

## NOTE DE CONJONCTURE

### BILAN DE L'ANNÉE 2003, ENSEIGNEMENTS POSSIBLES POUR L'AVENIR

par Lucien Bourgeois<sup>1</sup>

L'année 2003 aura été fertile en événements importants.

**Sur le plan international**, cela a été à la fois l'apogée de la puissance américaine avec la victoire rapide en Irak et le début de la perte de confiance avec la chute rapide du dollar. Au même moment, on assiste à la montée en puissance de la Chine, de l'Inde et du Brésil. Dans ce contexte, comment ne pas s'étonner de la difficulté de l'Union européenne à prendre sa place ? Cela supposerait de faire au moins une politique **économique** commune et d'aboutir petit à petit à une construction politique commune avec une constitution. Une chose est sûre après les expériences de 2003, il serait temps de se donner les moyens d'une réelle autonomie par rapport aux positions américaines.

**Sur le plan national**, avec son lot impressionnant d'aléas climatiques, l'année 2003 aura aussi apporté un démenti à tous ceux qui pensent pouvoir se défaire sur les générations futures des problèmes créés par nos systèmes de production et surtout de transport gaspilleurs d'énergie fossile. Cela aura montré par ailleurs qu'on n'en a pas fini avec la volatilité des prix sur les marchés agricoles ni avec la sécurité alimentaire. Chine et États-Unis, Irak et canicule, PAC et constitution européenne, sécurité alimentaire et Organisation Mondiale du Commerce... Contrairement aux préceptes cartésiens qui nous sont chers, il est peut-être plus pertinent de relier les problèmes que de les isoler.

#### **Le contexte international :**

##### **Baisse du dollar, montée en puissance de la Chine et absence de l'Union Européenne.**

Chacun retiendra que 2003 aura été l'année de la victoire américaine en Irak. En quelques semaines d'une offensive éclair, le régime irakien est tombé. Malgré cette victoire, le prix du pétrole reste cher ainsi que celui de la grande majorité des matières premières industrielles. Cela ne s'explique malheureusement pas par le redémarrage de la croissance en Europe ou au Japon. Les bons résultats des États-Unis au troisième trimestre 2003 ne suffisent pas non plus à expliquer un tel phénomène. Il faut en chercher les raisons dans l'insolente croissance chinoise qui continue au rythme « infernal » de 8 à 9 % par an, ce qui correspond à un doublement en moins de 10 ans !

En 1995, la Chine produisait 100 millions de tonnes d'acier. C'était un peu plus que les États-Unis et un peu moins que l'Union européenne. En 2003, elle en produit 200 millions de tonnes. Sa production a été multipliée par deux en 8 ans !

---

<sup>1</sup> Membre de l'Académie d'Agriculture, sous-directeur à l'Assemblée permanente des Chambres d'Agriculture (APCA), 9, avenue Georges-V, 75008 Paris.

**C.R.Acad. Agric. Fr., 2004, 90, n°2.** Séance du 7 janvier 2004.

Rappelons que c'est dans ce secteur de l'acier que les Etats-Unis avaient pris des mesures de taxation des importations en 2002. Suite à la condamnation imposée par l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC), ils viennent de renoncer fin 2003 à ces mesures malgré les importants dégâts que cela occasionne dans les régions concernées.

Les États-Unis ont voulu aussi en 2003 prendre des mesures de protection sur le textile. Il faut dire que la Chine est devenue désormais le deuxième fournisseur des États-Unis avant le Mexique. Au rythme actuel, il ne faudra que 3 ans pour que la Chine arrive en tête avant le Canada ! Belle perspective pour l'ALENA, le marché commun Nord-Américain !

