

L'AGRICULTURE FRANÇAISE : ÉTAT DES LIEUX ET PERSPECTIVES APRÈS QUATRE ANNÉES DE TENSIONS

Les fins d'années sont toujours propices à dresser des bilans de l'activité économique d'un pays ou d'un secteur en particulier. La nécessité est renforcée dès lors qu'une mandature s'achève, comme c'est le cas pour les Chambres d'agriculture. On atteint le point culminant de l'exigence du bilan quand on se retourne sur les quatre années écoulées, qui ont été celles d'une accumulation de chocs, allant du climat à la guerre, en passant par une pandémie et des secousses sanitaires pour les élevages. Le temps du bilan est ainsi d'autant plus nécessaire qu'il est associé à des temps de ruptures. Comment l'agriculture a-t-elle encaissé ces chocs, comment les a-t-elle négociés ? Dans la mesure où ils se prolongeront selon des temporalités différentes, comment le secteur agricole va-t-il les intégrer pour rebondir et donc pour définir une stratégie d'adaptation, à moins qu'elle ne soit de rupture, pour la décennie à venir ?

L'étude qui est livrée dans ce numéro d'Analyses et Perspectives aurait très bien pu s'intituler « Rien ne s'est passé comme prévu ». Jusqu'à l'avènement de la pandémie de Covid-19, beaucoup considéraient que l'agriculture empruntait, bon gré mal gré, une nouvelle trajectoire, aidée en cela par une Europe toujours plus exigeante en matière de lutte contre le changement climatique, répondant ainsi à des attentes sociétales ancrées dans une angoisse existentielle relative à une fin de monde annoncée. Le modèle agricole construit après la deuxième guerre mondiale, dans le cadre d'une Politique agricole commune (PAC), dont l'ambition première était de tendre vers l'autosuffisance alimentaire, entrait dans une double tourmente : d'abord une mondialisation qui révélait des lacunes de l'appareil de production agricole français en matière de compétitivité, le déclassement de la France en ce domaine en constituant une illustration concrète ; ensuite une mise au jour des effets pervers que la conception même et les pratiques de la PAC depuis une soixantaine d'années avaient engendrés (coût budgétaire, dégradation des sols, pollutions diverses, diminution de la biodiversité...).

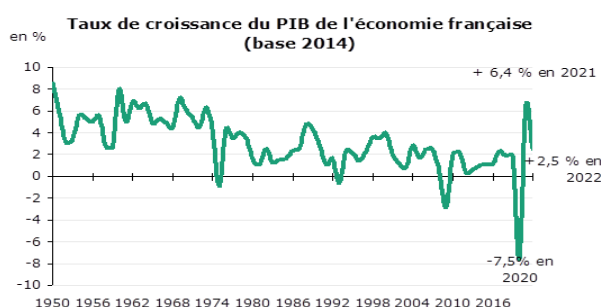
Au gré des réformes de la PAC, on sentait qu'un basculement progressif – plus ou moins admis par les bénéficiaires des aides en raison de ce que les économistes nomment une « dépendance au sentier » – vers un nouveau paradigme productif s'opérait. Le point culminant de ce tournant fut atteint lorsque la Commission rendit public en 2019 son Pacte Vert ou Green Deal¹. Pour tout le monde, l'horizon déterminé pour accélérer les mutations était 2030, voire 2050. Il était entendu que chacun devait s'y préparer. Les chocs successifs qui vont être examinés plus loin n'auront finalement pas empêché la mise en application de la nouvelle PAC (2023-2027), malgré les deux années de retard imputables à la crise Covid-19 et aux difficultés à trouver un compromis sur le budget.

Le surgissement de la pandémie

L'année 2020 fut annonciatrice d'une série de chocs qui ont bouleversé les schémas définis antérieurement. Sans forcément les remettre en cause, ils ont pu ralentir le rythme. Le premier d'entre eux fut la pandémie de Covid-19, qui, partie de Chine, s'est répandue sur la

planète. La conséquence première a été le confinement des populations et une mise à l'arrêt de l'activité économique. La récession fut abyssale en France, à laquelle a succédé une reprise d'envergure stimulée par une politique budgétaire expansionniste, à la fois en France comme dans le reste du monde (graphique 1). Avec une telle récession économique, nationale autant que mondiale, c'est à une destruction de richesses que l'on a assisté, qui n'a été surmontée qu'à coup de plans de relance en France, dans l'UE et dans le reste du monde. Mais la particularité de ces plans de relance résidait moins dans une réactivation de l'économie que dans une volonté d'accélérer la transition vers une économie décarbonée. Telle est sans doute la manière dont il faut interpréter tant le plan européen (NextGenerationEU) que celui défini après par les Etats-Unis, l'IRA (Inflation Reduction Act) lesquels, à bien y regarder, sont porteurs d'une nouvelle forme de rivalité entre ces deux zones habituées notamment aux joutes commerciales.

Graphique 1



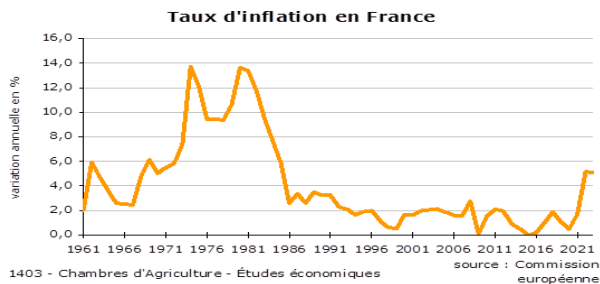
2174 - Chambres d'Agriculture - Etudes économiques

source : INSEE

Il est toutefois indéniable que cette succession de plans de soutien ont occasionné une croissance de la demande mondiale de matières premières agricoles et non agricoles. Dès le second semestre de l'année 2020, on voit s'amorcer une tendance haussière des prix, à l'origine d'un retour de l'inflation que beaucoup jugeaient temporaire mais qui en réalité s'installe dans la durée, tout du moins jusqu'au milieu de l'année 2023 (graphique 2 pour le cas de la France). Un regard sur la longue période montre que ce retour de l'inflation constitue une véritable rupture par rapport aux longues années de désinflation.

