

## Quelle agriculture européenne au 21<sup>ème</sup> siècle ?

L'agriculture est un enjeu de société et concerne tous les citoyens. Quelle vision globale de l'activité agricole les Européens veulent-ils défendre dans la mondialisation ? Alors que la phase préparatoire de la révision de la PAC (politique agricole commune) est engagée, quelles sont les grandes lignes des réformes envisageables pour répondre aux défis alimentaire, social, environnemental ? La Maison de l'Europe de Paris (MEP) a réuni le 13 janvier 2010 **Pierre Bascou**, chef d'unité Analyse économique de l'agriculture de l'UE à la Direction générale de l'Agriculture de la Commission européenne, **Jacques Carles**, délégué général de Momagri (Mouvement pour une organisation mondiale de l'agriculture), **Stéphane Le Foll**, député européen (groupe S&D), membre de la commission de l'Agriculture et du développement rural (AGRI) du Parlement européen, **Rareş-Lucian Niculescu**, député européen (groupe PPE), vice-président de la commission AGRI du Parlement européen et **William Villeneuve**, président du syndicat Jeunes Agriculteurs (JA), lors d'un débat modéré par **Catherine Véglie-Boileau**, qui anime le cycle « Enjeux économiques, sociaux et environnementaux » à la MEP.

En 2009, le cap du milliard de victimes de la faim a été franchi pour la première fois dans le monde<sup>1</sup>. « *Cette crise alimentaire nous rappelle combien l'agriculture est stratégique, a souligné Catherine Véglie-Boileau, en ouvrant le débat, elle demeure un enjeu crucial au 21<sup>ème</sup> siècle pour notre sécurité alimentaire comme pour notre sécurité tout court et la paix dans le monde* ». En 2050, il faudra nourrir 9 milliards d'hommes et c'est un déterminant lourd à prendre en compte pour l'Union européenne et la future politique agricole commune (PAC). Quelle vision globale de l'activité agricole les Européens veulent-ils défendre dans la mondialisation ?

L'agriculture européenne est placée face à plusieurs enjeux : la sécurité alimentaire de l'UE, mais aussi la protection de l'environnement, le changement climatique, la préservation du milieu rural, le niveau de vie des agriculteurs, le développement de productions énergétiques renouvelables... Pour répondre à ces défis, quelles doivent être les objectifs de l'agriculture européenne ?

C'est le moment d'y réfléchir, a noté l'animatrice du débat. En effet, la phase préparatoire de la révision de la PAC, prévue pour 2013, est engagée suite au bilan de santé de la PAC réalisé en 2008 et les discussions sur les perspectives financières 2013-2020 de l'UE sont ouvertes. Un document non officiel de la Commission sur le projet de révision budgétaire a d'ailleurs provoqué récemment des réactions d'inquiétude, notamment du côté des partisans d'une PAC forte. Et surtout, une nouvelle Commission<sup>2</sup> se met en place et le Parlement européen est appelé à jouer un rôle important avec l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne. Les députés européens manifesteront-ils une volonté stratégique pour l'agriculture ? Enfin, le 10 décembre 2009, 22 Etats de l'UE sur 27 se sont réunis à Paris, à l'initiative de la France. Cet « Appel de Paris » se prononce en faveur d'une politique agricole et alimentaire forte.

Le débat est donc bel et bien lancé, a remarqué Catherine Véglie-Boileau, en demandant à **Pierre Bascou** de rappeler le bilan de la PAC actuelle et d'expliquer les principales orientations de réforme de cette politique.

---

<sup>1</sup> Fin septembre 2009, la Maison de l'Europe de Paris recevait le rapporteur spécial auprès des Nations Unies pour le droit à l'alimentation, Olivier de Schutter, pour évoquer la crise alimentaire mondiale. Lire la synthèse de ce débat sur le site de la MEP : <http://www.paris-europe.eu/IMG/pdf/SyntheseDefialimentaireSep09-2.pdf>

<sup>2</sup> Le nouveau commissaire à l'Agriculture, le Roumain Dacian Ciolos, a été auditionné devant les députés européens le 15.01.2010, deux jours après la conférence à la Maison de l'Europe de Paris.

