

L'ÉTAT DE SANTÉ DE L'AGRICULTURE FRANÇAISE EN 2004 FACE A UN ENVIRONNEMENT QUI BOUGE

par André Neveu¹

Avant d'aborder les éléments strictement conjoncturels, il est nécessaire de rappeler les évolutions récentes du contexte politico-économique qui vont conditionner l'avenir de notre agriculture.

I – De grands bouleversements se préparent

On peut en retenir cinq qui ont pris corps ou se sont confirmés au cours de l'année 2004. Ce sont :

1 – La réforme de la PAC

C'est évidemment l'événement principal de la période en cours.

Les textes de référence :

- l'accord de Luxembourg du 26 juin 2003 portant adoption de la réforme par le Conseil des Ministres de l'Union Européenne,
- le règlement du Conseil du 29 septembre 2003 fixant les dispositions générales de la réforme et le régime du paiement unique,
- les règlements (CE) 21 avril 2004 sur les modalités d'application du régime de paiement unique et sur les modalités d'application de la conditionalité et de la modulation des aides,
- les décrets d'application français. Les premiers qui traitent de l'écoconditionalité ont été publiés seulement en décembre dernier.

La réforme elle même comporte 3 aspects principaux :

- les aides directes aux producteurs sont maintenues, mais totalement ou partiellement dissociées (découplées) de la production. Chaque agriculteur recevra des droits à paiement unique (DPU),
- les aides sont versées sous conditions du respect de normes relatives à l'environnement, à la sécurité alimentaire et au bien être animal,
- les aides sont modulées, c'est à dire vont diminuer progressivement (5% par an) d'ici 2007. Les économies dégagées serviront à renforcer le 2^{ème} pilier de la PAC.

Les gouvernements disposent d'une assez grande marge de manœuvre pour le choix des modalités pratiques d'application de la réforme et pour sa date de mise en œuvre. Celle-ci peut s'effectuer en 2005, 2006 ou 2007. La France a choisi l'année 2006. La séance académique du 19 janvier 2005 sera consacrée à une comparaison des solutions adoptées ou envisagées dans différents pays européens.

¹ Membre de l'Académie, ancien adjoint au Directeur de l'Agriculture et des Collectivités locales de la Caisse nationale de crédit agricole.

Certes la nouvelle réforme n'aura pas, sur le plan financier, d'effets catastrophiques pour les agriculteurs. Mais le découplage entre les aides et la production va conduire à revoir profondément de nombreux dispositifs réglementaires ou même législatifs qui avaient constitué le cadre à l'intérieur duquel l'agriculture française s'est modernisée depuis un demi siècle. Je veux notamment parler de la loi sur le fermage et le métayage de 1945 et des lois d'orientation de 1960-1962, ainsi bien entendu que des multiples textes d'application.

2 – La réforme du règlement “ sucre ”

Elle est devenue urgente. En effet, à l'initiative des grands pays producteurs de canne à sucre (Brésil, Australie et Thaïlande), l'Union Européenne a fait l'objet d'une mise en cause à l'OMC suivie d'un panel la condamnant (octobre 2004). La Commission a certes fait appel. Néanmoins, elle a pris les devants et proposé une réforme fondamentale du régime sucrier européen. Celle-ci prévoit une forte baisse des prix intérieurs (quota A), en partie seulement compensée (60%) pour les producteurs par des aides budgétaires. Il est également à prévoir des difficultés pour maintenir le régime préférentiel dont bénéficient les exportations des pays ACP.

En raison de la réduction inévitable de la production européenne, cette future réforme devrait logiquement conduire à une concentration des usines dans les pays européens les plus compétitifs. Mais selon quelles règles, à quel coût et au profit de quels pays ?

Or de nombreux producteurs ont dû s'endetter lors de la fusion de la coopérative Union SDA et de Beghin-Say pour constituer le groupe Tereos. Sans doute, la majorité des producteurs peut encore consentir quelques sacrifices supplémentaires. Mais il y a des limites que les grands pays producteurs de canne à sucre sont bien décidés à dépasser.

3 – L'avancée des négociations à l'OMC

Bloqué à Cancun en raison d'une opposition des pays du G20 aux propositions de l'Union Européenne et des États Unis, le processus de Doha a été relancé l'été dernier à Genève. Un compromis un peu ambigu a été trouvé. La négociation sur le fond va donc reprendre et devraient aboutir à Hong-Kong avant la fin de l'année 2005.

