

Nadège CHAMBON

Responsable du projet de recherche PAC 2013 à *Notre Europe*.

Sofia FERNANDES

Chargée d'études pour les questions économiques et sociales à *Notre Europe*.

Comment réformer la PAC pour améliorer la contribution de l'agriculture à la Stratégie Europe 2020 ?

Sous la direction de Nadège CHAMBON et Sofia FERNANDES

Madame la Ministre Elena ESPINOSA MANGANA, Raoul BINO, Tamsin COOPER, Emmanuel COSTE, Gonzalo FANJUL SUÀREZ, Nicolas FERENCZI, Elías FERERES, Antonio DI GIULIO, Jean-François GLEIZES, Alexandre GOHIN, Jaime LILLO, Huub LÖFFLER et Ignacio MOLINA.

coopération, compétition, solidarité

Comment réformer la PAC pour améliorer la contribution de l'agriculture à la Stratégie Europe 2020

La fenêtre d'opportunité se rétrécit pour faire des choix politiques et budgétaires qui engageront l'avenir économique, social et environnemental de l'UE d'ici à 2020. La nouvelle stratégie de croissance a été adoptée par les Chefs d'Etat ou de Gouvernement en Juin 2010. En 2011, la Commission européenne avancera des propositions formelles sur la réforme de la PAC et le cadre financier pluriannuel après 2013.

Ce document est le fruit d'un séminaire de réflexion organisé par *Notre Europe* et le Real Instituto Elcano à Madrid, à l'occasion de la présidence espagnole du Conseil de l'UE. Plus qu'une collection d'analyses, il entend contribuer au débat public sur l'avenir des politiques de l'Union et du budget européen, en proposant d'évaluer la politique la plus intégrée de l'UE à l'aune de sa contribution aux objectifs de croissance à moyen terme.

L'agriculture et la PAC contribuent-elles à une croissance intelligente, durable et inclusive ? Comment réformer la PAC pour renforcer cette contribution ? La Ministre de l'environnement et du milieu rural et marin espagnole (Juin 2010), des représentants de la Commission européenne, du Ministère espagnol de l'environnement, de l'IEEP, de l'INRA, du COPA-COGECA, d'OXFAM, de Passions Céréales, des Université de Wageningen et de Cordoue, répondent à ces questions.

www.notre-europe.eu

e-mail : info@notre-europe.eu

Our Europe Unser Europa
La nostra Europa A nossa Europe
Nuestra Europa ons Europa η Ευρώπη μας
Vårt Europa L-Ewropa taghna Noastră Europa
Vores Europa A mi Európank Naše
Evropa Nasza Europa Нашата Европа Meie Euroopa
Mūsu Europa Mūsu Eiropa Waša Eurōpa
Naša Evrópa Meidan Eurooppamme
Notre Europe



Actes du
Madrid
juin 2010
Séminaire

Comment réformer la PAC pour améliorer la contribution de l'agriculture à la Stratégie Europe 2020 ?

Sous la direction de Nadège CHAMBON et Sofia FERNANDES

Actes du séminaire de Madrid «*Vers une économie intelligente, durable et inclusive : comment réformer la PAC pour améliorer la contribution de l'agriculture à la Stratégie Europe 2020*», à l'occasion de la présidence espagnole de l'UE

Discours introductif de Mme Elena Espinosa Mangana, *Ministre espagnole de l'environnement, du milieu rural et marin*

Avec les contributions de Raoul Bino, Tamsin Cooper, Emmanuel Coste, Gonzalo Fanjul Suárez, Nicolas Ferenczi, Elias Fereres, Antonio di Giulio, Jean-François Gleizes, Alexandre Gohin, Jaime Lillo, Huub Löffler et Ignacio Molina.

Real Instituto Elcano

The Elcano Royal Institute (Real Instituto Elcano) is a private entity, independent of both the Public Administration and the companies that provide most of its funding. It was established, under the honorary presidency of HRH the Prince of Asturias, on 2 December 2001 as a forum for analysis and debate on international affairs and particularly on Spain's international relations. Its output aims to be of use to Spain's decision-makers, both public and private, active on the international scene. Its work should similarly promote the knowledge of Spain in the strategic scenarios in which the country's interests are at stake.

From its inception the Elcano Royal Institute considers itself a non-partisan –but not neutral– institution that seeks to promote the values by which it was inspired and which, by means of multidisciplinary analysis of existing and –especially– forward developments, aims to establish a global strategy resulting in political proposals having a practical application.

<http://www.realinstitutoelcano.org/>

Les opinions exprimées dans ce document sont celles des participants et ne sont pas nécessairement partagées par Notre Europe ou le Real Instituto Elcano.

Notre Europe

Notre Europe est un laboratoire de pensée indépendant dédié à l'unité européenne. Sous l'impulsion de Jacques Delors, l'association a l'ambition depuis 1996 de « penser l'unité européenne ».

Elle souhaite contribuer aux débats d'actualité avec le recul de l'analyse et la pertinence des propositions d'action en vue d'une union plus étroite des peuples d'Europe. Elle a également pour objectif de promouvoir l'implication active des citoyens et de la société civile dans le processus de construction communautaire et l'émergence d'un espace public européen.

Dans cette optique, Notre Europe mène des travaux de recherche, produit et diffuse des analyses sous formes de courtes notes, d'études et d'articles, et organise des rencontres publiques et des séminaires de réflexion. Ses analyses et propositions se concentrent autour de quatre thématiques :

- *Visions d'Europe: la méthode communautaire, l'approfondissement et l'élargissement de l'Union européenne, le projet européen sont une œuvre en perpétuel mouvement. Notre Europe s'efforce de tracer une voie dans la multitude des futurs possibles.*

- *La démocratie européenne en action : la démocratie se construit au quotidien. Notre Europe croit que l'intégration européenne concerne tous les citoyens, acteurs de la société civile et niveaux d'autorité dans l'Union et cherche donc à dégager les voies pour renforcer la démocratie européenne.*
- *Coopération, compétition et solidarité : « La compétition qui stimule, la coopération qui renforce et la solidarité qui unit » sont l'essence du contrat européen selon Jacques Delors. Fidèle à cette vision, Notre Europe explore et avance des solutions innovantes en matière économique, sociale et de développement durable.*
- *Europe et gouvernance mondiale : modèle original de gouvernance dans un monde de plus en plus ouvert, l'Union européenne a un rôle croissant à jouer sur la scène internationale et pour le développement d'une gouvernance mondiale efficace, que Notre Europe contribue à définir.*

Successivement présidée par Jacques Delors (1996-2004), Pascal Lamy (2004-05), et Tommaso Padoa-Schioppa (depuis novembre 2005), Notre Europe vise une stricte indépendance de pensée et œuvre dans le sens du bien public. C'est pourquoi l'ensemble de ses travaux est accessible gratuitement via son site Internet, en français et en anglais : www.notre-europe.eu.

Avant-propos

La Politique Agricole Commune (PAC) est depuis le Traité de Rome, soit depuis les premiers pas de l'intégration européenne, l'une des principales politiques communes. La PAC est non seulement la plus ancienne, mais aussi la plus intégrée des politiques communes puisque l'agriculture est le domaine dans lequel les Etats membres ont le plus mis en commun leur souveraineté. La part de la PAC dans le budget de l'UE reflète ce statut singulier : en 2007 elle absorbait 40,8% des crédits d'engagement, elle se situait ainsi en tête des dépenses communes.

Les efforts d'ajustement et d'adaptation de la PAC aux enjeux internes et externes de l'UE, ont donné lieu aux successives réformes de la PAC depuis 1992. Cependant cette politique à la popularité forte fait l'objet de critiques intarissables dans les enceintes de débat d'experts. Et paradoxalement, alors que son statut de principale politique intégrée fait d'elle

un levier d'action potentiel puissant pour relever des défis communs, on assiste depuis plusieurs années à une marginalisation de la PAC dans les débats sur le futur de l'UE.

Au moment où l'UE lance sa nouvelle stratégie de croissance pour les dix prochaines années et que la réflexion sur la réforme de la PAC pour l'après 2013 est en cours, il est opportun de lier ces deux débats en analysant la contribution de l'agriculture et de la PAC aux grands défis actuels de l'UE et à sa nouvelle stratégie de croissance : la Stratégie Europe 2020.

La Stratégie Europe 2020, qui succède à la Stratégie de Lisbonne adoptée en 2000, présente trois priorités :

- une croissance intelligente, par le développement d'une économie fondée sur la connaissance et l'innovation ;
- une croissance durable, à travers la promotion d'une économie plus efficace dans l'utilisation des ressources, plus verte et plus compétitive ;
- une croissance inclusive, en encourageant une économie à fort taux d'emploi favorisant la cohésion sociale et territoriale.