¹L'idée de « dépendance au sentier » signifie que des acteurs économiques, ayant atteint un degré élevé de performance productive dans un domaine particulier, persévèrent dans ce domaine, le changement représentant à leurs yeux un risque trop élevé, assorti de coûts qu'ils ne sont pas en mesure de supporter.

Graphique 2

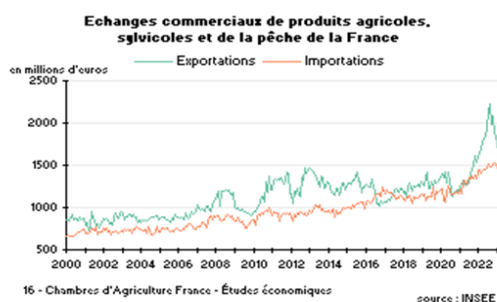


Ce premier choc, d'ordre sanitaire, a mis au jour une problématique nouvelle, celle de la dépendance du pays, en particulier en protéines végétales et en intrants comme l'engrais (au-delà de l'effroi ressenti sur les défaillances en matière de matériel médical). Il a ainsi révélé la nécessité de mieux maîtriser les chaînes de valeur et d'identifier les pays fournisseurs de biens primaires ou intermédiaires entrant dans la composition des biens finals, cela dans l'objectif d'accroître la sécurisation de ces approvisionnements.

Il est vrai que l'agriculture française est loin d'être autosuffisante dans un certain nombre de secteurs, y compris celui des intrants. En ont découlé les premiers signes annonciateurs d'un retour de la souveraineté alimentaire en France. L'autre source d'inquiétude a eu trait à cette interrogation relative à la capacité de la France à approvisionner le pays en biens agricoles et alimentaires pendant le confinement. La question était logique, puisque les chaînes de valeurs étaient, à des degrés divers, rompues en raison des confinements. Il n'en a en réalité rien été, à quelques exceptions près et de surcroît sur une durée réduite (œufs, farine). Les observateurs auront d'ailleurs et aisément constaté que le secteur agricole et celui de l'alimentation, ont approvisionné l'ensemble du territoire, y compris des régions qui, à l'image de l'Île de France, sont très éloignées de l'autosuffisance alimentaire. L'idée de « résilience » du secteur agricole français a ainsi pu s'imposer.

Une année 2020 qui, sur le plan du commerce extérieur agroalimentaire, fut catastrophique, certains secteurs, comme celui de la viticulture, combinant les effets d'une guerre commerciale entre les Etats-Unis de Donald Trump et l'UE, et ceux engendrés par la pandémie. Les flux commerciaux en 2020 ont débouché sur une érosion de l'excédent agroalimentaire, tombant à seulement 5 milliards d'€, l'un des plus bas de la décennie écoulée. Ce résultat était en mesure de raviver des débats initiés quelques années plus tôt au sujet de la perte de compétitivité de l'agriculture et des industries de la transformation françaises (graphique 3)². On verra plus loin que, à la faveur de la guerre, le solde excédentaire s'est puissamment rétabli en 2021 et en 2022, avant de s'affaiblir en 2023.

Graphique 3



Déconfinements, soutiens publics qui au passage ont grevé les comptes de l'Etat, premier rétablissement au moins partiel des chaînes de valeur, le chemin de la croissance semblait rétabli. C'était sans compter sur un choc inédit, celui de la guerre en Ukraine, qui a exercé des répercussions importantes sur le secteur agricole et qui laissera assurément des traces sur le long terme.

Le choc de la guerre en Ukraine : menaces et bénéfiques

La guerre en Ukraine a pleinement révélé la limite fondamentale de la mondialisation. Elle a en effet mis au jour la dépendance des nations vis-à-vis de matières premières indispensables à leur économie, à l'image du pétrole, du gaz, et des engrais. Si l'Allemagne s'est montrée particulièrement affectée par cette guerre, au regard de sa dépendance au gaz russe, la France a davantage été fragilisée par sa dépendance aux engrais. Dans les deux cas, il a fallu à la fois supporter une envolée des cours des produits énergétiques et des engrais, et, dans l'urgence, réorganiser les critères et les sources de l'approvisionnement. Mais cette réorganisation n'a pu se concrétiser que sur le principe du *friendshoring*, ou partenariat commercial de confiance, selon la formule énoncée par la Secrétaire au Trésor américain, Janet Yellen, lors d'une conférence prononcée en avril 2022 – deux mois après le début de la guerre – à l'Atlantic Council.