## Sécurité alimentaire : l'objectif premier

Pour les Européens, l'agriculture représente un secteur économique à part, a remarqué le représentant de la Commission, les raisons sont culturelles et historiques. Les Européens sont attachés à l'autosuffisance alimentaire, à la qualité des produits agricoles, à un développement équilibré des territoires et au respect de l'environnement. La PAC, première politique intégrée au niveau européen, fut une politique volontariste dès sa mise en œuvre en 1962. Pour assurer l'indépendance alimentaire d'une Europe auparavant en situation de pénurie, elle s'est appuyée sur un soutien des prix agricoles et une protection du marché communautaire<sup>3</sup>. Elle a permis une expansion sans précédent de la production, une restructuration et une modernisation profonde de l'agriculture et un développement des échanges de produits agroalimentaires. Victime de son succès, générant des excédents et des méfaits environnementaux, la PAC a été profondément modifiée lors de plusieurs réformes successives<sup>4</sup>. Elle a été réorientée en faveur d'un modèle agricole capable de promouvoir à la fois une agriculture compétitive et respectueuse de l'environnement, a expliqué Pierre Bascou.

Il a retenu trois éléments principaux de ce processus de réformes :

- L'introduction d'aides directes aux revenus des agriculteurs découplées<sup>5</sup> du niveau de production mais dont l'obtention est conditionnée par le respect de conditions agro-environnementales (normes environnementales, sécurité sanitaire des produits, bien-être animal, etc.) ;
- l'appui renforcé au développement rural (le « second pilier » de la PAC) avec la possibilité de transférer par « modulation »<sup>6</sup> une partie des aides directes pour abonder les crédits alloués au développement rural (gestion des ressources naturelles, développement d'activités économiques dans les zones rurales...).
- une baisse de l'intervention publique sur les marchés agricoles, à savoir une moindre régulation.

Cependant, les instruments de la PAC devront encore s'adapter pour faire face aux défis globaux rappelés en introduction du débat. Il faudra tenir compte du contexte dans lequel les discussions sur l'avenir de la PAC vont se dérouler. La crise économique actuelle a affecté l'activité agricole et le revenu des agriculteurs a fortement baissé dans l'UE. L'environnement institutionnel de l'UE est transformé et, avec l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, le Parlement européen est appelé à renforcer son rôle dans le processus décisionnel de la PAC qui relève désormais de la procédure législative ordinaire. Ce sera un facteur primordial pour renforcer la légitimité et la crédibilité de la PAC, a souligné Pierre Bascou.

Ce contexte invite les Européens à se fixer des objectifs incontournables pour leur agriculture. Le premier d'entre eux reste la sécurité alimentaire, a insisté l'intervenant ; la crise alimentaire mondiale rappelle combien celle-ci reste d'actualité. Il faut donc garantir la

---

<sup>3</sup> La PAC est fondée sur les principes du marché unique, de la préférence communautaire et de la solidarité financière.

<sup>4</sup> Quatre grandes réformes ont été faites au cours des deux dernières décennies : 1984 (instauration des quotas laitiers) ; 1992 (baisse des prix d'intervention) ; 1999 (nouvelle baisse des prix d'intervention) ; 2003 (découplage des aides aux revenus agricoles). Le « bilan de santé » de la PAC de novembre 2008 renforce la réforme de 2003.

<sup>5</sup> Une aide est dite découplée quand son montant n'est plus lié au niveau de production.