Si jusqu'à présent la PAC n'a pas fait clairement partie de la feuille de route de la stratégie de croissance de l'UE, les principaux acteurs européens soulignent désormais la contribution de cette politique aux objectifs de la Stratégie Europe 2020. La présidence espagnole du Conseil de l'UE durant le 1er semestre 2010 a joué un rôle particulièrement actif en ce sens.

La Présidence espagnole a ainsi donné un coup de projecteur sur ce dossier en promouvant un débat sur la contribution de la PAC aux objectifs et aux priorités de la Stratégie Europe 2020 lors du Conseil des Ministres de l'Agriculture du mois de mars. Elle a approfondi ce premier débat lors du Conseil informel des Ministres de l'Agriculture à Mérida en juin, à travers la discussion d'un document de travail dense intitulé : « L'agriculture et la réforme de la PAC dans la perspective de la Stratégie Europe 2020 ». Cette initiative témoigne de la volonté espagnole d'investir la réflexion sur l'avenir de la PAC. Elle prolonge en cela les efforts de la France, de la République Tchèque et de la Suède d'animer des échanges de vues sur l'avenir de cette politique commune lors des Conseils informels des Ministres de l'Agriculture de leur présidence.

Les Chefs d'Etat ou de Gouvernement ont eux aussi souligné l'importance de la contribution de la PAC à la nouvelle stratégie en affirmant que : « *Toutes les politiques communes, y compris la politique agricole commune et la politique de cohésion, devront appuyer la stratégie. Un secteur agricole durable, productif et compétitif apportera une contribution importante à la nouvelle stratégie, compte tenu du potentiel de croissance et d'emploi que possèdent les zones rurales, tout en assurant des conditions de concurrence loyales.* »¹ Dans le même temps, la Commission européenne lançait en avril une consultation publique sur l'avenir de la PAC après 2013 qui invitait à réfléchir dans le cadre d'une participation renforcée de la politique aux objectifs de croissance intelligente, durable et inclusive de la Stratégie Europe 2020.

¹ Conclusions du Conseil européen du 17 juin 2010

L'intention de lier davantage la PAC à la Stratégie Europe 2020 est devenue ainsi assez courante au cours des derniers mois. Cependant, la traduction de ces intentions en actions concrètes et précises reste à accomplir. L'enjeu est de taille puisqu'il s'agit, en amont de négociations budgétaires qui s'annoncent difficiles pour l'agriculture, d'expliquer l'utilité de la dépense agricole et rurale au regard des objectifs généraux de l'UE, que la Stratégie Europe 2020 est censée définir.

Le séminaire organisé le 24 juin 2010 par *Notre Europe* et le Real Instituto Elcano, intitulé **«Vers une économie intelligente, durable et inclusive : Comment réformer la PAC pour améliorer la contribution de l'agriculture à la Stratégie Europe 2020 ?»** visait un double objectif : d'une part, analyser la contribution de l'agriculture aux nouvelles priorités et défis de l'UE et, d'autre part, proposer des pistes de réforme de la PAC pour renforcer la contribution de cette « ancienne » politique de l'UE aux objectifs de la Stratégie Europe 2020.

Notre Europe et le *Real Instituto Elcano* ont invité une dizaine de contributeurs, majoritairement non spécialistes de la PAC, issus de la recherche académique et de *think tank*, de la fonction publique nationale et communautaire, de syndicats agricoles et d'ONG, à une réflexion atypique. Nous leur avons demandé d'évaluer, quelle était la contribution de l'agriculture actuelle à une économie intelligente, durable et inclusive ; puis de proposer des améliorations de la PAC pour renforcer cette contribution. Nous les remercions d'avoir répondu présent à cet exercice.

Cette publication présente une synthèse réalisée à partir des propos des intervenants puis, fidèlement au séminaire, l'intégralité des contributions à partir des trois priorités de la Stratégie Europe 2020. Nous espérons ainsi contribuer à préciser le débat sur l'apport de la PAC aux objectifs généraux

de l'UE et qu'en amont des débats budgétaires, il aide à réarticuler l'agriculture et la PAC à une réflexion d'ensemble sur les politiques de l'UE et leurs objectifs.

**NADÈGE CHAMBON, SOFIA FERNANDES (*NOTRE EUROPE*)
ET IGNACIO MOLINA (*REAL INSTITUTO ELCANO*)**

Nous remercions Sophie Briquetti et Robert Cenzon (Notre Europe), Pilar Tena et Manen Taibo (Real Instituto Elcano) de leur collaboration pour la préparation du séminaire de Juin 2010 à Madrid.

Table des matières

Comment réformer la PAC pour améliorer la contribution de l'agriculture à la Stratégie Europe 2020 ? Synthèse

Nadège Chambon et Sofia Fernandes P. 1

Discours de Madame Elena Espinosa Mangana, Ministre de l'Environnement du Milieu Rural et Marin P. 19

Partie 1. Développer une économie fondée sur la connaissance et l'innovation : la contribution de la PAC à une croissance intelligente P. 27

Antonio di Giulio, *Les priorités de la Commission européenne en matière de recherche agroalimentaire et d'innovation* P. 27

Pr. Raoul Bino et Huub Löffler, *Les potentialités de la recherche agronomique dans une économie intelligente* P. 35

Pr. Elias Fereres, *Aperçu des défis agronomiques qui nous attendent* P. 41

Partie 2. Promouvoir une économie plus efficace dans l'utilisation des ressources, plus verte et plus compétitive : la contribution de la PAC à une croissance durable P. 49

Tamsin Cooper, *Passé, présent et perspectives d'une législation en matière d'environnement dans la PAC* P. 49

Jean-François Gleizes et Nicolas Ferenczi, *Propositions pour une agriculture intensive répondant aux défis de la production et de la durabilité* P. 58

Gonzalo Fanjul Suárez, *Pour une politique rurale européenne* P. 65

Partie 3. Encourager une économie à fort taux d'emploi favorisant la cohésion sociale et territoriale : la contribution de la PAC à une croissance inclusive P. 69

Alexandre Gohin, *La contribution de la PAC au bien être collectif : une évaluation complexe* P. 69

Emmanuel Coste, *Propositions pour réformer la PAC d'un secteur contribuant au défi de l'emploi : l'élevage* P. 78

Jaime Lillo, *La présidence espagnole, un plaidoyer en faveur d'une vision stratégique de la PAC* P. 84

Programme du séminaire P. 91

Comment réformer la PAC pour améliorer la contribution de l'agriculture à la Stratégie Europe 2020 ? Synthèse

Nadège Chambon et Sofia Fernandes

Jaime Lillo, conseiller de la présidence espagnole du Conseil de l'Union européenne s'est voulu rassurant. En fin de mandat il observe « par rapport à ce qui existait il y a six mois (...) l'agriculture et la PAC apparaissent au plus haut niveau de reconnaissance parmi les bases du modèle économique européen futur. Cette affirmation s'appuie sur le fait que les Chefs d'Etat ou de Gouvernement de l'UE ont intégré l'agriculture et la PAC à la Stratégie Europe 2020. L'un de nos principaux soucis était que l'agriculture ne soit pas comprise par cette stratégie. » Il est vrai que la PAC ne partait pas gagnante dans la Stratégie Europe 2020 car elle n'était pas mentionnée dans la Communication de la Commission européenne de Mars 2010. Au cours du 1^{er} semestre 2010, l'effort espagnol a contribué à reconsidérer la perception de la politique la plus intégrée de l'UE et sa capacité à répondre aux défis européens à moyen terme. Mais cela ne donne pas un blanc-seing à l'agriculture européenne pour autant, « la PAC doit faire l'effort de mieux répondre aux priorités établies par la Stratégie

Europe 2020, moyennant la future réforme de la PAC post-2013 » a précisé le conseiller de la présidence.

Au-delà des déclarations, comment l'agriculture et la PAC participent-elles à atteindre les objectifs de la Stratégie Europe 2020 ? En quoi la réforme de la PAC peut-elle renforcer cette contribution ? Le séminaire organisé par Notre Europe et le Real Instituto Elcano visait à comprendre la situation actuelle puis à dégager des pistes d'amélioration de la PAC afin de renforcer sa contribution à la nouvelle stratégie de croissance de l'UE. Cette dernière propose un modèle de croissance pour les dix prochaines années centré sur trois priorités : une croissance intelligente, durable et inclusive. C'est à l'aune de ces trois repères que les intervenants ont analysé la contribution de l'agriculture et de la PAC à la Stratégie Europe 2020. Loin des débats classiques entendus sur la PAC, ces interventions invitent à voir l'agriculture européenne sous un nouvel angle.

1. Vers une croissance intelligente

Tout comme la Stratégie de Lisbonne, la nouvelle stratégie de croissance de l'UE identifie la connaissance et l'innovation comme les moteurs de la croissance européenne.

