

Question d'Europe
n°634
13 juin 2022

Bernard BOURGET

Perspectives pour l'agriculture dans le nouveau contexte européen : l'exemple français

La crise sanitaire, puis l'invasion de l'Ukraine par l'armée russe ont révélé les dépendances de l'Union européenne dans les domaines de l'agriculture et de l'alimentation, comme dans d'autres secteurs stratégiques tels que l'énergie[1]. L'agriculture française peut-elle saisir les opportunités qui s'offrent à elle dans le cadre de la nouvelle donne résultant de ces événements majeurs pour retrouver un nouveau souffle ? Alors que la Présidence française du Conseil de l'Union entre dans son dernier mois, c'est l'occasion de faire le point sur la situation et les perspectives de l'agriculture française avant la mise en œuvre de la nouvelle politique agricole commune (PAC) en 2023 et des objectifs du Pacte vert de la Commission européenne.

LA PAC POUR LES ANNÉES 2023 À 2027 ET LE PACTE VERT EUROPÉEN

Les règlements de la PAC pour les cinq prochaines années (2023-2027) ont été approuvés par le Conseil et le Parlement européen à la fin de l'année 2021 après une longue négociation engagée en 2018 lors de la présentation des propositions de la Commission européenne. Pendant cette négociation, la Commission a présenté, en 2020 dans le cadre de son Pacte vert, deux stratégies qui concernent directement l'agriculture :

- La stratégie « de la ferme à la fourchette » qui préconise notamment de réduire de 50% les usages de pesticides et de 20% ceux des engrais de synthèse en agriculture, ainsi que de 50% les utilisations d'antibiotiques dans les élevages ;

- La stratégie pour la biodiversité qui prévoit de retirer 10% des terres agricoles de la production pour les réserver à une protection écologique renforcée.

Ces deux stratégies avaient d'abord été plutôt bien accueillies, mais elles ont eu un faible impact sur la fin de la négociation de la PAC. Elles ont fait l'objet d'expertises[2] qui ont suscité des interrogations et des critiques portant notamment sur les pertes de rendement qu'elles pourraient entraîner, lesquelles auraient pour conséquence une baisse des exportations et une augmentation des importations européennes de produits agricoles. Quant à l'objectif de 25% de surfaces consacrées à l'agriculture biologique en 2030 fixé dans la stratégie « de la ferme à la fourchette », il pourrait être difficile à atteindre dès lors que les acheteurs feraient défaut, comme le montre déjà la saturation actuelle du marché du lait « bio » en France.

La prise en compte de l'environnement dans la nouvelle PAC avait progressé, avec :

- D'une part, le renforcement de la conditionnalité relative aux paiements directs en y intégrant les exigences de la programmation précédente (2014-2020) pour les « paiements verts » qui représentaient 30% de l'enveloppe des paiements directs et l'obligation faite aux agriculteurs de consacrer au moins 4% de leurs terres à des surfaces non productives, comme les haies, les mares ou la jachère ;

- D'autre part, la création d'« écorégimes » dans les programmes stratégiques nationaux (PSN),

[1] « Les dépendances stratégiques une question de souveraineté », Question d'Europe n° 630, Fondation Robert Schuman, 25 avril 2022.

[2] Expertises effectuées respectivement par le centre commun de recherche de l'Union européenne, le ministère fédéral de l'agriculture des Etats-Unis et l'Université néerlandaise de Wageningen

qui constituent la principale nouveauté et l'ossature de la PAC 2023-2027, auxquels devront être alloués au moins 25% des crédits des paiements directs.

Chaque État membre a dû élaborer son plan stratégique et le soumettre avant la fin de l'année 2021 à la Commission. La présentation des projets de plans stratégiques nationaux de quatre États membres (Allemagne, Espagne, France et Irlande), lors de la séance du 17 novembre 2021 de l'académie d'agriculture de France^[3], a montré à la fois leur diversité et leurs points communs. Les principales différences portent sur :

- le rôle important accordé aux régions en Allemagne et Espagne, alors qu'il est réduit en France ;

- la convergence interne des paiements directs, qui est déjà réalisée en Allemagne, mais ne le sera qu'à 85% en Espagne, en Irlande et en France, en 2026 ou 2027.

