

Quelles politiques publiques pour soutenir la viabilité économique des agriculteurs européens ? Éclairages d'une analyse prospective

William Loveluck, Pierre-Marie Aubert (Iddri)

Au cours des dix dernières années, les producteurs européens dans les secteurs de l'agriculture et de la pêche ont fait face à des problématiques économiques et environnementales de plus en plus difficiles : pressions sur les prix par les acteurs de l'aval, baisse des revenus, volatilité des prix ; diminution de la biodiversité, pollution de l'eau et surplus d'azote. Dans ce contexte, le projet SUFISA (Sustainable Finance for Sustainable Agriculture and Fisheries) s'est attaché à identifier les pratiques et les politiques favorisant leur viabilité économique à partir de 22 études de cas menées à travers toute l'Europe.

Ce *Décryptage* expose les principaux résultats d'un exercice de scénario mené dans le cadre du projet SUFISA, dont l'objectif a été d'explorer les changements potentiels dans l'environnement de travail des producteurs d'ici 2030, afin de définir des options stratégiques (individuelles ou collectives) et des changements de politique qui les aideraient à y faire face.

Quatre narratifs contrastés sur les systèmes alimentaires ont été élaborés pour le contexte européen, dans le but d'impliquer les parties prenantes et les experts dans des débats prospectifs à plusieurs niveaux¹.

¹ 15 ateliers réunissant des parties prenantes, et rassemblant plus de 150 participants, ont été organisés au niveau territorial, national et européen, tandis qu'avait lieu parallèlement une consultation *via* Internet par le biais de laquelle 27 experts ont formulé des observations.

MESSAGES CLÉS

Quatre narratifs contrastés ont été étudiés : (1) Concurrence internationale, (2) Européanisation, (3) Écologisation, (4) Forte segmentation du marché. Ils reflètent les changements potentiels que pourraient subir cinq variables structurantes : les politiques commerciales, la demande globale, les régimes alimentaires européens, l'organisation des filières alimentaires, et la technologie. Les narratifs ont tous été considérés comme plausibles par les experts et les parties prenantes, illustrant ainsi l'instabilité croissante à laquelle font face les producteurs ainsi que la nécessité d'ouvrir le champ des options à envisager pour des transitions durables.

L'option stratégique la plus fréquemment citée – quel que soit le narratif considéré – consiste à accroître le niveau de différenciation des produits pour approvisionner des marchés de plus en plus segmentés. Cette option nécessite toutefois un soutien public à différents niveaux afin

de limiter la complexité des stratégies de différenciation basées sur l'étiquetage et d'assurer leur crédibilité.

Dans un contexte de concentration croissante au sein des filières, le renforcement des organisations de producteurs et l'amélioration de la coopération verticale le long des filières sont également considérés comme des options clés pour améliorer la viabilité économique des producteurs dans le cadre des quatre narratifs. La grande hétérogénéité des situations dans lesquelles se trouvent les producteurs européens impliquerait toutefois des déclinaisons distinctes d'une telle stratégie.

La question de savoir dans quelle mesure de telles stratégies (différenciation, coordination renforcée) pourraient également offrir des avantages sur le plan environnemental reste à examiner.

1. LES POTENTIALITÉS FUTURES DU SYSTÈME AGRO- ALIMENTAIRE EUROPÉEN

1.1. Élaboration de scénarios

L'exercice d'élaboration de scénarios s'est déroulé en deux phases :

(1) Une analyse des évolutions passées de l'agriculture européenne, permettant d'identifier les principaux moteurs des changements ayant affecté le système alimentaire et d'émettre des hypothèses quant à leur possible évolution d'ici 2030.

(2) Une consultation auprès d'experts et de parties prenantes via une consultation par Internet et des ateliers autour des scénarios afin d'examiner les conséquences potentielles de chacun des récits sur la situation des producteurs et les types de stratégies que les producteurs seraient susceptibles d'adopter et les mesures politiques qui soutiendraient leur plein déploiement.

Les tendances et facteurs les plus structurants ayant été identifiés sont les suivants :

- Quatre **dimensions fixes** communes à chacun des récits : le changement climatique ; le niveau d'intégration européenne ; le coût de l'énergie ; la démographie et le développement humain (ces dimensions n'étant pas utilisées pour différencier les récits, elles ne sont pas représentées dans la Figure 1).
- Deux **variables déterminantes** pour définir les contours des narratifs : les politiques commerciales et la dynamique du marché mondial.
- Trois **variables descriptives** : la gouvernance des filières alimentaires ; les régimes alimentaires ; les caractéristiques et disponibilités de la recherche et de la technologie (dont les évolutions diffèrent en fonction de la manière dont les deux variables déterminantes changent).

