



Agriculture et alimentation : Regards sur le futur RAPPORT DU GROUPE PROSPECTIVE

Denis Hairy, Philippe Boyer, Cézard Jean, Hervé Durand

► To cite this version:

Denis Hairy, Philippe Boyer, Cézard Jean, Hervé Durand. Agriculture et alimentation : Regards sur le futur RAPPORT DU GROUPE PROSPECTIVE : Rapport présenté dans le cadre de la préparation de la loi d'orientation pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt. [Rapport de recherche] Ministère de l'agriculture et de l'alimentation. 1999. hal-03094624

HAL Id: hal-03094624

<https://hal.science/hal-03094624>

Submitted on 26 Jan 2021

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

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

REPUBLIQUE FRANÇAISE
ministère de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation

AGRICULTURE ET ALIMENTATION
REGARDS SUR LE FUTUR

RAPPORT DU GROUPE PROSPECTIVE

Rapport présenté dans le cadre de la préparation
de la loi d'orientation
pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt

Novembre 1996

AVANT-PROPOS

La France va se doter d'une nouvelle Loi d'Orientation pour l'Agriculture, l'Alimentation et la Forêt.

Orienter, c'est prévoir.

Prévoir, c'est anticiper afin de préparer notre pays à relever les défis qui s'annoncent pour les vingt prochaines années.

Notre monde est incertain, variable et complexe. Notre responsabilité collective est de tracer les lignes directrices et d'assurer le cadre dont ont besoin nos filières agro-alimentaires et notre espace rural pour l'avenir.

Tel est l'enjeu de la Loi d'Orientation qui doit ouvrir des perspectives aux femmes et aux hommes qui "font" l'agriculture et construisent cette grande chaîne alimentaire dont le maillon final est le consommateur.

Cette loi sera fondée sur cinq grands principes :

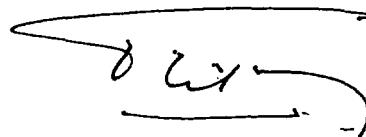
- 1/ affirmer et assurer la place majeure de l'agriculture dans la société française ;
- 2/ reconnaître la primauté des personnes ;
- 3/ admettre la diversité des solutions et réconcilier les différentes logiques (performances économiques, préservation de l'environnement, valorisation de l'espace, qualité et sécurité alimentaires) ;
- 4/ inscrire la notion de durée au coeur du "contrat" qui sera ainsi passé entre la Nation et son agriculture, entre l'Etat et l'initiative privée ;
- 5/ promouvoir la modernité du secteur agricole et agro-alimentaire.

C'est dans cet esprit qu'en préalable à l'élaboration de la Loi d'Orientation, j'ai confié une mission de réflexion à un groupe de "Prospective".

Les travaux de ce groupe ont été d'une grande qualité et leur résultat permet d'identifier clairement les questions auxquelles nous devons répondre pour l'avenir.

Les conclusions n'engagent évidemment que leurs auteurs. Mais qu'elles soient ou non partagées, elles ont au moins le mérite de faire réagir.

Pour agir.



Philippe VASSEUR
Ministre de l'Agriculture,
de la Pêche et de l'Alimentation

	Pages
* Mission du groupe prospective	5
* Présentation des thèmes soumis à discussion	6
* Composition du groupe	7
* Intervenants extérieurs au groupe	8
* Rapport de synthèse	9
* Réunions du groupe prospective :	
- Interventions par thème	29
- Calendrier des réunions	33
- Compte-rendus de réunions :	
- 3 mai 1996	35
- 20 mai 1996	37
- 5 juin 1996	45
- 19 Juin 1996	55
- 24 juin 1996	63
- 3 juillet 1996	71
- 10 juillet 1996	79
- 17 juillet 1996	87

MISSION DU GROUPE PROSPECTIVE

Dans le cadre de la préparation de la loi d'orientation pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, des groupes de travail ont été mis en place par le Ministre de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation.

En installant le groupe "**Prospective**", qui présente ici le résultat de ses travaux, le Ministre avait précisé :

..." Son rôle sera d'éclairer les tendances lourdes et déterminantes pour les vingt années à venir, en France, en Europe et dans les autres parties du monde, et de définir les axes majeurs d'efforts et d'évolution pour la chaîne agricole et alimentaire.

Il sera constitué de spécialistes et de personnalités choisies en raison de leur expertise et de leur expérience dans les domaines suivants : évolution des besoins alimentaires, des modes de consommation, de la distribution, des systèmes de production, de la concurrence, de la connaissance des marchés au plan international".

On trouvera ci-après une présentation des cinq thèmes soumis par le Ministre à la discussion du groupe de prospective.

GROUPE PROSPECTIVE

PRESENTATION DES CINQ THEMES SOUMIS A DISCUSSION

Pour chacun de ceux-ci il s'agira d'intégrer dans les discussions, deux paramètres principaux :

- le premier géographique : analyse aux plans national, européen et international,
- le second temporel : analyse de la situation et des perspectives d'évolution à moyen et long terme.

1) Environnement général

- * Données macro-économiques
 - la démographie
 - les taux de croissance
 - l'internationalisation des échanges : menaces et opportunités
- * Agriculture et société :
 - identification et évolution des missions principales du secteur agricole et alimentaire : économique, environnemental, occupation du territoire, emploi, social,...

2) La demande : Les consommateurs - la consommation

- * La demande solvable
 - modes de consommation, comportements, valeurs
 - quels produits ? sous quelle forme ?
 - différenciation, segmentation, globalisation et internationalisation de la demande
 - évolution des principaux marchés : France - Europe - monde
- * La demande non solvable
 - analyse des problèmes de sécurité alimentaire

3) Distribution et chaîne alimentaire

- * Evolution des modes et des circuits de distribution : conséquences sur la branche agricole et alimentaire ;
- * Evolution des rapports entre les différents acteurs de la chaîne alimentaire (producteur - transformateur - distributeur - consommateur).

4) L'offre agricole et agro-alimentaire

- * Prévisions d'offre par grands secteurs (animal, végétal) et identification des facteurs explicatifs :
- * Evolution des rendements, des capacités de production, des techniques
- * Analyse de la concurrence : stratégies, évolution, nouveaux compétiteurs
- * Forces et faiblesses du secteur agricole et alimentaire national : analyse par filières et axes d'efforts

5) Les systèmes de production et les politiques de soutien

- * Au regard des différents segments (produits bruts/produits transformés), de l'émergence des préoccupations environnementales et des nouvelles exigences des consommateurs, analyse prospective des modifications possibles dans les façons de produire (extensif, intensif, traçabilité, signes de qualité, autres modes de différenciation). Conséquences sur la production, le nombre et la nature des entreprises agricoles et identification des axes d'effort.
- * Politique de soutien : analyse des systèmes actuels et des objectifs auxquels ils répondent, marge de manoeuvre entre PAC et politique nationale.

COMPOSITION DU GROUPE PROSPECTIVE

* PRESIDENT :

Monsieur Pierre MORAILLON, Conseiller auprès du Ministre

* MEMBRES DU GROUPE :

Monsieur Jean AYRAL, Directeur des produits agro-alimentaires du CFCE

Monsieur Claude BOUTINEAU, Co-Président de la société BONGRAIN S.A.

Monsieur Jean-Paul CHARVET, Professeur à l'Université Paris-X Nanterre

Monsieur Philippe COLLOMB, Directeur de Recherche à l'INED

Monsieur Pierre-Olivier DREGE, Directeur de la Production et des Echanges (DPE)

Monsieur Michel FERNET, Directeur des affaires financières et économiques (DAFE)

Monsieur Olivier GERADON DE VERA, Vice-Président de SECODIP

Monsieur Jean GUELLEC, Président de la 2ème section du Conseil Général du GREF

Monsieur Philippe GUERIN, Directeur Général de l'alimentation (DGAL)

Monsieur Christophe LAFOUGERE, GIRA Business Intelligence Service

Monsieur Eric LOMBARD, Directeur du Marketing de la société DANONE

Monsieur Philippe MANGIN, Président de la Commission Agriculture du Commissariat Général du Plan

Monsieur Pierre PAGESSE, Président de UMAGRAIN

Monsieur Guy PAILLOTIN, Président de l'INRA

Monsieur Philippe PASCAL, PDG de la société Veuve Cliquot, Groupe LVMH

Monsieur Hervé PASSERON, Président de BIPE Conseil

Monsieur Joseph RACAPE, Chargé de mission, Direction de la Nature et des Paysages, Ministère de l'Environnement

Monsieur Patrick RICARD, Groupe Pemod Ricard

Monsieur Robert ROCHEFORT, Directeur du CREDOC

Monsieur Yves SALMON, Directeur du CAF

Monsieur Jean-François SINAGRA, Cabinet du Ministre

Monsieur Michel SOUFFLET, Président du groupe SOUFFLET

Monsieur Bernard VIAL, Inspecteur général de l'agriculture

Monsieur Gérard VIATTE, Directeur de l'agriculture à l'OCDE

* EQUIPE DE REDACTION DU RAPPORT :

Monsieur Denis HAIRY, Sous-directeur des études des programmes et de l'évaluation, responsable du secrétariat du groupe (DAFE/SDEPE)

Monsieur Philippe BOYER, Chargé d'études au bureau de l'évaluation et de la prospective (DAFE/SDEPE)

Monsieur Jean CEZARD, Chargé d'études au bureau orientation économique et appui à l'expérimentation (DPE/SDOOE)

Monsieur Bernard DECHAMBRE, Chef du bureau évaluation et prospective (DAFE/SDEPE)

Monsieur Hervé DURAND, Chef du Bureau orientation économique et appui à l'expérimentation (DPE/SDOOE)

LISTE DES INTERVENANTS EXTERIEURS

(Contributions écrites ou orales)

- Madame **Thérèse ANGUE**, Directeur général de la société **GENCOD**
- Monsieur **Jean BOIFFIN**, Directeur de recherches à **I'INRA**
- Madame **Sylvie BONNY**, Chargé de recherches à **I'INRA**
- Monsieur **Jean-Marc BOUSSARD**, Directeur de recherches à **I'INRA**
- Monsieur **Jean-Pierre BUTAULT**, Directeur de recherches à **I'INRA**
- Madame **Emmanuelle CHEVASSUS-LOZZA**, Chargé de recherches à **I'INRA**
- Monsieur **Claude CHEVERRY**, Professeur à **I'ENSA** de Rennes
- Monsieur **Pierre COMBRIS**, Directeur de recherches à **I'INRA**
- Monsieur **Jacques GALLEZOT**, Chargé de recherches à **I'INRA**
- Monsieur **Pierre GEORGET**, Directeur technique de la société **GENCOD**
- Monsieur **Michel GRIFFON**, Directeur de **I'URPA (CIRAD)**
- Monsieur **Hervé GUYOMARD**, Professeur à **I'ENSAR**
- Monsieur **Bertrand HERVIEU**, Directeur de recherches au **CNRS**
- Madame **Claire LEFEVRE**, Directeur adjoint du **CEPII**
- Monsieur **Pascal MAINSANT**, Ingénieur de recherches à **I'INRA**
- Monsieur **Alain POULIQUEN**, Directeur de recherches à **I'INRA**
- Monsieur **Christian de PERTHUIS**, Directeur général adjoint du **BIPE**
- Madame **Solange RATTIN**, Chargé d'études statistiques (**DAFE/SCEES**)
- Monsieur **Nicolas P.SMITH**, **GIRA** Business Intelligence Service
- Monsieur **Jean-Claude SOURIE**, Directeur de recherches à **I'INRA**
- Monsieur **Egizio VALCESCHINI**, Chargé de recherches à **I'INRA**

AGRICULTURE ET ALIMENTATION

REGARDS SUR LE FUTUR

RAPPORT DE SYNTHESE DU GROUPE PROSPECTIVE

AGRICULTURE ET ALIMENTATION

REGARDS SUR LE FUTUR

RAPPORT DE SYNTHESE DU GROUPE PROSPECTIVE

INTRODUCTION

La loi d'orientation pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt a pour ambition, selon les propos du ministre, de fixer "le cadre législatif nécessaire à la chaîne alimentaire et agro-industrielle française pour les vingt prochaines années". Afin d'éclairer la préparation de cette loi, il était nécessaire de se livrer au préalable à un exercice de réflexion permettant d'anticiper les mutations à venir dans un environnement variable et incertain. Cette mission a été confiée à un groupe de prospective.

C'est en effet le rôle de la démarche prospective d'être au service d'une stratégie. Comme le rappelle H. de Jouvenel, la prospective n'a pas pour objet de pré-dire l'avenir, mais de nous aider à le construire, car, loin d'être prédéterminé, il demeure largement ouvert. Il existe bien sûr des tendances lourdes qu'il faut identifier, mais il est tout aussi important de repérer les "faits porteurs d'avenir" qui peuvent infléchir ces tendances.

Le rôle d'une analyse prospective est donc d'identifier l'éventail des possibles. Cela se fait généralement à travers la construction de scénarios contrastés qui ont pour but d'éclairer les décisions en présentant une image des différents futurs possibles. Mais pour être vraiment pertinents les scénarios nécessitent la mise en oeuvre d'une méthodologie assez lourde comportant de nombreuses étapes. Un tel travail n'aurait pas pu être mené à bien dans les délais très courts imposés par le calendrier de la loi d'orientation. C'est pourquoi une méthode plus légère a été adoptée, reposant sur la mobilisation des expériences et des compétences d'un groupe de personnalités qualifiées, complétée, en fonction des sujets, par des contributions d'experts extérieurs.

Le groupe s'est vu confier la mission d'identifier les tendances lourdes, pour les vingt prochaines années, dans le domaine agricole et alimentaire. Il a pour ce faire été chargé d'examiner la situation passée, présente et future du système agro-alimentaire et de l'environnement économique général, à la fois au niveau national, européen et mondial, et en particulier sur les points savants : modes de consommation, besoins alimentaires, systèmes de distribution, offre et demande de produits agricoles, systèmes de production et politiques de soutien.

Les travaux du groupe se sont déroulés sur huit séances, concentrées sur une durée de deux mois. Ils sont synthétisés dans le présent document qui reprend les données les plus significatives, relève les points controversés et les incertitudes, dégage les tendances les plus probables et esquisse des pistes pour l'orientation de l'agriculture française.

1. L'ECONOMIE MONDIALE EN MOUVEMENT

****A l'horizon 2030, une redistribution profonde de la richesse mondiale:***

Une projection à long terme (2030) de l'environnement économique mondial dessine la perspective d'une profonde redistribution de la croissance et de la richesse entre pays. Deux facteurs ont été intégrés à l'analyse : l'évolution de la population mondiale, et celle de la productivité du travail.

On devrait assister, à très long terme (2050), à une stabilisation de la population mondiale autour de 10 milliards d'habitants (5,3 milliards en 1990, 8,5 en 2030). Dans ce scénario, la part de l'Asie serait stabilisée, celle de l'Afrique en hausse, et celle des pays riches en baisse : l'OCDE ne représenterait plus que 12% de la population en l'an 2030.

De 1995 à 2030, le volume du produit intérieur brut (PIB) mondial (obtenu par sommation des PIB évalués en volume, en dollars de l'année 1990, au taux de change de parité de pouvoir d'achat) augmenterait au même rythme que durant la période 1960-1995, soit 3,7% l'an. Compte-tenu du ralentissement de la croissance démographique, le PIB mondial par tête progresserait de 2,6% par an, et serait ainsi multiplié par 2,5 sur la période considérée. La progression serait de 1,8% par an dans les pays développés (OCDE), et de 3,7% dans le monde en développement. Il apparaît cependant que certains pays connaîtraient de fortes difficultés de décollage. Au total, la croissance serait forte en Asie, et dans les pays d'Europe de l'est, tandis que l'Afrique sub-saharienne ne parviendrait pas à combler son retard.

Compte tenu de la croissance de la population, le poids économique des pays développés dans l'économie mondiale diminuerait ainsi de 54% en 1990 à 29% en 2030 ; celui de l'ensemble Asie-Océanie passerait de 32 à 55% (ce qui la rapprocherait de son poids démographique : 60% de la population mondiale), tandis que l'Afrique plafonnerait, dans son ensemble, à 4% du PIB mondial (pour 18% de la population).

L'Extrême-Orient deviendrait ainsi un pôle économique majeur. Au cours des trente prochaines années, l'élargissement des marchés asiatiques serait dès lors le premier facteur d'expansion des marchés mondiaux.

**** Une internationalisation croissante des économies :***

Les années qui viennent seront marquées par une "globalisation" croissante des économies, avec la fin de la bipolarisation Est-Ouest, l'essor des marchés financiers mondiaux, l'internationalisation des entreprises.

En longue période (1962-1994), la progression des exportations mondiales de marchandises (mesurées en dollars courants) a été très importante, beaucoup plus, en toute hypothèse que celle des produits agricoles et alimentaires : le facteur de multiplication est de 35 contre 19. La croissance des échanges profite donc avant tout aux produits manufacturés, ce qui d'ailleurs vaut également pour les produits des industries agro-alimentaires (IAA), dont les exportations ont été multipliées par 26 dans le même laps de temps. En 1994, les exportations agro-alimentaires ne représentent plus que 10% des exportations totales (19% en 1962) ; la part des produits transformés (où dominent d'ailleurs les produits de première transformation) étant passée de 45% en 1962 à 64% en 1994.

Dans le même temps, se manifeste un net renforcement des flux internationaux de capitaux dans le secteur agro-alimentaire ; les modalités d'implantation des firmes se diversifient, les investissements deviennent plus sélectifs. Si l'Europe reste la principale zone de destination des investissements directs, l'Asie et plus récemment les PAECO et l'Amérique du sud, voient s'accroître les flux de capitaux étrangers.

En raison de l'accroissement démographique mondial et de la diversification des besoins alimentaires, ces orientations sont appelées à perdurer : on peut sans risque tabler sur un accroissement sensible des échanges de produits alimentaires de plus en plus transformés, en même temps que sur un développement des implantations commerciales et agro-industrielles à l'étranger.

2. UNE ECONOMIE AGRO-ALIMENTAIRE A L'ECOUTE DES MARCHES :

** Une demande saturée en Europe, en progression rapide en Asie.*

La demande mondiale de produits agricoles et alimentaires devrait fortement progresser dans les 30 prochaines années. Ainsi, selon les prévisions du CICRED, la couverture des besoins énergétiques de la population mondiale de 1995 à 2050 nécessiterait, en moyenne, une augmentation de la production de calories d'origine végétale de 125%. Selon l'IFPRI, à l'horizon 2010, cet accroissement des besoins énergétiques se traduirait par une augmentation de la demande de 55% pour les grains et de 75% pour les produits de l'élevage.

Cette forte augmentation de la demande irait de pair avec un renforcement de la part des produits animaux et des produits transformés. Elle résulterait principalement de trois facteurs :

- une croissance démographique importante (Cf. supra) ;
- un rattrapage des insuffisances alimentaires existantes ;
- une diversification des régimes alimentaires, et notamment une part plus importante des protéines d'origine animale dans les rations. L'importance de ce phénomène dépendra des augmentations de revenu des populations concernées, et de l'évolution du taux d'urbanisation : la population urbaine, qui consomme moins de calories directes, mais plus de calories initiales, passerait en effet de 37% en 1990 à 61% de la population totale en 2010. Ces effets de l'urbanisation seront particulièrement sensibles dans les pays en développement.

Au plan géographique, l'accroissement de la demande devrait être limitée pour les pays développés (+2%) et se ferait essentiellement dans les pays émergents ou en développement (+174%) .

L'essentiel de la croissance de la demande solvable, tant au niveau des produits de base que des produits transformés, devrait se situer en Asie et dans une moindre mesure en Amérique latine. En revanche, en Afrique sub-saharienne, l'augmentation de la demande pourrait être freinée par une solvabilité insuffisante; certains pays pourraient connaître des problèmes alimentaires jusqu'en 2020. Une demande non solvable devrait donc perdurer (en 1996, environ 800 millions de personnes souffrent de la faim dans le Monde).

Dans l'Union européenne, la demande est globalement saturée. L'approvisionnement quantitatif du marché est un objectif atteint qui devra être préservé. La consommation devrait continuer à s'orienter vers des produits innovants, de plus en plus élaborés, pour lesquels la qualité prendra une importance croissante. Enfin les perspectives de croissance pour les usages non alimentaires des produits agricoles devraient rester limitées et très dépendantes des rapports de prix avec les matières premières concurrentes (carburants etc...).

**Inégales perspectives de croissance pour l'offre mondiale:*

Face à cette perspective d'augmentation de la demande, l'offre agricole devrait progresser mais de façon inégale suivant les régions du monde. En particulier, le poids croissant des contraintes en ressources naturelles ou environnementales devrait limiter l'offre dans certaines zones. A l'horizon 2025, la surface cultivée dans le Monde pourrait ainsi perdre environ 200 millions d'hectares (13% des disponibilités actuelles). De même, environ 28 pays, soit 800 millions d'habitants, devraient disposer de moins de 500 mètres cubes d'eau par an et par tête (seuil de pénurie). Des pénuries en eau pourraient

ainsi freiner la "Révolution Verte" dans les zones les plus peuplées du Monde (Chine, Inde).

Il existe une bonne marge d'expansion pour l'offre agricole dans l'Union européenne et en France. Cette marge est liée à la richesse du potentiel naturel et au bon niveau technique des producteurs. Les progrès futurs dépendront de plus en plus de l'innovation technique. Cette recherche de performances techniques améliorées ne devra pas perdre de vue l'objectif de compétitivité économique, tout en tenant compte des possibilités de valorisation de la qualité des produits et des contraintes environnementales.

**** L'Europe élargie aux Pays Associés d'Europe Centrale et Orientale (PAECO) : nouveaux débouchés ou nouveaux compétiteurs ?***

Contrairement à certaines prévisions antérieures, qui avaient à l'excès mis l'accent sur les différentiels de prix agricoles, et sur des scénarios d'exportations massives, aux effets catastrophiques pour les agriculteurs de l'Union européenne, les PAECO constituent actuellement un champ considérable pour l'expansion agro-alimentaire des pays européens. Une longue période d'adaptation est à prévoir avant que les PAECO retrouvent un potentiel exportateur.

La configuration des prix dans les PAECO, le retard de l'appareil productif qui se restructure lentement, les infrastructures insuffisantes et la pression de la demande interne devraient conduire ces pays à plafonner voire à réduire leurs protections effectives à l'importation. Cette situation ouvre des opportunités d'exportations nettes et d'investissements au secteur agro-alimentaire de l'UE au bénéfice des deux parties : les protections mutuelles en place limitent les importations de produits sensibles (viandes, produits transformés) par les PAECO, et inversement leurs quelques agro-exportations compétitives vers l'Union européenne.

En contrepartie de cette ouverture, l'Union européenne pourrait instaurer des aides structurelles en faveur des PAECO, leur permettant ainsi de constituer un noyau d'exploitations compétitives, et de rénover leurs infrastructures rurales.

**** Une augmentation modérée des prix mondiaux ?***

Ces prévisions d'offre et de demande devraient entraîner une augmentation des prix nominaux des produits agricoles sur les marchés mondiaux.

Le niveau des prix agricoles, tant sur le marché mondial qu'en Europe, sera toutefois très dépendant des autres facteurs économiques, et avant tout de l'évolution des revenus réels. En outre, l'essor continu des échanges mondiaux et l'orientation croissante de la production par les marchés devraient entraîner des fluctuations de prix plus importantes que par le passé. De même, les fluctuations monétaires et en particulier celles du Dollar, interviendront dans la compétitivité des produits agricoles français et européens.

****En conclusion:***

Il existe de réelles opportunités à saisir, tant pour la France que pour l'Union européenne.

En raison de leur potentiel, la France et l'Union européenne devraient être présentes sur les marchés mondiaux pour répondre aux perspectives d'augmentation de la demande. Devant la persistance des problèmes alimentaires dans certaines régions et notamment en Afrique, elles devraient jouer un rôle prépondérant dans la garantie de la sécurité alimentaire mondiale.

Ceci vaut pour les produits de base, les **céréales** en tout premier lieu. A cet égard, il faut souligner qu'une augmentation de la population mondiale de 1 milliard d'habitants entraîne actuellement un accroissement des besoins en céréales de 330 millions de tonnes (MT). A long terme (horizon 2010), les projections de la FAO et de la Banque Mondiale prévoient une relance des échanges de céréales qui, après avoir stagné aux environs de 200 MT au cours des années 1980-90, pourraient atteindre 270 MT. Dans cette perspective, la baisse des prix dans l'Union européenne permettrait à celle-ci de développer ses exportations - qui passeraient ainsi de 24 à 45 MT - sans être contrainte par les limitations imposées aux exportations subventionnées. Il convient de rappeler ici qu'un tel accroissement des exportations de l'Union européenne serait marginal en regard de la production et des besoins dans le Monde : toutes céréales confondues, les utilisations atteindraient en effet 2,3 milliards de tonnes en 2010, en augmentation de plus de 600 MT par rapport à la fin des années 80, les besoins d'importation nets des pays en voie de développement dépassant à eux seuls 160 MT (FAO). On rappellera aussi qu'en 1995-96, les Etats-Unis assurent près de 50 % des exportations mondiales de céréales, l'Union européenne se situant très en retrait, avec des exportations nettes sur pays tiers légèrement supérieures à celles du Canada (24 MT contre 22 MT).

L'élargissement de l'Union européenne aux PAECO fait apparaître un nouveau champ d'expansion pour nos exportations et nos investissements. Cette perspective pourrait être complétée par des accords régionaux de libre-échange, notamment avec la Russie et les pays méditerranéens, tout ceci ne dispensant pas de "jouer la carte" de la compétitivité sur les marchés émergents d'Asie.

La politique agricole française et européenne, conçue dans les années 60 pour répondre notamment à un souci de modernisation et d'auto-provisionnement a pleinement répondu à ces deux objectifs. Les exportations étaient alors considérées comme un exutoire du marché intérieur européen.

Face à une ouverture de plus en plus grande des marchés mondiaux et compte-tenu des opportunités existantes (notamment en Afrique du nord et au Proche-Orient), il conviendrait aujourd'hui de se doter des outils permettant de fonder une véritable stratégie d'exportation, adaptée à la situation de chaque filière.

En l'absence de dispositifs de stabilisation des marchés mondiaux, la production, fortement intégrée aux marchés et soumise à leur aléas, devra être plus flexible et adaptable. La recherche d'une meilleure compétitivité avec le souci d'une qualité irréprochable constituent des objectifs essentiels pour l'agriculture européenne.

3. L'AGRICULTURE CONFRONTEE AUX NOUVELLES EXIGENCES DE LA TRANSFORMATION, DE LA DISTRIBUTION ET DE LA CONSOMMATION:

En France et plus généralement dans les pays développés, la consommation alimentaire par tête est devenue à peu près stable, après avoir progressé d'environ 50%, en monnaie constante, de 1950 à 1968. La hausse du pouvoir d'achat a donc tendance à réduire le poids de l'alimentation dans le budget des ménages : 50% en 1950, 18% seulement en 1994. Cette tendance, cependant, pourrait s'inverser : on enregistre en effet une remontée de la proportion de français qui déclarent souhaiter pouvoir consacrer une part plus importante de leur revenu - en cas d'augmentation de celui-ci - à la consommation alimentaire. On assiste en outre à l'émergence de nouvelles préoccupations des consommateurs : elles concernent notamment la dimension diététique et hygiénique des produits, leur conformité aux normes de sécurité, leur commodité d'utilisation et leur capacité à satisfaire de nouveaux penchants pour le terroir ou l'exotisme. Dans quelle mesure l'appareil de production, de transformation et de distribution des produits alimentaires est-il à même de répondre à ces nouvelles aspirations ?

*** Une dépendance accrue du secteur agro-alimentaire, face à la concentration des enseignes dans le secteur de la distribution :**

L'évolution de la distribution dans les pays européens se caractérise par une tendance à la concentration des enseignes, particulièrement dans l'Europe du Nord ; le modèle français est marqué par le poids des hypermarchés, qui proposent aux consommateurs une très large gamme de produits, alimentaires et non alimentaires. Cette évolution, jointe à la saturation des marchés, a conduit les industries agro-alimentaires à passer d'une position dominante, fondée sur des marques fortes, à une relation de dépendance, souvent conflictuelle, avec le secteur de la grande distribution.