Les principaux points de l'accord de Genève portent sur :

- la réduction par tranche annuelle, puis l'élimination des restitutions à l'exportation,
- l'élimination des crédits à l'exportation de plus de 6 mois,
- la disparition des pratiques des entreprises commerciales d'État (par exemple en Australie et en Nouvelle Zélande) conduisant à une distorsion des échanges,
- le respect des disciplines imposées à l'aide alimentaire.

Par ailleurs, l'accord préconise une ouverture accrue de l'accès au marché avec une diminution progressive des droits de douanes. La réduction des soutiens internes a également été à l'ordre du jour. Mais il semble que les aides accordées aux agriculteurs européens dans le cadre de la PAC réformée ne soient pas, pour l'instant, mises en cause.

Enfin les États Unis et les pays producteurs de coton ont négocié ensemble de manière bilatérale. Il est difficile d'affirmer que cette négociation aboutira à un accord donnant réellement satisfaction aux producteurs des pays en développement.

4 – L'élargissement de l'Union Européenne à 10 nouveaux membres

Il est effectif depuis mai 2004. À ce jour, les effets sont relativement faibles tant en matière budgétaire (en raison de la longue période de transition prévue) que dans le domaine des échanges agricoles car l'ouverture des frontières est trop récente. Mais au fil des années, il n'en sera sans doute plus de même. Les modifications budgétaires vont prendre de l'ampleur et les échanges vont se multiplier, conduisant à des baisses de prix de marché, voire à des délocalisations de production.

L'implantation récente de grandes entreprises agroalimentaires dans les PECO va permettre à ces pays de moderniser leur outil de production agricole. Certains secteurs vont devenir compétitifs et vont chercher des débouchés en Europe de l'Ouest. En revanche, une amélioration des pouvoirs d'achats dans ces pays devrait faciliter nos exportations de produits à forte valeur ajoutée.

5 – La baisse programmée du Dollar

L'évolution de la valeur relative des monnaies est la grande inconnue de ces prochaines années. C'est aussi une opération à haut risque. Néanmoins, les déficits budgétaires et commerciaux des États Unis, qui sont abyssaux, conduisent les économistes à pronostiquer la poursuite de la baisse de la valeur de la monnaie américaine et donc un renforcement de celle de l'euro. S'il en est bien ainsi et si cette situation se pérennise, les exportations françaises sur les pays tiers, déjà fragilisées aujourd'hui, auraient beaucoup à redouter.

Dans les années qui viennent, ces différents éléments de politique agricole auront à l'évidence, des impacts très importants sur l'ensemble de l'agriculture et des IAA françaises. Moins aidées, soumises à des variations de prix plus erratiques, nos exploitations et nos entreprises devront pourtant être plus compétitives et commercialement plus ambitieuses. Les structures d'exploitations vont être remises en cause et pour les IAA, la recherche de marchés extérieurs deviendra prioritaire.

II – En 2004, des résultats médiocres malgré de très bonnes conditions climatiques

Les conditions climatiques de l'année passée ont été parfaitement normales voire excellentes. Or au fil des mois et pour des raisons diverses, les secteurs plus ou moins en difficulté ont été sensiblement plus nombreux qu'au cours des années passées. Cela ne manque pas d'être inquiétant pour l'avenir.

1 – De bonnes récoltes de céréales et d'oléagineux, mais des prix à nouveau en baisse

Après les mauvais rendements céréaliers de 2003, l'année 2004 a connu un redressement spectaculaire. Mais, après les hausses de 2003, les prix ont fait le mouvement inverse, et même un peu plus, puisque les cours des principales céréales sont inférieurs à 10 euros par quintal. Il en est de même pour les oléagineux (à l'exception du tournesol) et les tourteaux malgré les achats massifs de soja de la Chine.

2 – La pression des industriels sur le prix du lait

Les très dures négociations du printemps entre producteurs, industriels et coopératives ont abouti le 2 septembre 2004 à un compromis relativement satisfaisant pour les différentes parties. La baisse des prix à la production qui est forte, sera approximativement compensée par les nouvelles aides communautaires. Il est cependant difficile aujourd'hui d'évaluer les conséquences précises de cet accord prévu pour 3 ans sur les revenus des éleveurs. Pour 2004, les cours se sont maintenus en raison d'une baisse de la production.

