

**DISCOURS DU
DIRECTEUR GENERAL DE L'ONIC
A L'OCCASION DU 60^{ème} ANNIVERSAIRE DE L'ONIC**

Messieurs les Présidents,
Mesdames, Messieurs

Si l'on nous demandait à brûle-pourpoint à combien se monte aujourd'hui la production totale de céréales dans le monde, riz inclus, bien peu d'entre nous seraient en mesure de répondre.

La réponse tient en un chiffre rond, et impressionnant : 2 milliards de tonnes.

Depuis le début des années 30, décennie marquante s'il en est car elle a vu la naissance du Canadian Wheat Board et de notre Office, cette production a été multipliée par 4, le véritable décollage n'intervenant toutefois qu'à l'aube des années 50.

En ce jour, à l'occasion de la célébration du soixantième anniversaire de l'ONIC, il me paraît intéressant d'évoquer avec vous les grandes étapes qui ont marqué l'évolution des marchés céréaliers mondiaux. Une approche globale, toutes céréales confondues, présenterait l'inconvénient de gommer un certain nombre d'évolutions significatives qui se sont fait jour au fil des années.

Aussi limiterai-je mon propos au blé, céréale mythique par excellence.

Au-delà du lyrisme de circonstance, pourquoi le blé ?

C'est bien sûr la céréale la plus importante dans le monde, tant en termes de volume que d'intérêt stratégique.

C'est également la principale espèce cultivée dans la Communauté avec près de la moitié du total. Cette proportion dépasse même les 50 % en France.

C'est aussi la céréale pour laquelle le ratio marché mondial/production présente le rapport le plus élevé.

Le marché mondial du blé est enfin plus que tout autre le champ clos où s'affrontent depuis 3 décennies et avec la plus grande âpreté les ambitions des grands exportateurs mondiaux comme nous aurons l'occasion de le voir dans la première partie de mon exposé.

Cette première partie sera suivie d'un bilan de la situation actuelle dans la Communauté notamment suite à la réforme de la PAC.

Enfin j'essaierai de dégager quelques pistes de réflexion quant à l'avenir de la céréaliculture européenne.

PREMIERE PARTIE : LE PASSE

L'EVOLUTION DU MARCHE MONDIAL DU BLE DEPUIS 1936

- **A - 1936 - 1970**

En 1936, la production mondiale de blé représentait environ 150 MT et les échanges mondiaux 15 MT.

La guerre une fois terminée, il faut attendre la fin des années 50 pour voir la production dépasser les 250 MT et les échanges mondiaux frôler les 40 MT. Au cours des années 60 la production et les échanges progresseront de façon plus soutenue pour atteindre respectivement en 1970, 310 MT et 55 MT.

- **B - Les années 70 : la menace de l'Arme Alimentaire**

Les années 70 marquent un tournant dans l'évolution céréalière mondiale. Cette décennie se caractérise par un fort accroissement des besoins du fait notamment de la croissance démographique dans les pays du Tiers-Monde. La production s'adapte progressivement et passe de 310 MT à 440 MT. Les échanges connaissent une véritable envolée ; ils augmentent de 40 MT pour atteindre 95 MT en 1980/81.

Du côté de **l'offre**, les principaux acteurs du marché sont les Etats-Unis, le Canada, l'Australie, la Communauté Européenne n'est que faiblement exportatrice avec une part de marché aux alentours de 10 %.

Du côté de **la demande** les pays acheteurs (essentiellement PVD et Pays du bloc communiste) disposent, en cette période marquée par le "choc pétrolier" et la tension sur les matières premières, des revenus tirés de certaines de ces mêmes matières premières. Par ailleurs l'URSS s'est

lancée dans la production de viande ce qui dope la consommation de céréales, blé compris.

Dans un contexte où la production ne répond pas immédiatement à l'accroissement de la demande, les prix mondiaux des céréales et du blé en particulier s'envolent vers des sommets inégalés entre 1973 et 1975. Ils redescendent ensuite mais ne retomberont jamais au niveau d'avant 1973. Les importations massives de l'URSS et de la Chine conjuguées à une spéculation générale sur les matières premières constituent l'élément moteur de cette flambée des cours.

L'embargo sur le pétrole de 1973 va par contrecoup susciter chez certains des exportateurs de grains la tentation de "L'ARME ALIMENTAIRE". Les Américains feront d'ailleurs à 3 reprises usage de cet instrument (embargo sur le soja et embargo sur le blé contre le Chili en 1973, embargo contre l'URSS en janvier 1980).

