

Les politiques agricoles et la tourmente des marchés mondiaux des matières premières

La politique agricole est souvent présentée comme un « mal nécessaire » où l'exercice consiste pour un homme politique à faire face à de nombreuses crises souvent imprévisibles sans susciter un mécontentement trop important au sein des professions concernées. Une chose est sûre. Les crises sont si fréquentes qu'on perd souvent le fil conducteur de cette action. On entend de plus en plus de voix pour dire qu'il serait temps d'intervenir moins souvent et de « laisser faire les lois du marché ». Néanmoins, il faut se rendre à l'évidence. Malgré les déclarations péremptoires comme celle qui avait été faite en Juin 2005 par Tony Blair, on semble toujours pris de court. Il y a encore des crises. Les crises sanitaires restent dans toutes les mémoires et la crise actuelle sur les céréales et les oléagineux est particulièrement spectaculaire. Les marchés se retournent toujours aussi brutalement et ... les dépenses publiques sont toujours aussi importantes !

Un bilan positif pour les politiques agricoles

Il ne faut pas pour autant céder au fatalisme. Les résultats économiques sont impressionnants et montrent que l'agro-alimentaire représente, pour la France, un atout comparable à l'automobile ou à l'aéronautique. D'une façon générale, la France mais aussi les pays européens se sont spécialisés sur les produits alimentaires transformés, c'est à dire sur un type de marchandises dont les débouchés se développent sur les marchés mondiaux. Le coût de la

PAC reste relativement modeste. Il est comparable au coût de la sécurité offerte à nos concitoyens par les compagnies d'assurance pour leurs automobiles et leurs logements. Il est comparable aussi aux dépenses agricoles des USA.

La leçon de l'effervescence actuelle sur les marchés

Les marchés mondiaux des matières premières agricoles viennent de se retourner brutalement. Le prix du blé a plus que doublé en deux ans (+123% en dollars et 100% en

euros). Il avait dépassé son record historique en atteignant 12 dollars le boisseau fin Février. Fort heureusement, son cours connaît, depuis lors, une décrue très rapide de 30% en deux mois. Mais le prix du maïs continue, quant à lui, à augmenter (+60% en dollars en 12 mois et 150% en 2 ans) dans un contexte de meilleure récolte du siècle. Les prix du soja et des autres oléagineux flambent aussi. Une grande effervescence sur le prix des produits laitiers est également constatée. Le prix du beurre et de la poudre de lait ont fortement progressé en 2007 alors qu'on les croyait définitivement voués à la descente aux enfers des produits obsolètes. Cette flambée des prix a été de courte durée et les prix sont désormais revenus aux niveaux antérieurs.

Les Chinois ne sont pas responsables du prix de la baguette !

L'explication habituelle est calquée sur celle qui est donnée pour les matières premières industrielles ou pour le pétrole. Le raisonnement est simple. Face à une offre limitée, la demande chinoise et celle des autres pays émergents fait exploser les cours



sur les marchés mondiaux. En fait, cela ne semble pas refléter la réalité des marchés agricoles. Les importations chinoises restent inexistantes sur les produits considérés comme stratégiques en particulier ceux qui concernent l'alimentation humaine (blé et maïs). En revanche, les productions chinoises de viandes, de fruits et légumes et de lait explosent à des rythmes proches de ceux que l'on connaît dans le domaine industriel. La Chine est désormais le premier producteur mondial de céréales, de viandes mais aussi ... de pommes !