<sup>6</sup> Avec la modulation, une fraction des aides directes est réorientée vers le second pilier de la PAC sur le développement rural. Le taux de modulation des aides directes du premier pilier de la PAC passera de 5% à 10% en 2012. Les fonds prélevés permettront de financer de nouvelles mesures relatives au changement climatique, aux énergies renouvelables, à la biodiversité et à la gestion de l'eau.

pérennité d'une base de production suffisante en Europe et une orientation efficace de la production agricole vers le marché.

Par ailleurs, il est nécessaire de mieux mettre en valeur la dimension durable de l'agriculture en incitant les agriculteurs à une gestion environnementale toujours plus vertueuse, préservant les ressources naturelles (eau, sols, énergie). La fourniture des biens et de services environnementaux doit être encouragée, a estimé Pierre Bascou en rappelant l'importance de l'agriculture et de la forêt dans l'occupation du territoire européen.

Il faut enfin approfondir la politique de développement rural pour dynamiser les territoires ruraux en termes économiques, sociaux et environnementaux.

Ces objectifs réclament de nouveaux instruments a précisé, le représentant de la Commission. Il a notamment évoqué le besoin de « filets de sécurité » efficaces pour garantir des niveaux de production et de revenus suffisants en situation de crise. La grande volatilité des marchés agricoles et la récente crise laitière soulignent la nécessité de fournir de tels mécanismes pour stabiliser l'activité agricole.

Dans un espace agricole européen caractérisé par une grande diversité, le système des aides directes aux revenus devra s'ajuster pour prendre en compte les disparités entre les Etats membres et entre les différents secteurs et catégories d'agriculteurs.

Les aides et les mesures en faveur du développement rural devront également être modernisées pour intégrer les nouveaux enjeux être liés à la croissance verte, à la production de biens environnementaux et au changement climatique.

### **Une question d'équité**

Invité à réagir aux orientations de la future PAC présentées par Pierre Bascou et à pointer les défis de l'agriculture de son pays, la Roumanie, **Rareș-Lucian Niculescu** a appelé de ses vœux « *une réflexion en profondeur sur le modèle agricole européen* ». Le contexte de volatilité croissante des marchés agricoles et de crainte pour la sécurité alimentaire mondiale invite à repenser la PAC au regard des enjeux européens mais aussi internationaux.

Le Parlement européen sera actif, a assuré le député européen, il a l'intention d'adopter un rapport d'initiative sur la réforme de la PAC avant la communication de la Commission européenne à l'automne 2010. La réflexion sur la future PAC ne peut ignorer les attentes des citoyens européens, devenus à juste titre plus regardants sur les dépenses agricoles et attentifs à la qualité des produits, à leur coût et à la protection de l'environnement.

Le financement de la PAC doit être mis en rapport avec les objectifs que l'on se fixe pour l'agriculture européenne et avec les exigences de la société, a insisté Rareș-Lucian Niculescu en se prononçant en faveur d'un « *budget important* » pour la PAC. La commission Agriculture et Développement rural du Parlement européen a accueilli avec stupeur un document interne de la Commission européenne favorable à une diminution de la dotation budgétaire allouée à la PAC, a raconté le député. L'ancienne commissaire à l'Agriculture, Mariann Fischer Boel, a démenti cette position mais cette affaire est révélatrice du caractère sensible du débat sur les modalités de financement de la PAC dans un contexte général de contraintes budgétaires fortes.

Rareș-Lucian Niculescu a évoqué la situation difficile de l'agriculture roumaine qui a connu de profondes évolutions au cours des deux dernières décennies. Vieille terre agricole, la Roumanie était excédentaire de 150 millions d'euros dans ses échanges agricoles en 1990, aujourd'hui elle est nettement déficitaire, à hauteur de 10 milliards d'euros. Ce basculement significatif est à la mesure du changement de modèle agricole en Roumanie. Le pays est passé d'une agriculture très centralisée à un émiettement, une fragmentation des exploitations agricoles et la Roumanie compte un grand nombre de petites fermes qui n'ont pas la capacité d'investir pour se moderniser.