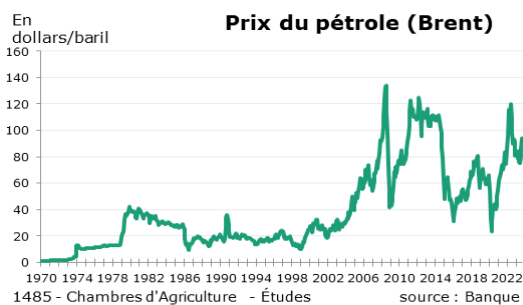
Pour le secteur agricole, comme pour le reste de l'économie, l'année 2022 s'est distinguée par une montée de l'insécurité énergétique, une situation inédite depuis les deux chocs pétroliers des années 1970. Inédite au sens d'une part où il a fallu absorber la forte hausse des prix, et, d'autre part, préserver l'approvisionnement après la rupture, au demeurant partielle, avec la Russie (graphiques 4 et 5). Le prix du baril a flirté avec les 130 dollars en mars 2022, avant de redescendre à partir de l'automne, comme la plupart des autres matières premières. Depuis, il oscille entre 80 et 90 dollars, au gré des perspectives de la croissance chinoise, de la stratégie des pays exportateurs, ou encore des annonces récurrentes d'une nouvelle crise financière, en lien avec les niveaux d'endettement des Etats-Unis. Mais même avec un prix orienté à la baisse, le baril reste cher, et l'UE, toujours très dépendante, s'approvisionne à un coût plus élevé, comparativement à d'autres nations qui, comme l'Inde, la Chine, la Turquie ou la Malaisie, se fournissent auprès de la Russie avec des rabais conséquents, de l'ordre de 25%. Quant au prix du gaz, en dépit d'une forte baisse du Mégawatt heure, il reste encore supérieur au prix de l'année 2021, et connaît une tendance haussière depuis le début de la guerre au Moyen-Orient.

On a pu évaluer pour les agriculteurs l'impact de la flambée des hydrocarbures et des engrais azotés sur leurs coûts de production, le poste engrais et énergie ayant été en 2022 le plus secoué par la guerre en Ukraine, même si, sur les engrais, ils avaient d'une certaine manière anticipé en procédant à des achats réalisés sur la fin de l'année 2021. Des chocs énergétiques qui ont formé l'une des sources fondamentales du retour de l'inflation. Car ces matières premières sont incorporées dans bon nombre d'emballage, dans le chauffage des bâtiments..., dont les prix ont à leur tour augmenté, propulsant l'inflation à + 6% sur l'année 2022. Bien que cette inflation a démarré avant la

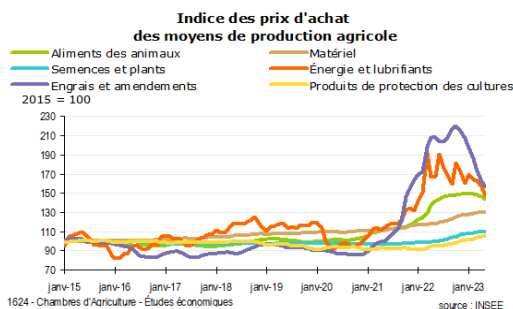
²Lire sur ce thème L. Duplomb (2022), Compétitivité de la Ferme France, Rapport d'information, numéro 905, Sénat, Commission des Affaires économiques.

guerre, à la faveur, comme on l'a dit plus haut, des reprises économiques en cascade, la guerre en Ukraine l'a inscrite sur une durée plus longue que ce qui avait été escompté, notamment du côté des Banques Centrales. On notera que, pour d'autres pays, bien moins riches, cette guerre et son cortège de hausses des prix ont parfois occasionné des coupures d'électricité, comme au Pakistan ou au Bangladesh. Nul doute que le poids du coût du gaz – mais également de l'électricité – dans les charges des exploitants agricoles restera important. On notera cependant que la guerre en Ukraine n'a pas fondamentalement altéré la production agricole de l'UE (selon Eurostat, 537,5 milliards d'€, soit +22% en 2022/2021, la France avec +16%), malgré une hausse importante des charges (consommations intermédiaires), de l'ordre de +22%, donnant une croissance de la valeur ajoutée de +15%.

Graphique 4



Graphique 5



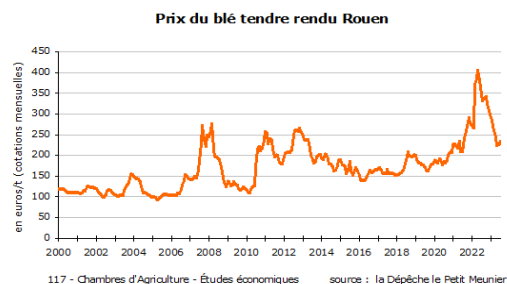
Le choc du conflit en Ukraine a également exercé de nombreuses répercussions sur les marchés agricoles. Les phases de flambées des prix que l'on avait observé durant la crise financière de 2008, ce sont soit reproduites, soit ont même été dépassées. Pour en mesurer l'ampleur, il suffit de se pencher sur une seule et emblématique denrée, le blé (graphique 6). Outre le fait que les cours des matières premières agricoles se caractérisent depuis 2008 par une volatilité structurelle, les cycles ascendants permettent, comme en 2022, d'absorber le choc de l'alourdissement des coûts de production. Il s'en est suivi une amélioration du revenu des agriculteurs, dès 2021, l'année 2022 devrait être de ce point de vue, tout aussi favorable. La Commission européenne a même indiqué que le revenu des agriculteurs de l'UE à 27 était en constante augmentation depuis 2013, se situant à 28 800 €, et était plus élevé de + 56% par rapport à 2013³. Les hausses de revenu les plus prononcées sont géographiquement situées dans les pays du Nord-Ouest de l'UE (France, Belgique, Pays-Bas, Danemark et le Sud de la Suède, pour lesquels le revenu dépasse les

³Cf. European Commission (2023), Explore Farm Incomes in the EU, november. https://agriculture.ec.europa.eu/cap-my-country/performance-agricultural-policy/studies-and-reports/analytical-briefs_en

40 000 €), ainsi que la partie Nord de l'Espagne. La plupart des secteurs agricoles enregistrent une croissance de leur revenu, à l'exception de la viande de porc et de la volaille. Les données publiées par la Commission mentionnent également une corrélation entre la taille des exploitations agricoles et l'évolution du revenu.