L'un des cinq objectifs chiffrés de la Stratégie Europe 2020 est de porter à 3 % du PIB - contre 1,5% actuellement - le niveau cumulé des investissements publics et privés dans la recherche et le développement (R&D). L'agriculture fait partie des domaines où l'investissement en R&D peut et doit être déployé car les défis auxquels les secteurs agricole et agro-alimentaire doivent faire face à l'avenir sont majeurs. Comme le souligne le document de la présidence espagnole pour le Conseil informel des ministres de l'agriculture à Mérida : « Un scénario d'avenir dans lequel il sera nécessaire de produire plus avec moins d'intrants et sur une surface

limitée est en train d'émerger. Les ressources naturelles étant limitées elles aussi, il est nécessaire de faire avancer la recherche technologique et le développement, qui nous aideront à accroître la productivité et simultanément à assurer l'entretien et l'usage approprié des ressources existantes.

a) Renforcer la recherche en Europe : augmenter les moyens et réduire la fragmentation

Les dépenses agricoles sont fortement communautarisées (à hauteur de 72% pour les aides directes) en revanche les dépenses de R&D le sont peu (6,9%). Ces chiffres de la répartition budgétaire entre échelon national et communautaire traduisent l'état de la structuration de la recherche au sein de l'UE : si des coopérations sont de plus en plus initiées dans un cadre européen, les projets sont majoritairement menés à l'échelle nationale. Constatant que les défis majeurs de l'agriculture à l'horizon 2020 sont partagés par les Etats membres, les intervenants appellent à améliorer la coordination et à augmenter les synergies encore trop limitées entre chercheurs européens. Cette coopération permettrait de surcroît de réaliser des économies d'échelle. D'autres pistes ont été avancées pour renforcer la performance de la recherche agronomique et de la chaîne agro-alimentaire européenne. La première concerne l'éducation, il apparaît en effet qu'un enseignement primaire et secondaire de bonne qualité est essentiel pour la formation des futurs chercheurs, une attention soutenue doit donc y être portée. La seconde piste pour accroître la performance de la recherche repose sur la mise en relation des acteurs situés en amont et en aval de la chaîne de production, qu'ils soient représentants du secteur public, chercheurs ou industriels. Il s'agit ainsi de « renforcer la chaîne de l'innovation » qui va des idées jusqu'au marché. « Ceci impliquera la mobilisation des connaissances et de la masse critique dans tous les segments de la recherche ainsi que la traduction de cette connaissance en activité économique viable. » (Antonio Di Giulio) Dans le même ordre d'idées, la présidence espagnole souligne qu'au sein du processus de recherche et d'in-

novation, le secteur agro-alimentaire a un rôle moteur à jouer « (...) Cela revient à l'industrie agro-alimentaire de mener un processus de R&D et d'innovation qui contribue à relever ces défis et de constater la demande croissante de denrées plus saines, plus sûres et plus variées incluant une plus forte valeur ajoutée. Tout cela exige de mener une action pluridisciplinaire et de mettre en place une coordination dans laquelle l'éducation et la formation seraient comprises, car c'est cela qui facilitera l'application pratique des avancées réalisées. »¹

b) Les défis de demain auxquels s'attèle la recherche agricole

L'agriculture européenne fait actuellement face à deux grands défis globaux : un défi alimentaire (une production suffisante et de bonne qualité) ainsi qu'un défi environnemental et climatique, comme le résume Elias Fereres, « Le principal défi consiste à produire suffisamment de nourriture saine et nutritive pour l'Europe et pour le monde de manière durable. »

Le principal défi qui se pose à l'agriculture est celui de l'alimentation mondiale, comme le montrent les chiffres de Jean-François Gleize et Nicolas Ferenczi, « L'agriculture mondiale doit s'attendre à une forte hausse de la demande alimentaire : un milliard d'êtres humains supplémentaires sont prévus pour 2020 (12%) et 2,3 milliards pour 2050 (+34%). A cette augmentation de la population s'ajoute la hausse de la consommation par foyer dans les pays en développement. Ces changements impliqueraient selon le FAPRI, de produire 224 millions de tonnes supplémentaires de céréales par an en 2018, soit une augmentation de 18% ». Si ce constat est consensuel, l'analyse des conséquences à en tirer pour l'agriculture ne l'est pas. Dans un cas, on préconise l'augmentation de la production agricole européenne pour faire face à la hausse de la demande

¹ Document de Travail de la Présidence espagnole du Conseil de l'UE: « L'agriculture et la réforme de la PAC dans la perspective de la Stratégie Europe 2020 », juin 2020.

alimentaire mondiale, tandis que dans l'autre, on considère que l'UE n'a pas la responsabilité d'assurer l'approvisionnement des 500 millions de consommateurs européens ni du reste du monde : « Ce n'est ni la responsabilité de l'UE, ni des Etats-Unis d'alimenter l'Afrique (...) l'Europe n'a pas le droit à l'autosuffisance alimentaire (...) dans la mesure où sa richesse lui permet d'obtenir son alimentation par le commerce mondial. », affirme Gonzalo Fanjul Suarez de l'ONG OXFAM.

Au défi alimentaire, s'ajoute le défi environnemental et climatique. Les contributeurs explicitent le contenu de ce défi pour l'agriculture, il s'agit de rendre les systèmes de production alimentaires durables à savoir, d'empêcher les dégradations de l'environnement, d'optimiser la consommation d'intrants et de passer ainsi d'un modèle d'agriculture conventionnelle à un modèle d'agriculture à faible inputs (fertilisants, pesticides et eau notamment), d'améliorer la protection des plantes et la santé animale, d'améliorer la gestion de l'eau et des déchets (notamment dans le secteur agro-alimentaire). Dans le domaine climatique, l'agriculture devra participer à l'effort de réduction des émissions de gaz à effet de serre et parer aux effets négatifs du réchauffement climatique sur les rendements agricoles.

La conjugaison de ces deux grands défis dans les décennies à venir se résume ainsi pour l'agriculture : « produire plus avec moins d'intrants ». En effet l'extension des surfaces cultivées pouvant se révéler au-delà d'un certain seuil défavorable à l'environnement (en termes d'émissions de gaz à effet de serre et d'atteinte à la biodiversité), la progression de la production agricole passe par l'amélioration des rendements et de la productivité. Cet objectif pourrait cependant s'avérer compliqué à tenir sachant que « plus on se rapproche du rendement maximal de la terre comme cela est le cas au sein de l'UE, plus il est difficile de faire progresser les gains de productivité (yield gap) » selon le Professeur Elias Fereres. Les exploitants européens observent depuis 1995, après une croissance « portée par l'innovation, une stagnation des rendements annuels moyens des

cultures. Plusieurs facteurs sont mis en cause, le climat tout d'abord, est l'un des principaux incriminés avec les stress hydriques (sécheresses) et l'échaudage thermique (températures trop élevées). Ensuite la montée des résistances aux fongicides et la réduction de leur utilisation, l'exigence de qualité des grains limite les progrès de rendement et la sélection des semences est insuffisamment portée sur les nouvelles contraintes climatiques. Enfin la stagnation trouve sa cause dans des facteurs économiques et réglementaires, comme ce fut le cas ces dernières années avec l'augmentation du coût des intrants dans une période de prix faibles et de durcissement des réglementations sur les produits phytosanitaires ou les nitrates » selon Jean-François Gleizes et Nicolas Ferenczi.

c) Pistes pour que l'agriculture renforce sa contribution à une croissance intelligente

Les intervenants insistent en particulier sur la nécessité d'améliorer les performances de toute la chaîne de production alimentaire. Parmi les marges de manœuvre modestes qui sont celles de la politique de recherche commune actuelle, la Commission européenne y consacre déjà plusieurs projets. Elle promeut d'ailleurs une approche plus large que la stricte production agricole puisqu'elle intègre l'ensemble de la « chaîne alimentaire », allant ainsi « de la fourche à la fourchette » selon Antonio di Giulio. Comme l'ensemble des projets portés par la DG recherche, ils sont conçus en cohérence avec la Stratégie Europe 2020. Les projets de recherche concernant l'agriculture et l'agro-alimentaire, sont plus précisément rattachés au concept de « bio-économie basée sur la connaissance » autour duquel s'articulent plusieurs projets de la DG recherche.