Les pays riches sont responsables de la hausse des prix

Première constatation : l'humanité a réussi à augmenter dans le passé sa production alimentaire plus rapidement que sa population. Cela est vrai en particulier pour la production de céréales qui constitue la base minimum du régime alimentaire dans les pays les plus pauvres. Cela n'empêche pas qu'il reste toujours 850 millions de personnes qui souffrent de sous-nutrition et deux milliards qui souffrent de carences alimentaires diverses dans le monde. Le chiffre de 850 millions est la preuve qu'il reste beaucoup de progrès à faire en terme de solidarité internationale. Mais ce chiffre est resté stable depuis 50 ans alors que la population mondiale a doublé. En général dans les pays en paix, l'équilibre alimentaire a pu être assuré. Le problème alimentaire est un problème politique et non un problème technique. Contrairement au pé-

trole, il s'agit d'une production renouvelable. Deuxième constatation : la capacité des hommes à produire a été tellement forte qu'elle a souvent conduit à une situation de trop grande abondance par rapport aux débouchés solvables. Cela a souvent entraîné des baisses de prix peu encourageantes pour les producteurs agricoles. Dans les pays les plus riches, les baisses de prix ont pu être en partie compensées par des aides publiques. C'est le cas aux USA et dans l'UE. Mais au fur et à mesure que s'éloignaient les préoccupations géostratégiques sécuritaires comme en Europe avant la chute du Mur de Berlin, la politique agricole a été de plus en plus ramenée à sa seule dimension budgétaire. Il a donc été décidé de baisser la production en gelant une partie du potentiel de production (gel de terres pour les céréales, quotas de production pour le lait et quotas de primes pour la viande bovine) et en réduisant les stocks. Cette politique a été efficace. La production a été sous contrôle et les stocks ont diminué tellement que les spéculateurs ont pu avoir la certitude qu'ils n'avaient rien à perdre. Parallèlement, un certain nombre de mesures ont été prises pour réduire l'utilisation de produits industriels en particulier d'origine chimique. Cela a eu aussi pour effet de diminuer la production. Enfin la hausse du prix du pétrole a incité à la production de substituts d'origine végétale. Au départ, l'idée prévalait qu'il s'agissait d'utiliser ainsi les terres agricoles laissées en jachère. L'UE a mis en place une politique de production de

colza pour la fabrication de bio-diesel. Mais les USA ont adopté une politique plus radicale d'utilisation de maïs pour la fabrication d'éthanol. Cette politique a porté sur environ 60 millions de tonnes en 2007 et on parle de 100 millions de tonnes pour 2008 ! Cela représente l'équivalent de la totalité des exportations mondiales de maïs en 2007 et risque d'en constituer 50% de plus en 2008. Pas étonnant que malgré une production mondiale record de céréales en 2007, les prix aient pu connaître une telle effervescence. Il a suffi d'une moisson difficile en Europe et d'une sécheresse en Australie pour mettre le feu aux poudres. Mais cela montre trois choses. La première est que l'équilibre alimentaire mondial reste fragile. La deuxième est que les politiques agricoles de réduction de la production et des stocks a été efficace au niveau budgétaire mais se révèle catastrophique pour les pays les plus pauvres. La troisième est que les marchés mondiaux de produits agricoles restent des indicateurs peu pertinents pour les décisions des agriculteurs car ils ne représentent qu'une faible part de la production mondiale. Il suffit donc d'un accident mineur pour modifier l'équilibre.

Les marchés mondiaux restent marginaux

En 2007, le monde aura produit 2,086 millions de tonnes de céréales. La totalité des exportations mondiales n'aura porté que sur 250 millions de tonnes soit 12% du total. Il s'agit du même pourcentage qu'au début du XX^e siècle. Ce-



la veut donc dire qu'aujourd'hui comme hier, la sécurité alimentaire reste un objectif important pour la majorité des pays du monde. Les échanges de céréales ont beaucoup augmenté dans la décennie 70 mais cela fait désormais 28 ans qu'ils sont restés au niveau du début des années 80 alors que dans le même temps la production totale progressait de 70%. Dans ces conditions, il n'est pas étonnant que nous ayons survalorisé l'importance de pays comme la Nouvelle Zélande et l'Australie qui sont en fait de très petits producteurs à l'échelle du monde mais du fait de la faible densité de leur population, qui exportent presque toute leur production. Cette production représente quelquefois une proportion non négligeable de ces échanges mondiaux agricoles très marginaux. L'Australie par exemple produit seulement 1 à 2% de la production mondiale de céréales. Mais une réduction de 10 millions de tonnes de blé de ses exportations représente presque 10% de ce marché mondial devenu si marginal depuis quelques années.