Les conséquences de cette évolution sont multiples : sur un marché saturé, l'amélioration des marges de distribution passe toujours par la négociation commerciale ; mais elle fait appel aussi à des arbitrages de marges entre produits, qui peuvent se traduire par des transmissions imparfaites des baisses de prix observées au stade de la production ou de la transformation : l'exemple du prix de la viande bovine est significatif à cet égard.

L'évolution récente des techniques de communication (EDI), d'entreposage et d'expédition (plateformes logistiques) paraît cependant susceptible de modifier la situation : elle conduit en effet la distribution moderne, préoccupée de longue date par la recherche des prix les plus bas, à évoluer vers des relations plus stables et complémentaires avec ses fournisseurs, dans la perspective d'une offre axée sur la diversité des produits et la qualité des services rendus aux consommateurs. Cette évolution remet le consommateur au centre des préoccupations de la filière, et semble de nature à promouvoir une "gestion partagée" de celle-ci, permettant d'optimiser la fonction logistique, de diminuer le niveau des stocks, d'assurer enfin une réponse immédiate aux attentes des clients.

*** Une compétitivité externe de plus en plus liée à la transformation :**

La saturation des marchés dans les grands pays développés, l'existence de tensions entre les segments "production - transformation" et "distribution" de la filière agro-alimentaire, rendent plus impérieuse que jamais l'ouverture sur le marché mondial. Cette préoccupation n'est pas nouvelle pour la France, qui est devenue le deuxième exportateur mondial de produits agricoles et alimentaires, et le premier exportateur de produits des industries agro-alimentaires.

Deux catégories de biens doivent ici être distinguées : les produits de base, et les produits transformés.

- Pour les grands **produits de base** (céréales, oléagineux et protéagineux), prime la recherche d'une compétitivité externe. Ceci établi, la compétitivité est une notion complexe en agriculture, même si l'on s'en tient à la seule dimension du coût de production : le coût en travail est en effet mal connu, du fait du caractère majoritairement familial de la main d'oeuvre.

Une comparaison des agricultures française et américaine révèle cependant un net avantage de compétitivité pour cette dernière : les prix américains, exprimés en parité de pouvoir d'achat (PPA) sont bas, tout en permettant de dégager de bons revenus pour les agriculteurs (grâce, il est vrai, à des surfaces plus importantes et des aides non négligeables). Cet avantage est dû à une productivité globale (ie : pour l'ensemble des produits et des facteurs de production) de l'agriculture américaine supérieure de 30% à celle de l'Europe (20% par rapport à la France), avantage auquel se joint l'existence de bas prix des facteurs de production. Cet écart est variable selon les produits : pour le blé, l'écart avec la France tend à s'amenuiser ; pour le maïs et les oléagineux, la suprématie des américains est incontestable. On relèvera enfin que les perspectives d'évolution des compétitivités dépendent, d'une part, des parités monétaires (les prix des céréales européennes prévus par la réforme de la PAC seraient compétitifs si le dollar se situait au niveau de la PPA), et d'autre part des rendements.

Les produits de base représentent toujours une part notable des exportations françaises de produits agricoles et alimentaires : en 1995, les exportations de céréales atteignent ainsi 26 milliards de francs, et viennent en deuxième position derrière les boissons, vins et alcools (41 milliards).

- L'analyse de la balance du commerce agro-alimentaire de la France fait cependant apparaître deux phénomènes essentiels :

- les excédents agro-alimentaires se sont stabilisés aux alentours de 50 milliards de Francs au cours des années 1990 ; cette stabilisation résulte d'une forte croissance de l'excédent sur les **produits des IAA**, qui vient compenser le net déclin de l'excédent agricole, consécutif à la réforme de la PAC ;

- nos échanges sont très majoritairement centrés sur l'Europe, qui absorbe 73% de nos ventes en 1995, et assure 80% de notre excédent agro-alimentaire.

Les échanges agro-alimentaires sont donc fortement dépendants des conditions de l'intégration européenne. Si l'on observe une accentuation de la spécialisation des pays selon leurs avantages comparatifs pour les produits agricoles, il n'en est pas de même pour les produits des IAA, pour lesquels se développent les échanges croisés.

Dans ce contexte de concurrence accrue, la croissance des flux commerciaux est de plus en plus dépendante de la stratégie des entreprises : celle-ci repose bien évidemment sur une compression des marges, mais passe aussi par des éléments de compétitivité "hors-prix" : l'innovation et la différenciation des produits, l'organisation des entreprises, tous facteurs qui doivent notamment permettre de franchir l'étape de l'internationalisation.

****Nécessité et contraintes de l'internationalisation:***

L'internationalisation est susceptible de prendre des formes diverses : exportation via des opérateurs locaux, création d'antennes de vente à l'étranger, implantation de bases de production. Il s'agit d'une étape coûteuse et difficile : il faut apprendre à connaître de nouveaux consommateurs, s'adapter à de nouveaux distributeurs. Bien conduite, l'internationalisation se révèle bénéfique : elle permet aux industriels de desserrer les contraintes qui pèsent sur les marchés d'origine (saturation, hypersegmentation), et de rentabiliser les lourds investissements que supposent la mise au point et le lancement de nouveaux produits ; en favorisant l'exportation de produits et de savoir-faire, elle a un effet positif sur réconomie et sur l'emploi.

Tout ceci implique l'émergence de nouveaux modes d'organisation des entreprises, qui en accroissent notamment la flexibilité, pour s'adapter rapidement aux changements de l'environnement économique (taux de change, modes de concurrence).

****Flexibilité et organisation des filières:***

Le développement d'une agriculture plus flexible implique que soit restauré le lien production-consommation, avec des processus reconnus et compréhensibles, y compris au plan international, d'identification de la qualité. A cet égard, le débat est ouvert sur la pertinence d'une stratégie fondée sur les appellations d'origine : 50% des appellations d'origine sont consommées sur le marché français, et il paraît difficile de renforcer leur audience à l'étranger, tant différent les cultures en matière de consommation alimentaire. En revanche, une stratégie complémentaire pour une offre de type intermédiaire, fondée par exemple sur les marques, doit être développée. Plus généralement, il importe de réfléchir sur les formes de coordination susceptibles de promouvoir la qualité des produits, de faire circuler l'information nécessaire entre tous les opérateurs, et d'assurer un partage équitable de la valeur ajoutée au sein des filières.

La nécessité d'un renforcement de l'organisation des filières est liée notamment à l'émergence d'une forte sensibilité aux problèmes de santé et de sécurité des aliments au plan hygiénique. Les réponses apportées à ce problème -définition de labels, amélioration de la traçabilité des produits- impliquent un partage de la responsabilité du suivi de la qualité des produits entre tous les maillons de la chaîne alimentaire.

Promouvoir une agriculture plus flexible implique aussi et surtout que l'ensemble des acteurs s'attache à répondre à la diversité des demandes qui leur sont adressées aujourd'hui. Il s'agit en effet de continuer de produire des denrées de masse à bas prix ; des matières premières pour l'industrie alimentaire, la chimie, le secteur énergétique ; des produits de qualité, reconnus au plan international; des services (entretien du territoire, accueil et loisirs à la campagne).

Pour répondre à ces demandes, il faut une agriculture diversifiée, capable d'offrir différents types de biens et services. Le souci de qualité doit se marquer dans les produits comme dans les processus de production eux-mêmes : une agriculture plus raisonnée, notamment en matière d'utilisation des intrants, permettra d'améliorer l'efficacité de la production tout en réduisant les pollutions. Il ne faut pas oublier ici que l'objectif de compétitivité demeurera très prégnant ; mais les progrès de la recherche, assurant une meilleure connaissance des processus du vivant, offre des perspectives en la matière.

4. DES EQUILIBRES TERRITORIAUX A PRESERVER :

**** Une évolution des enjeux auxquels est confrontée l'agriculture :***

A mesure que les besoins alimentaires sont de mieux en mieux satisfaits, de nouveaux enjeux apparaissent pour l'agriculture. Les besoins quantitatifs font place progressivement à des préoccupations qualitatives qui peuvent jouer selon les cas, soit comme des atouts, soit comme des contraintes.

Certaines qualités recherchées sont liées aux produits et peuvent être rémunérées par le marché : il s'agit de caractéristiques répondant aux préoccupations concernant la culture, la santé, l'imaginaire, qui prennent de plus en plus d'importance dans les attentes des consommateurs. Les appellations d'origine et le tourisme vert, notamment, apportent une réponse à ces demandes et fournissent en même temps une meilleure valorisation pour les produits agricoles. Les territoires concernés peuvent en retirer de nouvelles forces de développement.

Parallèlement, apparaissent d'autres préoccupations concernant la qualité de l'environnement ; elles sont beaucoup moins liées aux produits : il s'agit de la qualité du milieu naturel, de l'eau, du paysage. Depuis toujours, l'agriculture joue un rôle essentiel dans ces domaines, mais, alors que par le passé il y avait convergence entre la stratégie paysanne et la préservation de ces qualités, il n'en va plus de même aujourd'hui et la demande sociale révèle une insatisfaction croissante.

**** L'agriculture productrice de richesses non marchandes:***

Un fait nouveau, qui devrait entraîner des conséquences importantes pour l'avenir, est apparu dans la période récente : c'est la prise de conscience que, parmi les fonctions de l'agriculture, la production de richesses non marchandes doit être reconnue explicitement. Auparavant, la production de ces "aménités" était assurée par surcroît ; aujourd'hui elle n'est plus assurée automatiquement par une agriculture qui recherche avant tout la performance économique, et sa prise en compte sociale ne peut résulter que d'actes volontaires.

Mais ces fonctions sont difficilement dissociables de l'activité de production. Toute politique d'orientation des productions aura aussi des effets sur ces dimensions publiques de l'agriculture. De nouveaux modes de régulation doivent donc être recherchés pour tenter de concilier ces différents objectifs.

*** Concilier compétitivité et valorisation du territoire :**

Les analyses présentées ci-dessus montrent que l'agriculture française devrait trouver dans le développement des marchés mondiaux des débouchés supplémentaires très importants ; mais elle ne pourra saisir cette chance que si elle continue à améliorer sa compétitivité. Or cet impératif de compétitivité risque de se traduire par des effets négatifs à la fois sur l'emploi et sur l'équilibre territorial

- la concentration de la production dans les zones d'agriculture intensive, si elle parvient à préserver l'emploi (mais pas toujours), induit par ailleurs une dégradation de la qualité des sols, de l'eau et plus généralement du milieu naturel. Ce processus trouve déjà ses limites dans certaines régions.

- la disparition des activités non compétitives dans les zones défavorisées amène une déprise agricole incompatible avec les objectifs de l'aménagement du territoire, et pas toujours favorable à la préservation de l'environnement.

Ces effets négatifs sont ressentis avec de plus en plus d'acuité alors que, les objectifs des précédentes lois d'orientation étant atteints, les bénéfices que la société peut retirer de la poursuite du développement de l'agriculture sont moins bien perçus. Des réglementations plus contraignantes seront certainement mises en place pour maîtriser ces effets négatifs, mais une telle approche ne saurait suffire.

*** Une reconnaissance des différentes fonctions de l'agriculture est nécessaire :**

Une telle reconnaissance doit tout d'abord servir à promouvoir un nouvel état d'esprit. C'est un des rôles que doit jouer une loi d'orientation. Il s'agit en l'occurrence de développer, à côté de la culture du marché, une culture patrimoniale.

La reconnaissance de ces fonctions doit aussi permettre leur prise en charge par la société. En effet, l'occupation de l'espace ne peut, à elle seule, fonder le soutien au secteur agricole ; en revanche, il est logique que des fonctions non marchandes soient rétribuées par un financement public. Il ne s'agit pas de subventions mais de rétributions qui devraient permettre un ré-enrichissement du métier d'agriculteur.

Des divergences d'analyse sur les modalités de prise en charge de ces fonctions se sont manifestées ; elles portent notamment sur les points suivants :

*** Peut-on séparer les fonctions productives et environnementales ?**

Si la production d'aménités est considérée comme un coproduit de l'activité agricole, le risque est grand qu'elle ne soit traitée que de façon marginale. Cela milite pour une rétribution explicite. Mais un découplage entre la production et le respect de l'environnement est délicat. La distinction entre produits / biens marchands, d'une part, et territoire / biens non marchands, d'autre part, n'est pas toujours très nette : ainsi, certaines caractéristiques liées au territoire reçoivent déjà une sanction marchande (à travers les A.O.C. par exemple). Pour ces raisons, le groupe manifeste sa préférence pour un système de régulation qui maintienne la fonction productive au cœur de l'activité agricole, tout en permettant une prise en compte des aménités environnementales de l'agriculture.

* Peut - on multiplier les contrats entre les agriculteurs et la société ?

La reconnaissance explicite des différentes fonctions de l'agriculture implique la passation d'un contrat, mais la nature exacte de ce contrat doit être précisée. La difficulté du démarrage des dispositifs contractuels existants dans le domaine de l'agri-environnement montre que leur généralisation pourrait se heurter à la lourdeur administrative des procédures.

Une solution pourrait être trouvée à travers des contrats globaux qui seraient mieux adaptés pour susciter l'adhésion du plus grand nombre d'agriculteurs.

*** En conclusion,**

- la dimension territoriale de l'activité agricole ne peut être ignorée : la notion de territorialité, plus large que la notion d'environnement, est une des spécificités de l'activité agricole par rapport à d'autres activités économiques. La politique agricole doit viser, en plus de la satisfaction des marchés, une répartition harmonieuse des hommes et des activités sur le territoire.

- de nouveaux modes de rémunération des actifs ruraux peuvent être envisagés : dans leurs évolutions récentes les politiques agricoles commencent à prendre en compte ces enjeux, même si les modalités font encore l'objet de débats.

- plus généralement, c'est un nouveau cadre de pensée qu'il faut promouvoir afin de réactualiser la place de l'agriculture au sein de la société.

5. L'EVOLUTION RECENTE DES POLITIQUES AGRICOLES : UNE REINSTRUMENTATION EN REFERENCE A L'EFFICACITE DU MARCHÉ :

De nouveaux enjeux s'exercent désormais sur la définition des outils d'intervention publique en agriculture. Les contraintes budgétaires amènent chaque pays à veiller à une meilleure efficacité de ses dépenses agricoles ; et l'impact plus ou moins distordant sur les marchés mondiaux devient un critère incontournable d'acceptabilité des politiques de soutien. Cette dernière contrainte a dominé les dernières négociations agricoles du GATT.

*** La fin de l'exception agricole dans les négociations internationales :**

Lorsque l'agriculture s'est trouvée induite dans le cycle des négociations commerciales multilatérales d'Uruguay, entamé en 1986, les Etats-Unis et certains pays du groupe de Cairns ont fait de la réduction des subventions à l'exportation et surtout du développement de leurs possibilités d'exportation sur les marchés les plus rémunérateurs leur objectif principal. L'argumentaire économique libéral en faveur d'une baisse des soutiens agricoles a pris dès lors une acuité particulière.

Pour l'essentiel, il était alors reproché aux politiques agricoles :

- de dégrader les cours mondiaux ;
- de générer des excédents qui ne trouvaient d'exutoire que dans l'exportation au moyen de subventions, réduisant ainsi la part des concurrents sur les marchés extérieurs ;
- de protéger l'accès des concurrents compétitifs aux débouchés intérieurs.

Il en résultait, pour les grands pays agricoles soutenant leur agriculture (CEE, USA), une surenchère dans l'aide publique aux exportations et la croissance des dépenses consacrées au secteur.

Dans cette perspective, la libéralisation des échanges et le désarmement réciproque des instruments de protection et de soutien agricoles, pouvaient apparaître comme une issue souhaitable pour tous les protagonistes. C'est dans ce cadre que s'explique l'inclusion de l'agriculture dans les négociations du cycle d'Uruguay.

Les engagements souscrits au terme de ces négociations (accord signé à Marrakech en avril 1994) découlent en partie de l'argumentaire libéral opposé aux politiques agricoles jusque-là en vigueur, mais constituent un compromis sur l'acceptabilité de certaines formes d'intervention. Les subventions aux exportations et les volumes d'exportations aidées sont ainsi limités, mais les paiements directs jugés suffisamment déconnectés (découplés) des quantités produites échappent à l'engagement de réduction des soutiens, du moins pour la période couverte par l'accord ("clause de paix").

La réforme de la PAC, décidée en mai 1992, s'inscrit dans ce compromis. Les aides directes instaurées en compensation des baisses des prix de soutien ont ainsi pu bénéficier de la "clause de paix", étant assises sur des capacités de production et des rendements historiques, et non sur la production effective. Cette réforme répondait également à des objectifs internes de maîtrise des coûts budgétaires, via la maîtrise de l'offre et le découplage, et de reconquête du marché intérieur de l'alimentation animale par les céréales communautaires, via les baisses de prix. S'y ajoutait le souci d'un certain rééquilibrage des soutiens entre exploitations et régions, notamment en faveur des systèmes de production moins intensifs.

****La PAC réformée en 1992 : les réponses apportées aux contraintes internes et externes :***

La maîtrise de l'offre attendue des nouveaux dispositifs présente aujourd'hui un bilan inégal selon les différents secteurs de production visés par la réforme. On constate certes une diminution sensible de la production céréalière européenne, mais la reconquête du marché intérieur de l'alimentation du bétail pourrait être fragilisée, compte tenu de la nature de sous-produits des substituts importables, et des incertitudes sur l'évolution à venir de la parité du dollar.

La situation est immédiatement plus critique pour la viande bovine. La conjoncture présente est marquée par la reprise cyclique de la production et par une désaffection accrue des consommateurs sous l'effet de l'ESB. Or, l'excédent prévisible de l'offre sur la consommation intérieure ne pourra trouver qu'un exutoire limité à l'exportation, compte tenu des engagements souscrits au GATT.

En étant assises sur des éléments de structure, les dépenses courantes de soutien des productions sont désormais maîtrisées et prévisibles, bien qu'elles s'établissent à un niveau plus élevé que celui qui prévalait à la veille de la réforme car le budget a relayé des transferts précédemment supportés par les consommateurs. Ainsi, les nouveaux dispositifs se traduisent par une recomposition et non par une diminution du soutien à l'agriculture européenne. Ce dernier, évalué en ESP rapporté à la valeur de la production, reste sensiblement supérieur à la moyenne des pays de l'OCDE, exposant encore la PAC aux critiques libérales en faveur de nouvelles réductions des aides à l'agriculture.

Du fait de la logique de compensation des nouveaux dispositifs, leurs effets redistributifs sur les revenus agricoles restent limités : les aides directes se substituent *grosso-modo* au soutien préalablement assuré par les prix garantis et constituent l'essentiel du revenu des exploitations spécialisées dans les produits visés par la réforme. Cela étant, la justification initiale de ces aides, plus visibles que l'ancien système de soutien, risque de s'estomper au fil du temps.

****Les voies de la réforme des politiques agricoles dans les autres pays :***

Le niveau de soutien agricole est resté globalement inchangé pour l'OCDE, mais il a enregistré des évolutions contrastées selon les pays. A quelques exceptions près, explicables notamment par les structures agraires (Japon), les politiques agricoles des pays de l'OCDE se caractérisent par un

développement des paiements directs aux dépens du soutien des marchés. Ces aides prennent la forme de garantie de revenu minimum ou d'accompagnement des ajustements structurels. Selon les pays, elles sont plus ou moins découplées de la production agricole, répondant ainsi diversement aux prescriptions libérales en faveur de transferts neutres vis-à-vis des mécanismes du marché.

Il est à noter que dans plusieurs pays, l'acceptabilité sociale des paiements directs consentis aux agriculteurs est de plus en plus dépendante de leur liaison avec des objectifs environnementaux (gestion durable des ressources naturelles, rémunération plus ou moins contractualisée de la production d'aménités).

Avec leur nouvelle loi agricole (FAIR Act), les Etats-Unis éludent au moins temporairement la question du statut et du rôle des aides, celles-ci étant désormais servies sur la base des avantages précédemment acquis, quelles que soient, à quelques exceptions près, les productions que l'exploitant pratiquera à l'avenir. Ce dispositif présente l'intérêt de se rapprocher des prescriptions en faveur du "découplage" : les paiements perçus étant indépendants de l'assolement entrepris, les choix de production sont censés être déterminés par le marché, et non par une intervention distordante. Ceci pourrait donner aux Etats-Unis un avantage tactique lors des prochaines négociations multilatérales. Cependant, cette nouvelle orientation de la politique agricole américaine ne remet pas fondamentalement en cause le soutien public à l'agriculture (prorogation de la "législation permanente", maintien de la régulation du marché intérieur et des subventions aux exportations, nouvelles aides directes uniquement réservées aux bénéficiaires des anciens dispositifs).

6 - QUELLES ORIENTATIONS POUR LA POLITIQUE AGRICOLE ?

Parmi les enjeux des politiques agricoles, la **sécurité alimentaire** tend parfois à être reléguée en arrière-plan, du fait même des succès de ces politiques, et notamment de la PAC, dans ce domaine. Pourtant, quel que soit le degré d'efficacité que l'on reconnaît au libre marché, une certaine régulation des marchés agricoles apparaît indispensable dans l'intérêt même des consommateurs. Le débat demeure cependant sur l'ampleur et la nature de l'intervention régulatrice qu'il conviendrait d'apporter : minime et simplement stabilisatrice des variations conjoncturelles, lorsqu'on adhère à la thèse de la pleine efficacité du marché ; importante et se substituant en permanence aux mécanismes du marché, si l'on juge que ceux-ci sont fondamentalement inefficaces en agriculture.

****L'hypothèse de l'inefficacité du libre marché en agriculture et ses implications pour la politique agricole:***

Certaines spécificités des marchés agricoles peuvent conduire à douter de l'efficacité de leur fonctionnement spontané. Dans cette perspective, l'instabilité des prix agricoles en régime de libre marché aurait une toute autre nature que celle de simples variations conjoncturelles autour du niveau d'équilibre. La rigidité de la demande en produits alimentaires et la grande sensibilité de l'offre aux effets-revenu, sont susceptibles de générer, en situation non régulée, des mouvements des prix et de la production d'une telle ampleur que la sécurité alimentaire ne pourrait être assurée. Cette caractéristique des marchés agricoles constituerait en fait la justification fondamentale de l'intervention publique dans le secteur.

Cela étant, les outils jusque-là mis en oeuvre présentent de graves inconvénients, malgré leurs succès. Le soutien des prix réalisé dans la PAC pré-réformée générerait des coûts perpétuellement croissants au fur et à mesure que l'offre se développait. Quant aux nouveaux instruments, outre leur lourdeur administrative, ils ne pourraient, pas plus que les anciens dispositifs, créer les conditions d'un équilibre satisfaisant de l'offre et de la demande.

Cette analyse débouche sur la proposition d'établir des quotas de production généralisés, calibrés sur les besoins du marché intérieur, et garantissant un prix stable pour la production ainsi contingentée. Le prix et les quantités sont donc prédéfinis, ce qui permet aux exploitants de planifier en connaissance de cause leur production, et évite à la société de subir les à-coups du libre marché.

Les quotas ainsi instaurés devraient être librement échangeables sur un marché *ad hoc*, afin que les différentes productions agricoles se répartissent entre les exploitants en fonction de leur compétitivité. En outre, le prix des quotas constituerait une information nécessaire pour apprécier l'éventuelle surévaluation du prix du produit.

Dans ce schéma, les exportations se limitent à l'évacuation, aux prix internationaux, d'excédents aléatoires. Une telle organisation supposerait donc de renoncer à toute "vocation exportatrice". Celle-ci n'aurait pu toutefois s'exprimer que si les pays présentaient de réelles différences de compétitivité. Or, pour les tenants de l'analyse évoquée ici, l'existence d'avantages comparatifs ne serait pas établie, du moins pour les produits agricoles de base.

Cette analyse n'a pas recueilli l'assentiment du groupe, à qui il est apparu impératif de laisser l'agriculture française exprimer les avantages comparatifs dont elle dispose dans le cadre d'une politique active d'exportation. Un tel schéma serait en outre contradictoire avec l'évolution générale des politiques agricoles dans le monde.

*** Orientation accrue par le marché et découplage des aides :**

Contrairement à la précédente, cette orientation présuppose l'efficacité du marché libre en agriculture. Elle vise donc une plus grande adaptation aux mécanismes du marché, que l'on estime à même de pouvoir réguler l'offre de façon satisfaisante pour la collectivité.

Pour la PAC, il est préconisé d'accentuer la baisse des prix garantis afin de les rapprocher davantage de marchés peu ou pas soutenus. Les accords de l'OMC sont susceptibles de faciliter cette évolution, les disciplines imposées aux interventions sur les échanges pouvant faire remonter et stabiliser les cours mondiaux.

Ces baisses de prix rendraient inutiles le gel des terres, procédé socialement coûteux de maîtrise de l'offre, dont la justification actuelle ne réside que dans la nécessité de contenir les exportations subventionnées.

L'accompagnement de ces baisses de prix devrait alors prendre la forme d'aides directes transitoires et dégressives, prenant en compte les gains de productivité réalisés par les exploitants. La pleine expression de la compétitivité relative des différentes productions requiert également que ces aides soient plus fortement découplées qu'à l'heure actuelle, et donc indépendantes de la nature des productions entreprises. Il peut être en outre socialement souhaitable que ces paiements soient assis sur le facteur travail mobilisé par les exploitations, et non sur le foncier.

Les secteurs à production actuellement contingentée, et peu atteints par la dernière réforme des OCM, ne pourraient rester à l'écart d'une réorientation de la PAC. Les rigidités liées aux limites (betteraves) ou à l'interdiction (lait) de la libre mobilité des quotas de production sont sources d'inefficacités, évoquées plus haut : elles seraient résorbées avec la création d'un marché de droits échangeables. Pour le lait, l'adaptation aux contraintes imposées par le GATT pourrait conduire à l'instauration d'un régime de double prix, mesure plus dynamique que la simple réduction des quotas. Les quantités produites au-delà du quota calibré sur la consommation intérieure seraient alors exportées sans subvention au prix mondial. Cet aménagement aurait l'avantage de préparer la sortie progressive du régime de contingentement. Il convient toutefois de souligner qu'en l'état actuel, les écarts de coûts de production entre l'Union européenne et ses concurrents les plus compétitifs limitent fortement la possibilité d'exporter des produits laitiers sans subvention, à l'exception de certains fromages. En outre, d'éventuelles exportations sans subvention pourraient être accusées d'être indirectement soutenues par la garantie de prix accordée à la production sous quota.

****La reconnaissance des fonctions non marchandes de l'agriculture:***

Bien que les enjeux essentiels de la politique agricole portent sur la régulation des marchés, il paraît souhaitable que l'effort financier en faveur de l'agriculture tienne mieux compte des services non marchands rendus à la société par cette activité. Il s'agit notamment des retombées bénéfiques de certaines pratiques agricoles contribuant à l'entretien de l'espace, et favorables au maintien de la biodiversité, à la conservation de biotopes menacés et à la résorption des pollutions.

Il est admis que de telles fonctions publiques ne sont pas rémunérées ni régulées de façon satisfaisante par le marché, quel que soit le degré d'efficacité que l'on reconnaît à ce dernier dans la régulation de la production agricole proprement dite.

Une première orientation consisterait à compléter les dispositifs d'adaptation au marché par des aides directes explicitement liées aux aménités que sont à même d'offrir certaines exploitations agricoles. Il conviendrait donc d'adjoindre au schéma d'aides transitoires, dégressives et découplées de la production agricole, des paiements directs permanents et ciblés sur les fonctions environnementales.

Cette orientation présuppose à la fois l'efficacité des mécanismes de marché pour la régulation de l'offre des produits agricoles, et la possibilité de rémunérer séparément ces derniers et les fonctions publiques de l'agriculture.

De façon alternative, le rejet de ces présupposés conduit à préconiser une autre méthode de prise en compte des services non marchands rendus par l'activité agricole. Elle consiste à intégrer les objectifs environnementaux dans les dispositifs de soutien aux produits, et non pas à séparer les deux dimensions. Celles-ci sont en fait liées de manière indissociable au sein des systèmes de production agricole. Il conviendrait donc que le dispositif de prix garantis, d'aides et de taxes, réponde non seulement à l'impératif de régulation du marché, mais encourage l'émergence de systèmes techniques à même de répondre à la demande de produits agricoles dans des conditions favorables pour l'environnement.

CONCLUSION

L'agriculture et l'agro-alimentaire doivent aujourd'hui, dans le contexte général d'évolution de nos sociétés, faire face à de nouvelles exigences. Les questions de santé, le respect de l'environnement, la gestion des espaces ruraux constituent autant de défis à relever.