Pour se prémunir contre ce risque les grands pays acheteurs chercheront à obtenir des garanties de fourniture pluriannuelle de céréales : ce sera la grande époque des ACCORDS A LONG TERME que passeront les Etats-Unis, le Canada, l'Australie et l'Argentine avec la Chine, l'URSS et la Pologne.

L'embargo américain contre l'URSS, coupable d'avoir envahi l'Afghanistan, montrera les limites des Accords à Long Terme.

- **C - LES ANNEES 80 - La compétition des grands exportateurs**

L'embargo américain de 1980/81 brisera la dynamique des échanges internationaux de blé. Le marché passera rapidement dans les mains des acheteurs et l'on assistera à de profondes mutations dans la structure des échanges.

- L'URSS cherchera à être moins dépendante des Etats-Unis. Elle découvrira l'origine communautaire et particulièrement française : elle s'engagera avec la France en 1982 dans un accord triennal de fourniture de 3 à 5 MT de blé par an. Cet accord, reconduit à plusieurs reprises sera respecté scrupuleusement jusqu'en 1990/91.

- L'accord URSS - FRANCE sera un élément déterminant dans l'évolution de la céréaliculture communautaire : c'est à l'abri de cette garantie de débouché que la production et les exportations céréalières de la CEE pourront croître de façon spectaculaire.

Ainsi, entre 1982 et 1990, la production de blé de la CEE passera de 60 MT à 80 MT, l'adhésion de la Péninsule Ibérique n'intervenant que de manière marginale dans cet accroissement.

Dans le même temps la part de marché mondial détenue par la Communauté, **soutenue par une politique volontariste en matière d'octroi de restitutions**, passera de 16 % à 22 % alors que celle des USA régressera, tombant de 42 % à 31 %.

- La crise économique engendrée par le second choc pétrolier et la chute corrélative des prix des matières premières précipiteront les PVD dans de graves problèmes de solvabilité.

Cette crise de solvabilité, qui ira croissant tout au long des années 80 et se poursuivra dans la décennie suivante va conduire les pays exportateurs à modifier leur comportement et à se livrer une concurrence effrénée. Celle-ci sera d'autant plus vive que **la production mondiale continue à croître fortement** au cours des années 80, passant de 440 MT en 1980 à 590 MT en 1990.

Pour soutenir leurs exportations, les Etats-Unis vont s'appuyer sur une politique massive de **crédits (crédits GSM)**, puis sur une politique de subvention en lançant dans le cadre du nouveau FARM BILL de 1985 le Programme BICEP. Ce programme sera ensuite relayé, à partir de 1990, par l'EEP (Export Enhancement Program).

Le BICEP/EEP, initialement conçu comme un contre-feu à la politique d'exportation de la Communauté, considérée comme agressive et déloyale par Washington, consacre le retour des subventions à l'exportation américaines ("bonus") que les Etats-Unis avaient abandonnées en 1973.

La guerre des subventions, qui atteindra son paroxysme en 1986/87 avec des restitutions de l'ordre de 130 Ecus/tonne n'aura aucun effet positif sur les échanges céréaliers. **En effet le marché mondial du blé marquera un palier pendant toute cette décennie après la forte hausse des années 70** : il restera confiné à l'intérieur d'une fourchette comprise entre 90 et 100 MT.

La stagnation du commerce international s'accompagnera d'une forte dégradation de la part des ventes non subventionnées : de 70 % environ au début de la décennie, elle tombera à 20 % à l'orée des années 90.

- **D - LES ANNEES 90 - Vers un marché plus libéral**

Les années 90 débiteront en termes de production sur un record historique. L'on assistera également à la poursuite de la crise de solvabilité qui frappe une part toujours croissante des importateurs de blé. Les PVD seront rejoints par les pays de l'Est et par l'URSS.

La plupart de ces pays vont devoir recourir à l'aide du FMI et de la Banque Mondiale. En échange d'une aide financière ils devront libéraliser leur économie.

Cette obligation conduira à une profonde mutation du marché mondial :

Elle entraînera la disparition progressive du monopole d'importation des Centrales d'achat étatiques (Russie, Egypte, Maroc ...). Ces centrales d'importation devront désormais coexister avec des sociétés privées, davantage à l'écoute des besoins des acheteurs. Certaines de ces sociétés, comme au Maroc, peuvent d'ailleurs être l'émanation directe des meuniers.