Parmi l'ensemble des menaces pesant sur l'agriculture française, qui seront examinées plus bas, suggérons pour le moment de n'en retenir qu'une. L'une des principales menaces a trait à l'évolution même du prix des denrées agricoles, qui sont, dans leur grande majorité, sur un trend baissier. Pour rester sur le cas du blé, son prix a laissé plus de 200 € la tonne en un an et demi, laissant craindre l'apparition de l'effet ciseau si, d'aventure, les prix des consommations intermédiaires se redressaient durablement. A bien observer le cours du baril de pétrole, qui est au voisinage des 100 dollars, une telle hypothèse n'est pas exclue. Tous ces éléments conditionnent bien entendu les choix d'assolements et de production. La poursuite de la guerre en Ukraine ainsi que, désormais, celle se déroulant au Moyen-Orient, seront décisives dans les semaines et les mois qui viennent pour la détermination des cours du baril de pétrole et du mètre cube de gaz naturel. Le cours du blé tendre étant de son côté étroitement dépendant des volumes disponibles à l'échelle mondiale, ainsi qu'à l'état de la demande.

Graphique 6



La plupart des prévisions font état d'une poursuite de la baisse des prix agricoles en 2024, ce qui, dans un contexte de tensions sur la sécurité alimentaire mondiale, devrait soulager les grands pays importateurs de grains – blé, maïs et soja –, de poudre de lait et de sucre. En céréales, les prévisions 2024 font état de meilleures récoltes qui, face à une demande annoncée en hausse en 2024 (+35,5 millions de tonnes, dont +20,9 pour le seul secteur de l'alimentation animale, qui a tendance à incorporer de plus en plus de maïs dans les rations fourragères), feraient pression à la baisse sur les prix. La production mondiale de céréales s'établirait ainsi à 2,3 milliards de tonnes, soit une hausse de +1,2% (source : CIC). Une hausse imputable pour l'essentiel au maïs, dont la production augmenterait de quelque 57,5 millions de tonnes, portant l'offre mondiale à 1,2 milliard de tonnes. Bien qu'avec El Niño la pluviométrie pourrait favoriser la culture du soja au Brésil et en Argentine, un accident climatique d'envergure est toujours de nature à modifier le cycle végétatif dans les grandes cultures. Seules les récoltes d'orge et de blé tendre sont prévues en baisse pour 2024.

Reste que, en blé comme en maïs, l'évolution des prix restera intimement liée à la guerre en Ukraine. Une

guerre qui a lourdement endommagé les surfaces cultivables et qui pose la question de la restauration de leur capacité productive dans la décennie à venir, voire au-delà. De plus, les conditions maritimes dans lesquelles se réalisent les flux commerciaux de céréales au départ des terminaux portuaires de l'Ukraine, restent entachées de grandes incertitudes quant à leurs conséquences sur les prix des céréales.

Le choc de l'inflation

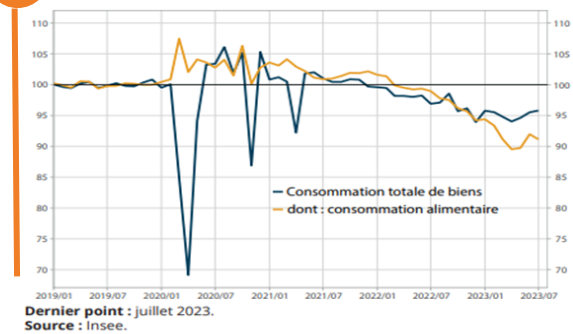
Le graphique 2 est suffisamment explicite pour dire que l'inflation a opéré son grand retour. Elle a pour particularité première d'être importée. C'est en effet par la voie de la hausse des produits de base et des matières premières à usages industriels que s'est propagée l'inflation dans les pays industrialisés et plus globalement encore dans le reste du monde. Dans le cas de la France, et cela constitue la seconde particularité, l'inflation s'est essentiellement répercutée certes sur l'énergie, mais aussi sur les produits alimentaires. Si la hausse de l'indice global des prix à la consommation est redescendu à +4% en octobre 2023, contre +4,9% un mois plus tôt, le poste alimentation se distingue par une hausse de l'indice des prix qui se fixe à +7,7%, contre +9,7% en septembre. Pour l'énergie, l'indice est à +5,2% contre +11,9% un mois avant.

Cette résurgence de l'inflation a eu comme conséquence une baisse de la consommation alimentaire sur une année environ. Face à la hausse des prix, au pouvoir d'achat, aux incertitudes engendrées par la pandémie et surtout par la guerre en Ukraine, les consommateurs effectuent depuis des arbitrages, délaissant les produits haut de gamme et privilégiant les biens alimentaires d'entrée de gamme (graphique 7). On assiste de plus à une montée de l'insécurité alimentaire en France, puisque 16% de la population, soit plus de 4 millions de personnes, se trouvent dans une situation de précarité alimentaire, c'est-à-dire que cette frange de la population n'est pas en mesure de prendre trois repas par jour.