Ces nouveaux enjeux, auxquels il convient d'apporter une réponse, ne sauraient cependant faire oublier la vocation permanente de l'agriculture à produire des biens alimentaires, vocation qui devra être réaffirmée dans la loi d'orientation.

L'adoption de la réforme de la politique agricole commune en mai 1992, bientôt suivie de la ratification des accords commerciaux internationaux incluant pour la première fois des disciplines spécifiques pour l'agriculture, ont considérablement modifié l'économie de ce secteur.

Cette évolution devrait sensiblement se renforcer dans les années qui viennent. Le commerce agricole et agro-alimentaire, bien qu'il représente encore une part relativement faible de la production au niveau mondial, ne cesse de se développer. Il est devenu essentiel pour la France, qui exporte déjà, directement ou indirectement, près du tiers de sa production agricole, et occupe le second rang au niveau mondial en terme d'exportation de produits agricoles et agro-alimentaires.

A l'instar des efforts déployés par les autres grands pays exportateurs, il importe donc que la France, dont la vocation exportatrice agricole et alimentaire reste un objectif majeur, maintienne et renforce ses moyens d'investigation à l'étranger, qu'il s'agisse d'information et de promotion des entreprises et des produits, ou de coopération et d'implantation commerciale et industrielle.

Le développement de l'activité des entreprises agricoles et agro-alimentaires réclame aussi une amélioration constante de leur compétitivité. A l'évidence, l'amélioration de la compétitivité de nos produits ne semble pas devoir passer par une réponse unique.

Les débats menés au sein du groupe de prospective permettent d'éclairer les contours des réponses à apporter.

L'offre globale de produits agricoles et agro-alimentaires devrait rester supérieure à la demande dans l'Union européenne ; mais des perspectives plus favorables se dessinent dans le Monde, où nous devrions assister à une croissance sensible de la demande, en particulier dans les pays émergents. Le renforcement de nos parts de marché dépendra en grande partie du positionnement de nos produits en terme de prix et de qualité par rapport aux offres de nos principaux concurrents.

En ce qui concerne les prix, l'approvisionnement de nos entreprises agro-alimentaires devra faire l'objet d'une attention particulière. Il convient de noter cependant que le nécessaire rapprochement de nos prix intérieurs et des prix mondiaux devrait probablement s'effectuer dans un contexte marqué par une augmentation des prix nominaux des produits agricoles sur les marchés mondiaux, du fait de l'évolution des équilibres offre/demande.

Cet ajustement des prix européens, assorti d'un redéploiement des aides aux produits vers des **aides liées aux superficies** et à leur mode de mise en valeur, permettrait à l'Union européenne de se libérer des contraintes qui pèsent actuellement sur ses capacités à produire et à exporter, tout en assurant l'ancrage territorial des activités.

Cette réponse en terme de prix, même si elle paraît devoir être pleinement prise en compte du fait de la baisse probable des protections et du renforcement prévisible des disciplines à l'exportation à l'issue du prochain cycle de négociations commerciales, ne peut être exclusive. Le développement de nos parts de marché dans les pays tiers et dans l'Union européenne passe également par la recherche d'une offre mieux adaptée à la demande des consommateurs, des industriels et de la distribution. La réponse à ces nouvelles exigences passe d'abord par des modes de production beaucoup plus flexibles que par le passé et par un souci constant d'amélioration de la qualité des produits.

La prise en compte de ces éléments dans les politiques agricoles devrait dès lors conduire à réfléchir aux moyens d'assouplir progressivement les contraintes quantitatives introduites ces dernières années dans un contexte de surproduction. Cette évolution des politiques agricoles devrait s'accompagner, au niveau européen, de l'adoption d'une véritable stratégie d'exportation.

REUNIONS DU GROUPE PROPECTIVE

- Interventions par thème
- Calendrier des réunions
- Compte-rendus de réunions

GROUPE PROSPECTIVE

INTERVENTIONS PAR THEME

***THEME 1 : ENVIRONNEMENT ECONOMIQUE GENERAL:**

(Réunions des 19 juin et 10 juillet 1996)

- 11. Croissance économique, démographie et emploi :

- Une projection de l'économie mondiale à l'horizon 2030 (Mme C.LEFEVRE, CEPII).
- Démographie agricole et emploi (communication écrite) (Mme S.RATTIN, DAFE/SCEES).

-12. Les conséquences de l'internationalisation des échanges :

- Commerce mondial et internationalisation des échanges (M.J.AYRAL, CFCE).
- Perspectives des marchés agricoles dans le Monde (M.C.de PERTHUIS, BIPE).

- 13. Environnement et ressources naturelles :

- Contraintes environnementales et disponibilités en ressources naturelles (M.C.CHEVERRY, INRA).

- 14. Agriculture et société:

- Orienter l'agriculture (M.B.HERVIEU, CNRS).

*** THEME 2 : DEMANDE DE BIENS ALIMENTAIRES ET NON ALIMENTAIRES :**

(Réunion du 5 juin 1996)

- 21. Evolution de la consommation alimentaire en France et dans les pays développés :

- Modes de consommation, comportements, valeurs : une approche socio-économique des tendances de la consommation (M.R.ROCHEFORT, CREDOC).
- Consommateurs et consommation alimentaire en France: quelques éléments de prospective (M.P.COMBRIS, INRA).
- Analyse des facteurs qualitatifs d'évolution de la demande M.E.VALCESCHINI, INRA).

- 22. Besoins alimentaires et sécurité alimentaire dans le Monde à l'horizon 2050 :

- Les besoins alimentaires du Monde à l'horizon 2000 (M.Ph.COLLOMB, CICRED).
- Quelques réflexions sur la sécurité alimentaire (M.G.PAILLOTIN, INRA).

- 23. Usages non alimentaires :

- Valorisations non alimentaires des produits agricoles, situation et perspectives (M.JC.SOURIE, INRA).

*** THEME 3: DISTRIBUTION ET CHAINE ALIMENTAIRE:**

(Réunion du 20 mai 1996)

- 31. Analyse quantitative et problématique de la distribution:

- Distribution et relations industrie/commerce (M.GERADON DE VERA, SECODIP).
- Les trois modèles de la distribution en Europe (France, Royaume-Uni, Allemagne) (M.C. LAFOUGERE/M.SMITH, GIRA).

- 32. Evolution des technologies et incidences sur les relations entre acteurs :

- Le consommateur au centre de la nouvelle articulation des relations industrie/commerce (Mme Th.ANGUE/M.GEORGET, GENCOD).

- 33. Evolution des prix au sein d'une filière :

- Les divergences de prix dans les filières viandes de 1985 à 1991 (M.P.MAINSANT, INRA) .

*** THEME 4 : L'OFFRE AGRICOLE ET ALIMENTAIRE ET LES MARCHES :**

(Réunions des 24 juin, 3 juillet et 10 juillet 1996)

- 41. Prévisions d'offre et équilibres de marchés par grands secteurs :

- Le marché mondial des céréales au début du IIIème millénaire (M.JP.CHARVET, Université PARIS-NANTERRE).
- Perspectives agricoles: tendances et enjeux à l'horizon 2000 (M.G.VIATTE, OCDE).
- Evolution des rendements pour le blé dans les 5 à 10 ans à venir (M.J.BOIFFIN, INRA).
- Perspectives internationales des échanges pour les productions non céréalières. Marchés émergents et nouveaux compétiteurs : une analyse critique des différents modèles de prévision (M.M.GRIFFON, URAP-CIRAD).

- 42. Marchés, concurrence, compétitivité:

*** Compétitivité par les coûts :**

- Quelques approches de la compétitivité comparée des agricultures française et américaine (M.JP.BUTAULT, INRA).
- Les facteurs de compétitivité dans la filière céréales (M.SOUFFLET, Groupe SOUFFLET).

*** Stratégies des firmes :**

- Groupe DANONE: un groupe alimentaire mondial (M.E.LOMBARD, Groupe DANONE).
- Offre française: diagnostic, stratégie des firmes et recommandations ; le cas des firmes du secteur vins et spiritueux (M.Ph.PASCAL, LVMH).
- Mondialisation et compétitivité dans les industries agro-alimentaires; le secteur des produits de grande consommation (M.C.BOUTINEAU, Groupe BONGRAIN).

*** Compétitivités révélées :**

- Les déterminants de la compétitivité française sur le marché de l'Union Européenne ; Agriculture et industries agro-alimentaires (Mme E.CHEVASSUS-LOZZA, M.J.GALLEZOT, INRA).

*** Compétitivité dans les PECO:**

- Dynamiques et compétitivité agro-alimentaires des PECO. Enseignements pour l'élargissement de l'UE (M.A.POULIQUEN, INRA).

***THEME 5 : LES SYSTEMES DE PRODUCTION ET LES POLITIQUES DE SOUTIEN :**

(Réunions des 10 et 17 juillet 1996)

- 51. Analyse prospective du secteur agricole:

- Analyse prospective du système productif agricole (communication écrite) (Mme S.BONNY, INRA).

- 52. Les politiques de soutien :

- La PAC: bilan, enjeux et voies d'approfondissement (M.Ph.BOYER, DAFE/SDEPE/BEP).
- Synthèse et bilan de la réforme de la PAC et de la négociation GATT (M.B.VIAL, IGA).
- Le débat sur les politiques agricoles dans les pays de l'OCDE en dehors de l'Union européenne (M.G.VIATTE, OCDE).
- Une PAC pour le XXIème siècle: une évolution sous contraintes (M.H.GUYOMARD, INRA).
- Faut-il encore avoir des politiques agricoles ? (M.JM.BOUSSARD, INRA).

COMPTE-RENDUS DE REUNIONS

CALENDRIER ET THEMES DES REUNIONS

***Réunion du 3 mai 1996 :**

Mise en place du groupe prospective

*** Réunion du 20 mai 1996 :**

Thème 3 : Distribution et Chaîne alimentaire

*** Réunion du 5 juin 1996 :**

Thème 2 : Demande de biens alimentaires et non alimentaires

***Réunion du 19 juin 1996 :**

Thème 1 : Environnement économique général

*** Réunion du 24 juin 1996 :**

Thème 4 : L'offre agricole et alimentaire et les marchés

*** Réunion du 3 juillet 1996:**

Thème 4 : L'offre agricole et alimentaire et les marchés

*** Réunion du 10 juillet 1996 :**

Nouveaux défis pour l'agriculture :

Thème 1 : Environnement économique général

Thème 4: L'offre agricole et alimentaire et les marchés

Thème 5: Les systèmes de production et les politiques de soutien

*** Réunion du 17 juillet 1996 :**

Thème 5 : Les systèmes de production et les politiques de soutien

COMPTE RENDU DE LA REUNION

DU 3 MAI 1996

Le Ministre de l'Agriculture de la Pêche et de l'Alimentation a rappelé tout d'abord la nécessité d'une nouvelle loi d'orientation qui s'inscrive dans l'héritage des lois précédentes mais qui tienne compte en même temps des évolutions actuelles (mondialisation de l'économie, gains de productivité du secteur agricole...).

Cette loi devra s'articuler autour de deux objectifs :

1 - " Replacer l'homme au centre de l'activité agricole" avec une définition de cet objectif en terme de "projet de société". En particulier, **l'agriculture devra être présente sur l'ensemble du territoire en ayant le souci du respect de l'environnement.**

2 - Promouvoir les performances, l'innovation et la compétitivité des filières agro-alimentaires et affirmer la vocation exportatrice de l'agriculture française.

Le ministre a rappelé ensuite les grandes étapes qui doivent conduire à la présentation de la loi début 1997 au Parlement.

D'un point de vue méthodologique, cinq outils de travail ont été définis :

1 - Des groupes de travail réfléchiront sur les principaux thèmes concernant cette loi :

- _ Statut de l'entreprise agricole
- _ Organisation économique et politique des filières
- _ Qualité et valorisation des produits
- _ Statut des personnes
- _ Forêt
- _ Espace -environnement
- _ Enseignement et formation
- _ Recherche et développement

2 - Consultation à guichet ouvert pour l'ensemble des partenaires publics ou privés.

3 - Cellule d'observation des politiques agricoles à l'étranger.

Cette mission est confiée en particulier à la DPE (SRI et attachés agricoles).

4 - Comité de pilotage

Sous la présidence du Ministre, il est chargé de coordonner et de superviser l'ensemble des travaux.

5 - Groupe prospective

Ce groupe a pour mission d'identifier les tendances lourdes et les évolutions prévisibles au niveau de la production agricole et des marchés. Cette réflexion sera menée conjointement pour la France, l'Union Européenne et les pays tiers.

Cinq thèmes seront successivement abordés par ce groupe :

- Environnement général
- La demande - les consommateurs - la consommation
- La distribution et la chaîne alimentaire
- L'offre agricole et agro-alimentaire
- Les systèmes de production et les politiques de soutien.

D'un point de vue opérationnel :

Le Secrétariat du groupe est confié conjointement à la DAFE (BEP) et à la DPE (BOEAE) sous la responsabilité de M. HAIRY, sous-directeur des études, des programmes et de l'évaluation (DAFE/SDEPE).

_ Chaque réunion fera l'objet d'une préparation. En particulier, chaque intervenant préparera une note de synthèse présentant le sujet et un exposé liminaire permettant la discussion.

_ La date de la première réunion est fixée au 20 mai 1996 à 16H00. Le sujet en sera " Distribution et chaîne alimentaire ".

_ A l'issue de l'ensemble des réunions, un document final de synthèse sera rédigé et validé par le groupe.

_ Ce document engagera l'avis des membres du groupe prospective indépendamment du Ministère de l'Agriculture, de la Pêche et de l'Alimentation.

La réunion s'est achevée par un tour de table :

M.Gérard VIATTE (OCDE) a exprimé le souhait d'être informé du résultat des travaux des groupes de réflexion sur la loi d'orientation, ce à quoi le Ministre a donné son accord.

Plusieurs participants ont exprimé le souhait d'être mieux informés sur les conséquences du GATT (OMC) et sur les différentes politiques agricoles menées chez nos partenaires étrangers (pays tiers et Union Européenne...).

M.G.VIATTE a alors proposé de mettre à la disposition du groupe l'ensemble des données et analyses dont dispose l'OCDE sur ces sujets.

Par ailleurs, le Ministre a précisé que les services du Ministère étaient à la disposition des membres du groupe afin de fournir les informations disponibles.

Le Ministre a conclu la réunion en insistant sur la grande liberté laissée au " groupe prospective " afin d'examiner les questions qui lui sembleront les plus pertinentes et d'organiser le travail selon les méthodes qui lui sembleront le plus appropriées.

COMPTE - RENDU DE LA REUNION

DU 20 MAI 1996

THEME 3 : DISTRIBUTION ET CHAINE ALIMENTAIRE

I. INTERVENTIONS :

1. Intervention de Monsieur GERADON de VERA, Vice président de la SECODIP, sur le thème :

" DISTRIBUTION ET RELATONS INDUSTRIE / COMMERCE "

L'évolution de la distribution dans les pays européens est caractérisée par une tendance à la concentration des enseignes avec toutefois une nette différence entre l'Europe du nord, très concentrée, et l'Europe du sud qui l'est moins. Ainsi, en France, les principales enseignes peuvent représenter jusqu'à 15 à 20% du chiffre d'affaires d'un industriel. Une autre tendance, apparue récemment, est une saturation du marché qui se traduit par une baisse du chiffre d'affaires au mètre carré depuis 1992 en France.

Dans ce contexte, la problématique de la distribution se pose au niveau du chiffre d'affaires et de la marge. Les stratégies qui en découlent permettent d'entrevoir les évolutions futures.

Le développement du **chiffre d'affaires** d'une enseigne peut s'appuyer sur 3 moyens :

- * L'attractivité, qui a été recherchée jusqu'à présent par l'ouverture de nouveaux points de vente. La saturation du marché va rendre cette expansion de plus en plus difficile. En particulier, la valeur des fonds de commerce va augmenter, nécessitant un apport de capitaux plus important que par le passé.
- * Le panier, dont la valeur dépend des quantités consommées et des prix. On observe une baisse de valeur du panier en francs constants depuis 1991, qui s'explique par l'apparition des produits premiers prix et par les promotions, dont l'incidence sur le niveau des prix a été estimée à 1,5% en 1995. Face à cette évolution déflationniste, la stratégie des distributeurs consiste à se diversifier en direction des produits sur lesquels des gains de parts de marché sont possibles : viande, poissons, fruits et légumes.
- * La fidélisation est l'axe stratégique principal des distributeurs pour lutter contre la tendance des clients à fréquenter plusieurs magasins. Les distributeurs sont ainsi amenés à redécouvrir le métier de commerçant. Les marques de distributeurs, qui jouent un grand rôle dans cette stratégie, devraient se développer comme cela s'est déjà fait en Angleterre.

L'amélioration de la **marge** peut être obtenue par trois moyens :

- * La négociation commerciale : c'est le rôle de la fonction achat, qui est toujours prépondérant. A cet égard, la concentration des enseignes a encore accru le pouvoir de la distribution face aux fournisseurs.

* L'arbitrage des marges (mix marge) :

L'équilibre des taux de marge entre produits a été remis en cause par l'apparition récente des produits premiers prix à très faible marge. Ce phénomène devrait se stabiliser dans les années à venir.

* Les gains de productivité permis par le développement des techniques modernes telles que l'ECR (efficient consumer response) : il s'agit, grâce à l'utilisation des nouvelles technologies de traitement de l'information (codes barres, EDI) d'apporter une meilleure réponse aux attentes des consommateurs.

Le gisement de productivité est estimé à 3,5% du prix des produits, ce qui représente sur l'ensemble de la distribution un enjeu de 25 milliards de F.

- Quelles conséquences pour les industries agro-alimentaires ?

Dans leurs relations avec le commerce les industriels sont passés d'une position dominante, avec des marques fortes, à une relation de coopération, voire même de dépendance, du fait de la concentration des enseignes.

Cela devrait inciter les industriels à travailler de plus en plus au niveau européen où ils auront affaire à 50 enseignes, au lieu de 8 sur le marché national, ce qui permettrait de restaurer un meilleur arbitrage des risques.

En ce qui concerne la gestion de marques, une évolution capitale est intervenue depuis la fin des années 80 : avant, la valeur d'un produit correspondait à la valeur de la marque nationale. Les autres produits se situaient en décote par rapport à cette référence. Aujourd'hui, avec l'introduction des premiers prix, la valeur d'usage est celle du produit de base ; les produits de marque doivent faire la preuve de leur valeur ajoutée.

En conclusion, en réponse à une remarque sur la lourdeur des investissements dans les IAA, M. GERADON de VERA insiste sur la nécessité pour les industriels de rendre leurs outils plus flexibles pour mieux répondre aux sollicitations de l'aval.

2. Intervention de Monsieur Nicolas P.SMITH, de la société GIRA, sur le thème :

" LES TROIS MODELES DE DEVELOPPEMENT DE LA DISTRIBUTION EN EUROPE" :

Les trois grands modèles de la distribution en Europe présentent des caractéristiques contrastées :

* Le modèle britannique vise à sécuriser les consommateurs dans la découverte des produits de qualité. La tendance est aux implantations en centre ville avec des bâtiments esthétiques. Les marges sont très élevées.

* Le modèle allemand est caractérisé par la recherche des prix les plus bas avec des chaînes spécialisées dans le discount. Les surfaces sont plutôt de type supermarché.

* Le modèle français est marqué par le poids des hypermarchés qui ont permis de proposer aux consommateurs une très large gamme de produits, y compris dans le non alimentaire.

Ces modèles correspondent aux spécificités de chaque pays et ne sont en général pas transposables. Le modèle anglais, axé sur la qualité mais coûteux, n'est pas exportable. De même, le modèle français ne pourra pas prendre au Royaume-Uni ou en Allemagne du fait des règles d'urbanisme et d'une bonne implantation de chaînes spécialisées dans le non alimentaire ; en revanche, il devrait être plus facilement exportable dans les pays du sud. En France, l'influence allemande se fait sentir avec le développement du hard discount.

L'impact de ces systèmes de distribution sur les producteurs est lié à deux phénomènes, la centralisation des achats et la concurrence entre distributeurs.

* La centralisation des achats s'est traduite, dans un premier temps, par un avantage pour les grands groupes industriels, qui seuls pouvaient faire l'effort publicitaire nécessaire pour être référencés dans les centrales d'achat. Dans un deuxième temps, la mise en place de structures logistiques par les distributeurs a rendu à nouveau plus facile l'accès au marché des petits industriels ; ceux-ci sont souvent devenus les fournisseurs des marques de distributeurs (MDD).

* La concurrence entre distributeurs a entraîné une guerre des prix à travers les produits premiers prix et le discount sur les marques de fabricants. Cela a réduit fortement les marges sur les produits repères. Les distributeurs ont pu compenser ces baisses de marge par des marges plus fortes sur les produits frais et sur les MDD, mais les fournisseurs ont été, eux aussi, obligés de baisser leurs prix.

Le développement de la distribution moderne a donc eu des répercussions sensibles sur les producteurs. Les autres impacts concernent le petit commerce qui, mise à part la boulangerie, résiste très mal, et la vie dans les centres-villes, où la présence du commerce alimentaire diminue ; cela peut poser un problème alors que 10 millions de français n'ont pas accès à une voiture.

Les tendances les plus probables pour l'avenir :

- un freinage du hard discount,
- une poursuite de l'accroissement du nombre de produits,
- l'exportation du modèle français des hypermarchés,
- une persistance du problème des centres-villes car il est difficile d'envisager des mesures incitatives.

3. Intervention de Madame Thérèse ANGUE, Directeur général de la société GENCOD sur le thème :

"LE CONSOMMATEUR AU CENTRE DES NOUVELLES RELATIONS INDUSTRIE/COMMERCE"

La distribution moderne, caractérisée au départ par la recherche de prix bas, est progressivement passée à partir des années 60 à une offre axée sur la diversité des produits. La tendance actuelle est à la satisfaction des exigences des consommateurs par la qualité des services et des produits.

Les relations producteurs/distributeurs ont suivi cette évolution : la guerre des prix et les concentrations d'enseignes ont entraîné une instabilité des accords commerciaux peu propice à la collaboration.

Au contraire la recherche de qualité a rendu indispensable une collaboration technique. En effet, la qualité du service (sécurité des approvisionnements et traçabilité) suppose un échange constant d'information entre fournisseurs et distributeurs. De même, la recherche de la qualité des produits a conduit à des collaborations techniques débouchant sur les marques de distributeurs.

Ce changement dans les relations a été permis par les évolutions technologiques. Le code à barres, conçu au départ pour améliorer la productivité des caisses, est progressivement devenu une source d'informations pour la gestion. Depuis les années 90 ces données commencent à être échangées entre les fournisseurs et les distributeurs grâce au développement des télécommunications. Cela n'est possible qu'avec un nouveau type de coopération technique sur la codification des données, dans le cadre de l'EDI (échange de données informatisées).

Les EDI, en diminuant l'importance des ressaisies, entraînent des gains de productivité importants : 40% des réapprovisionnements agro-alimentaires se font par EDI et certaines PME reçoivent 90% de leurs commandes par EDI ; ce taux particulièrement élevé dans le secteur des produits frais.

Ces nouvelles collaborations ne signifient pas que la négociation commerciale disparaît mais elles introduisent un nouveau concept : la "gestion partagée".

- La gestion partagée des produits devrait permettre, à terme, aux industriels de mieux maîtriser la commercialisation de leurs produits.
- La gestion administrative partagée, en dehors des économies sur la saisie, a déjà permis de diminuer fortement les litiges sur les factures. L'EDI est en cours de généralisation sur les commandes ; il progresse pour les avis d'expédition, et commence à pénétrer la facturation.
- La gestion partagée des approvisionnements permet en exploitant les informations sur les ventes en magasin une optimisation de la logistique et une diminution du niveau des stocks.

Ces techniques nouvelles dépassent les relations producteurs / distributeurs puisqu'elles permettent de donner au consommateur le rôle principal à travers le concept ECR (efficacité et réactivité au service du consommateur).

Cela consiste à passer d'un flux **poussé** vers le consommateur à un flux **tiré** par lui. Le consommateur devrait donc en être le grand bénéficiaire à travers un meilleur service à des prix plus compétitifs.

4. Intervention de Monsieur Pascal MAINSANT, Ingénieur de recherches à l'INRA sur le thème :

"LES DIVERGENCES DE PRIX DANS LES FILIERES VIANDE DE 1985 A 1991"

L'examen de la filière viande permet d'examiner sur un cas concret l'évolution récente des relations économiques au sein de la filière. Les divergences d'évolution entre les prix à la production et les prix à la consommation dans la filière viande ont fait l'objet d'un débat social à la fin des années 80, lorsque les baisses de prix au niveau de la production n'ont pas entraîné de baisses visibles des prix de détail. Une étude a été demandée par les pouvoirs publics à l'INRA pour éclairer ce débat.

Ce phénomène, mis en lumière par les baisses de prix, s'inscrit dans une tendance longue à la baisse de la part du produit agricole dans le produit final. En 20 ans la part de la valeur du boeuf payée par le consommateur qui revient aux agriculteurs est passée de 65% à 55%.

A partir de 1985 des événements nouveaux sont apparus : les excédents et le ralentissement de l'inflation ont entraîné des baisses de prix en francs courants à la production. La suppression de la taxation en 1986 a créé des conditions favorables à un réajustement du partage de la valeur. On a effectivement constaté des divergences de prix. En période de baisse de prix à la production il est vrai que les prix de détail ne peuvent baisser dans les mêmes proportions du fait de la préservation mécanique de la marge. Mais, même en tenant compte de ce mécanisme, il subsiste un écart inexpliqué. C'est donc que la distribution a augmenté sa marge par unité vendue. Cela a été vérifié par une analyse fine des marges par produit. Les marges du rayon boucherie ont augmenté de 50% entre 1985 et 1991 soit 30% de plus que l'inflation. Ces augmentations sont encore plus fortes sur la viande bovine.

Ce constat va à l'encontre des idées reçues sur le rôle de la distribution dans la baisse des prix. Certes, avant 1985, la grande distribution était à la conquête du marché et avait pratiqué une politique de marges modérées. La suppression de la taxation en 1986 est intervenue à un moment où la nécessité de modérer la marge n'était plus aussi forte. Au contraire, la concurrence avec les autres enseignes s'est exacerbée en se portant sur les produits de marque. Ainsi, la grande distribution a utilisé les produits non marqués comme la viande pour compenser la baisse des marges sur les autres produits.

Cette politique est néanmoins passée inaperçue pour les consommateurs dans la mesure où la hausse des prix est restée inférieure à l'inflation générale. Par ailleurs les multiples promotions ont également contribué à brouiller la perception du prix moyen par les consommateurs.

Aujourd'hui, cette restauration des marges de la distribution, acquise dans un contexte de rapport de force favorable vis à vis de la production, semble établie de façon durable.

II. COMPTE RENDU DES DEBATS:

Après voir remercié les intervenants, M.MORAILLON résume leurs propos et introduit le débat en appelant l'attention du groupe sur les points suivants :

- 1/. Les dernières années ont été marquées par un net renforcement du rôle et du poids de la distribution moderne.

Dans un contexte marqué par une nette saturation du territoire métropolitain, la croissance externe par rachat de surfaces devient une voie de développement privilégiée.

Il convient cependant de réfléchir à la possibilité d'émergence de scénarios alternatifs, liés notamment:

- aux effets du vieillissement de la population sur la fréquentation des grandes surfaces, généralement situées à la périphérie des villes ;
- à une réhabilitation du rôle des centres-ville dans la vie sociale.

- 2/. Il convient aussi d'être attentif aux conséquences du développement des nouvelles technologies, qu'il s'agisse des techniques d'entreposage et d'expédition (plates-forme logistiques), ou des techniques de communication (EDI), permettant une optimisation des flux, une baisse des coûts de distribution, une meilleure adéquation de l'offre aux demandes des consommateurs.

Il faut s'interroger sur les conséquences de cette profonde et rapide transformation des relations commerciales sur les intermédiaires "traditionnels" (grossistes, Marchés d'Intérêt National).

- 3/. Le phénomène, souligné à plusieurs reprises, de compensation des marges dans les points de vente de la grande distribution, joint au rôle croissant des contrats dans l'organisation des circuits modernes de distribution, conduit enfin à s'interroger plus généralement sur l'opportunité d'une adaptation de l'organisation des filières, et notamment sur les formes de relations contractuelles à promouvoir.