Pour les intervenants l'une des voies les plus prometteuses pour l'avenir est l'agriculture de précision, qui permet aux pratiques intensives d'être plus efficaces dans l'utilisation d'intrants. Grâce à l'association de

nouvelles technologies telles que la localisation géographique par satellite et la micro-informatique, l'agriculture de précision est ainsi susceptible d'optimiser les résultats agronomiques des productions végétales européennes tout en limitant leurs impacts sur l'environnement. L'accent a été mis également sur l'importance des sciences du vivant « Les sciences de la vie sont le moteur de tous ces développements. Une parfaite compréhension du fonctionnement des gènes et des protéines, de leurs interactions avec des facteurs externes et de leurs effets sur les caractéristiques, les (micro-)organismes, l'environnement et les systèmes agricoles revêt une importance cruciale. » selon Raoul Bino. Concernant les OGM, la recherche porte actuellement sur trois domaines : le rendement de ces semences, leurs risques sur la santé humaine et leur impact environnemental. Enfin, l'accent a été mis sur le nécessaire « retour à l'agronomie » qui pour Jean-François Gleize et Nicolas Ferenczi promet d'apporter des améliorations en matière de « rotation des cultures afin de mieux gérer les adventices ; de techniques de désherbage mécanique ; mais aussi la mise en place de réseaux locaux permettant de repérer des pratiques agronomiques adaptées aux problèmes locaux. La recherche fondamentale et la recherche appliquée gagneraient à améliorer des synergies. »

2. Vers une croissance durable

La deuxième priorité de la Stratégie Europe 2020, qui est celle d'une croissance durable, promeut « une économie plus efficace dans l'utilisation des ressources, plus verte et plus compétitive »². La croissance de l'économie européenne devra en particulier être poursuivie « dans un monde pauvre en carbone disposant de ressources limitées tout en évitant la dégradation de l'environnement, la diminution de la biodiversité et une exploitation non durable des ressources. »³

2. Communication de la Commission européenne, « Europe 2020 : une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive », mars 2010.

3 Ibid.

L'agriculture a un rôle primordial à jouer dans ce contexte, comme le défendent les ministres de l'agriculture de l'UE : « Maintenir l'activité agricole à travers le territoire de l'UE a un rôle clé dans l'utilisation durable des ressources, la création d'emploi et la contribution au défi alimentaire, tout en apportant des bénéfices publiques à l'environnement comme par exemple la préservation des habitats, la biodiversité et l'attractivité des zones rurales. »⁴

a) Le chemin parcouru par la PAC dans la prise en compte de l'environnement

La PAC a été créée en 1957 et mise en place à partir de 1962, tandis que le développement durable a progressivement été introduit dans le giron communautaire à partir des années 1980. Initialement, la politique agricole n'avait pas de priorité environnementale, ces objectifs étant d'accroître la productivité de l'agriculture, d'assurer un niveau de vie équitable à la population agricole ainsi que des prix raisonnables aux consommateurs, stabiliser les marchés et garantir la sécurité des approvisionnements. Ce sont ses différentes réformes qui lui ont permis d'intégrer les principes de respect de l'environnement et de développement rural. Les premières mesures agro-environnementales sont apparues dans les années 1990 puis ont été développées dans les années 2000.

Aujourd'hui, la PAC agit pour une croissance durable telle que définit par la Stratégie Europe 2020. Ceci se fait en grande partie à travers les mesures prévues dans le second pilier, même s'il ne faut pas oublier que depuis la réforme de 2003 les paiements uniques du premier pilier sont subordonnés au respect des conditions agronomiques et environnementales établies par les Etats membres ainsi que des normes communautaires en vigueur dans le domaine environnemental. Dans le second pilier les

mesures de développement rural prévues s'adressent à la compétitivité agricole, aux biens publics environnementaux et paysagers, au renforcement de l'efficacité dans l'utilisation des ressources, à la biodiversité, à la gestion du foncier, à la diminution des gaz à effet de serres, à la promotion de l'investissement dans les technologies vertes, au développement des compétences et de la formation, à l'accroissement de la qualité des sols et de l'eau. Le climat émerge en tant que nouvelle priorité. Les objectifs environnementaux actuels représentent 40% des fonds du second pilier sur la période 2007-2013, répartis en trois volets : les mesures agro-environnementales, les mesures de handicap naturel et Natura 2000.

La réforme de la PAC après 2013 doit ainsi poursuivre cette transition qui est en cours depuis plusieurs années vers une agriculture plus durable. On reproche notamment à la politique actuelle d'inciter de manière insuffisante à se tourner vers les mesures agro-environnementales, moins rémunératrices que les paiements uniques. Cette politique commune doit soutenir les modes de production qui favorisent simultanément la réduction des émissions de gaz à effet de serre, l'autonomie énergétique des fermes, une meilleure gestion de l'eau, la fertilité des sols, la préservation de la biodiversité, des paysages ruraux et des territoires.

b) Le modèle agricole européen entre compétitivité et préoccupations environnementales

L'un des traits caractéristiques du modèle agricole européen est la complémentarité des fonctions productives marchandes et non marchandes de l'agriculture selon Tamsin Cooper, qui affirme : « La croissance durable est très en ligne avec le concept de modèle européen d'agriculture qui fait coexister la production alimentaire et énergétique avec la fourniture d'une palette de services environnementaux non marchands. »

⁴ Document de Travail de la Présidence espagnole du Conseil de l'UE: « L'agriculture et la réforme de la PAC dans la perspective de la Stratégie Europe 2020 », juin 2020.

En dépit de cette caractéristique, les exploitations européennes se caractérisent par deux types de pratiques agricoles : extensive ou intensive. La première est généralement pratiquée sur de vastes étendues et se caractérise par des rendements à l'hectare relativement faibles, tandis que la deuxième est axée sur l'accroissement de la productivité qui s'exprime par un accroissement du ratio : volume de production rapporté aux quantités de moyens utilisés. Ces deux types de pratiques agricoles ont des avantages et des inconvénients différents en termes économique, social et environnemental.

L'agriculture intensive permet un accroissement de la productivité, mais on lui reproche d'être plus nocive à l'environnement que l'agriculture extensive. Cependant Jean-François Gleizes et Nicolas Ferenczi contestent ce dernier constat: « Les méthodes intensives produisent à la fois plus d'alimentation, d'énergie et de nuisances environnementales par hectare mobilisé. En revanche si l'on raisonne par unité produite (ou hommes nourris) alors (...) c'est souvent les méthodes les plus productives à l'hectare qui sont les moins consommatrices de pétrole et les moins émissives de gaz à effet de serre. » C'est pour cela qu'ils défendent que la durabilité environnementale de l'agriculture ne doit pas reposer sur l'extensification, surtout dans la mesure où les surfaces cultivables sont de plus en plus limitées. Elle doit plutôt reposer sur une productivité plus durable, qui passera par « un retour à l'agronomie » et par la recherche et l'innovation, qui devraient mettre à disposition des agriculteurs de nouvelles technologies réduisant les nuisances environnementales de l'agriculture intensive.

De leurs côtés, les modes de productions extensifs, produisent plus de biens publics environnementaux (ex. : agriculture à haute valeur environnementale) mais sont souvent menacés par la désertification et une productivité moindre, ou dépendent de subventions lorsqu'ils se situent par exemple dans des zones de handicap naturel (ex. : zones montagneuses).

Cependant, ils doivent aussi être maintenus car ils ont un rôle important à jouer dans la préservation de pratiques traditionnelles et de coutumes, dans la vitalité économique de ces exploitations et dans la fourniture de biens publics essentiels tels que la biodiversité.

c) Rémunérer les biens publics fournis par les agriculteurs

Afin que la PAC après 2013 prenne mieux en compte le défi environnemental et climatique, plusieurs solutions ont été mises en avant concernant les aides du premier pilier de la PAC. Tout d'abord, il a été suggéré que la conditionnalité du premier pilier soit maintenue mais réunifiée au niveau européen, afin que chacun puisse répondre à sa façon aux mêmes contraintes (Jean-François Gleizes et Nicolas Ferenczi). Il est cependant possible d'aller plus loin. Plusieurs intervenants soulignent l'importance des biens publics sociaux et environnementaux fournis par les agriculteurs. « Nous avons déjà travaillé à fournir des biens publics, il ne faut pas galvauder ce mot : nous considérons qu'en matière d'eau, d'air, de biodiversité nous avons déjà fait quelque chose et nous devons garder cet héritage à travers une PAC qui lie citoyens, agriculteurs et contribuables. » affirme Emmanuel Coste. Tamsin Cooper suggère dans ce contexte qu'il serait important de prendre en compte et même d'estimer le prix des biens et services non marchands délivrés par les agriculteurs. Une partie des aides prévues dans le premier pilier pourrait ainsi être dédiée à la rémunération des biens publics et des services rendus par les agriculteurs à la société civile et à l'environnement.

d) Vers une gestion efficace des ressources

L'agriculture doit adopter des pratiques agricoles compatibles avec le maintien des ressources naturelles (eau, sol, biodiversité) et améliorer ses performances énergétiques. Cet objectif environnemental comporte une dimension économique, sachant que les ressources naturelles sont

le principal input de l'activité agricole. Tamsin Cooper nous présente dans ce contexte l'exemple français du « Plan Végétal pour l'Environnement » qui finance des investissements en équipement pour l'agriculture de précision avec l'objectif de réduire la pollution causée par les pesticides et les fertilisants, de réduire l'érosion du sol ainsi que d'augmenter l'efficacité énergétique. A ces objectifs environnementaux et énergétiques s'ajoutent les bénéfices pour l'agriculteur de baisse des coûts et d'amélioration des rendements proportionnés par les équipements mentionnés. Il est ainsi important de mettre en valeur cette complémentarité entre les dimensions environnementale et économique afin que les contraintes environnementales soient mieux acceptées par les agriculteurs et que les aides soient plus légitimes aux yeux du public. En ce qui concerne les ressources énergétiques, Jean-François Gleizes et Nicolas Ferenczi soulignent qu'il est fondamental « d'alléger la dépendance énergétique européenne et de diminuer l'exploitation des ressources non renouvelables, comme par exemple les hydrocarbures. »

3. Vers une croissance inclusive

La croissance inclusive est définie dans la Stratégie Europe 2020 comme « une économie à fort taux d'emploi favorisant la cohésion économique, sociale et territoriale. » La question du fort taux d'emploi est en effet cruciale. « Pour relever les défis du vieillissement de la population et d'une concurrence mondiale toujours plus dure, l'Europe doit exploiter pleinement son potentiel de main-d'œuvre » précise la Communication de la Commission.