La percée chinoise fait apparaître avec toujours plus d'acuité le problème de compétitivité des produits américains apparu dès le début des années 70 mais qui s'est profondément accentué depuis 4 ans. Aujourd'hui, le déficit des échanges américains dépasse 5 % du PIB de ce pays. Cela signifie que chaque année, la population américaine consomme 5 % de plus que ce qu'elle produit. Cela ne posait pas trop de problèmes tant que les Japonais, les Allemands et plus récemment les Français et les Chinois accumulaient des excédents extérieurs qu'ils s'empressaient de placer dans les banques américaines ou d'acheter des bons du Trésor de l'État ou des actions des entreprises de ce pays.

Mais comme ce déficit des échanges extérieurs se double désormais d'un déficit d'égale ampleur du budget de l'État fédéral, la confiance dans le dollar commence à faiblir. La valeur de l'euro a dépassé le seuil des 1,25 \$ pour un euro en fin d'année 2003. Le prix des produits européens aux États-Unis a donc augmenté de 19 % en un an et de 43 % par rapport à Juillet 2001. Il y a déjà eu dans le passé des situations pires où l'équivalent euro était à 1,36 (mi-95) et même à 1,70 (fin 78).

On estime que la dépréciation du dollar nous a fait perdre dans la zone euro un point de croissance en 2003. L'année 2004 s'annonce difficile car le chômage dépasse les 10 % en France et en Allemagne. Nul doute que cela va rendre plus difficiles nos exportations aux États-Unis et dans tous les pays de la zone dollar. En 2003, l'effet dollar a commencé à se faire sentir sur nos exportations de vins. Cependant nos produits gardent un bon positionnement sur les marchés extérieurs car le solde positif global français en 2003 pourrait être encore supérieur à celui de 2002. Par ailleurs depuis 10 ans notre solde positif agroalimentaire vis-à-vis des États-Unis augmente régulièrement. Il atteint désormais 1,5 milliards d'euros ! Face à ces défis extérieurs, on pouvait espérer un renforcement de la cohésion européenne bien utile aussi à quelques mois de l'élargissement à 10 pays supplémentaires en 2004. La guerre d'Irak a montré une fois de plus les failles existantes. De plus, la Banque Centrale Européenne s'obstine toujours à combattre une inflation qui a disparu depuis longtemps. L'échec du Sommet de Bruxelles sur le projet de Constitution européenne n'a pas permis de créer le sursaut espéré.

Sur le plan agricole cependant un accord sur une nouvelle réforme de la Politique Agricole Commune a été trouvé à Luxembourg le 26 juin dernier. Il devait permettre de faciliter l'aboutissement des négociations de l'Organisation Mondiale du Commerce en septembre 2003. Cette stratégie a été un échec sur le plan international. On a pu voir à Cancun que les aides directes, même si elles étaient mises dans la boîte dite «verte», jetaient toujours le discrédit sur toutes les politiques agricoles de nos pays. De plus sur le plan interne, la notion d'aides « historiques » découplées va être aussi très difficile à justifier. Il n'est pas impossible que ces aides puissent séduire certains agriculteurs en place qui peuvent espérer détenir ainsi une rente de situation. Elle sera en revanche difficile à expliquer aux jeunes qui veulent s'installer. Il y a de fortes chances en effet pour qu'ils soient obligés d'acheter cette rente à la génération précédente au risque de n'être jamais compétitifs. Il sera aussi très difficile d'expliquer cette innovation à l'opinion publique dans un contexte politique où les baisses d'impôt dans un contexte de faible croissance augmentent les déficits budgétaires.

En conclusion sur cette partie internationale, on peut se poser trois questions :

**1 - Peut-on laisser le dollar s'effondrer ?** La chute du dollar va-t-elle s'accélérer ? Les déséquilibres sont désormais colossaux et ne pourront pas être corrigés en quelques mois. Il faudrait une telle baisse du dollar pour trouver un rééquilibrage par les seules lois du marché qu'on a peine à imaginer que les gouvernements restent de marbre au nom du « laisser faire ». Peut-on imaginer une action efficace d'un G8 ou d'un G9 ou 10 incluant la Chine et l'Inde et pourquoi pas le Brésil ? Il faut espérer que les gouvernements ne restent pas inactifs. Le fait que les Etats-Unis, pourtant la première puissance du monde, ne puissent pas accepter de jouer le jeu de la spécialisation internationale aussi bien pour l'agriculture que pour l'acier ou le textile devrait nous inciter à une réflexion plus globale sur les échanges mondiaux qui ne se limite pas à des préceptes idéologiques peu opérationnels.