Deux options ont été envisagées pour l'horizon 2030 concernant les politiques commerciales :

- Une libéralisation « totale » : réduction ou suppression des barrières tarifaires, non accompagnée de règles imposant des barrières non tarifaires.
- Une libéralisation « contrôlée » : réduction des barrières tarifaires accompagnée de l'instauration de barrières non tarifaires (conformité des produits importés à des normes sanitaires, à des mesures de santé publique, aux principes de précaution et, dans une moindre mesure, à des normes sociales et environnementales).

Deux options ont été envisagées concernant la dynamique du marché mondial d'ici 2030 :

- La demande globale continuera à suivre les tendances passées (forte demande de la part des pays en développement, demande élevée concernant les biocarburants), menant à des prix élevés.
- La demande globale connaîtra un ralentissement lié à l'évolution des habitudes alimentaires, menant à une potentielle baisse des prix.

En utilisant les « politiques commerciales » et la « demande globale » comme axes vertical et horizontal, quatre contextes potentiels différents ont été établis (voir Figure 1), chacun menant à différentes versions de la combinaison des trois variables descriptives d'ici 2030.

1.2. Quatre récits potentiels

Les quatre récits contrastés peuvent être présentés comme suit :

Récit 1 : Concurrence internationale

Face à une libéralisation accrue des marchés alimentaires mondiaux et une forte internationalisation des filières, la concurrence avec de nouveaux acteurs issus de pays émergents augmente et les prix deviennent plus volatiles. La demande mondiale de produits alimentaires s'accroît, conduisant à des prix relativement élevés. Parallèlement, la majeure partie des consommateurs de l'UE privilégie les denrées alimentaires à bas prix, considérant la santé et l'environnement comme des questions secondaires. Le développement technologique est principalement mené par le secteur privé et axé sur l'augmentation des rendements. Les stratégies alternatives en faveur du développement rural ou de la différenciation de la production sont peu maintenues, à l'exception de quelques situations très spécifiques (zones de montagne ou zones à « haute valeur naturelle »).

Récit 2 : Européanisation

La plupart des normes publiques (sécurité sanitaire des aliments et, dans une moindre mesure, respect de critères de durabilité environnementale) sont instituées comme barrières non tarifaires dans des accords commerciaux bilatéraux sous la pression exercée par la société civile². Ces normes impliquent des coûts de production plus élevés entraînant une perte de compétitivité des producteurs, non compensée par les aides publiques. Par conséquent, les producteurs privilégient le marché de l'UE, façonné par une demande croissante en plats préparés, tandis que la part de marché de l'agriculture biologique est faible. Le développement des technologies est dominé par la recherche privée, centrée sur la productivité et la sécurité sanitaire des aliments.