En ce qui concerne les écorégimes, c'est la convergence qui prévaut : les quatre pays se sont attachés à ce que le plus grand nombre de leurs agriculteurs puissent en bénéficier et vont y consacrer 25% des crédits du premier pilier de la PAC pour les paiements directs dès 2023^[4].

Il faudra attendre la fin de l'année 2022 pour avoir une vue d'ensemble des plans stratégiques nationaux, mais il est d'ores et déjà possible d'apprécier comment la France compte utiliser son PSN pour, à la fois, accompagner les transitions écologique et numérique de son agriculture et relever les autres défis auxquels elle est confrontée.

Quant à la stratégie « de la ferme à la fourchette », elle est plus fortement contestée depuis le début de la guerre en Ukraine qui a entraîné une flambée des prix de l'énergie (pétrole et gaz), des céréales (blé, maïs et orge) et de l'huile de tournesol^[5], ainsi que des engrais de synthèse, pour lesquels l'Union européenne est très dépendante de ses importations en provenance de la Russie et de l'Ukraine.

FORCES ET FAIBLESSES DE L'AGRICULTURE FRANÇAISE

La France est l'État membre de l'Union européenne qui a la plus grande surface agricole, la plus grande variété de terroirs et de productions renommées, dont beaucoup bénéficient d'appellations ou indications d'origine. Si ses coûts de main d'œuvre sont élevés par rapport à l'Espagne et aux pays d'Europe centrale et orientale, le prix de la terre y est beaucoup plus faible que chez ses voisins allemand, belge, néerlandais et italien.

Les ressources en eau de la France sont abondantes et assez bien réparties, mais faiblement utilisées pour l'irrigation, alors que les sécheresses ont tendance à devenir plus fréquentes et plus sévères.

Les agriculteurs français bénéficient d'un système performant de recherche et de formation agricoles. La France dispose également de nombreuses PME alimentaires réparties sur l'ensemble du territoire national, mais moins de grandes entreprises alimentaires exportatrices que l'Allemagne, les Pays-Bas et le Danemark.

L'agriculture française est très dépendante de l'étranger pour ses approvisionnements en intrants (produits de traitement et fertilisants pour les cultures, aliments du bétail pour les élevages) et en matériels agricoles, dont les marchés sont dominés par de grandes entreprises étrangères. Elle est insuffisamment organisée et attentive aux évolutions des marchés ; ses relations avec les grandes entreprises alimentaires et, plus encore, avec celles de la distribution sont trop souvent conflictuelles.

Elle est aussi confrontée au problème de la relève des agriculteurs âgés.

Elle souffre enfin de l'hostilité d'organisations très influentes sur l'opinion publique et qui nuisent à sa compétitivité, en retardant notamment la mise en œuvre des nouvelles biotechnologies par une industrie française des semences pourtant très performante et fortement exportatrice^[6].

^[3] Cette séance a été enregistrée sur la chaîne « YouTube » de l'Académie d'agriculture de France où elle peut être visionnée.

^[4] Les États membres ont la possibilité de consacrer moins de 25% des paiements directs aux écorégimes en 2023 et 2024.

^[5] L'Ukraine est le premier exportateur mondial d'huile de tournesol

^[6] La France est le troisième producteur mondial de semences, le premier producteur européen et le premier exportateur mondial de semences (« Covid-19 et agriculture, une opportunité pour la transition agricole et alimentaire », Académie d'agriculture de France, septembre 2020.