3 – L'embellie pour les viandes bovine et ovine

Les éleveurs ont bénéficié d'une conjoncture temporairement favorable avec des prix en hausse. Cette situation résulte d'un tassement de la production. Mais à terme elle présente deux inconvénients : la consommation des ménages en viandes rouges a diminué et les importations ont augmenté, l'un et l'autre phénomènes constituant des menaces pour l'avenir de nos productions nationales.

4 – Porcs et volailles : la concurrence s'intensifie

Elle provient tant de nos concurrents traditionnels de l'Union Européenne (Danemark, Pays Bas, Espagne) que des pays tiers (Brésil). En 2004, les producteurs avicoles français ont perdu des parts de marché à l'exportation, mais les producteurs de porc en ont quelque peu gagné sur les PECO et les pays asiatiques. Au total, des revenus qui se maintiennent (sauf pour les œufs) mais ne permettent pas de regagner le terrain perdu.

5 – Menace sur les vins de qualité

Les résultats de l'année 2004 ne sont pas significatifs car ils comptabilisent des stocks importants dont on ignore le devenir. En effet, la mévente des vins de qualité (hors Champagne et très grands crus) s'est amplifiée en 2004 en raison de la diminution de nos exportations, tant en prix qu'en volume, sur nos marchés traditionnels (-7,9% en valeur). Face à cette crise qui est profonde et structurelle, les professionnels et les Pouvoirs publics réfléchissent à différentes solutions pour redresser une situation extrêmement préoccupante. Mais les controverses s'amplifient et certains professionnels s'attendent au pire !

6 – Médiocres résultats pour les fruits et légumes

Comme toujours, les situations diffèrent considérablement selon les productions. Dans l'ensemble, les résultats sont plutôt corrects pour les fruits et mauvais pour les légumes. Car face à une demande limitée, les importations ont fortement tiré les prix à la baisse. Surtout pour de nombreuses espèces fruitières comme les poires ou les cerises, les superficies plantées diminuent régulièrement et inexorablement.

7 – Un niveau de charges qui reste élevé

L'envolée du prix du pétrole n'a pas encore eu un impact très significatif sur les revenus. Ce sont plutôt les achats d'aliments du bétail qui ont progressé à la suite de la sécheresse de l'année 2003. Surtout, et malgré les incertitudes sur l'avenir, les chefs d'exploitations continuent d'investir en matériel à un rythme rapide et aussi de s'endetter auprès des banques. Or trop d'exploitations sont maintenant suréquipées ce qui alourdit dangereusement les coûts de production et constitue un réel handicap pour le futur.

8 – Un solde des échanges agroalimentaires qui ne croît plus

L'agriculture française ne semble plus bénéficier d'une situation aussi favorable que par le passé. Si les échanges continuent de bien se développer sur l'Union Européenne, les exportations sur les pays tiers marquent le pas et les importations s'accroissent dangereusement. Certes, le solde des échanges extérieurs agroalimentaires se comporte mieux que celui des autres secteurs économiques. Néanmoins depuis 1997, il n'augmente plus, bien au contraire (plus de 10 milliards d'euros en 1997, au mieux 8 en 2004)

9 – Globalement des revenus en forte baisse

Depuis 1999, les revenus des agriculteurs en terme réel se tassent un peu plus chaque année. En raison de l'accentuation de la baisse des prix (-7,8%), le phénomène s'accélère en 2004 (-6,7% du revenu net d'entreprise par actif non salarié). L'agriculture française semble être entrée dans une zone de turbulences dont on ignore le dénouement.

Cette chute des revenus due à la baisse des prix et à la multiplication des difficultés sectorielles observées en 2004 est inquiétante. Elle pourrait bien correspondre à l'amorce d'une situation qui risque de s'aggraver encore si l'on se rappelle les bouleversements qui s'annoncent. Nous devons donc nous interroger sur leur impact réel lorsqu'ils entreront pleinement en application ainsi que sur les moyens envisagés pour en atténuer les effets.

III – Comment préparer l'avenir ?

Constatons déjà que les deux voies de développement qu'ont privilégiées les agriculteurs français depuis plusieurs décennies s'avèrent l'une et l'autre de plus en plus problématiques.