**2 - La Chine va-t-elle devenir un importateur permanent de produits agricoles ?** La Chine est en train de montrer qu'elle peut devenir l'atelier industriel du monde. L'Inde pourrait aussi en devenir le service informatique. Est-on prêt à admettre ce type de division du travail ? Quelles conséquences cela peut-il avoir sur les échanges agricoles ? Jusqu'à maintenant, la Chine a défendu contre vents et marées le principe de sa sécurité alimentaire en faisant peu appel aux importations. Elle a connu des succès puisqu'elle s'est permise d'exporter chaque année une dizaine de millions de tonnes de maïs et surtout parce qu'elle a réussi à produire presque autant de viandes que les USA et l'UE réunis ! La Chine va-t-elle continuer dans cette voie ou profiter de la compétitivité de ses produits industriels pour importer des produits agricoles ?

**3 - L'Union européenne peut-elle abandonner sa production agricole et se rattraper sur les services ?** Quelle signification donner à l'accord de Luxembourg ? Est-ce que cela signifie que l'UE ne croit plus à la production agricole pour rémunérer les agriculteurs ? Doit-on s'attendre à un désarmement rapide de la préférence communautaire. Le Commissaire Lamy défend l'idée que ce principe ne fait pas partie des objectifs de la PAC. L'Union européenne a montré dans les négociations internationales qu'elle espérait beaucoup dans la libéralisation des échanges de services (Réunion de Singapour). C'est pour cela qu'elle était prête à faire des concessions sur les produits agricoles à Cancun. Est-ce une bonne stratégie à long terme ? Peut-on imaginer que l'on puisse délocaliser la production de produits industriels ou agricoles et garder les services ?

Aurait-on encore besoin de recherche agronomique si la production agricole est délocalisée ? En général, la recherche suit la production.

## **L'agriculture française :**

### **2003, aléas climatiques et volatilité des prix.**

L'année 2003 restera dans toutes les mémoires comme l'année de la canicule. Il s'agit en effet d'un événement majeur qui a largement dépassé la sphère agricole. Avec 15 000 morts, le traumatisme a été profond dans l'opinion publique. Pour l'agriculture, cette canicule d'été faisait suite à un gel d'hiver et à une sécheresse de printemps. Elle a même été suivie d'inondations d'automne dans le Sud-Est. Chaque saison a apporté son aléa mais les conséquences agricoles ont été de peu de poids à côté des conséquences humaines.

Curieusement et contrairement à l'année 1976 qui était dans toutes les mémoires, cela ne semble pas s'être traduit par une baisse du revenu moyen par actif. L'INSEE a annoncé le 17 décembre une légère augmentation du revenu moyen en 2003. Il y a eu certes 500 millions d'euros d'aides supplémentaires au titre des calamités mais cela ne représente que deux points environ de revenu agricole. En fait ces aléas climatiques ont montré une fois de plus que lorsqu'on réduit la production agricole, cela entraîne une augmentation des prix. C'est ce qui s'est produit en 2003. Ils ont augmenté en moyenne de 6,9 % pendant que les volumes baissaient de 7,3 %. La meilleure illustration de ce qu'on appelle l'effet « King », du nom de cet économiste anglais qui avait découvert ce phénomène en 1699, se trouve dans le secteur des pommes de terre. En 2003, la production baisse de 7 % et les prix augmentent de 80 % ! Cela n'a pas fonctionné dans tous les secteurs avec la même efficacité à cause des stocks ou des changes extérieurs. Pour les vins

d'appellation, par exemple, la production a baissé de 17 % mais comme il y avait des stocks, les prix n'ont augmenté que de 1 %. Dans le secteur des céréales les prix ont certes augmenté de 17,5 % mais les quantités avaient baissé de 21 %. La baisse a été en effet moins forte dans le reste de l'Europe et il y a eu une augmentation dans les autres pays du monde