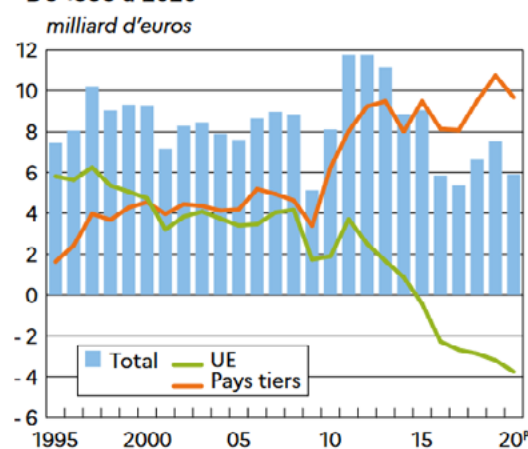
À L'HEURE DES CRISES MULTIPLES, LA DÉGRADATION DE LA BALANCE AGROALIMENTAIRE DE LA FRANCE

Après les deux chocs pétroliers des années 1970, la contribution du secteur agroalimentaire à l'équilibre des échanges commerciaux de la France était devenue

importante[7]. L'agriculture et l'industrie alimentaire françaises avaient pleinement profité des outils de la PAC initiale jusqu'à la réforme de 1992 et la conclusion du cycle d'Uruguay des négociations commerciales multilatérales qui a débouché sur la création de l'Organisation mondiale du commerce en 1994.

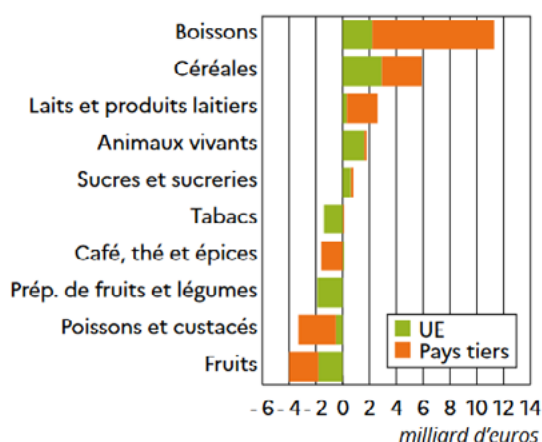
Solde de la balance commerciale agroalimentaire française avec l'UE et les pays tiers

• De 1995 à 2020^P



Champ : France y compris DOM à partir de 1997 ; UE à 27.
Source : Douanes - 24 premiers chapitres de la NC

• Pour quelques produits représentatifs en 2020^P



agreste | GRAPH'AGRI 2021 127

C'est en effet en Europe que le commerce agroalimentaire de la France est devenu déficitaire depuis le milieu des années 2010. Sans les vins et spiritueux, qui ont retrouvé leur niveau depuis la suppression de la taxation instaurée par le président américain Donald Trump (2016-2020), le solde global de la balance commerciale agroalimentaire de la France serait actuellement déficitaire.

Les deux autres postes excédentaires sont les céréales et les produits laitiers.

S'agissant des céréales, avant la guerre en Ukraine, les exportations françaises de blé étaient fortement concurrencées par les pays de la mer Noire, l'Ukraine et, surtout, la Russie qui est redevenue le premier exportateur mondial de blé. Ces deux pays qui représentent 30% des exportations mondiales de blé,

ont pris des parts de marché à la France auprès des pays importateurs du Sud et de l'Est de la mer Méditerranée. La France est également talonnée par la Roumanie et l'Allemagne sur ces marchés. L'Ukraine avait, en outre, bénéficié depuis 2017 de son accord de libre-échange avec l'Union européenne pour développer ses exportations de maïs et de tournesol vers le marché européen.

La France est handicapée par la taille de ses exploitations qui est beaucoup plus réduite que celle de ses concurrents de la partie orientale du continent et par des coûts de main d'œuvre supérieurs. Elle l'est aussi vis-à-vis des grandes exploitations des cinq Länder orientaux de l'Allemagne (ancienne RDA) héritées de l'ère communiste. C'est d'ailleurs pour préserver la compétitivité de ses grandes exploitations que l'Allemagne s'est toujours opposée, depuis sa

[7] L'agroalimentaire était qualifié de « pétrole vert » de la France

réunification, au plafonnement et à la dégressivité des paiements directs selon la taille des exploitations que proposait la Commission européenne. La France pouvait donc difficilement appliquer le plafonnement et la dégressivité à ses exploitations si ces mesures n'étaient pas obligatoires pour l'ensemble des États membres.