La mise en place progressive de la PAC a représenté un soutien important pour l'agriculture roumaine qui a un fort potentiel de développement, a souligné le député européen, la PAC accompagne le processus de réforme agraire engagé. Cependant, cette politique devra mieux prendre en compte, à l'avenir, la diversité de l'agriculture européenne et veiller à un rééquilibrage des niveaux d'aides. Il existe en effet une nette différence entre le montant des paiements directs accordés aux agriculteurs roumains et la moyenne européenne (ils sont six fois inférieurs à celle-ci : 38€/ha contre 219€/ha).

Enonçant ses priorités pour la future PAC, le député européen a ainsi montré son attachement aux paiements directs aux agriculteurs et plaidé pour leur harmonisation après 2013; ce système doit garder une « *place essentielle* » au sein de la PAC. Il s'est prononcé également en faveur d'instruments d'appui pour favoriser les investissements, en particulier dans les petites exploitations des nouveaux Etats membres qui ont besoin de moyens financiers pour se moderniser et respecter les normes environnementales et sanitaires.

La politique de développement rural, que le député souhaite voir renforcée, doit aussi être mobilisée en faveur de la modernisation des différents types d'agricultures européennes grâce à des mesures adaptées. Les agriculteurs seront ainsi mieux armés pour répondre aux pressions du marché mais aussi aux attentes des citoyens en matière de protection de l'environnement et de qualité de la vie.

### **Plaidoyer pour une refondation**

Auteur d'un récent article en faveur d'une mutation profonde la PAC, **Stéphane Le Foll** n'a pas caché son inquiétude. Il manque un réel volontarisme politique pour construire une réforme de grande ampleur de la PAC en réponse aux défis majeurs de la planète, la sécurité alimentaire et le changement climatique. Signe des temps, le récent Sommet de la FAO de novembre 2009 sur la sécurité alimentaire est passé quasiment inaperçu alors même que le problème de la faim dans le monde s'aggrave. Sans compter le contexte actuel de disette budgétaire et d'endettement public : il sert le discours de tous ceux qui souhaitent affaiblir la PAC en réduisant ses moyens budgétaires et entraîner sa renationalisation. Or, porter atteinte au principe de solidarité financière reviendrait à attenter au projet européen lui-même. Ceux qui pensent qu'une baisse des ressources allouées à la PAC permettrait de soutenir davantage d'autres politiques se trompent, a prévenu le député européen, ce qui sera soustrait à la PAC ne sera pas ajouté ailleurs. « *Se battre pour un budget pour la PAC, c'est se battre pour un budget pour l'Europe* » a-t-il lancé.

L'agriculture européenne doit aujourd'hui répondre à un ensemble de besoins alimentaires, environnementaux, sociaux et pour ce faire engager une transition vers un nouveau mode de développement. Pour soutenir l'ambition d'une « *agriculture à haute valeur ajoutée, économique, écologique et sociale* », l'UE a besoin d'une « *politique agricole, alimentaire et environnementale* ». Cette politique doit poursuivre en priorité un objectif alimentaire à la fois qualitatif et quantitatif mais aussi soutenir des modèles de production plus durables, être capable de répondre aux défis environnementaux et assurer une dimension sociale et le développement des territoires ruraux.

Une telle mutation réclame une réorganisation des instruments actuels de la PAC. Stéphane Le Foll a remis en cause la structure en piliers de la PAC. Elle n'est plus opérante et expose la PAC aux critiques. Le premier pilier (dépenses de marché et aides directes) est pour l'essentiel un instrument d'aides aux revenus découplées de la production et sa légitimité est contestée. Le second pilier, six fois moins important en termes de dotation budgétaire, sert de « *fourre-tout* » et n'a plus de lisibilité. Il faut réorganiser la PAC autour d'un seul pilier, a souligné Stéphane Le Foll, mobilisant les moyens au service d'une politique renouée des aides et des marchés.