En cours de discussion, sont en outre évoqués un certain nombre de points sur lesquels il semble nécessaire que le groupe émette un avis :

- la perspective d'une concentration accrue du secteur de la grande distribution en France est-elle inéluctable, avec quels effets sur le petit commerce ?

- le pouvoir économique de la distribution moderne repose notamment sur le développement des centrales d'achat, dont l'émergence se traduit par un effacement des marchés physiques, de nouvelles formes d'entreposage et d'expédition, une rapide transformation du contenu des négociations commerciales. Dans ces conditions, comment assurer la transparence nécessaire à la formation des prix de certains produits ?

- L'évolution des modes d'organisation et des technologies de la distribution peuvent entraîner la substitution d'une gestion "partagée" des filières à une logique d'affrontement. Cette évolution est-elle de nature à infléchir les modalités du partage de la valeur ajoutée entre industrie, commerce et secteur de la production agricole ?

- Quels effets peut-on attendre de l'internationalisation des économies ?

Le **débat** qui s'est alors engagé a porté notamment sur les thèmes suivants :

1/. Problèmes de qualité et de sécurité alimentaire :

On assiste aujourd'hui à l'émergence d'une forte sensibilité aux problèmes de sécurité alimentaire. Les réponses apportées (définition de labels, renforcement de la traçabilité des produits) impliquent une forte organisation des filières : la responsabilité du suivi de la qualité des produits doit être partagée entre les différents maillons de la chaîne alimentaire.

2/. A propos des tendances "lourdes" à l'oeuvre dans le secteur de la distribution :

- La concentration :

Pour la majorité des intervenants, la concentration du secteur de la distribution ne peut que se poursuivre. Le commerce traditionnel - la boucherie artisanale notamment - pourrait encore voir se réduire ses parts de marché. Il s'agit là d'une évolution inéluctable, à laquelle le secteur industriel devra s'adapter.

La discussion permet cependant d'introduire quelques nuances. Au plan international, il ne faut pas oublier en effet que subsistent des "modèles" nationaux contrastés : le commerce traditionnel domine en Europe de l'est, la distribution alimentaire est toujours dispersée en Europe du sud, et le poids de la grande distribution semble proche du maximum en Europe du nord. Les hypermarchés à la française semblent devoir se développer en Asie ; mais cette formule s'imposera-t-elle partout ?

- Intégration et rapports de force industrie/commerce:

L'émergence de modes de gestion "partagée" de la distribution conduit à s'interroger sur la possibilité d'apparition de formes d'intégration "ascendante" (de la distribution vers l'industrie). Cette perspective a peu de chances de se réaliser dans un contexte d'offre excédentaire, et compte-tenu de la diversité des métiers qui sont en cause.

Le poids économique actuel des acheteurs tient au contexte général de surproduction des biens alimentaires. L'émergence de nouveaux types de demande (produits de "santé") et le renforcement des exportations sont susceptibles d'infléchir les rapports de force industrie/distribution.

- l'innovation :

L'innovation apparaît enfin comme un moyen de restaurer un équilibre au sein des filières agro-alimentaires. La compression des marges et la priorité donnée à la promotion des produits ont trop souvent conduit à réduire les efforts en matière d'innovation : il est impératif d'inverser cette tendance.

3/. La nécessité d'une réflexion prospective ; les éléments de rupture :

Si la tendance à la concentration du secteur de la distribution apparaît dominante, on peut cependant réfléchir à ce que pourraient être les éléments d'une "rupture" des processus actuellement à l'oeuvre :

a. le premier tient à la localisation géographique des points de distribution :

La question se pose d'un retour de la distribution alimentaire dans les centres-ville : elle est liée bien évidemment à révolution de l'habitat familial. Pour l'essentiel, cette redistribution de l'habitat et des commerces sera déterminée par des éléments de politique publique. A l'avenir, il semble que l'on ne doive plus s'attendre à un développement incontrôlé des périphéries.

b. le second, à l'évolution des achats hors-magasin. L'achat à distance ne s'est pas développé pour les biens alimentaires. Mais qu'en sera-t-il à l'avenir ?

c. le troisième, à l'émergence possible de nouvelles logiques de distribution, plus thématiques que sectorielles (restauration hors-foyer, liée aux loisirs ; développement du thème "santé"; aliments pour animaux, etc...).

En conclusion, M.MORAILLON souligne l'importance des changements de métiers qui se manifestent dans le secteur de la distribution alimentaire : l'EDI va renforcer cette évolution, qui transforme de plus en plus les acteurs en gestionnaires de l'information, et conduit à l'élimination rapide des formules inadaptées.

COMPTE - RENDU DE LA REUNION

DU 5 JUIN 1996

THEME 2 : DEMANDE DE BIENS ALIMENTAIRES ET NON ALIMENTAIRES

I - EVOLUTION DE LA CONSOMMATION ALIMENTAIRE EN FRANCE ET DANS LES PAYS DEVELOPPES

1. Intervention de Monsieur Robert ROCHEFORT, Directeur du CREDOC, sur le thème :

"MODES DE CONSOMMATION, COMPORTEMENTS, VALEURS ; UNE APPROCHE SOCIO-ECONOMIQUE DES TENDANCES DE LA CONSOMMATION"

La consommation alimentaire par tête a progressé en francs constants de 50% entre 1950 et 1968. Depuis, elle est à peu près stable au niveau de 15 000 F actuels. La hausse du pouvoir d'achat moyen a donc tendance à réduire son poids dans le budget des ménages : 50% en 1950, 18,3% seulement en 1994. Selon l'INSEE, cette tendance à la réduction du coefficient budgétaire de l'alimentation devrait encore se poursuivre pour atteindre entre 12 et 16% en 2010. Mais ces projections à caractère tendanciel pourraient être remises en cause par des changements de comportement des consommateurs.

En effet, selon des enquêtes récentes, ceux-ci semblent disposés à consacrer à l'alimentation une part plus importante de leur revenu.

Les germes de ces changements peuvent être décelés dans les analyses qualitatives menées par le CREDOC : on y observe l'émergence de préoccupations concernant la convivialité, la santé, le goût et le plaisir. A partir de ces analyses on peut déterminer les tendances qui vont caractériser l'évolution future de la consommation alimentaire.

On peut isoler 5 tendances principales :

- La commodité et la "servicisation" : des plats, de plus en plus élaborés, mais laissant la dernière touche au consommateur.
- La performance qualité/prix : le prix restera un critère essentiel.
- La diététique et la santé, avec toutefois, un risque de brouillage de l'information par l'abondance des discours.
- L'hygiène et la sécurité : les exigences des consommateurs devraient amener à plus de rigueur dans la chaîne d'approvisionnement (stockage des palettes par exemple).
- Le terroir et l'exotisme : à la fois redécouverte de nos racines et curiosité pour les autres cultures.

Des tendances complémentaires auraient une incidence plus spécifique sur certains aspects de la consommation ou sur certains segments de la clientèle ; citons : la convivialité, la recherche d'harmonie de la vie familiale, le goût, le "packaging".

Enfin, certaines tendances présentent des aspects contradictoires qui nous laissent face à une incertitude :

- Le maintien de la structuration des repas se heurte à un développement du grignotage surtout chez les enfants.
- L'attrance pour l'innovation bête, dans le domaine alimentaire, sur le goût pour les produits naturels.
- La recherche d'une diversité accrue des produits trouve ses limites dans la lassitude face à une hyper-segmentation.

2. Intervention de Monsieur Guy PAILLOTIN, Président de l'INRA, sur le thème :

"CONSOMMATEURS ET CONSOMMATION ALIMENTAIRE EN FRANCE : QUELQUES ELEMENTS DE PROSPECTIVE"

En complément de l'exposé de M. ROCHEFORT, M. PAILLOTIN présente une note rédigée par M. COMBRIS (chercheur à l'INRA), qui confirme les analyses précédentes sur les tendances globales de la consommation alimentaire. Il insiste sur certaines variables qui devraient jouer un rôle moteur :

- L'allongement de la durée de vie avec l'apparition de besoins spécifiques à chaque phase du cycle de vie.
- La diminution de la taille des ménages.
- La diversification des besoins qui devrait susciter une différenciation des produits.
- L'accroissement des inégalités sociales, qui pourrait entraîner une bipolarisation du marché.

Des prévisions sont fournies pour les différentes catégories de produits :

- Les produits à base de céréales devraient se développer parallèlement à une diminution du pain ordinaire.
- La consommation de fruits et légumes frais, en hausse depuis le début des années 80, devrait être favorisée par l'élévation du revenu et par les recommandations nutritionnelles.
- La consommation de viande, en baisse depuis 1990, devrait au mieux se stabiliser. La baisse de la consommation de viande de bœuf observée depuis 1980 a peu de chances de s'inverser.
- Parmi les produits laitiers, le lait liquide stagne, les fromages progressent lentement et les produits frais devraient continuer leur croissance.
- Dans les corps gras une diminution globale serait accompagnée d'une redistribution au profit des huiles végétales.
- Dans le secteur des boissons, une diminution de la consommation globale de boissons alcoolisées se poursuivrait avec toujours une substitution des vins de qualité aux vins ordinaires. Au contraire, les boissons non alcoolisées continueraient à progresser avec un développement particulièrement rapide des jus de fruits et de légumes.
- Enfin, les produits spécialisés présentent quelques marchés en forte expansion : aliments infantiles, aliments pour animaux domestiques.

3. Intervention de Monsieur Egizio VALCESCHINI, Chargé de recherches à l'INRA, sur le thème :

"ANALYSE DES FACTEURS QUALITATIFS D'EVOLUTION DE LA DEMANDE"

Les aspects qualitatifs de la demande étant connus, il convient de s'interroger sur les répercussions en amont, c'est-à-dire sur la façon dont l'offre rencontre la demande en matière de qualité. Les stratégies appliquées par les offreurs devraient avoir des effets dans les années qui viennent, soulevant un certain nombre de questions qui sont autant d'enjeux pour la prospective. On peut distinguer trois grands thèmes :

a/. - Compétitivité et différenciation des produits.

L'utilisation de signes de qualité pour différencier les produits rencontre un certain nombre de difficultés depuis les années 90.

- Pour les produits de qualité spécifique, l'adoption en 1992 d'un règlement européen autorisant les signes d'origine a suscité de nombreuses demandes d'homologation dans tous les pays européens, entraînant par là-même une diminution des rentes de différenciation.
- Par ailleurs, la distinction entre produits de qualité spécifique et produits industriels est affaiblie par trois facteurs : l'utilisation par les industriels de signes faisant référence aux productions traditionnelles ; l'amélioration de la qualité des produits industriels ; la convergence de tous les produits industriels et traditionnels sur deux caractéristiques a priori antinomiques, l'hygiène et le goût

b/. - Le recours à l'indication d'origine comme norme de qualité.

L'utilisation croissante de l'origine pour signifier la qualité est illustrée en France par les AOC, les labels, les certificats de conformité, le logo agriculture biologique ; le logo VBF en est un exemple récent. Ce mouvement soulève de plus en plus de questions.

- Qu'est-ce-que la notion d'origine ? Il ne s'agit pas seulement de caractéristiques liées à la localisation, mais aussi d'un ensemble de règles de production.
- Comment certifier le processus de production ?
- Existe-t'il un lien entre origine et qualité ? La notion d'origine comme critère de qualité repose sur un savoir commun au producteur et au consommateur. Avec l'internationalisation des marchés, ce savoir commun disparaît et l'origine est de moins en moins perçue comme un signe de qualité. Un décalage s'établit entre les consommateurs qui souhaitent qu'on leur garantisse la qualité, et le système des AOC qui ne garantit que la spécificité.

c/. - La gestion coordonnée de la qualité dans la filière:

Définir la qualité d'un produit c'est faire en sorte que les informations nécessaires se transmettent entre tous les opérateurs de la filière. La traçabilité est une condition de la qualité.

Cette coordination est difficile à assurer du fait de la multiplicité des stades de la chaîne et de l'atomisation des acteurs.

Les relations contractuelles sont une solution mais elles ne peuvent fonctionner que dans un cadre interprofessionnel avec le relais d'organisations collectives comme les groupements de producteurs. Cela est contraire aux règles de la concurrence et peut être attaqué dans les négociations internationales.

Il importe donc de réfléchir sur les **formes de coordinations** organisées compatibles avec la réglementation du marché unique.

*** Débat sur le thème:**

CONSOMMATION ALIMENTAIRE EN FRANCE ET DANS LES PAYS DEVELOPPES

A partir des trois exposés précédents, les débats ont porté sur les comportements des consommateurs et sur les stratégies de qualité.

*** Les comportements des consommateurs.**

Une question importante concerne le comportement face au prix. Pour certains, le prix joue un rôle particulier dans les critères de choix : "à qualité égale on achète toujours moins cher". Pour d'autres c'est plus complexe : prix et qualité sont liés sans que l'on puisse séparer les deux notions ; le terme anglais "value" regroupe les deux de façon indissociable.

Une autre question concerne l'évolution des comportements vers plus de différenciation. Des tendances fortes poussent à la différenciation des modes de consommation, qui coïncide avec un renforcement des liens culturels et aussi à un souci de protection. Inversement on observe aussi des tendances à l'uniformisation sur la base du modèle de consommation américain diffusé par les médias. Une limite à la différenciation est envisagée du fait d'une certaine saturation des systèmes de distribution : les linéaires ne sont pas extensibles. Une solution à ce problème pourrait être trouvée dans une spécialisation des magasins.

*** Les stratégies de qualité.**

Jusqu'à présent on a privilégié les **appellations d'origine ; il n'est pas sûr que ce soit la bonne stratégie**. Face à la multiplication des appellations il est de moins en moins facile de se distinguer. Par ailleurs, la politique des appellations, en permettant au producteur de capter la valeur ajoutée au détriment du distributeur, ne facilite pas une politique commerciale active. Or il est très coûteux de faire connaître nos appellations à l'étranger ; cet effort a été fait pour le brie et le camembert mais ce sont les seuls exemples : 50 % des appellations d'origine sont consommées sur le marché français.

Une critique majeure a été formulée contre la politique des appellations qui correspondrait plutôt à une logique de marque qu'à une logique de qualité. En effet la qualité est définie, selon la norme ISO 9002, comme ce qui convient au client. Il faut donc partir du client et non l'inverse ; ce n'est qu'ainsi que l'on créera des gisements réels de valeur ajoutée pour l'agriculture.

Dans cette dernière optique la question de la segmentation de la production a été évoquée afin de répondre à la diversité des demandes. Ce phénomène devrait toucher tous les produits y compris les produits de masse comme le blé, ce qui devrait nécessiter des adaptations de la filière.

II. BESOINS ALIMENTAIRES ET SECURITE ALIMENTAIRE DANS LE MONDE A L'HORIZON 2050:

1. Intervention de Monsieur Philippe COLLOMB, Directeur du CICRED, sur le thème :

" LES BESOINS ALIMENTAIRES DU MONDE A L'HORIZON 2050"

La planète comptera bientôt 6 milliards d'habitants ; selon les projections des Nations Unies, la population mondiale atteindrait près de 10 milliards en 2050. Dans quelle mesure la croissance agricole se maintiendra-t-elle à un niveau supérieur à l'accroissement démographique ?

- La situation alimentaire actuelle :

Pour apprécier la situation alimentaire mondiale, on procède à une comparaison des disponibilités alimentaires et des besoins nutritionnels. Ceux-ci sont fonction des quantités d'énergie et de nutriments nécessaires pour assurer les fonctions physiologiques normales ; ils varient en fonction de l'âge, du sexe, de la taille, du poids, de l'activité physique des populations. Au plan mondial, la FAO a estimé la moyenne des disponibilités alimentaires en 1992 à 2718 kilocalories (kc) par personne et par jour ; les besoins varient de 2400 kc pour les populations nord-américaines à 2150 pour les populations africaines.

Globalement, le rapport disponibilités/besoins paraît s'améliorer dans le Monde. Il est passé de 1,05 en 1962 à 1,12 en 1970, pour atteindre 1,23 en 1990. Ces moyennes recouvrent cependant de fortes disparités : alors que les populations qui vivent de riz amélioreraient leur taux de couverture (de 0,98 en 1962 à 1,18 en 1990), celles qui tirent l'essentiel de leur énergie alimentaire de racines ou de tubercules (manioc, igname, taro) ne maintiennent pas tout à fait leur équilibre comptable (de 1,02 à 0,98).

Il faut ajouter qu'un taux de couverture de 1 n'est pas satisfaisant : il faut en effet tenir compte des pertes et des inégalités de répartition entre individus et classes sociales (le taux souhaitable est de 1,30). La situation de l'Afrique, et notamment des peuples qui consomment principalement du manioc et de l'igname apparaît ainsi particulièrement alarmante.

Pour faire face à leurs besoins, nombre de pays en développement ont augmenté leurs importations de grains durant ces dernières décennies. Les pays exportateurs de céréales ont pu faire face sans difficultés à l'augmentation de la demande. Mais les volumes importés sont à la mesure de la solvabilité des pays : la logique démographique des importations céréalières ne peut se manifester que si les pays sont solvables. Ce n'est pas le cas pour les pays d'Afrique sub-saharienne. En maintes régions, la pauvreté continue ainsi d'empêcher l'accroissement nécessaire des disponibilités alimentaires.

- Les besoins nutritionnels en 2050 :

Une projection de ces besoins a été établie, sur la base des estimations démographiques de l'ONU. Le minimum de diversité des régimes alimentaires en 2050 est fixé au niveau observé pour l'ensemble du Monde en 1990 ; cette diversification de l'alimentation des pays les moins "avancés" se traduit par une augmentation des calories d'origine végétale nécessaires. Pour les autres pays, la composition du régime alimentaire est supposée constante.

Différents facteurs d'évolution des besoins ont été examinés :

*a/. Le facteur principal de **hausse des besoins** est d'ordre **démographique** :

Le passage de la population mondiale de 5,7 à 9,8 milliards d'habitants entre 1995 et 2050 entraînerait une hausse des besoins de 72% ; dont 2% pour les pays développés (PD), et 90% pour les pays en développement (PED).

D'autres facteurs d'ordre démographique viennent infléchir ces tendances, dans un sens ou dans l'autre :

- la proportion de jeunes, qui introduit un coefficient multiplicateur (CM) de 1,02 en moyenne ;
- la taille moyenne des individus (CM : 1,01)
- l'urbanisation, qui tend à faire baisser les besoins, dans la mesure où l'activité physique des individus est moindre en milieu urbain (CM : 0,97).

Au total, les facteurs démographiques se traduiraient par un accroissement des besoins de 75% (2% dans les PD, 95% dans les PED). Ces projections comportent de nombreux facteurs d'incertitude, notamment dans le domaine de la fécondité (celle de la Chine pourrait être fortement sous-estimée).

* b/. Le complètement des **insuffisances alimentaires** d'ici 2050 :

Pour amener le niveau des disponibilités par habitant des PED en 2050 au niveau de celui prévu par la FAO pour l'Asie de l'Est en 2010, il faudrait qu'elles augmentent de 18%. Le rattrapage nécessaire suppose une augmentation d'un tiers des disponibilités pour l'Afrique ; l'incidence moyenne dans le Monde est de 14%.

* c/. La **diversification des régimes alimentaires**:

La diversité du régime alimentaire est un facteur de santé des populations ; par ailleurs, la croissance économique s'accompagne de l'introduction dans les rations de viandes aux dépens des céréales. Cette diversification conduit à des régimes plus exigeants en calories d'origine végétale. L'hypothèse retenue est qu'à l'horizon 2050, tous les pays du monde accéderaient à une diversité de régime alimentaire semblable à celle de l'ensemble du Monde en 1990. De ce fait, l'énergie d'origine végétale devrait augmenter entre 1995 et 2050 de 19% pour les PED (23% pour l'Afrique, 12% pour le Monde).

* Tous comptes faits, **l'augmentation de l'énergie d'origine végétale nécessaire de 1995 à 2050 serait en moyenne de 125% :**

- 2% pour les PD, 174% pour les PED;
- 92% pour l'Amérique latine, 134% pour l'Asie, et 414% pour l'Afrique dans son ensemble ;
- 137% pour les pays qui se nourrissent principalement de riz, 382% pour ceux qui ont un régime à base de mil, millet, sorgho, 617% pour ceux qui ont un régime à base de manioc, igname, taro.

En moyenne annuelle, cela représente des augmentations qui vont de 1,2% par an pour l'Amérique latine à 3% pour l'Afrique, et 3,6% pour les pays du dernier groupe (régime à base de manioc, igname, taro).

Ces taux sont élevés; ils sont malgré tout inférieurs au taux maximum de croissance de la production agricole que la révolution verte a permis à l'Asie de l'Est (4,3% l'an entre 1975 et 1990). La recherche de variétés céréalières plus productives est un facteur fondamental du maintien de la croissance à ces niveaux d'ici 2050.

La croissance souhaitée pour le continent africain n'est pas à priori impossible : c'est dans cette région du globe que se trouve une grande partie du volant de terres encore disponibles. Pour améliorer la situation, la recherche génétique devra se préoccuper des racines et tubercules. Mais le contexte économique, politique et sociologique doit aussi être pris en considération. Un véritable changement d'échelle du développement serait nécessaire sur ce continent qui, selon la FAO, n'a que peu de chances de voir sa situation alimentaire s'améliorer d'ici 2010, peut-être même d'ici 2025.

- **Conclusion :**

Contrairement à ce que prétendent certains milieux "environnementalistes" (Worldwatch Institute), aucune analyse faisant autorité ne permet de calculer une population maximale pour le Monde.

La baisse du taux de croissance de la production agricole par habitant enregistrée sur la décennie 1980-1990 est due à la baisse de la production des principaux pays exportateurs nets de céréales. On ne peut l'interpréter comme l'annonce d'une raréfaction des ressources, ni comme un plafonnement dû aux conditions environnementales; il semble assuré au contraire que le rythme de production devrait permettre de répondre à l'accroissement de la demande solvable, au moins d'ici 2025.

Il apparaît cependant que :

- Les grands pays exportateurs cherchent à limiter leur production alors qu'au moins 800 millions de personnes devraient pouvoir consommer davantage pour satisfaire leurs besoins énergétiques, mais n'ont pas les revenus nécessaires ;
- Dans ce contexte, les prix des produits agricoles importés par les PED ont peu de chances de baisser;
- Malgré les potentialités de l'appareil de production agricole mondial, la FAO prévoit que le ralentissement de la croissance de la production agricole se poursuivra probablement au delà de 2010;
- L'Asie du sud, région la plus peuplée du monde, dont l'approvisionnement alimentaire restera sans doute problématique au delà de 2010, sera à l'origine d'importations céréalières importantes ;
- La situation alimentaire de l'Afrique semble ne pas devoir s'améliorer d'ici 2010, voire 2025, en raison de sa croissance démographique, et des déficiences de son appareil de production agricole.

2. Intervention de Monsieur Guy PAILLOTIN, Président de l'INRA, sur le thème:

"QUELQUES REFLEXIONS SUR LA SECURITE ALIMENTAIRE"

- La situation actuelle :

La planète compte 6,5 milliards d'habitants, dont 5,1 milliards dans les PED. La production agricole mondiale permet d'apporter 2700 kc/jour et par habitant alors que le minimum de base est de 2300 kc. Il n'y a donc pas en moyenne de déficit physique de la production agricole, mais de profondes disparités. Ainsi, 800 millions de personnes souffrent de la faim, pour des raisons d'ordre économique.

La comparaison des taux de croissance de la démographie et de la productivité indique que la sécurité alimentaire globale devrait s'améliorer dans les décennies à venir, et que le nombre de personnes qui souffrent de la faim devrait décroître.

- Subsistent cependant des motifs d'inquiétude:

Ils sont de deux ordres :

- l'existence de discontinuités dans l'évolution de la production agricole, liées notamment à des décisions d'ordre politique, ou à des facteurs extra-agricoles (urbanisation en Chine) ;
- l'exacerbation des disparités autour d'un point moyen par ailleurs satisfaisant.

Des discontinuités dans l'évolution de la production agricole sont à craindre du fait:

- d'une baisse de l'effort d'innovation ;
- de tensions croissantes sur les disponibilités en sols et en eau.
- d'une opposition possible, à compter de la moitié du 21^e siècle, entre les besoins d'utilisation de la biomasse pour les productions alimentaires et énergétiques.

Le problème des disparités est le plus délicat et le moins étudié.

Ces disparités risquent d'être amplifiées du fait de forts écarts dans les niveaux d'aides à l'agriculture entre PD et PED, ainsi que d'un possible désengagement des PD de la recherche pour le développement.

Il est à craindre que la forte croissance économique de la Chine ne se traduise par de fortes disparités internes, cette hypothèse paraissant plus plausible que celle de Lester BROWN, selon qui la croissance économique de la Chine va entraîner une forte augmentation de la consommation de produits animaux, et de la demande induite de céréales, elle-même susceptible d'assécher les marchés mondiaux et de priver les autres PED de leurs approvisionnements.

Demeure le problème de la demande non solvable émanant des 800 millions de personnes qui souffrent de la faim : il convient de réfléchir aux dispositifs qui permettraient aux pays concernés de s'approvisionner.

*** Débat sur le thème :**

BESOINS ALIMENTAIRES ET SECURITE ALIMENTAIRE DANS LE MONDE :

Sur la base de ces deux exposés se sont engagés des débats qui ont principalement porté sur les points suivants:

a. Les facteurs d'incertitude :

- L'urbanisation entraîne une baisse des besoins énergétiques, mais elle peut aussi se traduire par une modification de la composition du régime alimentaire, facteur d'accroissement des besoins en calories d'origine végétale.
- L'évolution par zone du taux de fécondité et du rythme de croissance démographique est l'objet d'évaluations très incertaines.
- L'apparition de ruptures dans les disponibilités en sols et en eau, comme l'apport des technologies ne sont généralement pas pris en compte dans les projections, qui demeurent pour l'essentiel des prolongations de tendances.

b. Les enseignements à tirer de ces projections pour l'orientation des politiques agricoles:

Dans les années 1980, la situation des marchés a conduit les PD à adopter des politiques de maîtrise de l'offre de certains produits. Actuellement, les Etats-Unis définissent une nouvelle stratégie, clairement expansionniste.

Qu'en pense le groupe de travail ?

Compte-tenu des considérables besoins alimentaires de la planète, **l'Europe et la France doivent-ils s'engager de nouveau vers une politique d'approvisionnement des marchés mondiaux, y compris sur les produits bruts ?**

c. Le poids des questions économiques :

Il apparaît enfin que les analyses conduites en termes d'évolution des besoins et des disponibilités oublient trop souvent le poids des variables d'ajustement, soit :

- la structure de la consommation alimentaire,
- l'effet des prix relatifs.

L'ajustement offre/demande passe par une modification du niveau et de la composition de la ration alimentaire. Or, celle-ci n'est pas indépendante des prix relatifs. En définitive, l'ajustement est donc d'ordre économique avant d'être démographique. C'est dans cette perspective qu'il faut considérer la hausse annoncée des prix des calories d'origine végétale.

III. USAGES NON ALIMENTAIRES:

Intervention de Monsieur Jean-Claude SOURIE, Directeur de recherches à l'INRA, sur le thème :

"VALORISATIONS NON ALIMENTAIRES DES PRODUITS AGRICOLES, SITUATION ET PERSPECTIVES"

Parmi les nombreuses possibilités de valorisations non alimentaires des produits agricoles, n'ont été retenues dans cet exposé que les valorisations importantes du point de vue de l'utilisation des terres.

Deux grands types de valorisations doivent être distingués:

- les valorisations énergétiques, principalement les biocarburants et les biocombustibles,
- les valorisations chimiques, parmi lesquelles se rangent la production de lubrifiants, de détergents et de biomatériaux, et aussi de fibres papetières agricoles.

Un effort de recherche important a été engagé dans ces deux domaines sous l'impulsion du GIS AGRICE (ADEME). Tracer des perspectives pour ces activités est cependant un exercice difficile, surtout dans le domaine des valorisations chimiques, qui ont encore peu attiré l'attention des économistes et des spécialistes de la prévision.

- Les voies significatives du point de vue de l'utilisation des terres :

Trois phénomènes se sont relayés depuis une quinzaine d'années pour stimuler le développement de productions non alimentaires : le renchérissement du pétrole, la réforme de la PAC et la mise en place du gel des terres, enfin l'émergence des questions environnementales.