Les produits issus de l'agriculture biologique paient un lourd tribut à cette évolution préoccupante de la consommation alimentaire. A l'exception des circuits en vente directe, tous les canaux de la commercialisation de produits bio enregistrent des baisses parfois significatives de la consommation. Les produits sous autres signes de qualité, comme les AOP, souffrent également d'une désaffection des consommateurs, en particulier en fromages, ceux-ci représentant 14% des volumes et 20% de la valeur sur le marché national. Même si le recul n'a pas atteint la même proportion que les produits bio, le recul est néanmoins réel sur l'ensemble des produits laitiers AOP, - 2 % en 2022, la baisse pouvant être plus élevée et atteindre - 4 à - 8 % selon les types de fromages. L'année 2023 devrait, selon le CNIEL, se terminer sur une légère amélioration de la consommation de produits laitiers AOP.

Cette approche de la consommation alimentaire est fondamentale, dans la mesure où c'est elle qui conditionne l'état des débouchés des productions agricoles. Son niveau constitue en effet un signal, une information pour les engagements des industriels de la transformation en matière de décision et d'investissements en particulier.

Graphique 7



La troisième particularité de l'inflation réside dans sa nature. Manifestement, l'inflation actuelle, si elle prend assurément sa source dans la reprise économique et dans la guerre en Ukraine, est une inflation que l'on pourrait qualifier de « transition ». Dans la mesure où les plans de relance n'avaient pas pour seule ambition de réactiver la croissance économique, mais surtout d'accélérer la transition vers une économie bas carbone, un tel processus conduit à une élévation de la demande se portant sur des composants entrant dans la production de produits considérés comme des vecteurs de la décarbonation (batterie électrique par exemple). L'Agence internationale de l'énergie (AIE), estime dans ce registre que, sur un horizon 2040, la demande de produits minéraux nécessaires pour conduire la transition écologique, devrait être multipliée par six. Le graphique 8 illustre à lui seul le coût de la transition écologique, le cours du cuivre étant sur une trajectoire haussière depuis plusieurs années.

Graphique 8



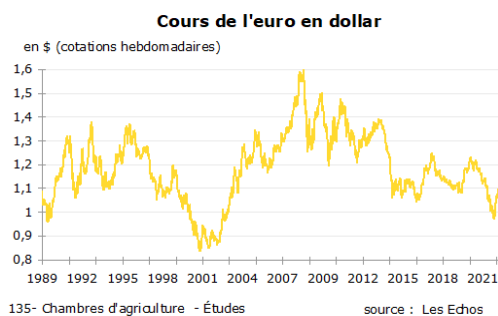
De plus, cette inflation de « transition », ou « inflation verte », est entretenue par la hausse des prix des biens et des services dont l'empreinte carbone reste élevée, envoyant ainsi un signal aux consommateurs pour les dissuader de poursuivre leur consommation de ces produits polluants. En est escompté un effet de substitution entre les deux types de produits. C'est pourquoi les augmentations du prix du pétrole, du gaz ou même de la tonne de charbon, sont considérées comme indispensables pour favoriser la transition écologique⁴. Il faut donc s'attendre à une instabilité chronique des prix, de nature à perturber la prise de décision économique, en particulier chez les agriculteurs. Une instabilité qui aura des conséquences sur les prix à la consommation. En somme, l'inflation actuelle est un symptôme de la crise occasionnée par la transition écologique.

⁴Lire S. Dees, O. Wegner, A. de Gaye et C. Thubin (2023), « Transition vers la neutralité carbone : quels effets sur la stabilité des prix ? », Bulletin de la Banque de France, 245/3, mars-avril, p.1-8.

Le net redressement de l'excédent commercial agroalimentaire : pour combien de temps ?

Terminons ce panorama des conséquences des chocs sur l'agriculture en évoquant un domaine crucial pour l'économie française. En raison de la flambée des prix de l'énergie, le commerce extérieur a affiché un lourd déficit en 2022, avoisinant les -165 milliards d'€, un véritable record, soit une aggravation de 80 milliards sur une seule année, imputable pour l'essentiel au secteur énergétique pour 86%. Exprimé en pourcentage du PIB, cela représente 6,2 %. Outre l'énergie, c'est aussi le secteur de biens manufacturés qui a enregistré une nouvelle dégradation. Là aussi, les années de désinflation compétitive, qui avaient abouti à un net redressement des échanges extérieurs de produits industriels, ne sont qu'un lointain souvenir. En revanche, la guerre en Ukraine a eu des répercussions plutôt favorables sur le commerce extérieur agroalimentaire français. Après avoir atteint un point bas en 2020 (+5 milliards d'€), le solde agroalimentaire excédentaire s'est redressé dans un premier temps en 2021 (+8 milliards d'€), du fait de la forte reprise économique dans le monde, et, surtout, en 2022, dans le cadre de la guerre en Ukraine (près de +11 milliards d'€). De même, la parité de l'€ avec le dollar a bénéficié à la compétitivité-prix des exportations françaises de produits agricoles et alimentaires (graphique 9).

Graphique 9



Le bilan positif de l'année 2022 provient essentiellement de la très forte expansion des exportations de céréales et de vins et boissons alcoolisées. La défaillance de l'Ukraine dans ses exportations de céréales, en dépit de l'accord maritime plusieurs fois renouvelé avec la Russie pour faciliter la circulation des navires, a conduit quelques pays structurellement importateurs à se reporter sur des offreurs mieux dotés en volume. C'est le cas de la France, qui a connu une année 2022 record en matière d'exportations céréalières, bien que ce ne soit pas les seuls produits ayant enregistré une hausse significative des exportations. Par rapport à 2021, les exportations de céréales ont augmenté de 60% en 2022, celles de produits issus de céréales de 22,4%, de produits laitiers de 15,3%, d'animaux vivants de 8,6%, et, enfin, celles des boissons de 11,4%. S'agissant des boissons, le redressement était déjà enclenché en 2021, du fait d'une suspension des tarifs douaniers que les Etats-Unis avaient infligé à l'UE dans le cadre de la guerre commerciale entre Boeing et Airbus.