Une remise à plat des aides est en effet nécessaire selon le député, qui a proposé la création de trois niveaux d'aides : un premier niveau d'aide de base compensatoire aux handicaps naturels ; un second niveau d'aide spécifique aux petites exploitations jouant un rôle important du point de vue de l'emploi et du développement local ; un troisième niveau d'aide ouvert à tous les agriculteurs, complétant les deux premiers et regroupant la majorité des aides directes et des aides agroenvironnementales du second pilier. Les aides directes entreraient dans un système d'écocertification qui inciterait les exploitations à se tourner vers des modèles de production plus durables.

Cette réorganisation permettrait de développer une agriculture à la fois durable - c'est-à-dire réduisant l'impact de ses externalités négatives (émissions de gaz à effet de serre, pollution de l'eau et des sols, etc. ...) - et compétitive. Elle est cependant liée à la nécessité de repenser les régulations des marchés agricoles. Il faut revoir les dispositifs de soutien économique conjoncturel et structurel pour la gestion des crises et des risques et promouvoir en Europe l'idée d'une maîtrise collective et minimale de production et la constitution de stocks à l'échelle européenne et mondiale. La compétition aveugle entre des agricultures mondiales extrêmement inégales (différences de coûts de production, de prix du foncier...) n'est pas viable, a insisté le député, et laissera entier le problème de la faim dans le monde.

### **Jeunes agriculteurs : les inquiétudes**

Les propos du député européen ont trouvé écho chez **William Villeneuve**, agriculteur dans le Gers, qui a rappelé la situation difficile de l'activité agricole, touchée de plein fouet par la crise économique. Le revenu agricole est en forte baisse avec une chute de 12,2% en 2009 dans l'UE. Comment pérenniser, dans ces conditions, l'installation des jeunes agriculteurs qui ont besoin de voir leur revenu sécurisé dans un contexte de volatilité croissante des cours ? Les jeunes agriculteurs (moins de 35 ans) représentent 7% des agriculteurs européens et 22% des agriculteurs français et « *ils ont besoin de perspectives* ».

Cela milite pour une PAC forte, capable de maintenir la performance économique et la production agricole sur l'ensemble du territoire européen. Car l'objectif d'une double sécurité alimentaire – quantitative et qualitative – reste prioritaire en Europe. Pour y parvenir « *les agriculteurs doivent pouvoir vivre du fruit de leur travail et non pas du DPU (droit de paiement unique : aide directe au revenu) et innover* », a insisté William Villeneuve, une politique de « vrais prix », permettant aux agriculteurs de vendre leurs produits à leurs coûts de production, est nécessaire. Actuellement, un agriculteur doit investir sept euros pour obtenir un euro de bénéfice ! Il devient essentiel d'établir un meilleur dialogue et de meilleures pratiques entre tous les acteurs de la filière agricole et agro-alimentaire.

L'intervenant a également critiqué un système d'aides qui repose pour l'essentiel sur des références historiques (basées sur la surface) et bénéficie principalement aux grandes exploitations intensives en entraînant de fortes discriminations. Il serait plus judicieux, selon lui, de raisonner en termes d'actifs afin de soutenir les petites exploitations orientées vers un modèle plus respectueux de l'environnement.

Au-delà des enjeux productifs, les jeunes agriculteurs sont désireux de prendre en compte les aspects environnementaux dans leur activité, a assuré le président de JA, car il faut garantir aux citoyens européens un développement durable de l'agriculture, la qualité des produits et la sécurité sanitaire.