Quant aux exportations de produits laitiers français, elles sont trop dépendantes du débouché chinois qui est aléatoire. Sur le marché européen, la France est concurrencée par la Pologne, qui a bien su utiliser les moyens mis à sa disposition par l'Union européenne et profite de ses faibles coûts de main d'œuvre pour devenir une grande puissance agricole exportatrice.

La Pologne concurrence aussi la France pour les productions de volailles et de viande porcine, ainsi que pour la pomme, qui était le principal poste d'exportation de fruits de la France, alors que le pays est globalement très déficitaire dans le secteur des fruits et légumes, notamment avec l'Espagne.

Plusieurs autres facteurs sont à prendre en compte pour expliquer la détérioration de la balance du commerce agroalimentaire de la France, tels qu'une application plus contraignante des réglementations environnementales de l'Union européenne, une taille plus faible des exploitations agricoles ou une insuffisante coordination entre l'amont agricole et l'aval agroalimentaire ; mais le coût plus élevé du travail demeure un facteur prépondérant vis-à-vis de l'Espagne et des pays d'Europe centrale et orientale[8]. C'est pourquoi la réduction des charges sociales et fiscales des entreprises agricoles et industrielles, notamment des nombreuses PME agroalimentaires, qui sont confrontées à la concurrence étrangère, doit être poursuivie.

CONSÉQUENCES ET LEÇONS DE LA GUERRE EN UKRAINE

La conséquence la plus grave de la guerre en Ukraine est la baisse des disponibilités en blé entraînant une flambée des prix qui avaient déjà augmenté en 2021 et ont atteint 400 \$ la tonne en mars 2022. Ce sont

les pays importateurs pauvres, situés principalement en Afrique du Nord, qui sont victimes de la spéculation excessive dont fait l'objet le commerce du blé. Il est difficile de mesurer actuellement à quelles conditions les besoins en blé de ces pays pourront être satisfaits en 2022 en s'adressant à d'autres fournisseurs, en Amérique du Nord ou du Sud, en Europe, notamment à la France. Même l'Inde prévoyait d'exporter 10 millions de tonnes de blé pour pallier en partie le manque de blé ukrainien, avant de se rétracter. En effet, pour assurer la « sécurité alimentaire » de sa population et sur fond des vagues de chaleur exceptionnelles, l'Inde avait annoncé fin mai l'interdiction des exportations de blé et, début juin, celle du sucre. Les interdictions des exportations pour les denrées alimentaires, appliquées actuellement par une vingtaine de pays – dont la Malaisie pour la viande de poulet et la Tunisie pour les fruits et les légumes – contribuent davantage à l'augmentation des prix.

Le cas de l'Inde est intéressant, car pour préserver sa capacité de constituer des stocks stratégiques, le pays s'est opposé aux États-Unis dans le cadre des négociations commerciales multilatérales du cycle de Doha, ce qui a entraîné l'interruption de ces négociations.

La constitution de stocks stratégiques de produits alimentaires devrait donc être une priorité pour les pays importateurs[9] ; elle pourrait aussi permettre à l'Union européenne de se prémunir de pénuries en cas de catastrophes, comme le fait la Suisse avec ses stocks de réserve[10], et d'atténuer l'impact de la volatilité des prix agricoles mondiaux sur son marché intérieur.

La France, qui est le premier pays européen producteur et exportateur de blé, devrait s'attacher à établir des relations commerciales confiantes et stables avec les pays d'Afrique du Nord et le Liban qui étaient ses principaux acheteurs de blé. La suspension temporaire de l'obligation de mise en jachère de 4% des terres cultivables va permettre de remettre en cultures plus de 4 millions d'hectares en 2022 pour répondre à une situation d'urgence, concernant notamment le tournesol.