Les secteurs agricole, forestier, de la chasse et de la pêche emploient 13,6 millions de travailleurs à plein temps dans l'UE 27, auxquels s'ajoutent 5 millions d'emplois dans l'industrie agro-alimentaire, ce qui représente au

total 8,6% de l'emploi total dans l'UE⁵. Au-delà de ces chiffres bruts, les secteurs agricole et de l'industrie agroalimentaire jouent un rôle essentiel dans le dynamisme de l'économie rurale européenne. C'est précisément pour « renforcer le dynamisme et l'emploi dans les zones rurales » que la présidence espagnole affirme « Des politiques sont ainsi nécessaires pour rendre l'agriculture attractive en tant qu'activité professionnelle qualifiée, renforcer l'industrie agro-alimentaire et promouvoir l'éducation, la formation et la participation des femmes et des jeunes. »⁶

a) Une contribution notable et irremplaçable à l'emploi et au dynamisme des zones rurales

Les zones rurales représentent 91% du territoire de l'UE et 56% de sa population⁷. Les secteurs agricole, forestier, de la chasse et de la pêche représentent 14% de l'emploi des zones rurales en moyenne, avec des pics à 25% pour dans les parties Est et Sud de l'UE. On peut ainsi considérer l'agriculture et son aval comme un moteur de développement économique et social dans ces zones, ayant un effet multiplicateur dans les économies rurales. Outre la fourniture d'une alimentation saine, diversifiée et suffisante, l'activité agricole participe au développement du petit commerce, de l'artisanat, de la logistique, de la distribution ou encore du tourisme rural (Emmanuel Coste).

L'agriculteur a souvent la capacité matérielle de maintenir la viabilité de zones éloignées des centres grâce à ses équipements (dénéigement, désherbage, etc.) Il constitue le dernier rempart face à la désertification ou la marginalisation de ces zones et participe ainsi à la cohésion territoriale de l'UE. Dans les économies de pauvreté, l'élevage joue un rôle essentiel pour l'emploi car « il s'étend sur les derniers territoires où il est

⁵ Document de Travail de la Présidence espagnole du Conseil de l'UE: « L'agriculture et la réforme de la PAC dans la perspective de la Stratégie Europe 2020 », juin 2020.

⁶ *Ibid.*

⁷ Chiffres 2007 DG Agri, Commission européenne, http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/index_fr.htm.

possible d'exercer encore une agriculture » selon Emmanuel Coste, il est donc souvent « le dernier moteur de développement. » Cela est le cas dans plusieurs Etats membres et notamment, la Roumanie, la Grèce, la France ou encore l'Irlande.

La PAC contribue à entretenir le dynamisme des zones rurales dans le cadre du second pilier. Ces mesures sont principalement proposées dans l'axe 3 du FEADER intitulé « Qualité de la vie en milieu rural et diversification de l'économie rurale » et dans le cadre des programmes LEADER. Ces mesures concernent le patrimoine rural, les activités touristiques ou encore la diversification de l'activité. « Elles représentent 15 à 20 % du total des dépenses du 2nd pilier sur l'exercice 2007-2013 », selon Tamsin Cooper. Toutefois il a été proposé de mieux considérer la fonction intégratrice voire territoriale de l'agriculture en tenant compte dans les futurs dispositifs de soutien ces fonctions non marchandes de l'activité agricole.

b) Les fragilités de l'agriculture : démographie vieillissante et incertitude du revenu

L'agriculture montre des fragilités et doit inciter à diagnostiquer les menaces qui pèsent sur ce moteur de développement économique et social important pour les zones rurales européennes. On peut citer le vieillissement de la population agricole, l'emploi à temps partiel ou saisonnier qui ne peut assurer un revenu toute l'année, l'accès et l'intégration des nouvelles technologies à l'activité, et en tête des inquiétudes : le revenu. En effet « Le revenu moyen de l'activité agricole est pour moitié inférieur au revenu moyen d'autres secteurs. » a souligné Jaime Lillo.

La menace démographique : vieillissement et diminution de la population agricole

L'activité agricole subit une érosion forte de ses effectifs, un non renouvellement et un vieillissement fort de la pyramide des âges. « Dans le

cadre de l'année de la biodiversité, la disparition des agriculteurs devrait faire l'objet d'un débat » a lancé sous forme de boutade Elias Fereres. Ce scénario est particulièrement présent dans le secteur de l'élevage. La moitié des éleveurs européens ont plus de 50 voire 60 ans selon les Etats membres a précisé Emmanuel Coste. En l'absence d'une attraction suffisante pour remplacer les éleveurs, cela présage une disparition de cette profession. Dans ce contexte, le choix qui conditionne l'avenir et définira la future PAC est clairement identifié : « L'élément fondamental pour décider de notre futur est de savoir si nous voulons continuer à avoir des agriculteurs en Europe. » (Jaime Lillo) La PAC jouerait ainsi un rôle prépondérant dans l'emploi agricole, ce qui invite à la prudence pour toute réforme. C'est ce que les démonstrations présentées par l'économiste Alexandre Gohin confirment : « Souvent accusée d'inefficacité, la PAC n'est pas inefficace en interne (...) la suppression de la PAC entraînerait une diminution substantielle de l'emploi agricole à hauteur de 11% et une diminution encore plus significative des revenus agricoles, à plus de 30%. (...) les filières qui seraient les plus affectées par une suppression de la PAC seraient le maïs pour les grandes cultures et le secteur des bovins allaitants pour l'élevage. »

Pour assurer la pérennité de l'agriculture et la présence d'agriculteurs en zones rurales, il faut en faire une activité attrayante, c'est-à-dire, qui assure un niveau de revenu acceptable, stable et qui offre de bonnes conditions de travail.

Une inquiétude majeure et centrale : le revenu

Les défaillances des marchés agricoles et la volatilité croissante des prix focalisent toute l'attention de la profession car ils contribuent à rendre très instable le revenu agricole. L'instabilité des revenus et les crises que les différentes filières traversent forment une question élémentaire que la politique agricole doit résoudre pour assurer la pérennité des exploitations. L'économiste de l'INRA Alexandre Gohin recense trois types de

défaillances de marché : « L'existence de biens publics et la présence d'externalités ; un pouvoir de marché offrant à certains acteurs la capacité de manipuler les prix ; la présence d'évènements risqués face auxquels les acteurs économiques ne peuvent pas se couvrir car les marchés correspondant n'existent pas. » Si la PAC « s'est rapidement éloignée de la correction des défaillances de marché et s'est transformée en une politique de soutien des revenus agricoles générant des excédents coûteux et distorsifs » les réformes menées depuis 20 ans ont corrigé nombre de défauts et elle joue un rôle important mais complexe. Aujourd'hui elle permet, grâce aux paiements directs, d'apporter un amortisseur non négligeable au revenu en cas de chute brutale des prix. Mais elle est insuffisante.