Les données du commerce extérieur agroalimentaire pour 2023 sont d'ores et déjà bien en deçà du record de 2022. Les exportations ont notamment fortement diminué en produits bruts, sous l'effet d'un net repli des exportations de céréales, alors qu'elles se sont maintenues en produits transformés. Par comparaison entre les troisième et quatrième trimestres 2023/2022, les exportations de produits bruts sont passées de 6,4 à 4,8 et de 5,8 à 4,8 milliards d'€. Le solde commercial en produits bruts est tombé à 0,45 contre 1,3 milliard. L'érosion de l'excédent commercial agroalimentaire français en 2023 va-t-elle faire resurgir la problématique de l'affaiblissement de la compétitivité de l'agriculture française ?

Chocs : avènement d'un nouveau paradigme productif ou ralentissement de cet avènement ?

L'effervescence qui a, l'an dernier, caractérisé les marchés agricoles, laisse manifestement place à une phase d'incertitudes radicales, pour l'essentiel imputables aux chocs climatiques, aux guerres (Ukraine et maintenant Moyen-Orient), à l'inflation. A la phase de net accroissement du revenu des agriculteurs devrait succéder en 2023 un coup d'arrêt, consécutif de la dynamique baissière des prix agricoles. On ne peut toutefois dresser un bilan de l'agriculture française sur ces quatre dernières années en arrimant ce bilan sur les seules tendances des marchés. L'ensemble de ces chocs, de ces tensions économiques, de ces incertitudes, s'inscrit dans un contexte de mutations profondes de l'agriculture française. En d'autres termes, on peut légitimement se demander si ces chocs ne sont pas à l'origine d'une accélération de ces mutations, à moins qu'ils ne soient, a contrario, en mesure de les ralentir ? Les quatre années écoulées ont, en quelque sorte, brouillé les pistes, et empêchent en effet de distinguer clairement la grande transformation de l'agriculture qui se dessine, dont on pensait hier qu'elle serait durablement installée sur une trajectoire innovante. Dit autrement, avec les chocs des années 2020-2023, la transition vers un nouveau modèle se situerait au milieu du gué, car certains considèrent qu'elle doit être amplifiée, accélérée, tandis que d'autres, au contraire, avancent l'idée d'une pause.

La grande transformation de l'agriculture concerne son mode de production. Depuis les années 1990, les réformes de la PAC ont progressivement introduit l'environnement dans la détermination des aides allouées aux producteurs. L'affirmation de la transition écologique a absorbé tous les secteurs d'activité économique, l'agriculture devant s'engager dans cette transition, en particulier au travers des éco-régimes définis dans le cadre de la PAC 2023-2027 et du Green Deal, rendu public en 2019. Le 27 mai 2020, la Commission européenne a rendu public un plan -d'un montant de 750 milliards d'€ - pour la transition écologique, nécessitant des investissements massifs pour décarboner l'économie et l'agriculture en particulier (NextGenerationEU). Tendre vers une neutralité climatique à l'horizon 2050 requiert en effet une masse d'investissements qui, selon la Commission européenne, est évalué à 946 milliards d'€ sur la période

⁵L'AIE chiffre quant à elle à 5 000 milliards de dollars les besoins d'investissements annuels totaux d'ici à 2030, et à 4 500 milliards jusqu'en 2050.

2021-2030⁵.

Associé au Green Deal qui trace notamment des objectifs agricoles de réduction des usages des intrants (engrais et pesticides) dans l'acte de production, et une extension des surfaces dédiées à l'agriculture biologique, le NextGenerationEU prévoit un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (Carbon Border Adjustment Mechanism ou CBAM), qui, outre qu'il renferme une incitation adressée aux pays avec lesquels l'UE entretient des liens commerciaux pour qu'ils participent à ce processus de décarbonation, cet ajustement carbone aux frontières constitue une ressource financière pour l'UE. Dans son principe, le CBAM consiste à ne pas distinguer un prix du carbone pour les produits européens et pour les produits importés du reste du monde. En raison de cette absence de discrimination, le CBAM a été jugé compatible avec les règles en vigueur de l'Organisation mondiale du commerce, alors que d'autres observateurs, et, parmi eux, les pays exportateurs de marchandises vers l'UE qui sont exposés à ce CBAM, y voient au contraire un regain de protectionnisme de la part de Bruxelles et des Etats membres⁶.

Le processus de la transition apparaît malgré tout d'une grande complexité pour le secteur agricole. L'adaptation au changement climatique et l'adhésion à une dynamique de décarbonation dépend de manière cruciale des orientations de production, de la taille des exploitations et de leur localisation géographique, ainsi que du modèle alimentaire qui émergera dans les années à venir. L'érosion des cheptels et la diminution des effectifs d'éleveurs, surtout en production laitière, interpellent sur l'appel à une transition impérative mais avec un nombre insuffisant d'éleveurs en mesure d'accomplir un tel tournant⁷.