Dans le secteur de la volaille, on assiste à deux évolutions contradictoires. Pour les oeufs, une baisse de production de 1 % permet une hausse des prix de 20 % mais pour la production de viande, la production baisse de 4 % et les prix de 5 % ! L'explication est simple. Pour les oeufs il y a peu d'échanges extérieurs, alors que pour les volailles les importations croissent d'année en année et les exportations diminuent suite à la suppression des restitutions.

Ces aléas climatiques de 2003 ont montré aussi la grande faculté d'adaptation des agriculteurs face à ces événements. Après le gel de l'hiver, il a fallu semer une nouvelle fois. Cela a été fait. Après la canicule, il a fallu trouver des substituts pour les fourrages manquants. Il n'est pas encore certain qu'on ait pu trouver des solutions à tous les problèmes mais beaucoup a été fait de façon très pragmatique. Heureusement d'ailleurs car ces aléas ont montré toute la fragilité de nos sociétés face à ces enjeux. L'exemple de la paille est tout à fait significatif. La paille des céréales du Nord de la France pouvait être utile pour apporter un complément alimentaire aux vaches du Sud. L'opinion publique a beaucoup entendu parler des convois de paille depuis cet été. Mais il faut savoir que ce transfert ne correspond qu'à seulement 1 % des fourrages nécessaires à l'ensemble du cheptel français. Or on a bien vu toutes les difficultés logistiques rencontrées pour transporter ce produit pondéreux de faible valeur unitaire à des coûts qui ne soient pas prohibitifs.

En conclusion de cette partie sur l'agriculture française, on peut se poser deux questions.

**La volatilité croissante des prix des produits agricoles ne pénalise-t-elle pas les consommateurs ?** L'évolution des prix des oeufs et des pommes de terre montre que la régulation par le marché n'a pas que des avantages pour le consommateur. Il est fréquent d'entendre de nombreuses critiques contre la PAC et toutes les autres politiques agricoles. On oublie souvent de dire que ces politiques ont un avantage considérable sur lequel insiste Jean-Marc Boussard dans ses nombreux écrits. Elles permettent de diminuer la volatilité des prix des produits agricoles. Si ce n'est pas la puissance publique qui assume le coût de la réduction de cette volatilité, il faut que cela soit payé par un opérateur qu'il soit commerçant, assureur ou transformateur. Pour que ce soit gérable à long terme, il faut que cela soit répercuté sur le consommateur. On voit alors le risque que cela entraîne pour les produits de consommation courante. Les nombreuses augmentations de prix de l'année 2003 ont eu un impact positif sur le revenu agricole. Elles risquent d'avoir un impact moins positif sur les débouchés des produits agricoles. L'expérience montre que ce sont rarement les agriculteurs et jamais les consommateurs qui bénéficient de la volatilité des prix.

**La sécurité alimentaire est-elle une préoccupation dépassée ?**

Au fur et à mesure que l'abondance règne sur les marchés des produits agricoles, ne devient-il pas désuet de continuer à parler de sécurité alimentaire ? L'année 2003 apporte un démenti intéressant. La production de blé a baissé de 21 % en France et de 10 % seulement pour l'Union européenne. Cela n'aura été somme

toute qu'une baisse très minime par rapport à ce qu'on avait observé l'année dernière au Canada ou en Australie où la baisse avait dépassé 50 %. Et pourtant cela a suffi pour que le marché mondial s'envole. On voit bien quel danger il y aurait encore aujourd'hui à dépendre des importations pour un certain nombre de produits agricoles. On peut en tirer plusieurs enseignements. **Le premier** est que l'Europe compte plus qu'on ne le dit dans les marchés mondiaux. Elle reste le premier producteur mondial de blé. **Le deuxième enseignement** renvoie au débat sur le productivisme. L'Union européenne a pu, grâce à son climat tempéré, adopter des systèmes de production plus intensifs. Cela a été souvent critiqué. En 2003, on observe que les aléas climatiques pourtant considérables ont eu un impact beaucoup plus faible que dans les pays du

Groupe de Cairns qui prétendent être des exportateurs compétitifs. Si ces pays veulent réellement exporter des produits agricoles, il faudra qu'ils démontrent à leurs clients leur capacité à produire avec régularité !