[8] CNote du haut-commissariat au plan du 9 juillet 2021 publié dans la série « L'agriculture : enjeu de la reconquête » et intitulée « La France est-elle une grande puissance agricole et agroalimentaire ? » ; Rapport de FranceAgriMer de juin 2021 sur la compétitivité des filières agricole et agroalimentaire.

[9] L'analogie avec les stocks de pétrole constitués par les pays importateurs est pertinente.

[10] Bernard Valluis, Fondation Farm « Sécurité alimentaire, pour des stocks de réserve » 3 mai 2022.

La guerre en Ukraine souligne également la forte dépendance des élevages européens, surtout de porcs et de volailles, aux importations en provenance de ce pays.

Plus généralement, la suspension de la stratégie « de la ferme à la fourchette » devrait être l'occasion d'une révision, pour la replacer dans une perspective, non pas de décroissance de la production agricole européenne, mais d'une transition conciliant l'écologie et l'économie.

La réduction des usages de pesticides doit être plus qualitative que quantitative, en se focalisant sur l'interdiction des produits les plus préjudiciables à la santé et à l'environnement. Il faut aussi offrir des alternatives aux agriculteurs, ce qui implique d'importants efforts de recherche et d'innovation, en particulier en faveur du biocontrôle.

La réduction des usages d'engrais de synthèse pourra être obtenue par le développement de l'agriculture de précision et celle des cultures de légumineuses, ainsi que des systèmes d'agriculture-élevage, dans les exploitations ou entre exploitations voisines.

Quant à la réduction des usages d'antibiotiques dans les élevages européens, elle doit être accompagnée de l'interdiction de l'importation dans l'Union européenne de produits animaux provenant de pays où les antibiotiques sont encore utilisés comme facteurs de croissance, alors que cette pratique est interdite en Europe.

La Commission européenne devrait enfin présenter une proposition pour garantir le développement des nouvelles biotechnologies[11] qui permettront de créer des plantes s'adaptant au changement climatique et pouvant se passer de pesticides.

LES DÉFIS À RELEVER PAR L'AGRICULTURE FRANÇAISE, LES ENTREPRISES ALIMENTAIRES ET CELLES DE L'AGROFOURNITURE

Parmi les défis auxquels l'agriculture française est confrontée figure d'abord celui du climat et de la transition agroécologique. L'agriculture est triplement

concernée par le changement climatique : elle doit, à la fois, réduire ses émissions de gaz à effet de serre (méthane et protoxyde d'azote), capter et stocker du carbone et s'adapter aux conséquences du changement climatique (sécheresses, inondations, tempêtes, gel précoce pour la vigne et l'arboriculture, etc.).

Le plan stratégique national et le volet agricole du plan de relance doivent contribuer à la transition agroécologique de l'agriculture. Le plan « protéines » mérite une mention particulière, car il porte sur le développement des cultures de légumineuses[12] qui permettront, non seulement de réduire les usages des engrais de synthèse, mais également la dépendance des élevages aux importations de tourteaux de soja, tout en répondant à une demande croissante des consommateurs pour des aliments d'origine végétale. La guerre en Ukraine devrait conduire à accélérer son déploiement.

La volonté exprimée à l'issue du « Varenne de l'eau », qui vient de s'achever, de relancer la construction de réserves d'eau, permettra de développer l'irrigation[13] pour faire face aux sécheresses et de combler, au moins en partie dans les prochaines années, le retard de la France dans ce domaine par rapport à ses voisins, notamment l'Espagne.

La refonte des assurances sur les récoltes, qui s'appliquera en 2023 en même temps que la nouvelle PAC, devrait permettre aux agriculteurs de mieux pouvoir s'assurer pour faire face aux aléas climatiques, à condition que les marges offertes par la nouvelle réglementation européenne[14] soient pleinement utilisées par la France, en particulier pour l'arboriculture.