Les domaines significatifs en terme d'hectares agricoles sont cependant assez peu nombreux. En 1995, environ 540.000 hectares de terres sont consacrés aux cultures non alimentaires, qui se répartissent comme suit:

- a/. Valorisations énergétiques :

265.000 hectares, dont :

- culture de colza sur jachère (250.000 ha ; agromolécule : acides gras ; utilisation finale: Ester de colza) ;
- culture de blé, betteraves sur jachère (15.000 ha ; agromolécules : amidon, saccharose ; utilisation finale : Ethanol)

- b/. Valorisations chimiques:

270.000 hectares, dont :

- Blé, maïs, pomme de terre (200.000 ha hors jachère ; agromolécule : amidon ; utilisation finale : papeterie)
- Colza, tournesol (70.000 ha sur jachère ; agromolécule : acides gras ; utilisation finale : chimie).

- Les logiques économiques sous-jacentes :

La production à des fins énergétiques et la production à des fins chimiques obéissent à des logiques économiques différentes.

- Dans le cas des valorisations énergétiques domine une logique agricole : il s'est agi de trouver rapidement de nouveaux débouchés pour l'utilisation des terres mises en jachère. Compte-tenu de la faible valorisation économique apportée par l'énergie, un soutien de la demande finale, par le biais de la défiscalisation, a été indispensable pour assurer la compétitivité micro-économique de ces filières.

- Dans le second cas, domine une logique essentiellement industrielle. L'accès aux agro-molécules au prix mondial découle, soit des aides directes de la PAC (c'est le cas des oléagineux), soit de mesures spécifiques quand les agro-molécules, comme l'amidon, ne sont pas disponibles au prix mondial en raison des protections aux frontières communautaires.

En définitive, **aucune valorisation non alimentaire n'obéit totalement aux lois du marché**. Les autorités publiques, nationales et européenne, contrôlent ce secteur dans un souci de complémentarité avec le secteur alimentaire.

Le développement des filières énergétiques passe par une amélioration forte de leur efficacité micro-économique. Le renchérissement du prix du pétrole peut y contribuer. A long terme (10 à 15 ans), l'Agence Internationale de l'Energie anticipe un prix du pétrole autour de 25-26 dollars par baril ; cette hausse ne peut à elle seule assurer la rentabilité de la filière bio-carburants. Une baisse des coûts de production est donc indispensable ; sur la base d'un rendement du colza à 40-45 quintaux, le coût d'opportunité de l'ester pourrait atteindre 1,80 F par litre au lieu de 2,40 F aujourd'hui. Cette baisse n'est pas suffisante pour faire disparaître la défiscalisation, mais la réduit sensiblement (0,8 à 1 F/l).

En conclusion, il apparaît qu'à court terme, la suppression éventuelle de la jachère pourrait entraîner une diminution de l'offre de cultures non alimentaires, et notamment de l'offre de colza, culture peu rentable en moyenne pour les agriculteurs. A plus long terme, l'avenir des filières biocarburants ne sera assuré que si une baisse substantielle des coûts est mise en oeuvre. Cependant, il est peu probable que les biocarburants puissent se passer totalement d'un soutien de la demande dans les 10 à 15 prochaines années. Ces produits ne pourront trouver leur justification pour la collectivité que s'ils ont un rôle reconnu en matière de régulation de l'offre alimentaire, et s'ils apportent en même temps des avantages environnementaux.

*** Débat sur le thème :**

VALORISATIONS NON ALIMENTAIRES DES PRODUITS AGRICOLES

Le débat qui a suivi cette intervention a permis de poser une question essentielle :

Peut-on à la fois produire pour exporter des biens alimentaires, et produire de la biomasse à usage énergétique?

Y a-t-il encore place pour les bio-carburants si l'on fait le choix d'une production orientée vers l'exportation de biens alimentaires au prix mondial?

A cet égard, il a été souligné que si la biomasse n'est pas rentable en 2015, elle peut l'être en 2040 (mais il ne faut pas exclure la possibilité d'innovations majeures dans d'autres secteurs de la production énergétique). Une croissance forte de la demande alimentaire laisserait cependant peu de place à la jachère. Par ailleurs, les possibilités d'une adaptation des plantes, par voie génétique, à la production des composants réclamés par l'industrie chimique doivent être prises en considération.

COMPTE-RENDU DE LA REUNION DU 19 JUIN 1996

THEME 1 : L'ENVIRONNEMENT ECONOMIQUE GENERAL

1. Intervention de Madame Claire LEFEBVRE, Directeur adjoint du CEPII :

" UNE PROJECTION DE L'ECONOMIE MONDIALE A L'HORIZON 2030 "

Le CEPII a réalisé une projection de renvironnement économique mondial à l'horizon 2030 pour les besoins de la Commission Européenne. Ce travail repose sur deux sources : les projections de la population mondiale effectuées par la Banque Mondiale et les projections de PIB/tête effectuées par le CEPII. Le résultat final fournit donc la situation en 2030 du niveau de vie et du poids des différents pays dans l'économie mondiale.

En ce qui concerne la population, on devrait assister à très long terme (2050) à une stabilisation de la population mondiale autour de 11,5 milliards d'habitants. Cette stabilisation s'observerait dans tous les pays, ce qui implique une baisse du taux de fécondité dans les pays en développement et une remontée dans les pays développés. Dans ce scénario optimiste qui n'envisage pas de rupture, la part de l'Asie serait stabilisée, celle de l'Afrique en hausse et celles des pays riches en baisse : l'OCDE ne représenterait plus que 12% de la population en 2030.

En ce qui concerne l'économie, les projections portent sur l'évolution de la productivité mesurée par le PIB/tête, les PIB nationaux étant convertis au moyen des taux de change de parité de pouvoir d'achat (PPA).

Ces projections reposent sur les hypothèses de la théorie néoclassique selon laquelle l'offre de produits est déterminée par le stock de facteurs de production (travail, capital y compris capital humain). Les différents pays devraient tendre à long terme vers leur niveau d'équilibre. Pour les pays développés ayant atteint l'équilibre, la seule source de croissance est le progrès technique soit 1% par an. Pour les pays moins développés, on postule un meilleur rendement des investissements qui devrait permettre un taux de croissance plus élevé.

Le rythme de croissance du niveau de vie des pays industrialisés serait donc modéré, mais appréciable dans une perspective de long terme : 1,8% par an d'ici 2030. Pour les pays en développement, qui entreraient successivement en phase de décollage et rattrapage des économies plus avancées, le taux de croissance s'établirait à 3,7% par an. Pourtant il apparaît que certains pays ne parviendraient pas à décoller. Pour tenir compte des conditions économiques locales, plus ou moins favorables, on a, dans certains cas, modifié les taux de croissance indiqués par la théorie.

Ainsi, on assisterait à une forte croissance dans l'Asie et les pays de l'Est, leur permettant de se rapprocher des pays de l'OCDE. Au contraire, l'Afrique n'arriverait pas à rattraper son retard.

Compte tenu de la croissance de la population, le poids des pays riches (OCDE) diminuerait dans l'économie mondiale de 54% en 1990 à 29% en 2030. Cette évolution serait compensée notamment par la montée de l'Asie continentale qui passerait de 9% à 25%.

Discussion :

La discussion a porté sur deux grands thèmes :

- La fiabilité des prévisions

Les prévisions de ce type effectuées dans le passé ont-elles été confirmées par les faits ? Dans quelle mesure les aléas non pris en compte dans le modèle peuvent-ils modifier les résultats ? De telles projections qui s'appuient sur des tendances lourdes, notamment démographiques, sont plus robustes que des prévisions à 6 mois qui requièrent plus de précisions ; les principaux résultats sont fiables : montée de l'Asie et déclin relatif de l'Europe. La prise en compte des aléas peut se faire par des scénarios ; ainsi certaines prévisions qui envisagent des taux d'investissement différents aboutissent, pour la Chine, à une fourchette de 30% sur le PIB/Tête.

- Les distinctions de zones géographiques

Certains membres du groupe auraient souhaité que l'on distingue plus finement des zones qui devraient connaître des évolutions très différentes, par exemple : Afrique du Sud et Afrique Sub-saharienne, PECO et ex URSS, Maghreb et Afrique du Nord. Sur l'Afrique, la distinction n'est pas possible du fait de la base de données ; pour les PECO il y a effectivement un redémarrage qui s'est déjà produit alors qu'en Russie cela pourrait intervenir en 1997. Sur le Maghreb, une étude en cours au CEPII devrait être publiée prochainement.

2. Intervention de Monsieur Jean AYRAL, Directeur des produits agro-alimentaires au CFCE :

"L'INTERNATIONALISATION DES ECHANGES - LES FLUX DE MARCHANDISES ET DE CAPITAUX" :

* Les flux de marchandises

Le commerce mondial de produits agro-alimentaires représente un montant d'exportations de 2000 milliards de F. soit 10% des exportations totales de marchandises. Cette part est en diminution régulière au profit des produits manufacturés.

Les produits exportés sont de plus en plus des produits transformés : les produits des IAA (vins compris) constituent 64% des exportations totales en 1994 contre 45% en 1962. Les produits de base ou "commodités" gardent toutefois une place importante. C'est le cas des céréales (12% des exportations en 1994) dont les exportations sont contrôlées par un nombre restreint de pays (5 pays pour le blé, 2 pays pour le maïs). Trois catégories de produits jouent un rôle notable dans les exportations mondiales mais surtout dans le cadre d'échanges intra-régionaux : les fruits et légumes (14,5%), les produits de la mer (10%) et les vins et spiritueux (5%).

Parmi les principaux **pays exportateurs** (USA, France, Pays-Bas, Allemagne, Brésil), la France occupe la 2ème place derrière les Etats-Unis avec 9,4% des exportations mondiales en 1994. L'Union Européenne à 15, quant à elle, est passée en 1994 à la 1ère place devant les Etats-Unis. Sur les produits des IAA la hiérarchie est sensiblement différente : la France occupe la 1ère place, car les Etats-Unis sont plutôt exportateurs de produits bruts.

Les grands **pays importateurs** sont aujourd'hui le Japon et l'Allemagne. L'Union Européenne, dans son ensemble, étant, de loin, le premier importateur mondial.

Si l'on considère le **solde agro-alimentaire**, parmi les pays excédentaires figurent régulièrement les Pays-Bas, qui sont actuellement en tête, et les pays du groupe de Cairns, structurellement exportateurs. La France n'est devenue excédentaire que depuis 1971. Parmi les pays déficitaires on retrouve toujours aux premières places 4 grands pays développés : le Japon, l'Allemagne, le Royaume-Uni et l'Italie.

Le commerce extérieur agro-alimentaire de la France est en permanence excédentaire depuis 1971 (sauf en 1977 à la suite de la sécheresse de 1976) et a augmenté régulièrement jusqu'au record de 1993 (57 milliards de F.).

Ces résultats ont été obtenus principalement grâce aux 2 secteurs traditionnels des vins et spiritueux et des céréales. Mais depuis 1990 d'autres secteurs ont dépassé les céréales (animaux et viandes, conserves et épicerie sèche).

La place de la France dans le marché mondial est très variable selon les zones :

L'Union Européenne (UE), avec 160 milliards de \$ d'importations en 1994 (total des importations y compris les flux intra UE), reste le principal marché malgré une tendance à la baisse de sa part du marché mondial (43% en 1994).

L'UE a absorbé 73% des exportations françaises en 1995. Il est donc important de se maintenir sur ce marché. Avec une part de marché de 19%, la France est le deuxième fournisseur de l'UE derrière les Pays-Bas, mais il faut noter l'accentuation de la concurrence des autres pays avec la percée de l'Allemagne et du Royaume-Uni.

Si l'on rajoute les PECO et l'ex URSS, l'Europe représente 60% du marché mondial, mais la France est encore peu présente en Europe de l'Est.

La deuxième grande zone est constituée par les pays d'Extrême-Orient (26% du marché mondial en 1994). L'Europe et la France y sont encore très peu présents (10% dont 2% pour la France).

La troisième zone est l'Amérique du nord (14% du marché mondial). La France avec 1,6% du marché y est en tête des pays européens.

Parmi les autres zones il faut signaler l'Afrique du nord qui a multiplié ses achats par 32 depuis 1970. La France et les Etats-Unis en sont les premiers fournisseurs.

*** Les flux de capitaux**

Le développement des entreprises agro-alimentaires a reposé en partie sur une stratégie de croissance externe entraînant une accélération des flux de capitaux. Après une vague de rachats d'entreprises, on est passé depuis la fin des années quatre vingt à une plus grande sélectivité des investissements. Par ailleurs, d'autres types de stratégies sont apparus, comme les alliances d'entreprises. Cette tendance à la mondialisation est surtout le fait des grands groupes qui font 80% des investissements à l'étranger, mais il y a aussi une place pour les firmes moyennes dans quelques secteurs.

L'Europe est toujours la zone prioritaire pour les investissements. En Asie, la concurrence locale est très forte. Sur les PECO on devrait assister à un certain ralentissement. Quelques perspectives se dessinent sur l'Afrique du Sud et l'Inde.

L'industrie agro-alimentaire française dispose d'implantations dans 105 pays dont la moitié dans l'Union Européenne. Parmi les implantations actuelles, 4% datent d'avant 1970 et 70% ont été réalisées dans les 10 dernières années. Un gros effort a été réalisé en Europe hors UE depuis 1990 après la chute du "rideau de fer".

En conclusion on peut tirer quelques observations à caractère prospectif : l'accroissement des échanges et le développement des implantations à l'étranger resteront deux voies complémentaires pour valoriser la production agricole locale. L'Union Européenne possède tous les atouts pour rester la première puissance exportatrice mondiale, et en son sein la France devrait continuer à occuper la première place.

Discussion :

Au cours de la discussion, un consensus s'est dégagé sur la nécessité de distinguer les "commodités" et les produits élaborés et sur l'importance des produits transformés dans les flux commerciaux.

Un débat s'est engagé sur l'avenir des flux commerciaux. La place de la France dans le commerce mondial pourra-t-elle être maintenue ?

Trois grands facteurs d'évolution sont identifiés :

- **La politique européenne** : on souligne que le caractère imprévisible des mécanismes d'attribution des restitutions ne facilite pas une stratégie d'exportation. Cela doit être relativisé par le fait que les produits concernés par les restitutions sont minoritaires, et que, plus les produits sont transformés, moins les restitutions ont d'incidence.

- **La stratégie des firmes exportatrices** : les moyens pour développer les exportations sont bien connus : implantations à l'étranger, promotion des produits, recours à des instruments comme l'assurance crédit. Ces moyens doivent, bien sûr, être adaptés selon les produits.

- **Les stratégies de nos concurrents**:

Certaines évolutions en cours peuvent remettre en cause la situation actuelle ; on peut citer : le réveil de la production dans les PECO, la stratégie des Etats-Unis qui implantent des ateliers à l'étranger pour transformer les céréales en volaille, des politiques moins restrictives dans certains pays, par exemple pour les plantations de vigne au Chili.

3. Intervention de Monsieur Christian de PERTHUIS, Directeur général adjoint du BIPE :

"PERSPECTIVES DES MARCHES AGRICOLES DANS LE MONDE A L'HORIZON 2010 "

A la demande des betteraviers français, le BIPE a effectué une étude sur les perspectives d'évolution du marché mondial des produits issus de l'agriculture. On assiste en effet depuis quelques années à un rétrécissement de ce marché. La question posée au BIPE visait à savoir si ce rétrécissement était durable.

La réponse est claire : il y a de fortes raisons de penser que nous allons assister dans un proche avenir à un développement des marchés de produits agricoles.

Ce développement aura lieu, pour l'essentiel, en dehors des vieux pays industrialisés. L'Asie et l'Afrique, où s'effectuera 80% de la croissance de la population, ne pourraient couvrir localement leurs besoins alimentaires et devraient recourir aux importations. Par ailleurs, avec le développement économique des pays en phase de rattrapage, une fraction significative de la richesse supplémentaire devrait être consacrée à augmenter les approvisionnements agricoles. C'est ainsi que l'Asie devrait être d'ici 2010 le principal vecteur de développement des marchés mondiaux.

Cette demande accrue pourrait interrompre la tendance à la baisse des prix agricoles en valeur réelle. Il n'est toutefois pas question d'envisager une remontée de ces prix, les niveaux récents étant surévalués.

Face à cette situation la question est posée de la stratégie de l'Union Européenne. La PAC n'a pas été conçue pour exporter sur les marchés mondiaux, mais pour assurer la couverture des besoins intérieurs. L'outil n'est plus adapté au nouveau contexte.

De nouveaux marchés pourraient servir de débouchés à la production européenne. Les PECO et l'ensemble Russie Ukraine ne devraient pas augmenter leurs besoins en produits agricoles bruts ; ils devraient plutôt redevenir exportateurs. Mais d'autres marchés apparaissent : sur l'Asie Occidentale, par exemple, qui devrait s'accroître de 240 millions d'habitants, l'Europe est nettement mieux placée que sur l'Extrême-Orient.

Au niveau mondial, d'une façon générale, les perspectives économiques sont moins mauvaises qu'on ne le pense souvent en Europe. Face à ce développement des marchés, l'accroissement de la production agricole est limitée par plusieurs facteurs rares : la terre et surtout l'eau. Cependant l'Europe dispose d'un potentiel important : c'est la principale zone exportatrice à partir d'une agriculture intensive, ce qui lui procure une meilleure maîtrise des aléas climatiques. Mais cette vocation exportatrice ne saurait suffire. Il est nécessaire de mettre en oeuvre une véritable stratégie exportatrice en rupture avec les dispositifs du passé.

Discussion :

Les conclusions du rapport du BIPE suscitent deux groupes de questions :

- **L'évolution des prix :** la tendance à la stabilisation des prix réels des produits agricoles est confirmée par les travaux de l'INRA ; cela s'explique en partie par un accroissement de la production mondiale moins rapide que par le passé. Pour les produits transformés, le problème est différent : l'innovation permet d'augmenter temporairement les prix des produits, mais à terme le jeu de la concurrence a tendance à rabaisser ces prix.

- **Les produits** concernés par l'élargissement des débouchés : cela dépend beaucoup de l'évolution des comportements alimentaires dans les pays en développement ; en effet l'alimentation dépend fortement du niveau de vie. S'il s'agit seulement d'apporter les calories nécessaires à la population mondiale, 50 millions de tonnes suffisent. Si les régimes alimentaires évoluent vers la consommation de viande, il y aura alors un gros débouché pour les céréales fourragères. On rappelle que les calculs de l'INED, présentés dans une séance précédente, estiment l'incidence de cette évolution à 20% de l'accroissement des besoins en calories. Il semble que sur ce point des divergences existent entre experts.

4. Intervention de Monsieur Claude CHEVERRY, Professeur de Science du sol à l'ENSA de Rennes :

"CONTRAINTES ENVIRONNEMENTALES ET DISPONIBILITES EN RESSOURCES NATURELLES"

Trois thèmes ont été abordés, à l'échelle planétaire, et à échéance de 25 ans :

- les ressources en sols,
- les ressources en eau,
- le problème des sols irrigués.

1. Les ressources en sols :

Sur 14.900 millions d'hectares (M.ha) de terres émergées, on recense :

- 6.200 Mha de terres non couvertes de végétation, 1.500 Mha de terres arables, 3.100 Mha d'herbages, et 4.100 Mha de forêts.
- 11.600 Mha de sols "non productifs" (couverts de glace, trop froids, trop secs, trop pauvres, etc.), soit 78% du total, et
- 3.300 Mha de sols productifs (22% du total), dont 1.500 Mha seulement de sols effectivement cultivés et 1800 Mha de sols "en réserve" (dont 1400 dans les PVD). Sur les 1.500 Mha de terre cultivées, 275 Mha sont irriguées.

Sur la période 1975-2000, la perte annuelle moyenne de ce capital s'élève à 12-16 Mha ; la déforestation annuelle atteignant, par ailleurs, 15 Mha.

Plus de la moitié des sols productifs sont donc en réserve ; il s'agit de sols difficilement mobilisables.

Sur les 8.700 Mha de terres couvertes d'une végétation, 2.000 seraient affectés par une forme de dégradation (érosion éolienne ou pluviale ; salinisation, appauvrissement chimique, acidification). La répartition géographique de ces dégradations est très variable : Afrique : 30% ; Asie : 27% ; Amérique latine : 18%.

A l'horizon 2025, le bilan des terres cultivées s'établit comme suit : aux disponibilités actuelles (1500 Mha) pourraient s'ajouter 200 Mha par ponction sur les réserves, tandis que les pertes pourraient atteindre 400 Mha. Les surfaces en terres cultivées risquent donc de se réduire ; les réserves concernent en outre des sols potentiellement peu productifs, alors que certaines des pertes (par salinisation par exemple) portent sur des sols initialement très productifs.

2. Les ressources en eau :

Un bilan hydrologique terrestre fait apparaître :

- une ressource totale de 110.000 Km³/an (pluies moyennes sur les terres émergées), dont :
 - 70.000 Km³ s'évaporent ;
 - 44.000 Km³ constituent une ressource naturelle renouvelable.
- sur ces 44.000 Km³, 20.000 sont nécessaires pour diluer et transporter les 2.000 Km³ d'eaux usées ; les prélèvements s'élèvent à 4.200 Km³ en 1990, et atteindraient 5.000 en l'an 2000.

En termes de ressources naturelles renouvelables, neuf pays disposent de plus de 2.000 Km³ par an et totalisent 60% des ressources mondiales. Sur les 4.200 Km³ utilisés, 60% le sont par six pays seulement (Inde, USA, Chine en tête).

A l'horizon 2025 :

- 12 pays, peuplés de 450 millions d'habitants, vont se trouver "à bout de ressources" ;
- 26 pays, avec 345 millions d'habitants, auront moins de 500 m³/an/tête (seuil de pénurie) ; 35 pays, avec 1145 millions d'habitants, auront moins de 1000 m³/an/tête (seuil de tension), soit presque 10 fois plus qu'aujourd'hui.
- Rappel: disponibilités actuelles : France : 3300 ; Union européenne : 2400.
- Quatre points-clés:
 - Il n'y a aucune corrélation entre les ressources en eau naturelle des pays, leur consommation, et leur PIB : les pays riches n'utilisent pas plus d'eau que les pays pauvres.
 - La plus grande partie des quantités d'eau utilisées dans le monde n'est pas marchande.
 - La géographie économique mondiale de l'eau deviendra de plus en plus contrastée.
 - Les réserves d'eau "fossiles" sont abondantes et peuvent fournir un facteur de développement appréciable à court ou moyen terme, mais non durable.

3. Les sols irrigués:

- Les superficies irriguées s'élèvent à 275 Mha (moins d'1/6 de la sole cultivée) ; elles s'accroissent de 1% par an (2,3% au début des années 1970). Les pertes sont de 1 Mha par an (salinisation) ; 20 à 30 Mha sont sévèrement affectés, 60 à 80 à un degré moindre.
- En valeur, les sols irrigués fournissent le tiers de la production agricole ; plus de 50% du blé et du riz sont obtenus sous irrigation. Les pertes en eau sont élevées (60%).

- Dans les trente années à venir, 80% des besoins alimentaires supplémentaires dépendront de l'irrigation. La tension sur les ressources en eaux d'irrigation va donc s'accroître, avec des conséquences géopolitiques prévisibles.

- Le rythme des pertes de sols par excès de salinisation s'accroîtra probablement, de 1 à plus de 2 Mha par an ; dans le même temps, les superficies nouvellement irriguées atteindraient moins de 3 Mha par an.

- Au total, se posent donc trois questions essentielles :

- Quels pays seront capables de compenser une diminution des surfaces irriguées, ou des volumes d'eau d'irrigation disponibles, par un accroissement de productivité ?

- Comment concilier la chute des volumes d'eau annuellement disponibles pour l'irrigation (de 750 m3 aujourd'hui à 330 m3 en 2020) avec l'augmentation de la surface irriguée, qui devrait passer de 1,3 à 1,6 MHa ?

- Quels seront les pays capables d'utiliser les eaux recyclées pour l'irrigation ? Israël et l'Egypte en seront probablement ; pour d'autres pays c'est moins sûr.

Discussion:

L'exposé a soulevé des questions sur la nature des terres en réserve et sur leur possibilité d'être mises en valeur: Au Brésil il s'agit de terres non exploitées du fait de leur éloignement ; en Afrique l'utilisation de ces terres est limitée par des contraintes en termes de teneur en humus et de vulnérabilité. On signale cependant des disponibilités importantes dans des pays comme l'Angola.

Enfin, une question est posée sur la place des villes : sont elles situées ou non dans les 3300 M ha de sols productifs ?

COMPTE-RENDU DE LA REUNION

DU 24 JUIN 1996

THEME 4 : L'OFFRE AGRICOLE ET ALIMENTAIRE ET LES MARCHES

1. Intervention de Monsieur Jean-Paul CHARVET, professeur à l'Université de Paris X Nanterre :

"LE MARCHE MONDIAL DES CEREALES AU DEBUT DU III^{ème} MILLENAIRE"

Une analyse rétrospective du marché des céréales sur les 50 dernières années met en évidence trois périodes distinctes : une croissance lente pendant les années cinquante - soixante ; une croissance rapide (10 MT/an) pendant les années soixante dix, faisant passer le marché de 100 MT à 200 MT ; une stagnation pendant les années quatre vingt et jusqu'au milieu des années quatre vingt dix. Cette situation devrait à nouveau évoluer d'ici l'an 2000 avec un redémarrage du marché et une modification des flux commerciaux.

Au début des années 90 les principales régions importatrices de céréales sont l'Asie orientale (65 MT), l'Afrique du Nord et le Proche Orient (38 MT), l'ex URSS (33 MT) et l'Amérique Latine (21 MT). D'ici 2010, on devrait assister à un ralentissement du rythme d'accroissement de la production parallèlement à celui des besoins ; mais le déficit aurait tendance à s'accroître dans les pays en développement.

Plusieurs facteurs sont déterminants dans **l'analyse prospective** de l'évolution du marché :

Pour l'offre le facteur essentiel est constitué par **les ressources en eau**. Selon le BRGM, la situation en 2025 serait très tendue : outre les pays du Moyen Orient, les deux pays les plus peuplés du monde, l'Inde et la Chine, se situeraient en dessous du seuil critique de 2000 m³/habitant/an. On devrait donc assister dans ces pays à un essoufflement de la révolution verte.

En ce qui concerne la demande, trois facteurs jouent un rôle :

- **L'augmentation du niveau de vie** influe sur la consommation de céréales de façon directe et indirecte. La consommation directe de blé progresse actuellement, même dans les pays consommateurs de riz ; en Chine et en Inde la consommation de blé pourrait rattraper voire dépasser la consommation de riz. La consommation indirecte augmente avec l'évolution vers un régime alimentaire plus riche en viande : faible dans les pays en développement (25% du total), elle devient prépondérante dans les pays développés (52%).

- **L'augmentation de la part de la population urbaine** modifie les habitudes alimentaires. Même si le citadin consomme moins de calories directes, ses besoins en calories initiales sont plus importantes. Or cette population passerait de 37% en 1990 à 61% de la population totale en 2025.

- Le facteur le plus important est **l'augmentation de la population**. On devrait passer de 5,3 milliards d'habitants en 1990 à 6,3 milliards en 2000 et 8,5 en 2025.

Or toute augmentation de 1 milliard d'habitants entraîne, à elle seule, avec les normes actuelles, un accroissement des besoins de 330 MT, ce qui est considérable.

L'évolution du marché mondial résulte du jeu de ces différents facteurs. Des projections ont été effectuées par plusieurs organismes. Malgré leurs différences d'horizon et de méthode, elles tombent d'accord sur un certain nombre de grandes tendances:

- **Les projections à moyen terme** publiées par l'OCDE (horizon 2000) et par l'USDA (horizon 2005) tiennent compte de l'application des décisions connues concernant les politiques agricoles. Les deux s'accordent pour prévoir un redémarrage lent des échanges mondiaux d'ici l'an 2000. Au-delà de 2000 l'USDA prévoit une accélération ; on passerait ainsi à un marché de 126 MT pour le blé en 2005 (25% d'augmentation). Compte tenu des limitations imposées par les accords internationaux, la part de marché de l'Union Européenne s'abaisserait de 20% à 15%.

- **Des projections à plus long terme** (2010) ont été effectuées par la FAO et la Banque mondiale. Elles prévoient toutes les deux un redémarrage des échanges qui atteindrait en 2010 de 230 MT (FAO) à 270 MT (Banque mondiale).