**Le troisième enseignement** est que le monde n'a pas fini de se préoccuper de sécurité alimentaire. L'Union européenne a toujours un contentieux avec les États-Unis sur les viandes avec hormones. En 2003, un cas de vache folle vient d'apparaître aux USA. L'Union européenne n'a pas eu besoin de fermer ses frontières car elle ne les avait pas ouvertes à cause des hormones. Il n'empêche, à qui fera-t-on croire que les échanges de produits vivants vont pouvoir se développer sans risques dans toutes les directions ?

On peut même ajouter qu'une autre série d'événements survenus en 2003 permet d'attirer l'attention sur la sécurité d'approvisionnement d'une manière générale. Les pannes d'électricité qui ont eu lieu aux USA où elles ont concerné l'équivalent de la population française et celles qui ont eu lieu à Londres ou en Italie ont montré que les privatisations avaient aussi leurs inconvénients. Dans nos sociétés habituées à l'abondance, le coût du produit est une chose, sa disponibilité en est une autre. C'est un phénomène bien connu pour tous ceux qui travaillent sur les marchés des produits alimentaires. Il n'est pas mauvais qu'on le redécouvre dans d'autres domaines.

Avec son lot important d'aléas climatiques, l'année 2003 aura montré qu'on n'a pas encore supprimé les risques qui affectent les marchés agricoles. Par ailleurs les déséquilibres actuels sur les échanges extérieurs ont entraîné quelques signes inquiétants, en particulier sur les monnaies. Il serait dommage de tarder à réagir par une action concertée entre les États aussi bien en Europe que dans le monde.

**J.-M. Boussard<sup>2</sup>**. – Remarque sur l'exposé de M. Bourgeois :

J'ai bien sûr été très intéressé par un exposé magistral et éclairant. J'ai quand même un doute sur l'importance accordé par l'auteur aux événements climatiques. Bien sûr, ceux ci sont importants pour un agriculteur individuel, qui ne peut pas ignorer le temps qu'il fait, parce que sa récolte en dépend. Mais les anomalies climatiques sont elles d'assez grande ampleur pour affecter de façon agronomiquement significative un espace géographique de la taille de la France ? Mon scepticisme se nourrit d'une expérience vécue avec un modèle économétrique de l'agriculture française, pourvu d'un module climatique, dont la mise au point venait de se terminer en 1976.

Lorsque, cette année là, la sécheresse commença à intéresser la classe politique, je me cru en mesure, grâce à ce modèle, d'estimer de façon rigoureuse l'ampleur exact des dommages auxquels il fallait s'attendre. Les résultats furent décevants : avec les valeurs réelles des indices météorologiques de 1976 au lieu des valeurs moyennes, la production prévue par le modèle ne diminuait que d'une façon insignifiante. Je n'eus pas assez confiance dans ce résultat pour annoncer à grand fracas que l'impôt sécheresse était inutile, ce qui m'eut attiré les foudres de l'INRA. Mais quand on fit les comptes par la suite, je regrettai de ne pas l'avoir fait, car il apparut alors que si la production agricole française avait en effet un peu baissé en 1976, le phénomène s'expliquait beaucoup mieux par la baisse de l'utilisation des engrais qui avait été la conséquence du « choc pétrolier » de 1974 que par la météorologie. Celle ci avait, c'est vrai, entraîné de lourdes pertes dans l'ouest du bassin parisien, mais pas partout, cependant que des récoltes exceptionnelles avaient été enregistrées ailleurs.