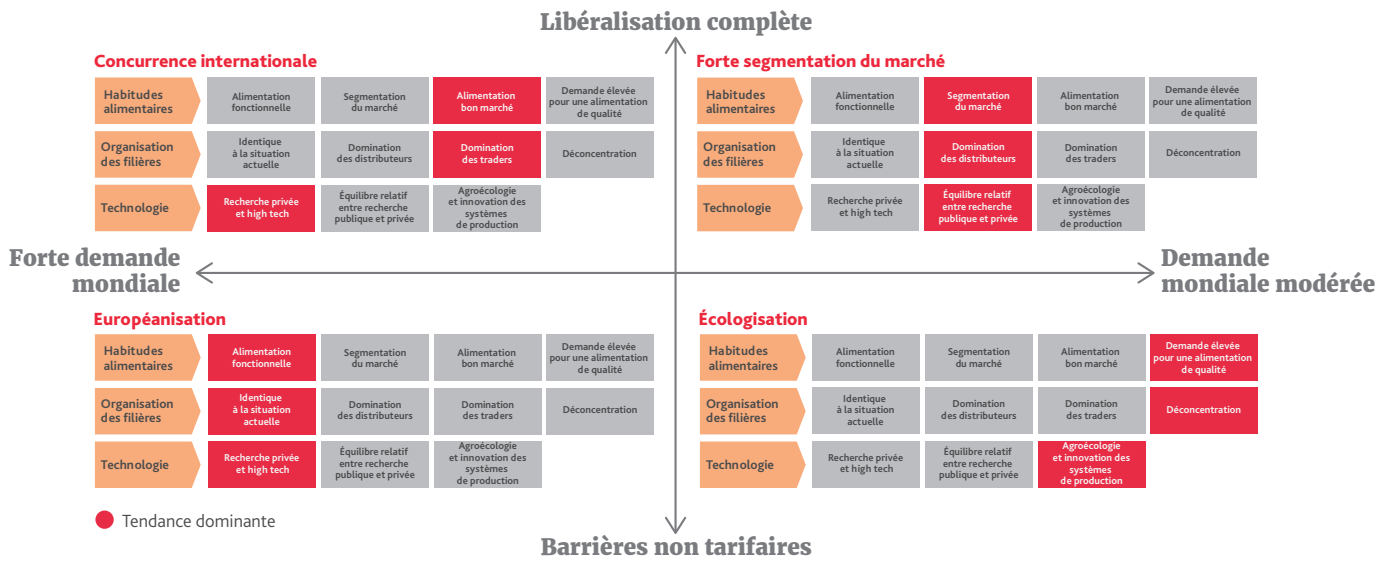
Récit 3 : Écologisation

En 2030, les échanges mondiaux diminuent. Les ONG et les consommateurs se font entendre sur le bien-être animal, la santé, et l'impact de l'agriculture sur la dégradation de l'environnement. La cinquième transition nutritionnelle est bien engagée³, avec une réduction importante de la demande en protéines animales au profit d'une augmentation de la demande en protéines végétales. Les chaînes d'approvisionnement sont plus courtes et moins commodifiées, tandis qu'en France par

² Hübner K., Deman A.-S. & Balik T. (2017). EU and trade policy-making: the contentious case of CETA. *Journal of European Integration*, 39 (7), 843-857.

³ Drewnowski, A. & Popkin, B.M. (1997). The nutrition transition: new trends in the global diet. *Nutrition Reviews*, 55 (2), 31-43.

FIGURE 1. Quatre récits contrastés dans lesquels les producteurs pourraient avoir à évoluer



exemple, la part de marché des cinq plus grandes marques de distributeurs du pays chute à près de 40 %. Une part importante du système de recherche et d'innovation est orientée vers l'agroécologie et l'innovation au sein des systèmes de production reçoit un bon niveau de financement, principalement issu de fonds publics.

Récit 4 : Forte segmentation du marché

En 2030, les acteurs européens de l'agroalimentaire sont en concurrence avec de nouveaux acteurs issus de pays émergents au sein de marchés libéralisés. Le marché de l'UE est fortement segmenté. L'une des principales marques de distributeurs européennes s'est spécialisée dans les produits à prix réduits et une autre dans des produits de haute qualité. Le pouvoir de négociation des distributeurs au sein des filières est renforcé par leur concentration. Les habitudes de consommation sont fortement fragmentées : la demande pour une alimentation de qualité est élevée et continue à croître tandis que la demande en produits à prix réduits est également élevée. Les ONG reconnaissent les distributeurs comme d'importants acteurs du marché et elles incitent à la segmentation en réclamant la mise en place de normes plus exigeantes. Le système de recherche et d'innovation se répartit équitablement entre investissements publics et privés.

Notons que pour certaines marchandises, l'avenir est plus susceptible de correspondre au scénario *Concurrence internationale* (pour la plupart des produits déjà intégrés mondialement et produits de manière intensive, à l'image des cultures arables), tandis que pour d'autres, les scénarios *Écologisation* ou *Forte segmentation du marché* sont probablement plus proches de leurs évolutions potentielles (pour les productions intégrées localement/extensives).

2. DEUX STRATÉGIES CLÉS : SEGMENTATION ET COORDINATION VERTICALE/ HORIZONTALE

Le niveau de libéralisation aura un effet sur la pression exercée sur les producteurs dans leur capacité à approvisionner les marchés nationaux et européens, tandis que l'évolution de la demande globale affectera leur capacité à approvisionner ou non de nouveaux marchés. Dans tous les scénarios, la différenciation de la production et le renforcement des organisations de producteurs sont des stratégies à privilégier pour favoriser la résilience des producteurs et, dans une moindre mesure si ceci ne constitue pas un objectif en soi, atteindre certains objectifs environnementaux. La différenciation de la production peut à la fois aider à répondre à l'évolution de la demande et à protéger le marché intérieur – par le biais de l'élaboration de nouvelles normes –, tandis que le renforcement des organisations de producteurs, consolidant leur pouvoir de négociation avec les acteurs situés en aval, peut aider à rééquilibrer les négociations sur la répartition de la valeur le long des filières et favoriser la différenciation des produits.

2.1. Gérer les incertitudes (croissantes) du marché : segmentation et différenciation des produits

Pour répondre aux incertitudes croissantes du marché, une stratégie reposant sur la *différenciation des produits* combinée à la *segmentation du marché* a souvent été suggérée. La différenciation consiste à modifier les méthodes de production (en particulier au niveau des producteurs, tout en gardant ces changements visibles au niveau de la transformation) pour les différencier d'une production plus commodifiée tout en répondant à certaines attentes sociétales des consommateurs.