Faut-il laisser faire les marchés ?

Que pouvons nous conclure de ces informations ? Certains sont de plus en plus tentés par la voie de la facilité. Ces choses sont compliquées. Gardons nous d'agir et laissons faire la « loi du marché ». Désolés de les décevoir ! S'il y avait une solution pour adopter une telle stratégie, on se demande bien pourquoi les politiques de tous les

pays ne l'auraient pas adoptée depuis longtemps ! Dans toute l'histoire du monde et dans tous les pays, les gouvernements ont toujours du s'occuper de l'alimentation des citoyens. « Panem et circenses » disaient les Romains. Il faut assurer au peuple du pain et des jeux du cirque si l'on veut pouvoir gouverner en paix. Cela explique souvent les décisions politiques comme l'invasion de régions riches en céréales, l'interdiction des exportations en cas de disette ou la construction de greniers à l'abri des voleurs. Cela ne veut pas dire forcément cependant que les gouvernements étaient prêts à favoriser les agriculteurs souvent asservis ou assignés à résidence.

En fait, dans tous les pays, les hommes aspirent à pouvoir manger trois fois par jour. Or il faut toujours attendre le mois de Juillet pour récolter un nouveau grain de blé. Cet écart entre le pas de temps de la consommation et le pas de temps de la production entraîne des crises fréquentes et variées qui obligent les gouvernements à agir. Les marchés sont souvent inefficaces. Depuis Gregory King, un économiste anglais qui a écrit en 1699, nous savons que les prix des produits agricoles augmentent plus que proportionnellement à la baisse de production et l'inverse quand la production augmente. De ce fait, en cas de pénurie, cela risque d'exclure du marché solvable certains consommateurs. On peut attendre 2 ans avant de changer de voiture. On ne peut pas faire la même chose pour sa nourriture !

Les gouvernements qui n'ont

pas été attentifs à ces problèmes alimentaires ont souvent mal fini.

Quelle politique agricole pour l'avenir ?

L'effervescence actuelle sur les marchés des produits agricoles a un certain nombre d'avantages. Elle attire l'attention sur la politique agricole. On s'était habitué à l'idée que l'abondance régnait sur les marchés, que l'UE pouvait s'approvisionner à bon compte en Amérique du Sud ou en Océanie. Le problème principal était d'accompagner la fin d'un secteur en lui réservant un avenir dans le soin du paysage et des abords des villes. Bref en utilisant les agriculteurs comme jardiniers de la nature. L'enjeu actuel revient sur la production elle-même. L'alimentation des européens revient au centre du débat. Ce n'est toujours pas un problème quantitatif. Les habitants de l'UE auront toujours la possibilité d'acheter leur nourriture. Mais les crises sanitaires se multiplient. Hier la maladie de la vache folle (ESB), aujourd'hui la maladie de la langue bleue (FCO) et un certain nombre de maladies des céréales (Chrysomèle du maïs ...). De plus l'UE ne peut pas se désintéresser de la production mondiale. La concurrence entre alimentation et énergie pose un problème majeur qu'on ne peut pas résoudre en laissant agir les marchés.

Mais le principal problème révélé par la hausse spectaculaire des prix est l'avenir de notre industrie de transformation agroalimentaire. L'UE a réussi une remarquable ex-



pansion du secteur des IAA grâce à une politique de baisse mais surtout de lutte contre la volatilité des prix des produits agricoles grâce à la PAC. Cela a permis à la France et à l'ensemble de l'UE de gagner la compétition internationale sur les produits alimentaires transformés en particulier contre les USA. Si la volatilité des prix actuels se maintient, cela remettra en cause les performances actuelles de ce secteur qui reste le premier secteur industriel en France et dans toute l'Europe.