---

<sup>2</sup> Membre de l'Académie d'Agriculture, Directeur de recherches honoraire à l'Institut national de la recherche agronomique, Laboratoire de politique économique, CIRAD, 45 bis, avenue de la Belle-Gabrielle, 94736 Nogent sur Marne.

C'est pourquoi je me demande si ce n'est pas une habitude dépourvue de rigueur et une solution de facilité que de toujours attribuer à la météorologie des fluctuations de récoltes globales liées à d'autres causes. En même temps, il s'agit là d'une question très grave de politique agricole, car les fluctuations climatiques sont à peu près gaussiennes, donc susceptibles d'assurance, ce qui n'est pas le cas de celles dont la source se trouve dans les marchés. C'est aussi pourquoi il me semble que l'Académie devrait se pencher sur ce problème éminemment pluridisciplinaire, et peut-être monter un colloque sur le sujet.

**M. Proffit<sup>3</sup>**. – L'opinion retiendra la sécheresse de 2003 et surtout la canicule. Si la canicule ne fut pas observée avec la même intensité qu'en 1976 par contre, les effets de la sécheresse sur quatre mois d'été en 1976 furent davantage préjudiciables.

Les conditions climatiques de 2003 auront plus que jamais révélé les divers potentiels de production des régions agricoles et de leurs sols. Ainsi, le nord-est du Bassin Parisien a-t-il beaucoup plus souffert que l'ouest et à plus forte raison, que la bordure maritime. Les terres profondes ont mieux résisté que les terres courtes comme on pouvait s'y attendre et il est résulté de ces diverses constatations des différences de rendements qui permettent à certains de dire qu'ils ont atteints des rendements peu habituels en bien et à d'autres, peu habituels en mal.

Les chiffres concernant l'évolution des revenus de agriculture en 2003 rejoignent les constatations qui ont été faites dans le passé, à savoir : une augmentation du revenu accompagnée, ou même résultat, d'une diminution du nombre des exploitants. Soit en 2003 + 1.1 de revenu avec - 2.8 pour les exploitants.

La situation de 2002 était plus inquiétante puisque - 2.8 d'exploitants ne pouvaient compenser - 3.7 de revenu. Dans ces conditions, l'amélioration constatée en 2003 ne peut compenser la baisse de 2002.

Le différentiel 2002/2003 explique la nette progression de l'un des éléments du revenu, celui des pommes de terre. En effet, à une situation de surproduction et de bas prix en 2002 et les années précédentes, fait suite une pénurie de production due à la sécheresse qui entraîne une hausse significative des prix.

Mais le point qui me semble le plus préoccupant dans la situation qui vient d'être décrite est le devenir des régions pratiquant presque exclusivement des systèmes SCOP (surfaces en céréales, oléagineux, protéagineux) et pour lesquelles la remise en cause des aides compensatoires actuelles prévue par la réforme de la PAC va conduire à des situations de revenus et dans les meilleurs cas, plus proches du RMI que du Smic, allant jusqu'à la désertification de ces régions.

On peut sans doute reprocher aux agriculteurs de ces régions d'avoir opéré une reconversion de l'élevage (souvent extensif) vers la céréaliculture. En fait, ils y ont été contraints en raison des difficultés permanentes rencontrées par la production animale.

Lorsque l'idée de ne plus rechercher l'autosuffisance nationale des approvisionnements est avancée, on vient renforcer cette autre idée que la seule agriculture du Nord de la Loire, Bassin Parisien en particulier serait suffisante pour assurer les besoins essentiels du pays. Encore faudrait-il que les bassins laitiers de Bretagne et des Pays de la Loire ne soient pas découragés de poursuivre leur production du fait de la suppression du régime des quotas (générateur de garantie) ainsi que Lucien Bourgeois l'a laissé entendre dans son exposé.

---

<sup>3</sup> Membre de l'Académie d'Agriculture, agriculteur, expert agricole et foncier.