La crise du lait où ce dernier est « devenu moins cher que l'eau », illustre parfaitement l'imperfection du mécanisme de transmission des prix au producteur tout au long de la chaîne alimentaire qui affecte le fonctionnement normal du système de production. Les « secteurs de l'aval (la transformation et la distribution alimentaire) ne répercutent pas complètement au consommateur la baisse de prix subie par les agriculteurs. » A l'heure actuelle « la volatilité des prix est très problématique pour le revenu des agriculteurs » (Elias Fereres). Contre la volatilité des prix la PAC fournit déjà un amortisseur des fluctuations de revenus les plus fortes par l'intermédiaire des paiements uniques mentionnent Jean-François Gleizes et Nicolas Ferenczi. Si la PAC permet de jouer un rôle d'amortisseur des fluctuations grâce aux aides, elle devrait être complétée par « des instruments pour limiter la volatilité des prix » et complétée « par un certain nombre d'instruments individuels d'amortissement qui restent à inventer » ajoutent-ils. « Il serait intéressant d'inciter les agriculteurs à l'épargne de précaution pour stabiliser leur revenu » suggèrent-ils encore. Un outil à développer serait la participation plus étroite du secteur primaire au mécanisme de formation des prix par rapport à l'ensemble de la chaîne alimentaire.

c) Pistes pour renforcer la contribution de l'agriculture à une croissance inclusive

Il est dans ce contexte audacieux de penser que sans aides directes, l'agriculture pourra continuer à attirer des jeunes.

Au-delà de la prime de base, il serait nécessaire de proposer une aide incluant une composante « emploi » c'est-à-dire, basée sur la présence de l'activité et la création d'emplois dans des économies de pauvreté. Cela permettrait de toucher en particulier les Etats membres les plus pauvres. Ensuite, il serait nécessaire de faciliter l'accès à la formation pour les métiers de l'agriculture aux populations non issues du secteur mais attirées par le secteur, notamment les femmes et les jeunes urbains. Les instruments à réformer en priorité sont sur ce point : les aides directes, les instruments de gestion des marchés et le développement rural. Si les aides directes sont encore le important budget au sein de la PAC, cela doit changer et le système doit passer à une rémunération des services rendus à la société, qui soit « facile à expliquer et à appliquer. »

Pour une contribution accrue de la PAC et de l'agriculture aux objectifs de la Stratégie Europe 2020

La plupart des intervenants a insisté sur la nécessité pour les Européens de redécouvrir la valeur ajoutée de la PAC et de l'agriculture dans la mesure où elles contribuent déjà de manière conséquente aux objectifs de la nouvelle stratégie de croissance de l'UE.

L'agriculture fait face à de nombreux défis identifiés par les intervenants, notamment : la stagnation de la productivité, la croissance de la demande alimentaire mondiale, le changement climatique, l'efficacité de la gestion des ressources, le vieillissement et le déclin de la population agricole

ainsi que la volatilité des prix. La R&D et l'innovation recèlent un potentiel considérable pour apporter des réponses à ces défis, mais atteindre la masse critique qui permettra aux chercheurs européens de trouver ces réponses est un défi en soi. En effet, un renforcement des investissements, un accroissement des synergies entre Etats membres et des coopérations accrues entre l'amont et l'aval de la chaîne de production alimentaire sont nécessaires pour renforcer la R&D.

Au sein de la PAC, plusieurs pistes existent pour améliorer la contribution de l'agriculture aux objectifs de la Stratégie Europe 2020. L'accent a été mis en particulier sur la révision des aides pour les relégitimer devant l'opinion – en améliorant leur transparence et clarté – et pour qu'elles préviennent mieux les défaillances des marchés agricoles, notamment l'instabilité des prix et des revenus – pour assurer la pérennité de l'activité agricole – ainsi que la rémunération des biens publics fournis par les agriculteurs.

Le débat institutionnel sur la valeur ajoutée de la politique agricole commune et ses améliorations possibles pour renforcer sa contribution à la Stratégie Europe 2020 a été lancé par le Commissaire Ciolos le 18 novembre 2010. Mais le plus dur reste à faire. Il s'agit de trouver un consensus au Conseil et au Parlement européen sur les objectifs à poursuivre, les actions concrètes à mettre en œuvre et les moyens financiers à y consacrer. Cependant, il faut mener le débat dans le bon ordre, comme le représentant d'OXFAM le conclue : « J'ignore si le coût de la PAC que nous voulons est de 50 milliards ou de 20 milliards d'Euros. Le débat pertinent aujourd'hui est celui qui nous permettra de définir quelle politique nous voulons, celle qui a pour objectif l'intérêt public. Il faudra ensuite estimer le coût de cette politique et déterminer qui la financera. »

Discours de Madame Elena Espinosa Mangana, Ministre de l'Environnement, du milieu rural et marin

Mesdames et messieurs,

Bonjour.

Pour commencer, je tiens à remercier les organisateurs de ce séminaire pour m'avoir donné l'occasion de lancer cette discussion, alors que s'achève la Présidence espagnole de l'UE.

Parallèlement, je souhaiterais également les encourager à réitérer un maximum d'initiatives de ce genre afin de nous permettre de débattre et d'échanger nos points de vue et idées sur un sujet qui nous concerne tous : l'avenir de notre secteur agricole et de la politique agricole commune (PAC).

La question qui se situe au cœur de ce débat occupe une telle place que la plupart des institutions européennes, des établissements universitaires et des think-tanks qui se consacrent aux problèmes économiques ont tous

commencé à discuter de projets et de modèles alternatifs pour la PAC au-delà de l'horizon 2013.

Ces contributions mettent en exergue les points de vue défendus par différents courants de pensée. Dans ce cadre, je tiens à souligner le travail fourni par Notre Europe, l'un des parrains de cet événement et qui a avancé il y a quelques mois différentes idées innovantes en vue d'une future réforme de la PAC.

J'aimerais insister sur le fait que nous, gouvernements d'Espagne et de France, partageons les préoccupations concernant l'agriculture européenne exprimées par Notre Europe et l'Institut Royal Elcano, comme en atteste la déclaration commune signée à Paris le 23 mars par le Président Nicolas Sarkozy et notre premier Ministre José Luis Rodríguez Zapatero. Dans cette déclaration, les parties prenantes soulignaient la nécessité d'accorder à l'agriculture une place prioritaire dans la stratégie Europe 2020.

En termes de débat et d'idées, nous traversons actuellement une période particulièrement intéressante. Désormais, il nous appartient de fournir un effort commun et de transposer ces idées dans un modèle susceptible de préserver notre secteur agricole, de protéger nos agriculteurs et de garantir leur avenir.

Comme je l'ai dit plus tôt, la Présidence espagnole touche à sa fin. Selon nous, cette présidence peut se targuer de présenter un bilan positif et je peux affirmer que la perception qui est celle de l'agriculture européenne repose plus fermement encore sur l'idée qu'il s'agit d'un secteur stratégique qui a beaucoup à apporter face aux défis à venir pour l'Europe.

Vous le savez probablement déjà, mais nous avons tout au long de notre présidence travaillé en respectant l'esprit de notre slogan « alimentation et agriculture, un secteur stratégique pour l'Europe ».

Pleinement convaincus de la dimension stratégique de l'agriculture, nous avons tenté de refléter cette idée dans la stratégie d'avenir de l'Europe, connue sous le nom d'Europe 2020.

Au cours de ces derniers mois, la Présidence espagnole a travaillé d'arrache-pied afin de faire prendre conscience à l'ensemble des États membres de la nécessité de préserver une PAC forte et de leur faire comprendre qu'il est judicieux de définir quel type de politique nous souhaitons avant de se lancer dans un débat sur les chiffres.

Nous devons consolider et défendre le modèle agroalimentaire européen ainsi que maintenir un secteur agricole productif sur l'ensemble du territoire de l'Union. Ce sont ces objectifs-là que nous devons garder à l'esprit à l'heure où nous commencerons à dessiner les contours spécifiques de la future PAC.

La Présidence espagnole a poursuivi le processus déjà entamé sous les précédentes présidences et lancé un débat que nous considérons comme primordial compte tenu de la volatilité croissante observée sur les marchés des produits agricoles.

Lors de la réunion interministérielle de février, nous avons discuté des caractéristiques qui devraient être celles de la PAC si l'on souhaite gérer comme il le faut les marchés et, dans la mesure du possible, en atténuer cette volatilité croissante.

Avec l'accord clair de la plupart de nos partenaires, la Présidence espagnole a établi ses conclusions, soutenues par la Belgique et la Hongrie, les deux autres États membres qui complètent le trio de présidences.

Ces conclusions se font le reflet des préoccupations exprimées par la plupart des États membres concernant la volatilité des marchés et les répercussions sur la stabilité du secteur agricole.

C'est la raison pour laquelle les conclusions insistent sur la nécessité de mettre en œuvre de nouveaux mécanismes, tels que la consolidation de la compétitivité de la chaîne agroalimentaire, le renforcement du rôle des organisations de producteurs et des organisations interprofessionnelles, des mécanismes susceptibles de stabiliser les revenus des exploitants agricoles et de résoudre rapidement les importantes crises que traversent les marchés.

La Présidence espagnole a également accordé une place de prédilection à la compétitivité du secteur agricole, se basant sur une approche bâtie sur la défense du modèle de production européen pour s'étendre à la défense de la compétitivité du secteur agroindustriel. Lors de la prochaine réunion des ministres européens de l'agriculture, les conclusions du conseil spécifiques sur ce point seront approuvées.