La transition numérique, associée à la robotisation de certaines tâches, est également un enjeu important pour développer l'agriculture de précision et réduire ainsi les usages agricoles de l'eau, d'engrais ou de produits de traitement des cultures. La révision de la directive européenne sur les biotechnologies devrait en faciliter l'usage pour renforcer la résistance des plantes à des maladies et améliorer la compétitivité de l'agriculture française.

[11] Il s'agit de l'édition du génome (ciseaux génétiques) qui a valu le prix Nobel de chimie à Emmanuelle Charpentier et qui est utilisée en médecine humaine, mais reste interdite pour la santé des plantes.

[12] Les légumineuses n'ont pas besoin d'engrais azotés, car elles fixent l'azote de l'air pour leurs besoins et en restituent une partie à la culture suivante

[13] Les méthodes d'irrigation devront aussi être plus efficaces

[14] Le règlement dit « omnibus » a abaissé le seuil de déclenchement des assurances de 30% à 20% de pertes de revenus de l'agriculteur et relevé le taux maximal de remboursement à 70%

Le renforcement de la compétitivité de l'agriculture française dépendra également de l'utilisation des dispositions de la PAC pour soutenir les organisations de producteurs et étendre ce soutien à de nouveaux secteurs comme les protéines végétales. S'agissant des fruits et légumes, dont la consommation devrait augmenter pour répondre aux préconisations des nutritionnistes, un plan de redressement serait hautement souhaitable pour réduire la trop forte dépendance de la France aux importations, en utilisant pleinement les moyens du programme européen de distribution des fruits et légumes à l'école.

L'augmentation de 50% des crédits de la PAC pour les jeunes agriculteurs permettra aux régions françaises de conduire une politique d'installation adaptée aux situations locales^[15].

La présidence française du Conseil de l'Union européenne s'était donné deux objectifs dans le domaine agricole : d'un côté, le développement à l'échelon européen de l'agriculture « bas carbone », pour laquelle la France est pionnière, fort dépendante de l'évolution du prix du carbone et de la mise en place d'une taxe carbone aux frontières qui exige l'unanimité des États membres et, donc, une négociation qui s'annonce difficile. De l'autre côté, l'application aux importations des mêmes exigences environnementales et sanitaires que celles qui sont imposées aux producteurs de l'Union européenne

(clause « miroir »). Elle est parfaitement justifiée, mais elle implique la révision des accords de libre-échange en cours et des projets d'accords en préparation.

La guerre en Ukraine bouscule cet agenda, car il s'agit maintenant de tout faire pour éviter une crise alimentaire dans les pays en développement, l'« ouragan de famines » sur lequel les Nations unies multiplient les alertes.

Le déclassement de l'agriculture française n'est pas une fatalité, surtout dans le nouveau contexte européen et mondial, car elle a de nombreux atouts à valoriser, si elle réussit ses transformations agroécologique et numérique, tient mieux compte des attentes des consommateurs et des citoyens. Ceux-ci doivent être mieux informés et éclairés sur la réalité de la situation des agriculteurs et la complexité de leur activité qui est liée au vivant et s'inscrit dans le temps long.

L'ensemble de la chaîne agricole et alimentaire devra être consolidé pour faire face à la concurrence étrangère, réduire ses principaux déficits et regagner des parts de marché.

Bernard BOURGET

Membre de l'académie d'agriculture de France

Retrouvez l'ensemble de nos publications sur notre site :
www.robert-schuman.eu

Directeur de la publication : Pascale JOANNIN

LA FONDATION ROBERT SCHUMAN, créée en 1991 et reconnue d'utilité publique, est le principal centre de recherches français sur l'Europe. Elle développe des études sur l'Union européenne et ses politiques et en promeut le contenu en France, en Europe et à l'étranger. Elle provoque, enrichit et stimule le débat européen par ses recherches, ses publications et l'organisation de conférences. La Fondation est présidée par M. Jean-Dominique GIULIANI.

[15] Les aides à l'installation en agriculture seront confiées aux conseils régionaux à partir de 2023 dans le cadre du PSN français