Les principaux pays exportateurs devraient le rester. En particulier, rabaissement du prix sur le marché européen permettrait à l'UE de développer ses exportations sans être contrainte par les limitations imposées aux exportations subventionnées. Les exportations de céréales de l'UE atteindraient 45 MT, soit plus du double du niveau actuel.

Selon la Banque mondiale, l'ex URSS deviendrait exportatrice ; la faible consommation de viande induite par un bas niveau de vie dégagerait des excédents céréaliers ; mais sur ce point les experts ne sont pas unanimes.

En ce qui concerne les pays importateurs, trois grandes zones augmenteraient fortement leurs importations: l'Amérique Latine (25 à 28 MT), l'Afrique Noire (14 à 19 MT) et la zone Afrique du Nord - Proche Orient (70 MT). Dans le cas de l'Afrique Noire, une solvabilité insuffisante nécessiterait un recours à l'aide alimentaire. Le Japon resterait un gros importateur (30 MT), sans augmentation notable. Les autres pays d'Asie orientale augmenteraient surtout leurs importations de céréales fourragères.

En Asie du Sud, le Pakistan et le Bangladesh deviendraient fortement importateurs (10 à 15 MT). Les pays sur lesquels les prévisions présentent le plus d'incertitude sont la Chine et l'Inde. Selon la Banque mondiale, l'Inde, légèrement exportatrice aujourd'hui devrait devenir importatrice dans le cadre d'une économie plus ouverte sur l'extérieur (au contraire, selon la FAO, elle maintiendrait sa position actuelle). Pour la Chine, les prévisions sont encore plus délicates et les estimations pour 2010 vont de l'autosuffisance (FAO) à un excédent de 20 MT (banque mondiale).

Cette approche géopolitique est prise en compte par la politique américaine qui utilise les différents instruments (EEP et aide alimentaire) de façon très ciblée sur le plan géographique. La France et l'Europe devraient s'inspirer de cet exemple pour définir une véritable stratégie d'exportation.

2. Intervention de Monsieur Gérard VIATTE, Directeur de l'agriculture à l'OCDE :

"PERSPECTIVES AGRICOLES : TENDANCES ET ENJEUX A L'HORIZON 2000 "

Les travaux de prospective de l'OCDE présentent plusieurs particularités qui doivent être soulignées avant d'en présenter les résultats :

- Les prévisions sont revues chaque année pour intégrer les décisions politiques ; par exemple dans la dernière parution les accords de Marrakech sont intégrés, mais le Fair Act ne l'est pas encore.

- Il ne s'agit pas de présenter une image hypothétique de l'an 2000, mais de stimuler la discussion sur les paramètres qui auront de l'influence.

- Les prévisions sur les grands groupes de produits résultent à la fois de modèles économétriques et de discussions avec les experts. Elles visent à susciter à leur tour des discussions dans les pays membres. En cela ce travail est complémentaire des prévisions à plus long terme effectuées par l'IFPRI.

Les principaux résultats:

Quelques grandes tendances apparaissent : une augmentation de la demande ; une hausse des prix nominaux ; une contraction des stocks. Pour le blé et le maïs par exemple, les prix devraient se situer au dessus du niveau de 1990 mais toutefois en-deçà du niveau de la campagne 95-96. Les exportations de l'UE devraient baisser de 20% compte tenu des hypothèses qui ont été retenues pour le taux de jachère (remonté à 15% en fin de période).

Une évolution analogue est envisagée pour les oléagineux, l'essentiel de l'accroissement de la production comme de la consommation se situant dans les pays en développement.

Dans le domaine des viandes, le cloisonnement du marché persistera entre les zones saines (sans fièvre aphteuse) et les autres. Des débouchés devraient apparaître dans les pays dynamiques d'Asie ; ils pourraient être satisfaits par des courants transpacifiques.

Dans les produits laitiers on devrait observer comme pour les céréales une hausse des prix concomitante à une baisse des stocks.

Des facteurs d'incertitude pourraient amener à revoir ces prévisions :

- Les hypothèses de croissance économique auront peu d'incidence dans les pays de l'OCDE, mais les taux prévus de 6 à 7% dans les pays dynamiques d'Asie, en Chine et en Amérique latine ont un effet amplificateur de la demande. Les résultats devraient donc être très sensibles aux hypothèses.

- Une très forte incertitude subsiste sur la situation en Chine. Les dirigeants affichent un objectif d'autosuffisance mais ils n'excluent pas d'avoir recours aux importations en cas de besoin ; par exemple la Chine a importé 20 MT de céréales en 1995 malgré une bonne récolte. Par conséquent, même si l'on écarte les prévisions pessimistes de M.Lester BROWN, la Chine restera probablement importatrice.

Interviendront également :

- les conséquences du Fair Act : on peut envisager un effet d'extensification qui devrait conforter les prévisions actuelles ;

- le contenu des futures négociations de l'OMC après 2000 ;

- les discussions sur la sécurité alimentaire, renforcées actuellement par la perspective du sommet mondial de l'alimentation.

Dans un travail de prospective il est plus important d'identifier ces facteurs d'incertitude, plutôt que de s'interroger sur le niveau des différents paramètres.

Discussion :

Les débats ont porté sur l'approfondissement des différents facteurs d'incertitude concernant l'évolution tant de l'offre que de la demande.

- Concernant l'offre

En Chine, la production de céréales pourrait être augmentée notablement selon certains experts par la politique de récupération de terres non mises en valeur. D'autres dispositions pourraient jouer un rôle tout aussi important : l'amélioration des rendements par le recours à de meilleurs semences ; la possibilité de négocier les prix entre les provinces excédentaires et les provinces déficitaires.

En Europe, le taux de jachère est un paramètre déterminant. Les prévisions de l'OCDE qui reposent sur un taux de 15% n'ont aucun caractère normatif. L'exercice étant refait chaque année, les prochaines prévisions prendront probablement des hypothèses correspondant mieux au contexte actuel.

- Concernant la demande

L'augmentation de la consommation de blé dans les pays mangeurs de riz est influencée par le rapport de prix favorable au blé (blé = 130 \$/T ; riz = 400 \$/T). Les habitudes alimentaires freinent cette évolution, mais elles sont elles-mêmes en train de changer avec l'urbanisation croissante.

La consommation très élevée de céréales en URSS (810 kg/habitant) ne devrait pas subsister. Elle s'expliquait en grande partie par des inefficacités aux différents niveaux de la filière (semences, collecte, alimentation animale). La résorption de ces inefficacités devrait permettre à l'ex URSS de devenir exportatrice à terme.

Inversement, la remontée prévisible du prix du pétrole pourrait solvabiliser la demande dans les pays d'Afrique du Nord et du Proche Orient qui augmenteraient fortement leurs importations.

Au total, un consensus se dégage pour admettre **une tendance lourde à l'augmentation de la demande mondiale** qui marquerait une rupture avec la stagnation de la période précédente.

Certains experts s'interrogent toutefois sur la nature des exportations : compte tenu de l'évolution de l'alimentation, exportera-t-on des céréales ou des produits finis (viande) ?

Au-delà des aspects quantitatifs, il faut également prévoir des modifications qualitatives de la demande. La crise de la "vache folle", par exemple, va induire des modifications de comportement qui ne resteront pas cantonnées au secteur de la viande. Dans tous les domaines il faudra tenir compte des nouvelles exigences des consommateurs concernant : la sécurité, la traçabilité, la protection de l'environnement, les conditions de production (cf le débat sur les conditions d'élevage des veaux).

3. Présentation de la note de Monsieur Jean BOIFFIN, Directeur de recherches à l'INRA :

"EVOLUTION DES RENDEMENTS POUR LE BLE POUR LES 5 à 10 ANS A VENIR"

Deux grands outils méthodologiques permettent de suivre et de prévoir l'évolution des rendements du blé :

a - la prolongation des tendances d'évolution

L'évolution des rendements du blé présente une grande uniformité pour l'ensemble des régions du monde. Schématiquement, en dessous de 15-20 Q/Ha la progression des rendements est d'environ 0,2 Q/ha/an. Au-dessus de cette limite, la progression des rendements s'accélère au rythme de 0,8 Q/ha/an. La cause principale de cette accélération est le recours aux intrants d'origine externe dans les systèmes de culture.

Cette première méthode présente cependant un certain nombre de limites :

- Les pays qui ont dépassé le seuil des 15-20 Q/HA/an depuis plus de 15 ans présentent une forte variabilité dans la progression des rendements.
- On ne sait pas déterminer quelle proportion de surface va adopter le modèle intensif dans les pays qui se situent aujourd'hui dans la frange des 15-20 Q/ha.
- Enfin, à un niveau de rendement élevé, la théorie prévoit une autre cassure dans la progression des rendements en particulier quand les rendements réels sont proches du maximum des rendements potentiels prévisibles.

b - La prise en compte des rendements potentiels des systèmes de production

Cette deuxième méthode repose sur la prise en compte de trois facteurs déterminants :

- L'écart entre le niveau moyen des rendements observés dans chaque zone et le rendement potentiel compris comme le rendement maximum atteignable compte tenu des contraintes naturelles. Plus l'écart est grand, plus la progression des rendements pourra être importante.
- La faisabilité et la rentabilité des investissements qui permettraient de lever les facteurs limitants expliquant la différence entre rendements potentiels et réels. Ces investissements peuvent être plus ou moins lourds : drainage, utilisation d'engrais chimiques...
- La capacité du système social à s'organiser pour rendre possibles ces adaptations (infrastructures, approvisionnement en intrants, commercialisation des produits, recherche développement, et diffusion des progrès techniques).

c - Essai de diagnostic à partir des données disponibles :

Au niveau mondial, on distingue trois grands types de zones de production :

- Des zones à contraintes climatiques fortes, dans lesquelles la progression des rendements sera faible (0,2 Q/ha/an). Dans les régions sèches, l'irrigation pourrait permettre une progression plus importante, mais le blé serait alors remplacé par d'autres cultures plus rentables telles le maïs ou les légumes.
- Des régions chaudes, où la progression des rendements devrait être plus forte, de 0,5 à 1 Q/ha/an. En particulier, les conditions socio-économiques sont favorables à une intensification modérée pour le Nord de la Pampa (Argentine, Uruguay, Sud Brésil).
- Des régions tempérées, où la progression des rendements devrait être moyenne : Europe et Est des U.S.A. (0,5 à 1 Q/HA/AN).

Pour l'Europe, le savoir faire et les structures sont favorables à une forte progression des rendements. En revanche, les rendements observés sont proches du maximum des rendements potentiels, un accroissement de la surface cultivée par UTH et l'émergence de stratégies visant à une baisse des charges militent pour une progression modérée.

Pour les USA, les conditions sont favorables à une intensification modérée.

Enfin la progression des rendements devrait être la plus forte (supérieure à 1 Q/HA/an) dans les zones continentales humides si les conditions économiques sont favorables (cas des PECO, de l'Ukraine, de la Chine).

Au total, pour les 5 à 10 ans à venir :

- 80 à 90 millions d'ha devraient connaître une progression faible (0,2 Q/HN/an)
- 20 à 25 millions d'ha devraient connaître une progression forte (supérieure à 1 Q/HA/an)
- 55 à 70 millions d'ha devraient connaître une progression modérée (de 0,5 à 1 Q/HA/an).

Discussion:

Suite à la présentation de la note de M. Boiffin, la discussion s'est focalisée autour de deux thèmes:

- Les progrès génétiques pourraient remettre en cause de telles prévisions. En particulier l'émergence de variétés de blé hybride permettrait une progression accrue des rendements.
- Il est probable que les prévisions concernant l'Europe soient sous évaluées. En effet, si l'on constate une pause dans la progression des rendements dans les premières années de la réforme de la PAC (utilisation modérée des intrants), ils reprennent ensuite leur progression. Cette pause correspond à une nécessaire adaptation des exploitations à un nouvel environnement économique.

4. Intervention de Monsieur Michel GRIFFON, Directeur de l'URPA (CIRAD) :

"PERSPECTIVES INTERNATIONALES DES ECHANGES POUR LES PRODUCTIONS NON CEREALIERES. MARCHES EMERGENTS ET NOUVEAUX COMPETITEURS : UNE ANALYSE CRITIQUE DES DIFFERENTS MODELES DE PREVISIONS".

a - Méthodologie

Les méthodes utilisées pour les prévisions d'offre sont de deux types :

- la prolongation des tendances d'évolution issues d'analyses rétrospectives des marchés internationaux ;
- les modèles représentant un ensemble de marchés internationaux.

Trois grands modèles sont disponibles pour les prévisions à trente ans : FAO, Banque Mondiale et IFPRI.

De par leur structure, les modèles présentent un certain nombre de limites :

- il n'y a pas de solde à la rencontre offre-demande sur les marchés internationaux, et les prix sont des prix d'équilibre.
- de même, certains facteurs ne sont pas pris en compte :
 - le jeu international des acteurs;
 - les politiques de rétention ou de dumping ;
 - la capacité d'organisation des filières ;
 - les problèmes liés à l'environnement.

Au total, les modèles projettent des modes de fonctionnement du passé, ce qui réduit le champ des futurs possibles. Notons en outre qu'il n'y a pas de grand modèle de base en France à partir duquel il serait possible de travailler. Le modèle de l'IFPRI semble le plus intéressant car il essaye d'intégrer le fonctionnement réel des marchés agricoles.

b - Résultats des modèles

- La baisse des prix des céréales en francs constants est plus importante que la baisse des prix des productions animales et du soja.
- Les échanges mondiaux de produits animaux, en particulier volaille et boeuf, s'accroissent plus que les échanges de céréales. Le riz et le soja sont en position intermédiaire.
- Le taux de croissance des productions animales est plus important que celui des céréales. Le soja est en position intermédiaire.

*** L'évolution de la demande globale :**

- La demande de produits animaux augmente fortement, d'abord en Asie, puis en Afrique et Afrique du Nord-Moyen-Orient.
- De grands mouvements de substitution s'opèrent dans la consommation à l'échelle mondiale :
 - La consommation relative des céréales baisse par rapport à l'élevage ;
 - le blé continue à se substituer au riz ainsi qu'aux racines et tubercules : la demande de riz croît deux fois moins vite que la demande de blé ; mais la demande de céréales (hors riz) est stimulée par la demande de viandes ;
 - la substitution des viandes blanches aux viandes rouges se poursuit (rôle de l'Asie) ; mais l'amélioration des performances de transformation végétal-animal limite la croissance de la demande de céréales.
- De 1990 à 2010, selon l'IFPRI, la demande de grains progresserait de 55 % et la demande de produits de l'élevage de 75 %.

*** Le poids des différentes régions du monde à l'horizon 2020 :**

Bovins

La demande est en Asie et ANMO (Afrique du Nord et Moyen-Orient), et l'offre en Amérique Latine.

Porc

La demande est en Asie et Amérique Latine, et l'offre dans les pays développés.

Mouton

La demande est en Afrique sub-saharienne et l'offre dans les pays développés.

Volaille

La demande est en ANMO, Asie et Afrique Sub-saharienne et l'offre dans les pays développés et en Amérique Latine.

Oeufs

La demande est en ANMO et l'offre dans les pays développés et Asie.

Soja

La demande asiatique est énorme, elle est alimentée par l'Amérique Latine et les pays développés.

Racines et tubercules

La demande est dans les pays développés, puis en Afrique sub-saharienne et en Amérique Latine ; elle est satisfaite par l'Asie.

*** En conclusion :**

Monsieur GRIFFON a donné un éclairage sur la globalisation. Celle-ci est comprise comme la fin de la bipolarité Est-Ouest ; elle s'accompagne d'un essor rapide des marchés financiers mondiaux, d'une internationalisation des entreprises et de menaces écologiques globales (d'après la définition de C. OMAN, O.C.D.E.).

Face à cette mondialisation, la production doit être flexible c'est-à-dire :

- s'adapter rapidement aux changements de l'environnement (taux de change) et à la concurrence (U.S.A. Cône Sud);
- avoir des rythmes de production souples ;
- gérer la production en flux tendus (stocks minima) ;
- veiller à l'amélioration de la qualité ;
- développer l'innovation en continu ;
- ainsi que de nouveaux types de rapports entre agents.

La globalisation s'accompagne aussi d'un processus de régionalisation autour de grands pôles : Asie, Amérique (ALENA), Union européenne. Ce processus devrait se poursuivre avec un accroissement des échanges et des spécialisations dans chaque zone.

Deux ensembles devraient peu à peu s'intégrer à l'Union européenne :

- les PECO
- L'Afrique du Nord et la Méditerranée.

Les grands exportateurs ont encore une conception "exutoire" du marché international, alors que d'autres se spécialisent (Cône Sud pour le soja, la viande ; Australie, Nouvelle-Zélande pour les ovins, Malaisie pour l'huile de palme...).

Pour l'Union européenne, les grands objectifs au niveau de la production devraient être les suivants :

* développer un mode de production plus flexible et plus réactif, ceci impliquant :

- des observatoires prospectifs
- des accords interprofessionnels
- le développement des exportations stratégiques
- une souplesse dans la gestion du gel
- un contrôle de l'offre

* progresser vers des formes d'intégration de proximité, par des accords régionaux de libre échange, avec l'ANMO, les PECO, l'ex-URSS (tous produits)

* être compétitif sur les marchés émergents d'Asie (alimentation animale, viandes blanches de qualité).

* analyser plus finement les perspectives par produit, en particulier pour les produits alimentaires manufacturés.

COMPTE-RENDU DE LA REUNION

DU 3 JUILLET 1996

THEME 4 : L'OFFRE AGRICOLE ET ALIMENTAIRE ET LES MARCHES

I. Intervention de Monsieur Jean-Pierre BUTAULT (Directeur de recherches, INRA) :

" QUELQUES APPROCHES DE LA COMPETITIVITE COMPAREE DES AGRICULTURES FRANCAISE ET AMERICAINE "

Le débat sur la compétitivité est renforcé par l'adoption du Fair Act qui traduit la volonté d'orienter l'agriculture vers le marché et donc d'accroître sa compétitivité.

La compétitivité est une notion complexe, particulièrement en agriculture. Même en se limitant à **l'aspect coût de production**, une de ses principales composantes, le coût en travail n'est pas connu du fait du caractère majoritairement familial de la main d'oeuvre. La compétitivité ne peut donc être séparée de la façon dont se forme le revenu.

Par ailleurs, une analyse en terme de "compétitivité révélée" à travers les parts de marché n'est pas pertinente, compte tenu des subventions qui peuvent créer des distorsions de concurrence.

Malgré ces limites, on tentera tout de même une comparaison entre les agricultures française et américaine.

Une approche globale

Les prix américains sont bas, ce qui est le signe d'une bonne compétitivité. En effet, le faible niveau des prix n'empêche pas la production de se développer, et les agriculteurs d'obtenir de bons revenus. On peut calculer pour chaque pays un indice global des prix agricoles intégrant les aides compensatrices. Le recours à un taux de parité de pouvoir d'achat (PPA), net des fluctuations du dollar, est probant : les prix américains sont en moyenne inférieurs aux prix européens, et l'écart se creuse entre 1974 et 1992, atteignant 20% en fin de période.

Si l'on prend en compte les fluctuations du dollar, les prix américains montent au niveau des prix européens avec un dollar à 10F, comme en 1984 ; mais au taux de change actuel, l'écart des prix atteint 30%.

Les bas prix américaine sont dus à une meilleure productivité et à un coût des charges inférieur.

La productivité globale de l'agriculture américaine est de 30% supérieure à celle de l'Europe (la France se situant à 10% au-dessus de la moyenne européenne). Ces résultats s'expliquent par une production extensive qui dégage une bonne productivité du travail.

Par ailleurs, le prix des facteurs de production est plus bas aux Etats-Unis, notamment la terre et certaines consommations intermédiaires (énergie, engrais, aliments du bétail). Le pouvoir d'achat des produits agricoles, mesuré par le rapport de prix entre les produits et les charges, est plus fort aux Etats-Unis. L'agriculture américaine est donc globalement plus compétitive, mais les conclusions peuvent être différentes selon les produits.

Une approche par produits

Pour le blé, l'écart entre les Etats-Unis et la France tend à s'amenuiser. Compte tenu des taux respectifs de parité de pouvoir d'achat, le coût hors travail familial français rejoint le coût américain du fait des économies de charges réalisées depuis 1990.

Pourtant il subsiste un différentiel de prix, surtout au taux de change courant. Cela implique que les marges sont faibles aux Etats-Unis : en l'absence de subventions, les revenus seraient négatifs aux Etats-Unis comme en France.

Dans le cas du maïs et des oléagineux, la suprématie des Etats-Unis est incontestable. Pour le maïs, les coûts américains sont inférieurs de 50% aux coûts européens ; contrairement au blé c'est une production intensive à base d'irrigation ; même sans subvention le revenu serait positif. Il en est de même pour les oléagineux : le soja américain dégager une marge positive sans aucun soutien.

En conclusion :

Les Etats-Unis possèdent un avantage relatif et absolu, mais les soutiens sont quand même nécessaires. La France peut conserver une position favorable sur le blé si elle continue ses efforts de productivité. Il faut toutefois tenir compte de la dispersion des résultats, comme le rappelle une étude récente du ministère de l'agriculture qui montre que, sans les aides, 50% des producteurs céréaliers français auraient un revenu négatif.

Discussion :

Plusieurs membres du groupe demandent si d'autres approches confirment ce diagnostic. Une approche possible est la comparaison d'exploitations représentatives : par exemple une exploitation type du Kansas avec une SAU de 400 hectares (ha) pour un travailleur et un rendement de 20 à 25 quintaux/ha, peut être comparée à une exploitation de 120 ha dans le bassin parisien avec un rendement de 80 quintaux/ha ; dans les deux cas la productivité du travail est d'environ 10.000 quintaux/homme.

D'autres indices laissent penser que le blé français devrait devenir compétitif : les industriels de l'amidon, qui investissaient dans le maïs, se tournent de plus en plus vers le blé.

L'intérêt de raisonner en parités de pouvoir d'achat est souligné par plusieurs membres du groupe. En effet les prix des céréales prévus par la réforme devraient être compétitifs si le dollar se situait au niveau de la PPA. Le calcul des ESP, lui même, est également biaisé par la sous évaluation du dollar : l'écart entre les USA et la CEE est en fait beaucoup plus étroit que ce qui résulte des taux d'ESP (USA = 20% ; CEE = 50%). Toutefois les charges ne sont pas systématiquement moins chères aux USA : s'il est vrai qu'un tracteur équivalent coûte moitié moins aux USA, ce n'est pas toujours le cas pour la terre qui peut atteindre des niveaux élevés (40.000 F. l'ha dans le corn belt irrigué par exemple).

Les perspectives d'évolution des compétitivités reposent beaucoup sur les rendements. Aux Etats-Unis, les contraintes hydriques imposent une limite à 25 quintaux. C'est par l'écart de rendement que l'Europe rattrape la compétitivité américaine, mais révolution des rendements pourrait être freinée à moyen terme par plusieurs facteurs, qui poussent plutôt vers l'arrêt de l'intensification:

- l'augmentation des superficies,
- le souci de l'environnement,
- la baisse des prix induite par la réforme de la PAC.

Compte tenu de ces incertitudes il faut rester prudent dans l'affirmation de notre compétitivité.

II. Intervention de Monsieur Eric LOMBARD, Directeur du marketing, Groupe DANONE :

" GROUPE DANONE: UN GROUPE ALIMENTAIRE MONDIAL "

DANONE s'affirme comme étant le premier groupe mondial pour les produits ultra frais.

Son chiffre d'affaires est de 96 milliards de francs dont 17 milliards hors d'Europe. Ce chiffre d'affaires sur les pays tiers a été multiplié par 3,5 en 5 ans et devrait être multiplié par 2 d'ici à l'an 2000.

Si le groupe se tourne de plus en plus vers l'étranger, c'est essentiellement parce que la croissance des marchés alimentaires européens est faible, alors qu'en Asie, PECO et Amérique latine la demande devrait croître notablement.

1 - Produits ultra-frais:

Ce sont des produits non transformables à durée de vie limitée (28 jours). Cette caractéristique impose donc une délocalisation de la production vers les pays étrangers.

A été soulignée l'importance de produits adaptés au goût des consommateurs, qui varie d'un pays à l'autre.

2- Biscuits :

* La stratégie de DANONE dans ce secteur repose sur l'achat de marques leaders dans les pays étrangers (telles Britannia en Inde, Bolchevic en ex-URSS), largement diffusées au travers de la grande distribution.

D'autre part, cette internationalisation s'avère avantageuse pour mettre en oeuvre rapidement de nouvelles technologies (cas de "petits coeurs"). On gagne alors énormément de temps.

* La stratégie de la société LU est différente : elle exporte des produits haut de gamme vers des niches particulières.

3 - Secteur des eaux minérales :

Ce secteur exporte un produit attaché au terroir : le concept d'eau naturelle de source est en effet très peu répandu et a remporté un large succès dans de nombreux pays développés (U.S.A....).

Conclusion :

DANONE exporte essentiellement des eaux minérales depuis la France. En revanche, pour les autres produits, la firme développe essentiellement des stratégies de rachat d'entreprise ou d'installation d'unité de production. En fait à travers ces délocalisations, DANONE exporte un savoir faire, de l'innovation et des marques...

III. Intervention de Monsieur Philippe PASCAL, PDG de la société Veuve Clicquot Ponsardin (Groupe LVMH):

"OFFRE FRANCAISE : DIAGNOSTIC, STRATEGIE DES FIRMES ET RECOMMANDATIONS. Le cas des firmes du secteur Vins et Spiritueux".

En introduction, M. Pascal a rappelé que depuis 30 ans, l'existence de signes de qualité, d'appellation et de labels a permis à la France de connaître un succès important ; mais, depuis 15 ans, l'offre française s'est structurellement fragilisée face à l'émergence d'une concurrence mondiale qualitative, organisée et plus compétitive.

En outre, le consommateur mondial, de plus en plus sollicité, évolue et décide de façon de plus en plus impulsive.

En refusant de s'adapter énergiquement à ce contexte, l'agriculture et l'agro-alimentaire français prennent le risque d'une marginalisation progressive de leurs débouchés réduits à des marchés de niches faiblement rémunérateurs.

*** Stratégie des firmes : une marge étroite**

La mise en oeuvre de la stratégie des firmes, mondiale ou européenne, suppose une rentabilité suffisante des capitaux investis, qui attire investisseurs et épargnants.

Sans un certain niveau de rentabilité, il est difficile de mener une politique de marque pour valoriser nos produits agricoles et contrôler éventuellement la distribution.

A défaut de pouvoir financer cette approche de leurs marchés, les firmes se retrouveront dans un statut de transformateur et d'expéditeur subissant les aléas de prix de revient incontrôlés, de signes de qualité protégeant leurs fournisseurs et d'une concurrence mieux organisée.

A partir de l'exemple du marché américain des vins tranquilles, on peut montrer que la diversité et la tradition considérées comme des atouts peuvent aussi révéler les limites et les faiblesses de l'offre française en vins et spiritueux.

*** Le marché américain du vin tranquille se caractérise ainsi :**

- 37 millions d'américains, soit 15 % de la population totale consomment 90 % du vin aux USA (CFCE, 1995).

- Les 10 plus grandes marques américaines représentent 65 % du marché total ; le leader (GALLO) en contrôle 28 %.

- Les vins importés ne représentent que 15 % du marché total et la part de la France est en baisse depuis 1990.

- 399 références de vins d'appellation des Côtes du Rhône, représentent près de 4 % des références et du linéaire des vins importés, mais moins de 1 % du chiffre d'affaires du linéaire (3 % du chiffre d'affaires en vins français).

Avec un nombre équivalent de références, les vins chiliens dégagent un chiffre d'affaires près de dix fois supérieur aux vins français et offrent donc une bien meilleure rentabilité du linéaire et des capitaux engagés par le détaillant.

- Les vins de cépages Cabernet Sauvignon et Chardonnay dominent l'offre américaine, alors que cette dénomination est limitée par l'INAO aux seuls vins de pays, et que seulement 32 % des 243 références de vins de pays de Languedoc Roussillon sont issus de ces deux cépages.

A noter dans ce segment étroit les initiatives récentes (1990/95) et réussies d'entreprises comme Barton et Guestier & Seagram, Fortant de France (Skalli), Duboeuf, Val d'Orbieu et Baron Philippe de Rothschild...