Les besoins financiers seront fortement différenciés selon ces critères, et, surtout, selon que l'on met l'accent sur la seule adaptation au changement climatique ou bien si on la combine avec la lutte pour la préservation de la biodiversité. Dans la mesure où l'érosion de la démographie agricole en France s'accompagne d'une élévation de la concentration des exploitations, l'adaptation au changement climatique induit un changement de modèle productif qui appelle des moyens financiers conséquents mais pouvant être captés au détriment d'autres priorités, comme celle de la biodiversité. L'articulation de ces deux priorités – adaptation au changement climatique et biodiversité⁸ – aboutit selon certaines recherches, à une augmentation significative des prix agricoles, qui se répercuterait sur les prix à la consommation. En cela, le retour de l'inflation entrave cette perspective, le degré d'acceptabilité sociale de la hausse des prix alimentaires étant révisé à la baisse depuis 2021⁹. Toute augmentation des prix des biens alimentaires comporte le risque de voir s'accroître les comportements d'arbitrage des consommateurs décrits plus haut¹⁰.

Ces limites, potentielles ou réelles, n'altèrent pas pour autant la dynamique de la transition écologique¹¹. Le secteur agricole est désormais engagé dans ce que les

économistes nomment, après leur illustre prédécesseur Joseph A. Schumpeter, un processus de « destruction créatrice ». La transition vers un nouveau paradigme technico-productif renferme une série d'éco-innovations qui, par définition, ne se forment pas spontanément dans les exploitations et entreprises agricoles. Cela s'explique par le fait que les agriculteurs continuent d'investir et persèverent dans les domaines où ils ont, par le passé, dégagé des performances et un avantage compétitif solide. C'est ce que les économistes appellent la dépendance au sentier (path dependency). Mais avec les conséquences du réchauffement climatique, qui ont occasionné des attentes sociétales fortes, avec la succession des Rapports du GIEC, avec la problématique de l'épuisement des ressources...etc..., l'agriculture est appelée à se renouveler et à emprunter la voie de l'innovation. Selon l'ADEME, le secteur agricole contribue pour 19% aux émissions de G.E.S. Il est également important d'inscrire ces transitions dans le double contexte de la pandémie et de la guerre, double contexte qui a mis au jour les dépendances de la France et de son agriculture en énergie, en engrais et en protéines végétales. Le changement de paradigme productif contient donc une ambition de diminution de ce degré de dépendance. Les agriculteurs doivent internaliser les externalités négatives, mais aussi valoriser les externalités positives – captation du carbone dans les sols, production de matières organiques par exemple – issues de leurs activités de production. L'adhésion aux éco-innovations n'étant pas spontanée chez les agriculteurs, comme dans le reste du tissu productif d'ailleurs, il revient à l'Etat – y compris à l'UE – d'impulser, d'orienter et d'accompagner les innovations et donc d'encadrer les transitions¹². La planification écologique, telle qu'elle a été lancée par le Gouvernement français en 2023, s'inscrit dans cette perspective.

En résumé, ce qui se prépare est bien une mutation structurelle d'un paradigme productif, c'est-à-dire une manière dominante de penser et de réaliser la production, prise dans ses acceptions économique, technologique, mais aussi sociale et institutionnelle, manière partagée par les acteurs agricoles et qui se diffuse à l'ensemble du corps social (schéma 1). Les agriculteurs forment ainsi, accompagnés par les pouvoirs publics, les acteurs qui portent l'innovation et le changement productif, et bâtissent les nouvelles combinaisons productives¹³. Dans la mesure où le secteur agricole forme une entité économique dans cet ensemble qu'est le capitalisme, il participe pleinement de ce changement économique permanent, qui faisait dire à l'économiste autrichien Schumpeter (1883-1950), que le système économique est un système fondamentalement dynamique. Pour qu'un modèle émerge, il faut que le précédent entre en crise.

⁵L'AIE chiffre quant à elle à 5 000 milliards de dollars les besoins d'investissements annuels totaux d'ici à 2030, et à 4 500 milliards jusqu'en 2050.

⁶Se reporter à G. Magacho, E. Espagne et A. Godin (2023), « Impacts of the CBAM on EU Trade Partners : Consequences for Developing Countries », *Climate Policy*, April, p. 1-17.

⁷Sur la crise de l'élevage et les perspectives d'avenir, voir M. Catteau, Z. Chérif, T. Pouch et M. Raffray (2023), *Regards d'avenir sur l'élevage*, Chambres d'agriculture France, Service études économiques et prospective, Paris, 70 pages.

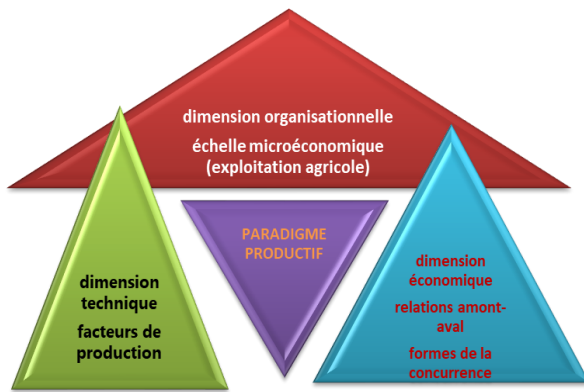
⁸La priorité accordée à cette biodiversité renvoie à un modèle productif centré sur des exploitations de plus petite taille, tournées vers davantage d'extensif et des circuits de commercialisation plus courts.

⁹Voir par exemple IDDRI (2021), *Vers une transition juste des systèmes alimentaires. Enjeux et leviers politiques pour la France*, Le Basic/IDDRI.

¹²Cf. P. Aghion, C. Antonin et S. Bunel (2020), *Le pouvoir de la destruction créatrice*, éditions Odile Jacob, coll. « économie ».