La promotion d'un tel modèle agricole a un coût : le budget de la PAC doit être à la mesure de ces ambitions. La PAC est la seule politique réellement communautarisée et la remise en cause du principe de solidarité financière reviendrait à la renationaliser et à réintroduire une concurrence déloyale entre Etats. Cette voie est n'a pas d'avenir à l'heure même où une réponse européenne est nécessaire pour relever les enjeux globaux déjà évoqués dans ce

débat. En parallèle, la réflexion doit également s'engager au niveau national pour établir des dispositifs d'accompagnement spécifiques favorisant la diversité des modes de production et l'équilibre territorial. En France, les secteurs agricole et agro-alimentaire représentent environ 14% de l'emploi, ils ont réel poids économique, a précisé William Villeneuve, et on estime que l'installation d'un agriculteur induit la création de cinq emplois.

A l'instar de Stéphane Le Foll, l'agriculteur a dit son opposition à une politique axée sur le seul critère de compétitivité et sur la logique de libéralisation des marchés agricoles. « *A ce jeu, il y a toujours plus compétitif que soi*, a-t-il remarqué, *et la majorité de l'agriculture européenne serait condamnée* ». Par ailleurs, une agriculture européenne qui importe des protéines végétales (soja) pour nourrir son bétail est-elle vraiment durable ?

### **Pour une régulation mondiale**

L'autorégulation par le marché est bel et bien grippée, a confirmé **Jacques Carles**, et les outils de décision actuels ne sont pas pertinents alors même que les prix agricoles sont de plus en plus volatils. Les modèles économiques agricoles de la Banque mondiale, de la FAO ou de l'OCDE sont dépassés, estime l'expert. Ils n'intègrent pas les spécificités de l'agriculture et répondent encore moins aux enjeux d'avenir (la lutte contre la faim et la pauvreté, les aléas climatiques et les préoccupations environnementales...).

Une poursuite de la libéralisation des marchés agricoles – visée par le cycle de Doha à l'OMC - sans régulation, entraînerait une profonde déstabilisation dans les pays développés et notamment en Europe, dont une grande part de l'activité agricole serait condamnée, et surtout dans les pays les plus pauvres, qui ont besoin d'accroître leur production agricole locale. Cette évolution serait une aberration au regard des besoins alimentaires croissants. La France et l'Europe doivent s'y opposer et être les inspirateurs d'une organisation mondiale de l'agriculture dont la vocation serait de réguler les marchés agricoles et de combattre la faim dans le monde.

Pour définir de nouvelles régulations agricoles, le Momagri propose un modèle tenant compte des dimensions économique et politique mais aussi des principaux domaines interagissant avec l'agriculture (environnemental, social, développement, énergie...). Des prix d'équilibre correspondant à un niveau de rémunération équitable seraient définis chaque année par grandes zones économiques sur la base d'un consensus international. Des marges de fluctuation (par ex. de + ou - 10%) par rapport à ces prix seraient déterminées et il ne pourrait y avoir d'intervention publique dans cette fourchette. Dans les pays pauvres, les prix d'équilibre et les marges de fluctuations tiendraient compte des besoins de développement pour favoriser les investissements.

Ce système aurait l'avantage de limiter la volatilité des cours mais en cas de sortie des prix des marges de fluctuation définies, un Conseil de sécurité alimentaire serait chargé de proposer des moyens de régulation (constitution de stocks de sécurité ; outils de régulation des principales bourses de matières premières).

Cette gouvernance mondiale s'appuierait également sur une agence internationale d'évaluation et de notation. Composée d'un réseau d'experts du monde entier, elle développerait un corpus d'indicateurs et donnerait des avis qui pourraient inspirer les décisions politiques et les choix internationaux. Ce « métalangage » partagé et compris par tous les acteurs en présence faciliterait le dialogue entre les différentes délégations lors des négociations internationales. A l'heure où elle repense la PAC, l'Union européenne a tout intérêt à se pencher sur les voies et les moyens d'une coopération internationale pour créer les conditions d'une régulation mondiale des marchés agricoles.

*(Synthèse réalisée avec le concours de Martin Favreau, master Construction européenne, stagiaire au Centre d'information Europe Direct de la Maison de l'Europe de Paris, février 2010).*