Le 3 mars 2010, la Commission a publié une communication intitulée « Europe 2020 – Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive » qui se veut une première réponse globale afin de sortir renforcés de la crise économique.

Cette stratégie, basée sur les enseignements tirés de la Stratégie de Lisbonne, accorde notamment la priorité à une nouvelle économie de marché, sociale et durable, une économie plus intelligente et plus verte, une économie dont la prospérité repose sur l'innovation et l'utilisation plus rationnelle des ressources et dont la connaissance serait le principal moteur.

Les clés de la Stratégie Europe 2020 sont thématiques et se concentrent sur des priorités telles que la croissance intelligente, la croissance durable et la croissance inclusive. Toutefois, cette stratégie fait largement l'impasse sur le rôle que doivent jouer l'agriculture et la PAC dans son éventuelle réussite.

Nous sommes d'avis qu'il s'agit-là d'une lourde omission dans la mesure où l'agriculture doit faire partie intégrante de la réponse que l'UE doit apporter aux défis à venir : ce secteur de notre économie joue en effet non seulement un rôle primordial dans le cadre d'une gestion adéquate des ressources naturelles et de la lutte contre les dérèglements climatiques, mais il a également une contribution vitale à apporter pour surmonter la crise économique que traverse l'Europe.

Une fois encore, grâce aux efforts conjoints de la Présidence et d'un grand nombre d'États membres, le Conseil européen du printemps a adopté des conclusions qui insistent sur le rôle essentiel que les politiques communes telles que la PAC doivent endosser.

Plus spécifiquement, le Conseil a déclaré ceci :

« Toutes les politiques communes, y compris la politique agricole commune et la politique de cohésion, devront appuyer la stratégie. Un secteur agricole viable, productif et compétitif apportera une contribution importante à la nouvelle stratégie, compte tenu du potentiel de croissance et d'emploi que possèdent les zones rurales, tout en assurant des conditions de concurrence loyales. »

Lors du Conseil européen de juin, qui s'est tenu la semaine dernière, nos chefs d'État ou de gouvernement ont adopté la Stratégie Europe 2020 et ont une fois de plus souligné qu'il était nécessaire de prendre en considération la PAC telle qu'elle existe et de tenir compte de la contribution que le secteur agricole européen – un secteur productif, durable et compétitif – peut apporter à la réalisation des objectifs de cette stratégie.

Le Conseil Agriculture a également activement participé aux débats. Lors de sa réunion de mars, quelques jours à peine après le sommet de printemps, il a – à la demande de la Présidence espagnole – tenu un débat

consacré au rôle de la PAC et de l'agriculture dans le cadre de la nouvelle Stratégie Europe 2020.

Les participants au débat ont conclu que la Stratégie Europe 2020 englobait l'agriculture par l'intermédiaire de l'objectif visant à rendre l'économie plus respectueuse de l'environnement, par sa contribution à la croissance et à l'emploi et par sa capacité à fournir aux populations des aliments sains, sûrs et de grande qualité.

Nous ne pouvons envisager une croissance économique durable qui ne reposerait pas sur l'agriculture, un secteur qui touche la plus grande partie du territoire de l'UE (80 % si l'on tient compte des forêts) et qui joue un rôle primordial dans l'exploitation durable des ressources, la préservation des habitats naturels, le maintien de la biodiversité et la lutte contre les changements climatiques.

De la même manière, lorsque l'on parle de croissance intégratrice ou inclusive, on ne peut oublier la contribution significative de l'agriculture et de l'industrie agroalimentaire en matière de croissance et de création d'emploi, ni leur rôle vital dans le maintien des niveaux de population et des activités économiques dans les zones rurales.

Enfin, la dimension stratégique de l'agriculture est encore renforcée par sa capacité à fournir des aliments sains, sûrs et de grande qualité, répondant de la sorte à un défi de taille : nourrir la population.

Ces points faisaient également partie intégrante du débat que nous avons tenu lors du dernier conseil informel, organisé à Mérida il y a quelques semaines.

A cette occasion, nous avons passé en revue les différentes discussions que nous avons déjà eues concernant l'avenir de la PAC au cours des pré-

cédentes présidences ainsi qu'au cours de la Présidence espagnole, et concernant la manière dont l'agriculture et la PAC peuvent participer à la réussite de la stratégie.

L'agriculture doit être en mesure de répondre aux grands défis auxquels l'Europe fait face, tels que la durabilité et la lutte contre les changements climatiques, et disposer de nouveaux outils complémentaires axés sur la recherche et l'innovation et susceptibles de stimuler la compétitivité du secteur.

Cet aspect – l'agriculture européenne et la croissance intelligente dans le cadre d'Europe 2020 – a fait l'objet d'un vaste débat lors de la conférence organisée mardi dernier à Murcie.

A cette occasion, nous nous sommes penchés sur la manière d'intégrer la PAC et l'agriculture à la Stratégie Europe 2020, mais aussi sur la gestion et la diffusion des connaissances dans le secteur agricole et sur le rôle que doivent jouer la recherche, le développement et l'innovation pour répondre au défi d'une croissance durable et compétitive évoluant dans un cadre « vert » qui respecte l'environnement et qui contribue à la lutte contre le réchauffement climatique.

Nous avons également abordé le rôle des centres et institutions d'apprentissage et de recherche, ainsi que les différents problèmes liés au transfert de technologie dans le secteur agricole. Enfin, nous avons écouté les points de vue des grands acteurs économiques en matière de recherche et d'innovation appliqués au secteur agroalimentaire européen.

Comme je l'ai déjà dit, ce secteur occupe une position clé dans la définition d'un modèle économique durable basé sur une croissance intelligente et inclusive telle que proposée par la Stratégie Europe 2020 et qui

se reflètera inmanquablement dans la répartition des ressources lors de la prochaine période financière 2014-2020.

Je vous souhaite de tenir un débat fructueux sur la contribution de la PAC à une croissance intelligente, durable et inclusive.

J'espère que l'issue de ce débat servira à aller de l'avant dans la définition d'une PAC tournée vers l'avenir, une PAC capable de satisfaire les demandes des exploitations agricoles et de la société dans son ensemble.

Je vous remercie.

ELENA ESPINOSA MANGANA

MINISTRE DE L'ENVIRONNEMENT ET DU MILIEU RURAL ET MARIN

Partie 1. Développer une économie fondée sur la connaissance et l'innovation : la contribution de la PAC à une croissance intelligente

Les priorités de la Commission européenne en matière de recherche agroalimentaire et d'innovation

Antonio di Giulio¹, *Chef d'unité, Alimentation, Santé et Bien-être, DG Recherche, Commission européenne*

En juin 2010, le Conseil européen a adopté la Stratégie Europe 2020, établissant une vision de l'économie sociale de marché européenne pour le 21^e siècle. La nouvelle stratégie se base sur l'expérience de la Stratégie de Lisbonne et sur les leçons tirées de la récente crise financière et économique. Ainsi, outre la volonté d'aider l'Europe à surmonter la crise économique et financière, le principal objectif de la Stratégie Europe 2020 est de promouvoir la compétitivité, la productivité, le potentiel de croissance, la cohésion sociale et la convergence économique de l'UE – aussi bien à l'intérieur de l'Europe que sur le plan international. La stratégie entend donc

¹ Les opinions exprimées dans la présente publication sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement la position officielle de la Commission européenne.

permettre à l'Europe de faire face efficacement aux défis économiques et du marché du travail sur le long terme.

La Stratégie Europe 2020 fixe trois priorités qui se renforcent mutuellement

Tout d'abord, nous avons l'aspect croissance intelligente, qui aborde la question du développement d'une économie fondée sur la connaissance et l'innovation. Ceci exige notamment d'améliorer la qualité de notre enseignement, de renforcer nos performances en matière de recherche, de favoriser l'innovation et le transfert de connaissances et de permettre la traduction des idées novatrices en nouveaux produits commercialisables et services de pointe. Pour ce faire, il convient d'y associer l'esprit d'entreprise, l'accès au financement et le respect de l'économie de marché, mais aussi de développer un meilleur environnement pour les petites et les moyennes entreprises. La deuxième priorité, la croissance durable, est une question plus complexe, car elle suppose l'établissement d'une économie plus efficace, plus verte et plus concurrentielle. Cette approche permettra notamment à l'UE de prévenir la dégradation de l'environnement et d'améliorer la gestion de l'eau et des déchets (par exemple dans le secteur agroalimentaire). Enfin, la troisième priorité, la croissance inclusive, vise à encourager une économie à fort taux d'emploi favorisant la cohésion économique, sociale et territoriale.