En **conclusion**, M.Pascal recommande cinq axes de réorganisation :

1 - Le renforcement des entreprises françaises:

Ce renforcement implique d'augmenter l'effort de communication des marques françaises à l'étranger, et d'endiguer la baisse de consommation du vin en France par des actions de sensibilisation ciblées.

Il convient aussi de regrouper les entreprises françaises autour de leaders pour créer des pôles performants et puissants. La création d'un fonds de développement paraît nécessaire pour favoriser de tels regroupements par l'injection de capitaux propres. La non-rentabilité actuelle du secteur rendra difficile la levée des fonds nécessaires.

2 - Le développement d'une offre vinicole française complémentaire et compétitive:

Ce développement passe par la création d'une catégorie intermédiaire de vins, indépendante des catégories réglementaires, bénéficiant d'une réglementation assouplie (inspirée de la définition européenne du VQPRD) et de coûts de production plus compétitifs.

Cette catégorie (Marque + Provenance + Cépage) serait destinée à mettre en place une viti-viniculture "professionnelle" adaptée aux besoins des consommateurs et complétant l'approche traditionnelle française.

3 - L'amélioration de la compétitivité du vignoble :

L'amélioration de la compétitivité du vin français passe par une meilleure qualité des raisins, obtenue par une restructuration qualitative du vignoble (réencépagement), par le développement des compétences agronomiques, oenologiques et économiques des vignerons, et par des actions visant à réduire les coûts de culture (regroupement de parcelles, mise en commun des outils de culture, baisse des taux d'intérêt...).

4 - Les conditions de commercialisation et de production sont à assainir :

Il faut homogénéiser les conditions de fonctionnement des différents circuits de distribution.

Il faut poursuivre l'arrachage ciblé des zones viticoles en surproduction chronique ou produisant des vins de qualité médiocre. La poursuite d'une politique de traitement global de la filière par la baisse des rendements et les aides au soutien des marchés ne ferait que nuire à sa compétitivité en pénalisant les meilleurs au profit des moins bons.

il faut enfin gérer les implications sociales de ce changement de politique par l'arrachage prioritaire des vignobles dont l'exploitant est âgé de plus de 55 ans et/ou dispose d'une autre activité professionnelle.

5 - L'amélioration des compétences des entreprises de commercialisation :

Cette amélioration porte sur la gestion de marques pour une plus grande compétitivité, la gestion logistique pour une meilleure approche des distributeurs, et la connaissance des marchés étrangers.

Discussion:

La discussion a porté sur les points suivants :

* **Stratégie de marque** : la marque leader est indispensable dans l'optique de la grande distribution. En effet la plupart des distributeurs proposent souvent quatre produits au maximum (marque leader, deuxième marque, premier prix, marque distributeur).

* **Les stratégies de communication** sont plus différenciées (communication sur la marque ou communication sur les produits).

* **Au niveau des localisations** : les firmes sont plutôt localisées autour des bassins de production et ce pour des raisons logistiques. En revanche dans certains pays peu développés (pays émergents ou PECO), il peut être intéressant d'être localisé près des grands centres (logistiques/transports développés).

L'importance de la Recherche-Développement a été rappelée ; l'innovation est en effet essentielle dans les pays développés où les consommateurs sont plus exigeants.

Concernant le secteur des boissons et spiritueux, le débat s'est engagé sur l'intérêt des AOC. En particulier l'augmentation du nombre des AOC a été très limitée ces dernières années. Si en effet il semble qu'il y ait un défaut d'offre dans des catégories de vins intermédiaires pour la France, l'AOC est une manière de promouvoir des produits haut de gamme qui permettent de plus de faire remonter une part importante de la valeur ajoutée aux producteurs.

IV. Intervention de Monsieur Jacques GALLEZOT, Chargé de recherches à l'INRA :

" LES DETERMINANTS DE LA COMPETITIVITE FRANCAISE SUR LE MARCHÉ DE L'UNION EUROPEENNE - AGRICULTURE ET INDUSTRIES AGRO-ALIMENTAIRES "

L'analyse du commerce extérieur agro-alimentaire français fait ressortir quatre grandes tendances :

- les échanges extérieurs agro-alimentaires sont tirés par le dynamisme des produits des IAA (produits transformés),
- les échanges sont centrés majoritairement sur l'Europe,
- les performances à l'exportation reposent de plus en plus sur le rôle des firmes,
- dans une perspective de taux de change fixes au sein de l'Europe, la compétitivité "hors prix" va jouer un rôle déterminant.

1/ La croissance des excédents

L'excédent agro-alimentaire a progressé régulièrement de 1980 à 1990. A partir de cette date, le solde s'est stabilisé à 50 milliards de F. Cette évolution est le résultat de deux tendances contraires : le déclin de l'excédent agricole consécutif à la réforme de la PAC ; la poursuite de la croissance de l'excédent sur les produits des IAA. Il faut toutefois relativiser la performance des IAA qui devrait être plus importante compte tenu du poids des produits transformés dans l'ensemble des échanges extérieurs.

2/ Les zones de marché

En 1994, 74% du commerce extérieur agro-alimentaire de la France s'est effectué avec l'Union européenne. De même, 70% du solde provient du marché européen, contre 56% en 1985. C'est aussi sur les pays européens que se réalisent les principaux excédents ou déficits.

Les déterminants de ces échanges dépendent donc très fortement des conditions de l'intégration européenne. Pour les produits agricoles, la spécialisation des pays selon leurs avantages comparatifs s'accroît ; au contraire, pour les produits des IAA, les produits sont de plus en plus similaires. Il en résulte un développement des échanges croisés et donc une concurrence accrue entre pays.

3/ Le rôle des firmes

Dans ce contexte de concurrence, la croissance des flux commerciaux est de plus en plus dépendante de la stratégie des entreprises. En effet, malgré une appréciation du Franc par rapport à l'Ecu, les exportations de nos IAA continuent à progresser. Cela passe bien sûr par une gestion serrée des marges : la croissance des exportations s'accompagne d'une dégradation du taux de marge. Mais les principaux facteurs de compétitivité sur les produits transformés ne doivent pas être cherchés seulement dans les prix.

4/ La compétitivité "hors prix"

Les éléments "prix" et "hors prix" sont deux dimensions complémentaires et non alternatives de la compétitivité.

La qualité et la **différenciation des produits** sont aussi importantes que le prix pour expliquer les gains et les pertes de parts de marché.

Deux grands déterminants jouent un rôle important à cet égard : **l'innovation de produits et l'organisation des firmes**. Les enquêtes auprès des entreprises ont montré que les firmes innovantes subissent moins la compétitivité par les prix mais sont en revanche plus sensibles aux innovations des concurrents.

Une adaptation des organisations est également nécessaire face au phénomène de globalisation. Pour faire jouer la différenciation des produits il faut avoir une bonne connaissance de la demande globale ; c'est ce qui justifie des implantations à l'étranger (cf. DANONE). Cela entraîne un nouveau mode d'organisation des firmes en groupes de sociétés avec un développement des échanges intragroupe.

La différenciation, l'innovation et l'organisation peuvent donc être considérées comme les trois piliers de la compétitivité.

Discussion:

Ces conclusions sont approuvées par le groupe. Toutefois, une nuance est apportée à propos du développement des échanges de produits transformés : il s'agit surtout des produits de première transformation (par exemple la volaille). La part des produits de marque est beaucoup plus faible.

Une des idées à retenir est l'importance du marché européen : pour les produits limités en volume par les accords du GATT, il serait sûrement souhaitable de privilégier l'Europe et les Pays de l'Est plutôt que l'Asie.

Enfin, il convient de signaler que la recherche de compétitivité s'est faite au détriment de l'emploi : ainsi la filière sucre a perdu 2/3 de ses effectifs en 20 ans.

COMPTE - RENDU DE LA REUNION

DU 10 JUILLET 1996

NOUVEAUX DEFIS POUR L'AGRICULTURE

I - Intervention de Monsieur Bertrand HERVIEU, Directeur de recherches au CNRS :

"ORIENTER L'AGRICULTURE".

Les grands défis de l'après-guerre ont déterminé une profonde transformation de l'agriculture française ; il s'agissait alors :

- de résoudre la "question alimentaire" (un "pays qui ne peut se nourrir ne peut être un grand pays" avait déclaré le Général de Gaulle);
- de faire participer l'agriculture à la modernisation de l'industrie française (par le biais des transferts de main d'oeuvre et de la fourniture de produits alimentaires à bas prix);
- de mobiliser pour ce faire toutes les ressources disponibles : le rapport au territoire était encore dominé par l'idée du manque de terres productives.

40 ans après, ces enjeux se trouvent complètement "retournés":

- Les besoins alimentaires du pays sont satisfaits, et l'enjeu alimentaire est devenu commercial (il faut exporter) ; l'exigence de qualité s'est substituée à l'enjeu quantitatif.
- La question territoriale a profondément évolué : l'intensification de la production rend "inutile" l'usage productif d'une part importante du territoire national ; par contre, apparaissent des enjeux environnementaux et paysagers.
- enfin la question du travail se pose dans un contexte radicalement différent: l'industrie et les services ne requièrent plus la "libération" de main d'oeuvre agricole ; dans une société qui compte trois fois plus de chômeurs que de paysans, la question de la légitimation des aides publiques au secteur agricole se pose par contre avec acuité.

Compte-tenu de ce contexte radicalement nouveau, comment orienter l'agriculture ?

1/. Il convient tout d'abord d'énoncer les fonctions imparties à l'activité agricole ; on peut opérer ici une triple distinction, entre :

- a. les fonctions de production de richesses matérielles: biens alimentaires, biens non alimentaires (bio-carburants). L'agriculture comme la société dans son ensemble doivent devenir moins "minières", et se préoccuper de la reproduction des sources de matières premières. Par ailleurs, on constate que les biens alimentaires deviennent à la fois plus marchands et plus réglementés (aux préoccupations de sécurité quantitative se substitue l'impératif de sécurité qualitative).

- b. les fonctions de production de richesses immatérielles ; celles-ci peuvent relever du secteur :

- marchand : services culturels, santé, tourisme vert. La part de ces services dans le budget des ménages croît rapidement ; le poids économique de ces activités est important, et il convient de souligner qu'elles ne consomment guère de fonds publics.

- non alimentaire et non marchand : environnement, paysages, qualité des sols et de l'eau, aménagement du territoire. Toutes ces fonctions ont été pendant longtemps assumées par l'agriculture, conjointement avec ses fonctions de production de biens matériels. Le passage d'une économie de production à une économie marchande fait apparaître des contradictions entre la production de biens et celle d'aménités de type paysager, qui doivent donc relever d'un acte volontaire.

2/. la clarification des règles et des financements de l'agriculture :

Si le secteur agricole veut être compris du public, il faut que ses règles de fonctionnement soient clarifiées: ce qui est marchand étant sanctionné par le marché, ce qui ne l'est pas relevant de financements publics (sous forme de rétributions - puisqu'il y a production de richesses -, et non de subventions). Ceci établi, il convient d'articuler ces règles, car les fonctions de production de biens matériels et immatériels ne peuvent être séparées, et la société a besoin partout d'agriculteurs, de marchés, et de paysages.

3/. Orienter l'agriculture implique de répondre à deux impératifs :

- promouvoir une nouvelle culture commune, assurant la convergence des intérêts paysans et de l'intérêt général, en dépassant le seul cadre économique, comme on avait su le faire avec les lois d'orientation des années 60 ;

- proposer un nouveau contrat, reposant sur un véritable cahier des charges, entre puissance publique et producteurs agricoles. Ce contrat fournirait un fondement aux aides de la collectivité, tout en établissant le fait que le producteur agricole est devenu un "entrepreneur contractuel", en relation obligée avec la puissance publique.

Discussion :

Diverses questions, portant sur les orientations et les conditions de mise en oeuvre d'une nouvelle politique agricole, ont été abordées au cours du débat ; il en ressort :

- que dans la recherche de cette nouvelle politique, la France devrait anticiper, comme ce fut le cas lors de l'élaboration de l'ancienne PAC ;

- que la France doit aussi clarifier ses positions : joue-t-elle avant tout la compétitivité et l'arme alimentaire (sur ce terrain, sommes nous de force face aux Etats-Unis ?), ou privilégie-t-elle la thématique "pas de pays sans paysans"? Auquel cas, qu'a-t-on fait pour définir une position commune à l'Europe et à l'Afrique dans les négociations internationales?

Par ailleurs, il apparaît que dans le cadre des négociations commerciales, l'idée d'un couplage production/environnement n'est recevable que par l'Union européenne et par les Etats-Unis, qui seuls ont mis en place les dispositifs de gestion nécessaires ; sur ce terrain, l'opposition est claire avec les pays du groupe de Cairns.

De son côté, le processus de contractualisation ne va pas sans difficultés, comme en a témoigné la mise en oeuvre des programmes européens de protection de l'environnement. Pour certains, l'extension du processus contractuel à l'ensemble des activités et des agriculteurs relève de l'utopie. Pour d'autres, l'opposition croissante entre biens marchands et biens publics milite cependant pour un découplage (et une contractualisation ?) des aides à l'agriculture.

En conclusion, il est souligné que si les questions de territoire, d'environnement, d'eau et de paysages relèvent sans doute chacune d'un traitement spécifique, on ne peut écarter l'idée de contrat pour les aborder, et qu'il s'agit de problèmes d'une importance majeure pour les générations à venir.

II. Intervention de Monsieur Philippe BOYER, Chargé d'études au Ministère de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation (DAFE/SDEPE/BEP) :

"LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE : BILAN, ENJEUX ET VOIES D'APPROFONDISSEMENT"

L'intervention a tout d'abord consisté en un bilan de la PAC réformée en 1992, privilégiant ses effets sur les marchés, les revenus des producteurs français, et les niveaux de soutien à l'agriculture dans l'Union Européenne.

*** Situation et perspectives des marchés :**

Tant en France que dans l'ensemble de l'Union Européenne, les instruments instaurés en mai 1992 ont contribué à assainir le marché des céréales, en déterminant une diminution sensible de la production.

A cette maîtrise de l'offre s'est ajoutée, sous l'effet de la baisse des prix, une augmentation sensible des niveaux d'incorporation des céréales dans les formules d'aliments du bétail. Cette évolution a permis un recul des importations européennes en produits de substitutions des céréales (PSC).

Pour l'avenir, certaines perspectives pourraient compromettre les succès de la nouvelle politique céréalière européenne. Ainsi, le Clean Air Act pourrait entraîner l'accroissement de la production d'éthanol agricole aux USA, et donc augmenter l'offre de PSC de ce pays, sous forme de corn gluten feed, sous-produit facilement bradé à l'exportation. De même, une baisse du dollar pourrait entraîner la reconstitution d'écarts de prix préjudiciables aux débouchés des céréales européennes, dont l'exportation subventionnée est désormais limitée par les accords du GATT.

La situation apparaît immédiatement plus critique pour la viande bovine.

Les années 1995 et 1996 sont marquées par la reprise cyclique de la production et par une désaffection accrue des consommateurs pour la viande bovine sous l'effet de l'ESB. L'excédent prévisible de roffre sur la consommation intérieure ne pourra trouver qu'un exutoire limité dans l'écoulement sur les marchés extérieurs, compte tenu des contraintes imposées par le GATT aux exportations subventionnées.

*** Maîtrise des dépenses et maintien des niveaux de soutien :**

La substitution partielle d'aides directes à la charge des contribuables au soutien auparavant supporté par les clients de l'agriculture a contribué à l'accroissement des dépenses du FEOGA-Garantie. Mais cette progression des dépenses (de 32,5 Md d'écus en 1991 à 34,3 en 1995 pour l'UE à 12) a été amortie par le redressement récent du marché mondial des céréales, rendant les restitutions à l'exportation moins onéreuses.

Portées à un niveau supérieur à celui qui prévalait avant la réforme, les dépenses de soutien sont cependant stabilisées puisque les aides directes sont assises sur des superficies et des cheptels primables contingentés.

Les nouveaux dispositifs se caractérisent par une recomposition des soutiens et non pas par leur diminution. L'ESP en pourcentage de la valeur de la production reste ainsi en Europe de l'ordre de 50%, niveau supérieur à celui constaté dans l'ensemble des pays de l'OCDE (40%), et dans certains pays davantage engagés dans la réduction des soutiens à leur agriculture, comme les USA (15% en 1995 au lieu de 23% en 1993), le Canada (27% en 1995, 42% en 1990) ou la Nouvelle-Zélande (4% en 1995).

Ces écarts continuent d'exposer la PAC aux prescriptions libérales en faveur de nouvelles diminutions des aides à l'agriculture.

*** Des revenus en hausse, mais très dépendants des aides directes :**

L'analyse des évolutions individuelles des exploitations françaises les plus directement concernées par la réforme de la PAC (orientations céréalières, de grandes cultures et d'élevage bovin) révèle en moyenne de nettes améliorations de revenu depuis l'entrée en vigueur des nouveaux modes de soutien.

En céréales et grandes cultures, l'agrandissement des exploitations pérennes leur a permis de limiter l'impact du gel et des baisses de prix sur les recettes, et d'amplifier l'effet des aides directes. S'y est ajouté un effort sensible de maîtrise des charges culturelles.

En élevage bovin-viande, la revalorisation des aides et leur modulation favorable aux élevages extensifs se sont ajoutées au raffermissement des prix des bovins (du moins jusqu'en 1995), confortant sensiblement des revenus dont les niveaux initiaux étaient au demeurant faibles.

Dans les orientations précitées, les aides représentent désormais des proportions très voisines lorsqu'on les rapporte au revenu (90% du revenu disponible en céréaliculture spécialisée, 72% en "autres grandes cultures" ou en bovins-viande). Dans ces exploitations, le maintien des revenus actuels malgré une éventuelle suppression des aides nécessiterait des gains de productivité sensiblement supérieurs à ceux réalisés depuis l'instauration de la nouvelle PAC, diversement réalisables selon les exploitations, et supposant la poursuite d'agrandissements préjudiciables, dans certaines zones, à l'installation.

*** Baisse des prix, maîtrise de l'offre et soutien des revenus : vers quel découplage?**

La seconde partie de la communication exposait la logique économique des critiques qui continuent de s'exercer sur la PAC. Face aux contraintes imposées par le GATT et à certaines attentes de la société en matière d'environnement et d'aménagement du territoire, ces critiques convergent pour prescrire de nouvelles baisses des prix garantis, assorties de soutiens davantage découplés de la production agricole et éventuellement fondés sur la rémunération d'autres services rendus par les agriculteurs à la collectivité. L'analyse de ces prescriptions constituait la dernière partie de l'exposé.

L'hypothèse de nouvelles baisses des prix garantis européens doit être envisagée, compte tenu du projet d'élargissement aux PECO, des négociations futures de l'OMC ou de l'atonie de certains marchés intérieurs (viande bovine). Ceci ne saurait toutefois impliquer la disparition complète de toute forme de soutien des prix, une certaine régulation des marchés agricoles, spontanément très instables, s'imposant dans l'intérêt même de la collectivité (Cf. communication de J.M. Boussard).

Les baisses de prix devraient entraîner, au moins à court terme, une baisse des revenus des producteurs, que l'on peut juger nécessaire d'amortir par des aides directes pour faciliter leur adaptation au nouveau contexte, ou pour maintenir certains exploitants indispensables à l'équilibre démographique du territoire ou offrant divers services à la société.

La reconduction des dispositifs antérieurs afin de compenser de nouvelles baisses de prix paraît difficilement envisageable, notamment du fait du classement en "boîte bleue" au GATT des aides compensatrices instaurées par la réforme de 1992. En outre, il est vraisemblable que l'espace négociable en la matière sera encore réduit du fait de la nouvelle instrumentation de la politique agricole des Etats-Unis. De plus, les aides directes ne devront pas contrevenir à "l'orientation par le marché" induite par la baisse des prix : se pose alors la question de leur compatibilité avec l'objectif de maîtrise de l'offre.

La pression paraît donc forte en faveur d'une régulation des revenus agricoles dissociée de l'évolution des prix à la baisse. Dans cette perspective, les aides directes au revenu devraient relever soit d'un régime transitoire d'adaptation des exploitations au marché, soit être servies sur la base d'une production de services non rémunérés par le marché.

La première hypothèse (aides découplées transitoires) correspond en fait à l'option choisie par les États-Unis dans la nouvelle instrumentation de leur politique agricole (FAIR ACT). Elle élude (ou clarifie), au moins temporairement, la question du statut des aides, objet de débats en France et en Europe : les paiements directs du FAIR ACT se fondent uniquement sur la notion d'avantages acquis, qu'il convient de ne pas supprimer brutalement afin d'assurer la "transition vers le marché".

Un socle commun, constitué par de telles aides transitoires et le maintien d'un certain niveau de soutien des prix intérieurs (au demeurant prévu dans le FAIR ACT), offrirait nécessairement des garanties de revenus plus faibles que par le passé. Il est donc probable qu'un tel "contrat d'adaptation au marché" ne suffirait pas pour maintenir certains actifs agricoles dont la collectivité reconnaît pourtant l'utilité sociale. Pour ces derniers, il semblerait indispensable de compléter le socle précité par des aides directes fondées sur d'autres contrats.

La seconde hypothèse (aides servies sur la base de services hors marché) paraît donc complémentaire, en fait, de la première. Notons que l'instauration de telles aides pourrait toutefois se heurter à de nombreuses difficultés et contraintes, comme celles tenant à l'identification des services à rémunérer, aux coûts administratifs de gestion et de contrôle, et au rapport entre le niveau de l'aide accordée et le consentement à payer de la société pour les services effectivement rendus par le bénéficiaire. Le statut d'une aide "surévaluée", de ce point de vue, serait très fragile.

Il est ainsi probable que l'identification de fonctions extra-agricoles précises ne suffise pas pour fonder des aides à certaines catégories d'exploitants que l'on souhaite maintenir au motif des services plus diffus - et difficilement dissociables de l'activité agricole - qu'ils rendent à la collectivité (problématique de l'aménagement du territoire). Dans ce cas, la conciliation de cet objectif avec celui de la maîtrise globale de l'offre et du soutien suppose d'accepter une répartition inégale de ce dernier entre les exploitants.

III. Intervention de Monsieur Alain POULIQUEN, Directeur de recherches à l'INRA:

" DYNAMIQUES ET COMPETITIVITES AGRO-ALIMENTAIRES DES PECO. ENSEIGNEMENTS POUR L'ELARGISSEMENT DE L'UE"

***1994-1995 : quelle relance agricole ?**

En 1995, se manifeste pour la première fois depuis l'ouverture de l'ère post-communiste une reprise agricole dans les PECO, deux à trois ans après celle de l'industrie et des services. Les investissements repartent, la consommation d'intrants aussi, après un recul très prononcé. Que penser de cette reprise?

- En fait, les années 1994-95 bénéficient de conditions climatiques favorables en regard des années 1990-93. Or, l'impact climatique est décisif pour les productions végétales, en situation de faible utilisation d'intrants ; les répercussions sont importantes pour les productions animales, toujours très dépendantes de l'intraconsommation de fourrages grossiers et de céréales.

- Par ailleurs, 1995 apparaît comme la fin d'une période marquée par l'existence d'une offre excédentaire sur des marchés rétrécis, avec une forte décapitalisation animale, et des exportations à perte et/ou subventionnées. Au repli de la consommation alimentaire (de produits animaux notamment : lait, viande bovine), l'agriculture avait réagi par une contraction de l'offre.

- Depuis lors, la hausse des revenus réels et des prix stimule la production, et la demande intérieure reprend, au prix d'un renforcement graduel des protections nationales de l'offre domestique contre la concurrence des importations de produits "sensibles" (viandes).

- On observe en effet une nette **montée des protections nationales** la modération moyenne des droits de base (20 à 25%), imposée par la "barrière" de la demande alimentaire et par l'impératif anti-inflationniste, ne doit pas masquer en effet des protections de 40 à 60% pour les produits nationaux sensibles (viandes, produits alimentaires transformés) ; les droits ne sont faibles (ou nuls) que pour les articles indispensables et exclusivement importables (produits tropicaux). Cette hausse des protections n'est cependant pas parvenue à stopper la dégradation de la balance commerciale de ces pays (sauf en Hongrie).

* **Appréciation monétaire et compétitivité:**

- On observe en outre au cours de cette période une appréciation monétaire externe, liée à des dévaluations plus lentes que les inflations, qui entraîne une hausse notable des prix convertis en USD, en ECU ou en FF: la perte de compétitivité-prix est de l'ordre de 40% (20% en Hongrie)..

- En 1994, pour les produits animaux de base, on ne peut parler de compétitivité - prix des PECO. Le lait et la viande bovine polonais sont de fausses exceptions, si l'on tient compte des handicaps de qualité et de ceux liés à l'extrême fragmentation de l'offre.

- Le diagnostic est plus subtil pour les céréales : à cet égard, la compétitivité-prix de la Hongrie semble indiscutable (même si la situation financière des exploitations est toujours tendue) ; de son côté, l'excédent céréalier tchèque est peu ou non rentable, et la Pologne ne semble pas devoir sortir rapidement d'une position importatrice nette de céréales.

- Par ailleurs :

* les productions de masse avicoles et de porc sont clairement non compétitives par rapport à celles de l'Union Européenne (qui peut donc s'ouvrir sur ces produits un marché à l'exportation dans les PECO);

* pour le sucre, les structures de production et de transformation sont obsolètes ; pour la pomme de terre, les prix à la production sont généralement beaucoup plus élevés.

* les fruits et légumes constituent le seul secteur où se manifeste un avantage comparatif, lié au bas coût de la main d'oeuvre.

* **La structure des prix alimentaires :**

Malgré leurs baisses initiales (1990-91), les prix agricoles apparaissent en 1995 beaucoup plus proches des prix de l'UE (65 à 80%) que les prix alimentaires de détail, qui se situent à environ 40% des nôtres.

On retrouve ici le jeu de la "barrière" de la demande, les hausses de prix au détail restant contenues par la faiblesse des revenus réels, et la concurrence croissante d'autres consommations, y compris de produits transformés à plus forte valeur ajoutée (pour les consommateurs les plus aisés).

Ceci n'est pas sans conséquences pour les activités d'aval : faible rentabilité des industries de première transformation, privatisation difficile, peu d'apports de capitaux étrangers, qui s'orientent plutôt vers les industries de deuxième transformation.

* **Implications pour l'élargissement de l'Union européenne :**

Tout ceci suggère que les PECO constituent un champ considérable pour l'expansion agro-alimentaire des pays européens. La position internationale défavorable des prix agricoles dans les PECO apparaît peu susceptible de s'améliorer. La "barrière" économique et sociale de la demande alimentaire va logiquement conduire les PECO à plafonner, voire à réduire leurs actuelles protections effectives à l'importation.

En contrepartie de cette déprotection, il est crucial de prévoir des aides structurelles qui leur permettent de constituer un noyau d'exploitations compétitives, et de rénover les infrastructures rurales.

Une telle configuration ouvrirait aux secteurs agro-alimentaires de l'UE des opportunités d'exportations nettes et d'investissements, au bénéfice mutuel des deux parties : les protections mutuelles en place limitent les importations de produits sensibles par les PECO, et inversement leurs quelques agro-exportations compétitives vers l'UE.

Cette opportunité paraît d'autant plus importante que se manifeste actuellement un redéploiement agro-exportateur des PECO vers l'ex-URSS, qui leur fournit une alternative providentielle, et améliore leur position de négociation avec l'Union Européenne.

* Discussion:

La discussion fait apparaître un consensus sur les analyses présentées par M.Pouliquen : les PECO ne doivent pas constituer un "épouvantail" pour l'UE, même si l'avenir présente nombre d'incertitudes (liées à l'appréciation des monnaies, aux efforts actuels de diversification du commerce extérieur à l'est, aux accords de libre-échange entre pays de la zone). Par ailleurs, se pose la question de l'expression, à long terme, d'un potentiel exportateur lié au niveau élevé de production céréalière par habitant

IV. Intervention de Monsieur Claude BOUTINEAU, Co-président de la société BONGRAIN SA :

"MONDIALISATION ET COMPETITIVITE DANS LES INDUSTRIES AGRO-ALIMENTAIRES - LE SECTEUR DES PRODUITS DE GRANDE CONSOMMATION"

Cinq points ont été mis en évidence:

1/. Pour une société, **l'internationalisation** des activités constitue une étape **difficile**, longue et coûteuse. Elle implique un véritable changement de métier : aborder de nouveaux consommateurs, comprendre une nouvelle distribution, reconstituer des réseaux humains. Il faut pour cela être solide sur son marché d'origine ; être tenace et flexible, adopter des stratégies pertinentes, et ne pas sous-estimer les ressources humaines et financières indispensables.