Une telle évolution ne doit pas être sous-estimée : elle signifie que les acheteurs seront mieux à même d'exprimer leurs spécifications qualitatives. Pour la filière française d'exportation cela implique la nécessaire prise en compte de ces demandes au travers d'une meilleure définition qualitative de notre offre.

A partir de 1994, le marché se retournera progressivement pour déboucher en 1995/96 sur une flambée des prix mondiaux encore dans toutes les mémoires, qui conduira certains pays comme la Chine à revenir à des Accords de Livraison à Moyen Terme.

Au-delà des problèmes climatiques qui ont affecté la production, cette situation nouvelle est due essentiellement à 2 éléments :

- ⇒ La contraction spectaculaire des stocks mondiaux, due en partie à la réforme de la PAC qui a réduit la production et surtout a relancé la consommation intérieure.
- ⇒ Le retour en grâce des matières premières auprès des "spéculateurs" notamment des fonds de pensions américains qui ont amplifié la hausse des cours.

DEUXIEME PARTIE : LE PRESENT

• **A - L'UNION EUROPEENNE AU CARREFOUR DE DIVERSES CONTRAINTES**

La céréaliculture de la France et de l'Union Européenne est engagée depuis 1993 dans un processus continu d'adaptations qui constituent autant de chocs pour les agriculteurs et la filière.

1. Cette évolution est due pour une large part à **la Réforme de l'Organisation Européenne de Marché pour les Céréales (93)**

L'objectif assigné à cette réforme était triple :

- limiter l'accroissement de la production et des coûts de soutien
- favoriser la "reconquête du marché intérieur européen"
- rapprocher les prix communautaires de ceux du marché mondial.

Pour y parvenir :

- les prix de soutien européen ont été baissés en 3 ans de 30 à 50 % selon les céréales
- le prix de soutien a été uniformisé dès la première année de manière à favoriser la substitution entre les céréales
- les producteurs doivent, pour bénéficier des aides directes, retirer de la production une partie de leurs surfaces consacrées aux céréales et aux oléo-protéagineux. C'est l'introduction de la Jachère.

2. Le contexte a également évolué, du fait de **l'avènement du Marché Unique Européen**, le 1er janvier 1993. Cette nouvelle étape, en supprimant les dédouanements aux frontières intérieures des différents Etats-Membres et en libéralisant les transports, a abaissé de façon importante les coûts d'acheminement des marchandises et rendu le marché intérieur de la Communauté plus fluide, et plus concurrentiel.

3. Enfin, depuis juillet 1995, l'Union a dû adapter sa réglementation, notamment en matière de commerce extérieur, aux dispositions de l'Accord de Marrakech. La Communauté a dû améliorer l'accès de son marché aux importations de céréales.

En matière d'export elle a dû accepter la diminution progressive (- 21 % en 6 ans) de la part de ses ventes subventionnées.

• **B - QUEL BILAN TIRER AUJOURD'HUI DE LA REFORME DE LA PAC ?**

1. Les objectifs visés par la réforme ont été atteints, voire même dépassés

La réforme de la PAC s'est montrée d'une redoutable efficacité :

- La PRODUCTION CEREALIERE, qui évoluait depuis le début des années 1990 sur un rythme de 185 MT (15 Etats-Membres) a diminué fortement avec la complicité des éléments climatiques, tombant à 175 MT environ en 1994 et 1995.

La production de blé tendre a peu régressé alors que celle d'orge reculait fortement. Le maïs a relativement bien résisté.

- Les STOCKS PUBLICS qui étaient de 33 MT à la veille de la Réforme, c'est-à-dire au 30 juin 1993, sont tombés à 6 MT au 30 juin 1995 et à 3 MT à la fin de la 3ème campagne de Réforme.

- La reconquête du marché intérieur est un succès : en France par exemple les utilisations de céréales par les industriels fabricants d'aliments du bétail ont augmenté de près de 50 % en 3 ans, passant de 5,6 MT à 8,3 MT.

Une telle évolution est due pour une large part à la baisse des prix institutionnels décidée dans le cadre de la Réforme. Toutefois des éléments extérieurs ont également joué comme le prix élevé des protéines ou le développement de la consommation de manioc thaïlandais dans le Sud-Est asiatique.

- Reconquête du marché intérieur signifie également reconquête de parts de marché à l'intérieur de la Communauté.