La PAC a apporté la preuve que l'on pouvait réussir à nourrir 500 millions d'habitants à haut pouvoir d'achat sur un territoire agricole deux fois moins doté en terres arables que les USA. La crise actuelle montre l'intérêt du maintien d'une politique agricole volontariste en Europe. L'UE reste en effet encore aujourd'hui le premier producteur mondial de blé et de lait.

La PAC entre l'Est et le Sud

La crise actuelle montre que même en Europe, il ne faut pas baisser la garde sur l'alimentation. Il convient donc de redonner à la PAC des objectifs clairs en matière de production agricole. Le défi sera difficile à relever car nous sommes désormais confrontés à deux difficultés supplémentaires par rapport à la situation qui prévalait après la chute du Mur de Berlin.

Le premier concerne les nouveaux pays entrés dans l'UE. L'UE à 15 ne comptait plus que moins de 6 millions d'exploitations agricoles. C'était

encore trois fois plus qu'aux USA mais ce n'était pas une différence suffisamment importante pour que l'on remette en cause le choix qui avait été fait en 1992 d'adopter une politique agricole similaire. Depuis l'adhésion des 12 nouveaux membres, la donne est complètement différente. Il y a désormais 14 millions d'exploitations agricoles dont plus de la moitié se trouvent dans trois pays, la Pologne, la Bulgarie et la Roumanie qui ne produisent que moins de 10% de la production agricole totale. La difficile restructuration de l'agriculture dans ces trois pays fait partie des objectifs incontournables de la PAC des années à venir.

Le deuxième problème concerne nos voisins de la Méditerranée. Préoccupés par l'élargissement de l'Europe à l'Est, l'UE a négligé ses relations avec les pays du pourtour méditerranéen. Or ces pays sont parmi ceux qui auront à l'avenir le plus de difficulté à assurer leur sécurité alimentaire. Le manque cruel d'eau disponible pour l'irrigation et une démographie galopante risquent de rendre difficile l'équilibre alimentaire. Cela concerne environ 250 millions d'habitants actuellement et encore plus demain. Si l'on veut stabiliser politiquement cette partie du monde, il faudra trouver des solutions convenables pour éviter les flux migratoires trop importants.

Tony Blair s'est trompé

Quand Tony Blair a fait sa déclaration péremptoire sur la PAC, il semblait traduire un

sentiment largement partagé par la majorité des milieux dirigeants européens. A peine deux ans plus tard, la crise sur les marchés des produits agricoles venait apporter un sérieux démenti à cette analyse. Aucun pays dans le monde ne peut se désintéresser de sa sécurité alimentaire. L'UE comme les USA n'ont pas à craindre la pénurie. Même si les prix augmentent, nous aurons toujours les moyens financiers d'assurer nos approvisionnements mais le risque est grand de devoir le faire au détriment de nombreuses populations pauvres dans le monde. Dans ce domaine, il importe encore plus qu'ailleurs de mettre en place des politiques efficaces pour assurer une production suffisante pour nourrir d'ici 40 ans trois milliards de personnes de plus dans le monde. Cela suppose de mobiliser des moyens et de ne pas les gâcher par des crises récurrentes. Cela nécessite une coordination des politiques agricoles au niveau régional (Pac, Alena, Mercosur...) et au niveau mondial. Aurait-on pu faire l'économie de la crise actuelle pour en prendre conscience ? Ce n'est pas sûr. Malheureusement il n'est pas certain que la prise de conscience soit réalisée. Il serait dommage d'attendre plus de catastrophes pour ce faire.

Lucien BOURGEOIS

Conseiller du Président de l'APCA pour la Prospective



CHAMBRES
D'AGRICULTURE

Rédaction : Lucien BOURGEOIS—lucien.bourgeois@apca.chambagri.fr
Réalisation : Colette RENAUD — APCA — Références et Études économiques
<http://paris.apca.chambagri.fr/repeco> — rubrique : « Publications » - « Marchés mondiaux »