nul doute de ne pas décider, à l'occasion du bilan de santé, d'ajustements qui limiteraient les marges de manœuvre au moment des choix plus radicaux de 2009 et au-delà, choix en matière d'objectifs et de mesures à mettre en œuvre pour satisfaire ces derniers. Illustrons le propos par la proposition de mettre fin au recouplage de certaines aides directes du premier pilier. Il s'agit là, à n'en pas douter, d'une simplification. Mais avant de décider que demain toutes les aides du premier pilier doivent (devraient) être découplées, ne convient-il pas au préalable de s'interroger quant aux objectifs poursuivis par les Etats Membres qui ont choisi de maintenir couplées certaines des aides du premier pilier ? Plus prosaïquement, si le découplage dans le secteur des grandes cultures ne devait être / pourrait être qu'un ajustement (notamment si l'on croit au maintien sur le long terme de prix élevés pour les grandes cultures), en est-il de même dans le secteur de l'élevage herbivore où le recouplage partiel vise (notamment) à maintenir des productions et des éleveurs dans les zones moins favorisées ? Cette observation s'applique pleinement aux autres points à l'ordre du jour prévisionnel du bilan de santé : une modulation obligatoire à 20%, peut-être, mais pour quels objectifs ? Pour réduire le caractère inégalitaire de la distribution des soutiens du deuxième pilier et/ou pour satisfaire, via leur réallocation sur le deuxième pilier, des objectifs de ce dernier et qui ne seraient pas suffisamment ciblés et rémunérés aujourd'hui ? Si c'est le deuxième objectif qui est visé en priorité, ne convient-il pas préalablement de définir explicitement les objectifs du deuxième pilier ainsi ciblés, et de déterminer les ressources (et les instruments) nécessaires à leur satisfaction ? De même, la suppression des quotas laitiers doit être analysée en termes de coûts et de bénéfices à attendre d'une telle mesure. Etc.

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

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

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

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

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

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

- D'abord, la justification (au minimum d'un point de vue d'économie politique) d'un versement des aides découplées selon le modèle historique au titre de la compensation des baisses du soutien par les prix et/ou des aides plus couplées. Plus précisément, la justification repose sur la compensation de la perte de valeur des actifs consécutive aux baisses du soutien par les prix et/ou des aides plus couplées qui, pour une large part, étaient capitalisées dans le prix / la valeur des actifs, en premier lieu le prix de la terre et dans les pays où le prix de la terre est fortement régulé (la France par exemple via, notamment, la législation sur le fermage) la valeur des différents postes de l'actif (de façon officielle ou plus occulte lors de la reprise des exploitations). Naturellement, cette justification n'existe que si les DPU ne se capitalisent pas eux aussi dans les prix des facteurs primaires et/ou des actifs. Or il est probable que tel sera le cas à cause de la contrainte d'activation, i.e., la nécessité de posséder, en propre ou en location, autant d'hectares que de droits unitaires à paiement pour bénéficier des versements attachés à ces derniers. En outre, en écho au fait que les premières baisses des prix de soutien datent de près de 15 ans maintenant (réforme MacSharry de 1992), la justification des DPU sur le critère de la compensation ne saurait être permanente : dit autrement, les DPU doivent dans ce cas avoir une durée de vie limitée, notamment pour ne pas constituer une barrière permanente à l'entrée dans le secteur agricole.
- Ensuite, la difficulté à justifier l'octroi d'aides directes découplées à des montants de plusieurs centaines d'euros par hectare sur la seule base de la conditionnalité, du moins telle que celle-ci est mise en œuvre aujourd'hui. En passant, notons qu'une telle justification difficile per se l'est encore plus dans un modèle historique relativement au modèle régionalisé dans la mesure où les DPU rapportés à l'hectare varient sensiblement selon les exploitations dans le modèle historique, alors qu'elles sont harmonisées dans le modèle régionalisé.
- Par suite, il apparaît que les DPU tels qu'ils sont aujourd'hui mis en œuvre sont avant tout, si ce n'est uniquement, une politique de soutien des revenus agricoles. C'est d'ailleurs ainsi qu'ils sont considérés par la Commission européenne dans le cadre des négociations agricoles multilatérales du cycle de Doha : leur acceptabilité internationale, i.e., l'absence d'effets de

distorsion sur les échanges des DPU, est en effet défendue parce qu'ils respectent, à quelques nuances qu'il ne sera pas trop difficile de corriger si besoin (exclusion de certaines productions sur les hectares admissibles permettant l'activation des DPU), les critères d'inclusion dans la boîte verte au titre de l'article 6 de l'annexe 2 de l'Accord agricole du cycle de l'Uruguay (AACU), i.e., au titre du soutien du revenu découplé. Par ailleurs, les DPU sont des instruments efficaces de transfert, en tout cas plus efficaces que des prix de soutien, des aides couplées aux produits ou des aides couplées aux surfaces courantes. Efficaces certes, mais le bénéficiaire ultime des DPU ne sera pas l'agriculteur (considéré ici comme propriétaire du facteur travail) si les DPU se capitalisent dans le prix / la rémunération de la terre (auquel cas, le bénéficiaire sera le propriétaire des terres, qui peut ou non être agriculteur) : cette capitalisation dans le prix des terres sera vraisemblablement plus élevée dans le modèle régionalisé (qui impose, par construction, une égalité entre le nombre de DPU et le nombre d'hectares admissibles) que dans le modèle historique (qui conduit à un nombre de DPU - légèrement - inférieur au nombre d'hectares admissibles - problématique des « hectares nus »). Enfin, efficacité ne signifie pas équité. En d'autres termes, et dans une perspective plus politique, il est plus que difficile de justifier une politique de soutien des revenus agricoles largement déconnectée des revenus (réels) des bénéficiaires.

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

Dans ce contexte, mentionnons ici un enseignement de l'opération de prospective « scenar 2020 » réalisé par la Commission européenne (décembre 2006), à savoir qu'une suppression de la PAC aurait, in fine, des effets négatifs « relativement » modestes sur les volumes produits (plus forts cependant pour les productions animales que végétales), l'essentiel de l'ajustement transitant par une baisse des rémunérations des facteurs primaires, terre et travail en premier lieu, et par suite une diminution des revenus agricoles, une baisse du nombre d'exploitations et une forte augmentation de la taille moyenne des unités de production. Diminution du nombre d'unités et augmentation de la taille moyenne occurrent également dans les deux autres scénarios considérés par la Commission européenne (notamment un scénario dit tendanciel qui suppose, notamment, une poursuite de processus de réforme de la PAC à l'œuvre depuis 1992, une modulation à 25% et un accord à l'OMC dans le cadre du cycle de Doha conforme, dans ses grandes lignes, à la « moyenne » de ce qui est aujourd'hui sur la table).