Dans ce domaine aussi la progression a été sensible. De 16,2 MT en 1992/93 les livraisons à nos partenaires sont passées à 17,8 MT en 1995/96, soit une hausse de 9,5 %. Pour le blé tendre cet essor est encore plus marquant puisque l'augmentation a été de plus de 25 % (8,6 MT contre 6,9 MT).

- Les EXPORTATIONS sur PAYS TIERS ont subi le contrecoup du succès de la Réforme : on peut même dire que celle-ci est victime de son succès. En effet le disponible exportable a été réduit à sa plus simple expression. La Communauté a dû réduire sensiblement ses exportations en 1994/95. Ce mouvement s'est amplifié en 1995/96 à tel point que l'Union Européenne n'a pas pu, et de loin, atteindre le niveau d'exportation conquis de haute lutte au GATT.

2. Les autres effets de la réforme

La réforme a généré une modification du comportement des producteurs :

- ⇒ Les céréaliculteurs ont cherché à mieux maîtriser leurs coûts et à réaliser des économies en matière d'intrants.
- ⇒ Ils ont aussi adapté leur comportement vis-à-vis du marché : les livraisons aux Collecteurs se sont décalées dans le temps et les mises en dépôt se sont fortement développées.
- ⇒ Les prix de marché n'ont pas intégralement répercuté la baisse des prix réglementaires du fait de la réduction de l'offre communautaire.
- ⇒ Dernier point à signaler : la baisse du chiffre d'affaires des Organismes Stockeurs a entraîné le renforcement du mouvement de concentration des organismes.

TROISIEME PARTIE : LE FUTUR

Comme on le voit la céréaliculture française française et européenne a su répondre aux défis de la première moitié des années 90.

Elle doit cependant aborder d'importantes échéances comme la renégociation des accords du GATT ou l'adhésion des PECO qui interviendront à l'aube des années 2000. Son principal concurrent, les USA, a déjà, par le biais du FAIR ACT mis en place les mécanismes qui le conduiront au-delà de l'an 2000.

A - LES EFFETS POTENTIELS DU FAIR ACT -

La nouvelle loi agricole américaine rompt avec un système d'organisation vieux de 63 ans. Le soutien n'est plus lié aux volumes produits et aux productions choisies par les agriculteurs. La notion de prix indicatif disparaît de même que celle de paiement compensateur et de jachère.

Il est frappant de constater que les Etats-Unis semblent en avance d'une réforme par rapport à l'Union Européenne.

Celle-ci vient à peine d'adopter le schéma jachère/paiements compensatoires que les USA l'abandonnent pour avancer sur la voie du découplage et de la réduction du soutien.

Le FAIR ACT, s'il est appliqué dans toute sa rigueur, va amener une diminution sensible du soutien à l'agriculture américaine.

Le montant moyen des aides forfaitaires aux agriculteurs sur la période 1996-2002 devrait baisser de 8% par rapport à la moyenne des 7 années précédentes.

La suppression de la jachère obligatoire et les assouplissements apportés à la jachère environnementale de longue durée vont vraisemblablement entraîner une relance globale de la production de grains (céréales et oléoprotéagineux).

Cet élément, conjugué au fait que chaque production ne sera plus désormais canalisée par des programmes de soutien fondés sur des références historiques, favorisera les substitutions entre productions en fonction des "signaux du marché".

L'imprévisibilité des assolements risque de rendre les marchés plus incertains et d'amplifier la volatilité des cours.

Il faut s'attendre à de plus fortes amplitudes de prix : les signaux du marché inciteront les agriculteurs à se tourner massivement vers les productions les plus rémunératrices : les cycles excédents/pénurie seront plus marqués alors que la suppression du gel et du stockage de longue durée à la ferme privera l'USDA d'un instrument de lissage des cycles d'abondance.

Au plan du commerce extérieur l'USDA continuera à disposer d'instruments de gestion des prix et des exportations redoutables ("loan rate" susceptibles d'être abaissés, "marketing loan", EEP, crédits GSM).

B - COMMENT LA COMMUNAUTE PEUT ELLE REAGIR ? -

1 - Elle doit tout d'abord prendre conscience de ses atouts. L'atout le plus important est à mon sens la compétitivité de ses grandes zones de production qui n'ont pas à rougir, en la matière, de la comparaison avec les Grandes Plaines américaines. les études annuelles établies par l'ONIC montrent qu'au cours de la période 1985/1995 les coûts de revient de la tonne de blé dans le Bassin parisien n'ont été qu'à une seule reprise supérieurs à ceux des Etats-Unis.