¹³Voir sur ce point P. Dockès (1990), « Formation et transferts des paradigmes socio-techniques », *Revue française d'économie*, numéro 4, automne, p. 28-82.

Schéma 1



Le temps des crises

La perception d'un système agricole qui verrait se succéder des paradigmes productifs, se heurte toutefois à des tensions, à des retards, à des critiques. Outre les conflits inhérents émanant des stratégies divergentes des acteurs, c'est bien le contexte international qui, aujourd'hui, entrave le cheminement de cette mutation. Il est en effet à l'origine de la fragmentation du monde, qui rompt avec les ambitions d'une intégration des économies nationales dans une mondialisation qui, au lendemain de la dislocation du bloc soviétique, était annonciatrice de paix et, pour le commerce international, d'abaissement des tensions entre les nations. Selon deux des grandes institutions internationales – le FMI et l'OMC – l'économie mondiale serait, depuis la grande crise économique et financière, mais surtout, depuis la guerre en Ukraine, entrée dans une lente mais réelle phase de fragmentation. Il faut entendre par ce terme une recomposition des échanges mondiaux reposant sur des affinités géopolitiques, puisque l'intensité de ces flux commerciaux s'élève à l'intérieur de blocs régionaux qui sont en rivalité. L'OMC, dans son Rapport 2023 sur l'état du commerce mondial, signale aussi que la part du commerce de marchandises dans le PIB mondial a eu tendance à stagner depuis 2007, du fait d'un redéploiement des chaînes de valeur et de stratégies adoptées par certains pays visant à restreindre les exportations.

L'un des signes palpables de cette fracture a trait au commerce bilatéral entre la Chine et les Etats-Unis. La part de la Chine dans les importations américaines est en effet tombée à 17% en 2022, contre 22% en 2017, soit avant la guerre commerciale déclenchée par Washington. Par ailleurs, les sanctions infligées à la Russie par le bloc occidental en raison de l'invasion de l'Ukraine, a favorisé une recomposition des échanges commerciaux, qui se réalisent de plus en plus sur la base d'affinités géopolitiques. La Russie exporte de plus en plus de blé, de pétrole et de gaz, mais exporte également ses valeurs auprès des pays qui se sont abstenus lors des votes à l'ONU¹⁴. L'élargissement du groupe des BRICS (désormais 11 membres pour 30% du PIB

mondial), consécutif du Sommet de Johannesburg qui s'est tenu durant l'été 2023, est un autre aspect du basculement du centre de gravité de l'économie mondiale autour d'un bloc non occidental. Ce bloc représente 23% des exportations mondiales de produits agricoles – un quadruplement en une décennie – et 25% des importations, avec un Brésil qui, en 2023, est devenu le premier exportateur mondial de maïs, supplantant les Etats-Unis (source : OMC).

Le nouvel état de l'économie mondiale pourrait-il entraver, ou menacer, les stratégies européennes visant à décarboner le secteur agricole ? On sait que le Green Deal, dans son axe Farm to Fork, a suscité de nombreux débats autour du potentiel décrochage de la production et des exportations agricoles de l'UE. Risque important, doublé par un second, émanant d'une concurrence farouche des principaux producteurs et exportateurs figurant dans les BRICS -11, et qui aboutirait à un effacement de l'UE des écrans radars des échanges mondiaux de produits agricoles et alimentaires. Ce serait dommageable, à un moment de l'histoire où le défi démographique demeure réel et entier, obligeant à scruter en permanence l'état de la demande mondiale et à identifier les moyens d'y répondre.

Quatre années de crises, de tensions, d'incertitudes, de revirements et d'espoirs déçus. Quatre années durant lesquelles on a assisté au retour de l'Etat et de la souveraineté alimentaire. L'agriculture française est prise dans ce tourbillon de crises qui à la fois la menace dans son existence, mais lui offre l'opportunité de valoriser ses nombreux atouts. L'agriculture se situe bel et bien au carrefour du climat, de l'innovation, de l'économie, du commerce, de la sécurité alimentaire et de la géopolitique. Elle figure au rang des secteurs absorbés par ce temps des crises. Des crises qui sont devenues un état normal des sociétés, et non plus un régime d'exception, exerçant sur les acteurs économiques, agriculteurs en l'occurrence, des contraintes de plus en plus lourdes, assorties d'incertitudes radicales quant à l'issue qui sera trouvée à ces crises¹⁵. Des crises qui, pour faire bref, sont aussi celle de la projection dans le futur.

Contact : Thierry Pouch

thierry.pouch@apca.chambagri.fr

¹⁴Cf. FMI (2023), *Geoeconomic Fragmentation and the Future of Multilateralism*, Staff Discussion Note, January, ainsi que OMC (2023), *Rapport sur le commerce mondial*, Genève.

¹⁵Lire M. Revault-d'Allones (2012), *La crise sans fin. Essai sur l'expérience moderne du temps*, éditions du Seuil.

Chambres d'agriculture France

9 avenue George V — 75 008 Paris

Tél : 01 53 57 10 10

E-mail : accueil@apca.chambagri.fr

Siret : 18007004700014

www.chambres-agriculture.fr

REPUBLIQUE FRANCAISE

Avec la participation du CasDAR

Directeur de la publication : Thierry Pouch

Mise en page par : Odile Martin-Lefèvre



Avec la contribution financière du compte d'affectation spéciale développement agricole et rural CASDAR

LIBERTÉ ÉGALITÉ FRATERNITÉ

MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE ET DE L'ALIMENTATION