La première vise à un accroissement de la productivité du travail grâce à l'intensification et à l'agrandissement. Elle se heurte aujourd'hui aux baisses de prix de marché alors que les coûts de production demeurent élevés. Sa viabilité reste subordonnée à l'octroi d'importantes aides communautaires et à une nouvelle accélération des concentrations, notamment dans les secteurs des productions de base. Cette accélération est réelle (pour l'ensemble de la France, le taux de diminution du nombre des exploitations est de -3,9% par an depuis l'année 2000, avec en 2003 566 000 exploitations dont seulement 355 000 exploitations dites professionnelles). Outre ses inconvénients, sur l'installation des jeunes en particulier, cette concentration des exploitations sera-t-elle suffisante ? L'exemple des États Unis nous permet d'en douter.

La deuxième voie passe par la recherche de la valeur ajoutée que procurent les produits de qualité. Ce choix, bien adapté à la demande intérieure et à celle de nos proches voisins, semble plus difficilement compatible avec l'ouverture générale des marchés, l'éloignement croissant des consommateurs et les actions marketing de grande envergure.

Il reste la voie de la pluriactivité du ménage ou du chef d'exploitation qui contribue à accroître et à sécuriser les revenus familiaux grâce au caractère composite des ressources.

Dans ce contexte, l'agriculture française sera-t-elle effectivement capable de rebondir pour continuer de tenir une place de premier plan, tout en assurant des revenus corrects à ses producteurs ? Il est impératif et urgent qu'elle s'en donne les moyens.

La priorité est bien sûr de mettre en œuvre la réforme de la PAC dans les meilleures conditions possibles. Mais il faut aussi réduire les fragilités, en particulier celles qui vont apparaître du fait des modifications de la politique agricole de ces prochaines années et éliminer les rigidités afin que le potentiel des exploitations agricoles françaises puisse s'épanouir efficacement.

Les moyens disponibles ou en préparation:

– **La charte de l'environnement**

Adoptée après de vives discussions notamment sur le principe de précaution, elle n'a pas vocation à avoir un impact direct sur la compétitivité de notre agriculture.

– **Une loi de modernisation fixant un nouveau cadre législatif pour l'entreprise agricole**

Le projet a été lancé au cours de l'été 2004.

L'Académie a été saisie d'une demande d'avis par le Ministère de l'Agriculture. Dans sa réponse, elle considère que l'agriculture française a beaucoup plus besoin d'une loi d'adaptation à son nouvel environnement que d'une loi de modernisation à proprement parler. Au cours de l'automne, les travaux se sont poursuivis dans les régions. Le projet de loi devrait être présenté au Parlement en 2005. Mais il est encore trop tôt pour en présenter les grandes lignes.

– **Un mécanisme de gestion de crise et notamment de réduction des aléas de marché**

Depuis plusieurs années des réflexions sur la mise en place d'un système d'assurances récoltes ont été conduites. Un nouveau mécanisme de protection contre les calamités naturelles verra le jour avec la participation des compagnies d'assurances. Une ligne budgétaire (modeste) a d'ailleurs été prévue dans le budget 2005. Ce sujet fera l'objet d'une séance de l'Académie le 2 février 2005.

– **Le redoublement des efforts pour réduire les coûts de production**

L'État peut y participer, par exemple en allégeant les impôts fonciers qui bloquent toute tentative d'extensification. Mais l'essentiel de l'effort est entre les mains des agriculteurs eux mêmes qui doivent s'efforcer de comprimer tous les postes de dépenses.

Or après la réforme de la PAC de 1992, les agriculteurs ont bénéficié pendant plusieurs années d'un contexte de marchés internationaux très favorable. Après celle de 1997, ils ont sensiblement réduits leurs intrants. Ils doivent maintenant s'attaquer aux charges générées par le matériel agricole. Car on observe que beaucoup d'agriculteurs sont suréquipés en matériel. C'est un ensemble de postes qui pèse lourd sur les coûts de production. Le recours à des CUMA ou à des entreprises de travaux agricoles, les regroupements de moyens ou simplement l'agrandissement des exploitations permettraient déjà une réduction tout à fait significative des coûts d'exploitation. Peut-être conviendrait-il aussi de revoir les facilités que procure le système actuel d'amortissement dégressif ?

En étant contrainte de s'ouvrir plus largement sur les marchés internationaux, l'agriculture française doit se préparer à des lendemains difficiles. Car ses fragilités qui sont réelles, ont jusqu'ici été largement occultées par les multiples interventions des pouvoirs publics et par une politique européenne longtemps généreuse. Tout doit donc être fait pour que les forces de notre agriculture, elles aussi incontestables, puissent rapidement se concrétiser. Or il n'apparaît pas évident que les moyens envisagés à ce jour suffisent à assurer cette nouvelle et nécessaire impulsion.