Dans le même ordre d'idées le graphique ci-joint montre clairement les capacités de progression des rendements français par rapport aux rendements américains.

2 -La Communauté doit ensuite identifier clairement les enjeux majeurs qui vont se présenter à elle dans les années qui viennent.

- Ces enjeux sont d'abord de nature budgétaire. Le budget communautaire fonctionne dans un cadre financier pluriannuel défini pour la première fois en 1988 et reconduit en 1993. La renégociation de la Ligne Directrice Agricole en 1999 donnera certainement lieu à des tentatives de réduction du soutien accordé à l'agriculture au profit du développement d'autres secteurs.
- Autre échéance : l'Accord de Marrakech valable pour 6 ans prendra fin pour l'agriculture en 2000/20001. Il est d'ores et déjà prévu qu'un nouveau cycle de négociations sera engagé avant cette date. La Communauté sera alors soumise aux pressions visant à l'amener à prendre de nouveaux engagements en matière de réduction des subventions à l'exportation et des soutiens.

A cet égard les Etats-Unis qui ont prévu dans le Fair Act un découplage qui fait passer leurs aides dans la "Boite verte" et une baisse des aides supérieure aux engagements contractés au GATT en 1995 seront en position de force pour exiger des efforts similaires de la part de leurs partenaires.

- Autre défi qui se profile à l'horizon : l'adhésion des PECO. Ces pays ne constituent pas, pour l'heure, des concurrents redoutables dans la mesure où leur production ne regagne que lentement le terrain perdu depuis 1989. Ils n'en soulèvent pas moins à terme la question d'une évolution de la Politique Agricole Commune.

En effet l'extension à ces Etats, sur les bases actuelles, du système d'aide communautaire grèverait lourdement le budget de l'Union dans un contexte s'orientant plutôt vers une réduction des soutiens. De même la reprise du niveau de prix européen tel que nous le connaissons actuellement aurait un effet stimulant sur la céréaliculture de ces pays.

3 - La Communauté évolue actuellement dans un cadre réglementaire stabilisé. C'est là l'un des principaux acquis de la réforme de la PAC. Elle doit impérativement mettre à profit cette période pour s'interroger sur les options possibles.

- Le maintien du système actuel

Les tendances établies à l'aide du modèle MONIC montrent qu'à l'horizon 2000, l'équilibre du bilan communautaire ne serait obtenu qu'au prix d'une jachère additionnelle sévère. Bien sûr ces chiffres qui ne constituent en aucun cas une prévision doivent être relativisés. Il faut prendre en compte les aléas climatiques. Les incorporations de céréales dans l'alimentation animale peuvent progresser. De même l'Union Européenne pourrait utiliser les droits d'exportations

supplémentaires générés par la non utilisation du plafond d'exportation GATT de 95/96. Il n'en reste pas moins que la poursuite du système actuel se traduit, à terme, par une limitation de plus en plus stricte du volume de production communautaire.

- L'élargissement des débouchés : face à l'option malthusienne qui vient d'être évoquée cette approche paraît doublement justifiée.

La reconquête du marché intérieur n'est pas achevée : les importations de PSC dans la Communauté Européenne représentent encore plus de 18 MT, et constituent par là même un débouché potentiel très important pour les céréales communautaires.

Le marché mondial du blé est, de l'avis convergent des grandes organisations internationales et de l'USDA, promis à une nouvelle expansion après la stagnation des 15 dernières années : la Banque Mondiale table pour 2010 sur des échanges de 139 MT contre 90 MT actuellement.

L'USDA pour sa part est plus prudent : il limite ses projections à 2005 mais prévoit une croissance significative des échanges de blé (112 MT en 2000, 126 MT en 2005).

L'Union Européenne peut avoir sa part de cet accroissement. Elle en a le droit et je dirais même le devoir. De par sa situation dans une zone climatique stable, à la différence de ses grands concurrents, elle constitue un facteur d'équilibre du marché mondial. Toutefois, face aux contraintes budgétaires et diplomatiques qui pèsent sur son avenir, elle ne pourra remplir ce rôle que si elle continue à jouer la carte de la compétitivité. La France, j'en suis convaincu, a des atouts incontestables pour être à la hauteur de ce nouvel enjeu.

Je vous remercie de votre attention.