2/. Mais l'internationalisation est **nécessaire**, car :

- les marchés d'origine sont saturés et hypersegmentés,
- la recherche, la mise au point de nouveaux produits, les études marketing impliquent des investissements lourds, qui doivent être amortis sur de larges marchés;
- le format économiquement efficace des usines implique fréquemment l'élargissement des débouchés au niveau international, lequel permet aussi la mise en valeur des marques.

3/. En ce domaine, la France a des **atouts** :

- une image culturelle et gastronomique forte,
- des leaderships mondiaux reconnus (produits laitiers ultra-frais, fromages, vins et spiritueux) ;
- un bon système de formation (ingénieurs, techniciens de fabrication).

4/. Mais elle a aussi des **faiblesses**:

- une tendance à "l'impérialisme" du goût ;
- un déficit d'image au plan des technologies ;
- un manque fréquent de persévérance;
- des handicaps liés à la faible rentabilité du marché français ;
- enfin un manque de traditions associatives pour aborder l'international ; les exemples hollandais ou néo-zélandais (New-Zealand Dairy Board) plaident pour un renforcement ou une rénovation de l'organisation française à l'exportation.

5/. Diverses formes d'internationalisation peuvent être pratiquées :

- la méthode la plus simple et la moins coûteuse, repose sur l'exportation via des importateurs locaux ;
- pour les produits à forte valeur ajoutée, il vaut mieux disposer d'une antenne marketing/vente locale ;
- pour les produits périssables, une base de production peut s'imposer, mais il s'agit d'une aventure d'un niveau de difficultés et de risque supérieurs.

En conclusion, il apparaît nécessaire que la future loi d'orientation contribue au renforcement des atouts dont dispose le secteur agro-alimentaire français au niveau international.

Discussion :

Au cours de la discussion, il a été précisé :

- que le marché national apparaît particulièrement "dur" en raison de l'abondance de l'offre, et des relations difficiles, déjà évoqués au sein du groupe de travail, avec le secteur de la grande distribution ; ces relations devront être aménagées si l'on ne veut pas compromettre les capacités de recherche et d'internationalisation des entreprises.

- que les groupes agro-alimentaires français doivent rechercher une relance de la croissance par la pénétration des marchés les plus dynamiques (Asie, Amérique du sud).

COMPTE - RENDU DE LA REUNION

DU 17 JUILLET 1996

LES POLITIQUES DE SOUTIEN

Monsieur Pierre MORAILLON ouvre la séance en rappelant que les travaux du groupe prospective font partie du processus de préparation d'une loi d'orientation, laquelle doit bien évidemment dessiner de nouvelles perspectives pour l'agriculture française.

Au cours de ses travaux, le groupe a balayé nombre de sujets : de la mondialisation aux tendances actuelles de la consommation alimentaire, en passant par une analyse des nouveaux outils de politique introduits par la réforme de 1992. Pour clore ses travaux, ce groupe doit examiner un certain nombre de questions essentielles :

- les interventions publiques en agriculture sont elles encore légitimes ?
- les marché peut-il à lui seul parvenir à réguler l'offre de produits agricoles ?
- les dispositifs de soutien des prix doivent-ils disparaître ?
- les aides directes doivent-elles conserver un rôle d'orientation des productions.?
- quelles évolutions envisager pour les systèmes sous contrainte quantitative ?
- quel degré de stabilité des politiques agricoles doit-on garantir pour que les exploitations puissent raisonner leurs décisions de production et d'investissement?
- quelle place accorder à la problématique environnementale et aux nouvelles attentes de la société?

I. Intervention de Monsieur Bernard VIAL, Inspecteur général de l'agriculture :

"SYNTHESE ET BILAN DE LA REFORME DE LA PAC ET DE LA NEGOCIATION GATT "

1 - Origine de la réforme de la PAC :

Au cours des années 80, la PAC avait fait l'objet d'aménagements successifs, au travers de l'instauration des quotas laitiers, des limitations à l'intervention en viande bovine, assorties d'aides directes, et des stabilisateurs du soutien des grandes cultures. Ce dernier dispositif est toutefois apparu insuffisant pour améliorer la compétitivité interne et externe des grandes productions végétales européennes, et contenir efficacement l'offre.

C'est ainsi que la réforme de 1992 fut principalement centrée sur les grandes cultures, instaurant la baisse des prix de soutien et la compensation par des aides directes. En conséquence de la baisse des prix des céréales, l'OCM viande bovine fut également aménagée afin de maintenir la compétitivité des viandes rouges vis-à-vis du porc et des volailles, consommateurs de céréales : les prix d'intervention de la viande bovine furent abaissés, et, en contrepartie, on revalorisa les aides directes déjà en vigueur dans ce secteur.

Cette réforme devait également, dans l'esprit de ses initiateurs, faciliter la position communautaire dans les négociations sur l'agriculture engagées alors au GATT. L'alignement des dispositifs de la PAC sur ceux en vigueur aux États-Unis visait notamment à éviter un traitement déséquilibré des deux politiques au terme des accords. Lors de la négociation, les nouvelles aides directes européennes et les paiements compensatoires américains furent exonérés de l'engagement de réduction du soutien global (création d'une classe particulière pour ce type d'aides : la "boîte bleue").

Ce classement particulier des aides directes de la PAC réformée fut subordonné à leur caractère "découplé". Ainsi, et contrairement à certains projets initiaux, ces aides n'ont pas pris la forme de compléments de prix, accordés à titre transitoire pour accompagner la baisse des soutiens de marché; en conséquence, leur statut économique est devenu assez flou, et leur pérennité mal assurée.

2 - Éléments de bilan :

- Les aides directes de la nouvelle PAC sont servies sur des bases forfaitaires et contingentées : cette instrumentation assure une plus grande maîtrise du coût budgétaire de la politique agricole ;
- la généralisation des paiements directs en tant que mode de soutien des revenus assure que l'essentiel de la dépense publique est effectivement transféré aux producteurs ;
- la réforme a permis de bénéficier de la "clause de paix" du GATT, excluant, pour la durée de l'accord, la remise en cause de la PAC ;
- le classement en "boîte bleue" des aides directes a permis d'atténuer les conséquences de la négociation du GATT sur l'agriculture européenne.

3- Perspectives:

La compatibilité effective PAC-GATT reste dépendante de plusieurs paramètres.

Au plan interne, une relance insuffisante de la consommation, malgré les baisses des prix garantis, pourrait obérer le respect de la contrainte imposée aux exportations subventionnées. Le freinage de l'intensification par les nouveaux dispositifs devrait contribuer à la maîtrise de l'offre, mais cette "désintensification" reste, au moins pour l'instant, peu marquée.

Au plan externe, le succès de la réforme en termes d'équilibre des marchés (reconquête de la consommation intérieure, possibilités d'exportations au prix mondial) dépendra de l'évolution des parités monétaires et des prix internationaux.

Les prix fixés par la PAC s'avèrent équivalents à ceux des États-Unis pour le lait et le blé seulement, mais à condition que la parité monétaire du dollar en écus s'établisse au voisinage des parités de pouvoir d'achat, ce qui n'est pas le cas actuellement.

Le cas échéant, les États-Unis conserveraient quand même un avantage compétitif pour d'autres grands produits agricoles. Le dispositif actuel pourrait donc être reconsidéré, faute d'une appréciation sensible du dollar ou d'une demande mondiale suffisamment soutenue.

D'autres incertitudes pèsent sur les justifications des aides au plan interne. Leur fonction de compensation des baisses de prix s'estompe au fil du temps, d'autant plus qu'elles restent par construction indépendantes des variations effectives des prix, générant donc parfois des "surcompensations".

Pour autant, il ne paraît pas très crédible de fonder ces paiements directs sur "l'occupation de l'espace rural" assurée par les agriculteurs, d'autres catégories sociales pouvant revendiquer une fonction similaire.

La réflexion sur la redistribution des aides doit également prendre en compte l'éventualité de transferts financiers massifs, qui pourraient survenir en faveur d'autres pays de l'Union en fonction des critères d'attribution retenus.

* Discussion :

- sur la pérennité de la PAC réformée :

L'incertitude qui pèse sur la PAC réformée est soulignée par plusieurs intervenants : comme l'a évoqué Monsieur Vial, une baisse du dollar risque d'obliger l'Union à modifier à nouveau ses instruments agricoles (prix garantis, maîtrise de l'offre).

- sur le statut des aides directes :

Certains considèrent que les paiements directs, soumis à l'annualité des décisions budgétaires, constituent un élément de soutien agricole plus fragile dans le temps. En outre, le recours aux aides directes dans les secteurs réformés par la nouvelle PAC tend à accréditer l'idée que toute baisse de prix devrait être compensée et que d'autres activités devraient bénéficier d'un tel dispositif. Compte tenu des contraintes budgétaires, ceci ne risque-t-il pas d'exacerber les oppositions d'intérêts entre secteurs, fragilisant finalement encore plus les dispositifs existants ?

Les positions critiques de la Grande-Bretagne à l'égard des dispositifs actuels sont évoquées. Si l'option de la suppression radicale des aides paraît peu susceptible d'avoir un large écho dans l'Union Européenne, l'approche en faveur d'un découplage accentué et d'une plus grande prise en compte de l'environnement pourrait être davantage partagée.

Il est souligné par ailleurs que l'élevage bovin ou ovin en zones difficiles a une incontestable fonction d'entretien de l'espace, susceptible de justifier les paiements directs perçus par les éleveurs. Monsieur Vial souligne que c'est bien une réelle **activité d'entretien** de l'espace qui peut fonder une certaine forme de soutien public, mais pas la **seule occupation** du dit espace.

II. Intervention de Monsieur Gérard VIATTE, Directeur pour l'Alimentation, l'Agriculture et les Pêcheries, OCDE :

"LE DEBAT SUR LES POLITIQUES AGRICOLES DANS LES PAYS DE L'OCDE EN DEHORS DE L'UNION EUROPEENNE"

Cet exposé a été centré sur les politiques agricoles dans les pays de la zone OCDE, hors Union Européenne. Ces politiques sont très diversifiées, et sont partout entrées en mouvement. Trois niveaux de problèmes doivent être examinés :

- la réinstrumentation des politiques ;
- les relations avec les politiques connexes (environnement, développement rural), aujourd'hui difficilement dissociables ;
- l'entrée en mouvement des politiques aux niveaux national, mais aussi régional et mondial.

On peut synthétiser ces réflexions en cinq points :

1/. L'évolution du soutien à l'agriculture :

Au cours des cinq dernières années, le niveau du soutien global à l'agriculture a été peu modifié ; par contre, on observe une évolution très sensible des formes du soutien, marquée par l'accroissement de la part des aides directes (25%, en moyenne, dans la zone OCDE).

C'est le cas au Canada (suppression de la subvention au transport des grains, baisse des aides aux produits, développement des aides au revenu), et en Suisse, où un référendum populaire a approuvé un projet de réforme instaurant des aides directes à finalité écologique.

Seul, le Japon se montre réfractaire à la notion d'aides directes ; ceci du fait de l'existence d'un grand nombre de micro-exploitations à temps partiel et de la priorité donnée aux infrastructures.

Ce mouvement vers les aides directes implique que l'on soit très attentif à leur définition et à leur contenu : des paiements compensatoires de baisse des prix aux aides écologiques, le spectre est large, et ne se résume pas à l'opposition aides couplées/aides découplées. Pour l'Union Européenne, le problème du statut et de la pérennité des aides directes va se poser avec l'ouverture des négociations sur l'élargissement aux PECO.

2/. Les problèmes d'équité et de distribution des revenus:

On a dit que le soutien des prix était inéquitable. Mais le poids croissant des aides directes rend plus visibles les problèmes d'équité et de distribution des revenus. Les critiques sociales au soutien des revenus se font plus vives que par le passé ; une interconnexion se fait entre politique agricole et politique sociale.

3/. La problématique du contrôle de l'offre :

La problématique du contrôle de l'offre (et des systèmes de double-prix) risque de revenir sur le devant de la scène, dans le secteur laitier notamment (y compris aux Etats-Unis, où le FAIR ACT risque de relancer la production californienne, aux dépens du Middle-West, du fait de l'assouplissement des marketing orders).

4/. L'importance croissante des négociations "régionales" :

Les accords "régionaux" (ALENA, MERCOSUR, APEC) constituent en fait un pas vers la libéralisation mondiale des échanges. Ils permettent en effet de faire l'expérience de l'ouverture des marchés, dans un cadre de relations de proximité.

5/. Les interactions politiques agricoles / autres politiques :

Elles constituent partout une préoccupation de fond : ceci concerne avant tout l'articulation avec les politiques environnementales. La question se pose aux Etats-Unis aussi bien qu'en Nouvelle-Zélande ou en Australie, où la gestion des ressources naturelles devient une priorité.

*** Discussion :**

- Au cours du débat qui a suivi cette intervention, il a été relevé que la tendance à lier aides directes et questions environnementales s'est manifestée aux Etats-Unis, lors de la discussion du Fair Act ; de même, la Nouvelle-Zélande manifeste aujourd'hui un net souci d'intégration des préoccupations environnementales.

- Par ailleurs, l'une des spécificités européennes est que l'essentiel de l'espace est tenu par l'agriculture ; ce n'est pas le cas aux Etats-Unis ou dans les pays du groupe de Cairns. Ces pays tendent à valoriser un environnement sauvage, ceci pouvant aller de pair avec une agriculture artificialisée sur des espaces restreints. Les problèmes spécifiques des agricultures liées au sol devraient donc se traiter au niveau régional (UE notamment), et non dans le cadre des négociations menées au niveau mondial.

- Sur les problèmes de sécurité des revenus agricoles, le groupe est invité à réfléchir à l'expérience canadienne, qui met en place un système fondé sur une répartition des coûts entre Etat fédéral et Provinces, l'instauration de filets de sécurité au niveau des revenus individuels, et une gestion privée des marchés (avec la mise en place de contrats à terme).

- A une question sur les problèmes de formation et de recherche, il est répondu que les systèmes les plus efficaces tendent à une forte intégration de la recherche, de la formation et de la vulgarisation ; certains pays d'Europe sont avancés en ce domaine (Danemark, Pays-bas).

III. Intervention de Monsieur Hervé GUYOMARD, Professeur à l'ENSAR, chercheur associé à l'INRA :

"UNE POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE POUR LE XI^e SIECLE: UNE EVOLUTION SOUS CONTRAINTES"

L'intervention de Monsieur Guyomard a porté successivement sur les trois points suivants :

- Les limites de la nouvelle instrumentation, telle qu'elle est aujourd'hui définie dans le secteur des grandes cultures, céréales et oléagineux ;
- L'analyse des facteurs d'évolution de la P.A.C. : accord agricole de l'Uruguay Round, prochain cycle de négociations multilatérales, développements futurs de la politique agricole américaine, élargissement de l'U.E aux PECO, intégration croissante des questions environnementales dans la définition des politiques agricoles ;
- Diverses propositions d'aménagements possibles et souhaitables dans une perspective de plus long terme de façon à satisfaire au mieux la double mission de l'agriculture : un rôle marchand naturellement, de production de biens en grande quantité sur des bases compétitives internationalement, et un rôle public d'aménagement de l'espace et de préservation de l'environnement, biens mal valorisés sur le marché.

1. Les limites de l'instrumentation de la P.A.C actuelle dans le secteur des céréales et des oléoprotéagineux :

La nouvelle instrumentation de la P.A.C. dans le secteur des grandes cultures pose, en particulier, deux types de problèmes :

- le premier tient à la nature des aides directes, qui visent à compenser les pertes de revenu liées aux baisses de prix. Ce faisant, ce dispositif reproduit en grande partie les inefficacités de l'ancienne instrumentation : adaptation insuffisante au marché, non prise en compte des effets environnementaux de l'agriculture.

- le second problème est celui de la maîtrise de l'offre par le gel des terres : seul, le maintien d'un certain niveau de soutien des prix impose, afin de limiter les exportations subventionnées d'excédents, cette méthode de gestion de l'offre, qui se traduit par le gaspillage d'une ressource rare et présente des effets pervers pour l'environnement.

2. Les principaux facteurs d'évolution de la politique agricole commune : de nombreuses contraintes extérieures :

La négociation de l'Uruguay Round marque la fin d'une période où les politiques agricoles étaient, à l'exception de quelques concessions ponctuelles, élaborées indépendamment du GAT.T. Ce ne sera plus tout à fait le cas.

* La portée de l'accord agricole de l'Uruguay Round ne doit pas être sous-estimée, même si l'on est loin des déclarations initiales très ambitieuses sur la nécessité d'une libéralisation accrue du commerce agricole et des premières positions des Etats-Unis et du groupe de CAIRNS.

Dans le cas particulier de l'U.E, la question sans réponse aujourd'hui est celle de savoir si l'accord agricole va nécessiter, selon les secteurs ou les produits, des ajustements supplémentaires de la PAC.

Un des éléments principaux de l'accord agricole de l'Uruguay Round qui n'est pas "couvert" par la réforme de la P.A.C. est la tarification. Indiscutablement, la tarification est un des acquis majeurs de la négociation.

Sur la base de l'analyse de la liste déposée par l'U.E, il ressort que la contrainte qui peut potentiellement avoir un impact sur la P.A.C et nécessiter un ajustement des politiques en vigueur est clairement celle de la réduction des exportations subventionnées. La conjoncture internationale aura dans ce cadre une influence déterminante.

* Les fondamentaux de la négociation de l'Uruguay Round seront à nouveau au coeur des débats lors du prochain cycle des négociations multilatérales du G.A.T.T. Les trois piliers de l'accord agricole de Marrakech resteront sans doute les points essentiels de l'ordre du jour du prochain cycle de négociations, qui doit commencer au plus tard en 1999 et viser à des réductions progressives et substantielles du soutien et de la protection.

* La principale conséquence de la nouvelle loi américaine est de découpler totalement les aides directes de soutien au revenu des actes de production et des conditions et politiques de marché. Les producteurs sont désormais libres de choisir leurs cultures, sans contraintes de gel annuel. Cette loi traduit la volonté des Etats-Unis d'orienter, encore plus que par le passé, l'agriculture, comme les autres secteurs de l'économie, par les seules lois du marché.

Les Etats-Unis vont, sans nul doute, arguer du plus grand découplage de leurs aides et de l'orientation confirmée de l'agriculture américaine vers le marché lors de leurs négociations bilatérales avec l'U.E, lors des règlements de leurs contentieux dans le cadre de l'O.M.C, et à plus long terme dans le cadre du prochain cycle de l'O.M.C.

* L'élargissement de l'U.E aux PECO représente un enjeu considérable pour l'avenir économique et politique de l'Europe.

Cet élargissement ne peut se résumer à une simple problématique budgétaire. Une intégration partielle envisageable pourrait comporter :

- le maintien des fonds structurels,
- le report de l'admission aux aides compensatrices,
- l'unification rapide des prix du marché,
- l'extension des quotas de productions à prix garantis s'accompagnant d'une baisse substantielle du prix de ces productions,
- la réduction du rôle de l'intervention.

3. Quelques éléments de définition d'une politique agricole pour le 21ème siècle :

Quelques pistes d'évolution possibles pour le secteur des céréales et du lait ont été présentées.

* Pour le secteur des **céréales**, celles-ci peuvent être résumées comme suit :

- accentuer le découplage des aides en les dissociant du facteur terre, les asseoir plutôt sur le facteur travail et les rendre transitoires et dégressives ;
- aligner le prix intérieur sur le prix mondial ;
- instaurer un système d'aides encourageant des pratiques culturales plus respectueuses de l'environnement.

* Pour les **produits laitiers**, l'équilibre offre-demande pourrait passer à court terme par une baisse des quotas. Cette solution, de court terme, n'est peut être pas la meilleure. Elle contribuerait à simplement retarder la réforme de l'O.M.C des produits laitiers et ne faciliterait en rien l'adhésion future des PECO.

Une politique de quotas, assortis d'un système de prix différenciés, mérite cependant un examen attentif : ce dispositif, sous réserve de son agrément au GATT, pourrait satisfaire à un certain objectif de maîtrise de l'offre, tout en ouvrant la possibilité d'affronter les marchés extérieurs.

IV. Intervention de Monsieur Jean-Marc BOUSSARD, Directeur de recherches à l'INRA :

"FAUT-IL ENCORE AVOIR DES POLITIQUES AGRICOLES?"

1 - Pourquoi soutient-on l'agriculture?

Évaluer les politiques agricoles, ou prescrire leur réorientation, suppose préalablement d'avoir clarifié les fondements économiques du soutien à l'agriculture.

Selon une idée aujourd'hui répandue, l'agriculture serait devenue un secteur "comme les autres" et n'exigerait donc plus de politique économique spécifique. Dans cette perspective, l'intervention publique devrait céder la place à l'action du marché pour réguler la production agricole.

Cette posture suppose que les conditions théoriques de l'efficacité du marché (assurant la maximisation conjointe du profit des producteurs et du surplus des consommateurs) puissent toujours se vérifier sur des marchés agricoles "libérés".

Or, certaines caractéristiques de l'offre agricole et de la demande alimentaire laissent augurer qu'il n'en est rien.

Ainsi, la demande alimentaire est particulièrement frigide : elle est donc susceptible d'amplifier considérablement l'effet des variations de la production sur les prix agricoles, si ceux-ci ne sont pas régulés. Cette forte instabilité "naturelle" des prix rend les revenus des producteurs eux-mêmes très aléatoires et cette situation peut entraîner à son tour de fortes variations de la production. En conséquence, ce n'est pas la stabilité et l'équilibre qui prévaudraient sur des marchés agricoles "libres", mais plutôt des fluctuations indéfinies et de grande ampleur de l'offre et de la demande. Cette instabilité serait en moyenne défavorable aux consommateurs; leur perte de bien-être ne serait pas compensée, au niveau de l'ensemble de la société, par les gains en profit des producteurs. Cette perte globale deviendrait en outre d'autant plus grande que les producteurs seraient tentés de s'assurer une "prime de risque" en réduisant leur offre.

Cette incapacité des marchés agricole libres à fonctionner conformément aux conditions théoriques assurant l'optimum doit être considérée comme le véritable fondement de l'intervention publique dans le secteur. Ainsi, la première justification des politiques agricoles, que l'on doit garder à l'esprit pour juger de leur efficacité, est la nécessité de recréer artificiellement les conditions de l'efficacité du marché, lesquelles ne peuvent être spontanément remplies en agriculture.

Cette conception du fondement de l'existence des politiques agricoles a deux conséquences :

- d'une part, ce n'est pas au nom de l'équité des revenus et de la justice sociale qu'il faut soutenir le secteur, mais c'est dans l'intérêt bien compris de l'ensemble de la société. Les questions d'équité et de justice sociale doivent être traitées avec les instruments appropriés (fiscalité redistributive) ;

- d'autre part, les prescriptions en faveur d'une baisse des soutiens agricoles en référence à l'efficacité supposée du marché libre paraissent mal fondées. Il est donc erroné de considérer que la totalité du coût du soutien agricole est un transfert en faveur des agriculteurs, prélevé sans contrepartie positive pour les autres agents (ce qui n'empêche pas qu'il soit probablement possible et souhaitable de diminuer les coûts budgétaires actuels des politiques agricoles).

2 - Les limites des dispositifs de soutien effectivement appliqués :

Les politiques de soutien à l'agriculture consistent généralement à garantir un prix aux producteurs, soit par l'intervention sur les marchés, soit par des paiements compensatoires.

En référence à l'objectif de sécurité alimentaire, force est de constater que ces politiques ont plutôt bien réussi.

Par contre, leur rapport coûts / bénéfices n'est pas satisfaisant. Le soutien du marché par les achats publics d'intervention, allié aux rendements constants de la production agricole, détermine une offre et un coût budgétaire potentiellement infinis. Les paiements directs introduits par la dernière réforme de la PAC ne permettent pas non plus de créer les conditions nécessaires à l'efficacité du marché et génèrent en outre des coûts élevés, tant pour le Trésor (coûts budgétaires) que pour les agriculteurs (coût en tâches administratives).

3 - Sur les justifications environnementales des aides à l'agriculture :

Il paraît séduisant, sur un plan théorique, de rémunérer par des aides directes "ciblées" les "externalités positives" de l'agriculture, qui, par nature, ne peuvent pas trouver de valorisation satisfaisante sur le marché.

Il est toutefois à craindre qu'un tel dispositif engendrerait pour la collectivité des coûts énormes d'administration et de contrôle, qui, pour un résultat environnemental au moins équivalent, pourraient être évités si l'on jouait plutôt sur les complémentarités, existant au sein de certains systèmes de production, entre la production agricole et l'environnement. Ces complémentarités justifient l'instauration de distorsions par rapport au libre marché des produits agricoles : prix soutenus et aides pour certains exploitants, taxes pour d'autres.

4 - L'inefficacité du marché libre plaide pour une politique de quotas :

L'instauration de quotas généralisés permettrait de stabiliser à la fois l'offre et les prix et aurait un coût budgétaire pratiquement nul (le coût pour le consommateur étant la contrepartie de la stabilisation dont il profite).

Ces quotas devraient être échangeables sur un marché *ad hoc*, le prix du quota véhiculant l'information sur l'éventuelle surévaluation du prix du produit. Évidemment, la contrepartie de la stabilisation serait, pour les producteurs, le financement de l'acquisition de leurs droits à produire.

Le quota global de chaque produit devrait correspondre aux besoins de la consommation nationale. Dans cette optique, les exportations seraient limitées à l'écoulement de résidus excédentaires faibles et aléatoires, au prix du marché mondial (système de "double prix"). Les échanges internationaux massifs ne se justifient pas, entre grands pays agricoles, pour les produits de base pour lesquels les avantages comparatifs naturels ne paraissent pas vraiment décisifs.

* Discussion :

- sur l'instrumentation proposée :

Un tel système de quotas peut-il être compatible avec les orientations du GATT, surtout si l'on envisage sa généralisation à des produits actuellement très présents dans les échanges mondiaux ? En particulier, un mécanisme de "double prix" pourrait être assimilé à une subvention indirecte aux exportations d'excédents. Cela étant, faut-il d'emblée s'aligner sur les positions "libre-échangistes" développées par certains au GATT, avant même d'engager une négociation sur ce sujet ?

La négation des avantages comparatifs, au centre du dispositif de quotas préconisé par Monsieur Boussard paraît contestable à certains participants (M. Guyomard, INRA). Il est ainsi avancé que les États-Unis ont, par rapport à la France, un net avantage comparatif pour produire du maïs. Plus fondamentalement, l'analyse de Monsieur Boussard étant fondée précisément sur l'inefficacité du libre marché en agriculture, elle ne peut être compatible avec les options fondées sur le postulat inverse.

Monsieur Guellec s'interroge sur les coûts de gestion d'un dispositif de quotas échangeables. Pour Monsieur Boussard, une bourse d'échange de quotas, du type de celle en vigueur au Québec, ne génère pas de coûts rédhitoires, contrairement par exemple, à d'éventuels contrats agri-environnementaux censés organiser très finement la production d'externalités positives.

- sur l'efficacité limitée du libre marché en agriculture:

Plusieurs participants soulignent que l'intervention publique paraît bien nécessaire pour répondre aux attentes de la société en termes de qualité sanitaire des produits (Cf. le problème actuel posé par l'ESB), de "durabilité" du développement agricole et d'environnement (Cf. les problèmes d'érosion en Australie).

- sur certaines alternatives de politique agricole:

Monsieur Viatte (OCDE) estime qu'il convient de clarifier les fondements du soutien à l'agriculture : il faut éviter d'essayer de faire jouer de multiples fonctions (sociales, environnementales) aux mêmes interventions. Rejoignant sur ce point Monsieur Boussard, il considère que le soutien des prix et les aides à la production ont une logique propre de régulation des marchés agricoles, qu'il convient de ne pas brouiller en invoquant des justifications étrangères à leur définition.

Revenant sur le système d'assurance-revenu, parfois présenté comme une alternative crédible, Monsieur Boussard précise qu'appliqué à la régulation du secteur agricole, ce dispositif aurait inévitablement un coût élevé pour l'assureur (l'État et les producteurs cotisants), les fluctuations agricoles ne relevant pas de la loi des grands nombres, contrairement aux risques que couvrent généralement les assurances.