La segmentation du marché consiste à accompagner, au niveau de la consommation, la différenciation opérée au sein de la production. En démontrant la spécificité de leur production, les producteurs pourraient mieux la valoriser et, par conséquent, contrecarrer une différenciation des produits principalement fondée sur la transformation et le conditionnement des aliments, dont les bénéfices reviennent essentiellement aux acteurs de l'aval. Pour qu'une telle stratégie se déploie, les flux de produits le long des filières alimentaires doivent être séparés et une meilleure traçabilité doit être garantie, impliquant une amélioration de la coordination verticale (voir plus bas).

Au niveau national ou de l'UE, les politiques publiques ont un rôle à jouer pour la crédibilité des nouveaux standards de qualité et de la différenciation. À un niveau plus territorial, une partie des coûts de transaction peut incomber aux collectivités locales pour encourager le développement de produits locaux dont la qualité serait mieux reconnue et valorisée par le marché.

2.2. Renforcer les organisations de producteurs et la coordination verticale

Une coopération horizontale renforcée entre les producteurs par le biais d'organisations de producteurs permet aux exploitants de se regrouper afin de vendre leur production de façon collective. Une coopération verticale renforcée, au niveau de la filière, permet d'assurer une coordination entre tous les maillons de la chaîne. Le fait que les filières soient susceptibles de devenir de plus en plus concentrées et que leur gouvernance soit de plus en plus dirigée par les distributeurs légitime un tel renforcement de la coordination⁴. Cela favorise également la segmentation du marché, qui repose sur une importante coordination le long des filières, en particulier à l'échelle des producteurs dont la spécificité des pratiques doit être valorisée. La coordination verticale s'envisage différemment selon les scénarios : alors que dans les scénarios *Écologisation* et *Forte segmentation du*

marché, la coordination verticale serait essentiellement associée à la différenciation des produits, dans les scénarios *Concurrence internationale* et *Européanisation*, elle consisterait plutôt en un soutien apporté à l'émergence de champions nationaux ou européens, capables d'affronter des concurrents de plus en plus compétitifs sur les marchés de l'UE et mondial.

2.3. Soutenir la viabilité économique et environnementale du système agroalimentaire ?

La différenciation des produits ne mène pas à une meilleure performance environnementale de façon systématique. Le cas du « lait de pâturage » par exemple n'a pas renforcé l'ambition environnementale des méthodes de production existantes et leur a simplement permis d'être reconnues. En outre, s'ils sont confrontés à trop de labels, les consommateurs sont susceptibles de considérer tout nouveau label comme une tentative de *greenwashing*. Une étroite coordination entre les acteurs publics et privés constitue donc une condition du succès de telles initiatives (les cas du label bio et des appellations d'origine, gérés par des mesures politiques et bénéficiant d'une large reconnaissance, sont des exemples illustrant l'importance d'un tel soutien).

Une question identique se pose à propos du renforcement de la coordination horizontale et verticale ou des législations concernant les pratiques commerciales déloyales. Une juste répartition de la valeur le long des filières n'implique pas systématiquement des changements dans les méthodes de production et les négociations en vue d'une meilleure valorisation des produits différenciés pourraient ne pas fonctionner si elles ne se traduisent pas en de véritables changements de pratiques et des efforts en faveur de la traçabilité des produits.

⁴ Palpacuer, F. & Tozanli, S. (2008). Changing governance patterns in European food chains: the rise of a new divide between global players and regional producers. *Transnational Corporations*, 17 (1), 69-100.

Citation : Loveluck, W., Aubert, P.-M. (2019). Quelles politiques publiques pour soutenir la viabilité économique des agriculteurs européens ? Éclairages d'une analyse prospective. Iddri, *Décryptage* N°12/19.

Ce travail est le résultat de travaux de recherche mené dans le cadre du projet SUFISA (Sustainable finance for sustainable agriculture and fisheries) financé par la Commission européenne, H2020 Grant Agreement 635577. La responsabilité des informations et prises de position formulées dans ce rapport incombe totalement aux auteurs. Ce travail a par ailleurs bénéficié d'une aide de l'État gérée par l'Agence nationale de la recherche au titre du programme « Investissements d'avenir » portant la référence ANR-10-LABX-14-01.

CONTACT

william.loveluck@iddri.org
pierremarie.aubert@iddri.org

Institut du développement durable
et des relations internationales
41, rue du Four - 75006 Paris - France

WWW.IDDRI.ORG
[@IDDRI_THINKTANK](https://twitter.com/IDDRI_THINKTANK)