Le Commission européenne propose sept initiatives phares destinées à canaliser les forces en vertu de chaque thème prioritaire de la stratégie. Parmi ces initiatives phares, je tiens à souligner celle de l'« Union de l'innovation » qui vise à améliorer les conditions cadres et l'accès au financement pour la recherche et l'innovation, afin de permettre la traduction des idées novatrices en nouveaux produits et services générateurs de croissance et d'emploi.

La Stratégie Europe 2020 demande aux États membres d'investir 3 % du PIB dans l'amélioration des conditions de recherche et de développement dans l'UE, en vue notamment d'augmenter les niveaux d'investissements tant publics que privés dans ce secteur. Aujourd'hui, le niveau d'investissement dans l'UE reste inférieur à 2 % et le fossé entre l'UE et les autres grandes économies (Japon, États-Unis) tend même à se creuser depuis quelques années.

En effet, la Stratégie Europe 2020 constitue un cadre permettant à l'UE de mobiliser chacun de ses instruments et de ses politiques, et aux États membres d'entreprendre des actions coordonnées dans le domaine de la recherche. Elle sert de ligne directrice à toutes les politiques communes, y compris la politique agricole commune (PAC) et la politique de cohésion. Un secteur agroalimentaire durable, productif et compétitif est crucial pour réaliser ces priorités. Ainsi, la Stratégie Europe 2020 plaide également pour l'établissement d'une bioéconomie durable d'ici 2020, en proposant des « partenariats d'innovation européens ». Il faut souligner que le concept de bioéconomie favorise une production primaire plus durable, en encourageant l'utilisation parcimonieuse d'intrants tout au long des systèmes de production agricole et en utilisant, le cas échéant, des technologies avancées. L'objectif est d'augmenter les rendements, de préserver la fertilité du sol et l'eau, de protéger la production des maladies et des parasites et de réduire l'impact environnemental global.

À l'heure actuelle, la Commission européenne, avec le soutien des États membres, travaille à une nouvelle vision européenne pour une bioéconomie durable et innovatrice, qui devrait faire l'objet d'une communication et d'un plan d'action en 2011. La recherche, le développement (R&D) et l'innovation basée sur la science sont indispensables pour soutenir la compétitivité et la durabilité de la bioéconomie tout en relevant les défis à long terme. Parmi les secteurs pour lesquels il conviendrait de lancer des

projets phares et d'autres activités de recherche figurent l'amélioration de la sécurité alimentaire, la réduction de l'impact environnemental, la création d'une industrie plus verte, la fourniture d'une alimentation saine, mais aussi la réduction des déchets liés à la production alimentaire et à la consommation, et la conception de solutions novatrices plus durables pour le recyclage des déchets.

Les défis européens en matière de recherche pour les systèmes de production alimentaire

Les recherches financées par l'UE permettront de résoudre certains des principaux défis de la société européenne. Si le défi consiste à créer une Europe plus inclusive et plus saine, notre but sera alors d'orienter la politique de recherche vers une approche favorisant la prévention des troubles et des maladies du métabolisme. Cependant, le principal défi reste celui du financement et de la gestion des projets de recherche qui apporteront des réponses claires sur la façon d'améliorer les systèmes de production alimentaire et de les rendre plus durables tout en contrôlant les scénarios de changement climatique à l'échelle mondiale, la sécurité alimentaire, la croissance démographique et les ressources naturelles finies. En outre, nous devons faire face aux besoins spécifiques d'une population vieillissante, non seulement en termes de services, mais également en termes de goûts et de préférences, de nouvelles stratégies diététiques répondant aux besoins spécifiques de cette population. Nous devons également aborder de manière plus systémique le problème de la sécurité alimentaire (disponibilité de la nourriture, accès à la nourriture, malnutrition).

Ce type de recherche joue également un rôle important et répond aux préoccupations des consommateurs portant sur la qualité et l'intégrité de notre alimentation. Il est important de souligner que, dans tous ces aspects, un consommateur confiant, bien informé, instruit et capable de

faire entendre sa voix est essentiel au bon fonctionnement des marchés. Cependant, d'autres recherches devront permettre de mieux expliquer les besoins latents des consommateurs. En effet, les consommateurs exigent un produit alimentaire final de grande qualité et une transparence de la chaîne alimentaire dans son ensemble, « de l'étable à la table ». La chaîne alimentaire doit pouvoir fournir de la qualité, mais aussi des informations importantes. Nous nous apercevons aujourd'hui que la valeur des produits finis dépend du traitement et du niveau des services plutôt que du niveau du produit de base. Certains experts en matière d'alimentation qualifient ce phénomène de « processus de dématérialisation ». Un bon produit est essentiel à une chaîne agroalimentaire efficace. Aujourd'hui, le marché entend être approvisionné en produits agricoles au moment et à l'endroit voulus et poser ses exigences en termes de qualité et de quantité. Toutefois, pour répondre aux exigences croissantes du marché, de nouvelles solutions structurelles novatrices et l'introduction de technologies modernes sont encore possibles. En outre, il est encore tout à fait possible d'améliorer la performance globale de la chaîne alimentaire dans son ensemble.

Ainsi, la recherche et l'innovation restent nécessaires. L'accent doit être mis sur l'innovation afin de s'assurer que la connaissance et les idées novatrices se traduisent en nouveaux produits commercialisables et en services de pointe.

Leçons tirées des projets de recherche et de développement technologique (RDT) financés par l'UE et actions futures

Bioéconomie basée sur la connaissance.

La bioéconomie basée sur la connaissance jouera un rôle fondamental pour la nouvelle Stratégie Europe 2020 : elle fournira des solutions biologiques pour l'alimentation et la crise énergétique, l'atténuation du changement

climatique et la préservation de la biodiversité, grâce à sa principale technologie – la biotechnologie industrielle. À titre d'exemple, au niveau de la production, la Commission européenne soutient des projets de recherche relatifs à la protection des végétaux et à la santé animale; à la réduction de la consommation d'énergie, d'eau, d'engrais, de pesticide, et des déchets; et au développement d'une agriculture de précision. Compte tenu de la complexité de ces matières, les projets financés par l'UE tirent profit de leur approche interdisciplinaire (la génétique, la physiologie des plantes/ animaux, l'expérience sur le terrain, la modélisation, etc.). Les projets traitant de la production agricole apportent des améliorations en matière de qualité de la matière première et d'efficacité du processus de production ou sur la manière de transformer une agriculture conventionnelle en une agriculture à faible consommation d'intrants, mais aussi des solutions sur la culture moderne et la gestion des stocks, etc. Les projets traitant spécifiquement de la transformation des produits alimentaires génèrent des connaissances intéressantes sur de nouveaux produits alimentaires et de nouvelles technologies, notamment sur la façon de réduire les risques liés à la sécurité alimentaire et d'améliorer les systèmes de gestion de la qualité. Du point de vue du consommateur, nous soutenons des projets analysant les habitudes alimentaires et de consommation afin de mieux comprendre l'effet de différents facteurs sur le comportement du consommateur et les conséquences des habitudes alimentaires sur la santé des consommateurs.

Recherche et développement technologique (RDT)

Les récents projets de RDT montrent que différents facteurs tels que les prix et les politiques publiques, l'éducation des consommateurs et l'étiquetage nutritionnel, mais également les facteurs culturels, les gènes et les émotions peuvent avoir une influence sur la qualité des régimes alimentaires et, partant, des conséquences sur la santé. Les projets de RDT en cours indiquent que de nouvelles recherches dans ce domaine devraient se pencher sur la relation entre le choix du consommateur et

les performances du marché (choix de technologie, décisions de production). La communication au consommateur est devenue plus importante que jamais. Les consommateurs sont de plus en plus concernés par les questions liées à la qualité alimentaire et demandeurs d'information nutritionnelle, que ce soit par l'éducation ou l'étiquetage. Cependant, la question demeure ouverte : qu'est-ce qu'une information efficace ? Les scientifiques soulignent en effet que trop d'information tue l'information. Dans le même temps, certains s'inquiètent de voir les technologies de production de plus en plus complexes obscurcir le choix du consommateur lors de ses achats de biens et de services. Le débat actuel autour de l'étiquetage des produits prouve que le sujet est complexe et qu'une base scientifique solide reste un outil important pour la prise de décision.

Espace européen de la recherche (EER)

Plusieurs procédés permettent de renforcer l'espace européen de la recherche (EER). L'EER est un projet à long terme pour une Europe dans laquelle une meilleure coordination de la recherche entre les États membres de l'UE contribuerait à réduire les redondances en matière de recherche et de financement et à créer la masse critique suffisante pour traiter les principaux thèmes transfrontaliers. Un certain nombre d'outils tels que les ERA-Nets, composés de gestionnaires de programmes nationaux de recherche, et les plates-formes de technologie, composées de représentants de l'industrie associés aux grands réseaux de projets, ont jusqu'ici permis à ce projet de bien avancer. Cependant, en dépit des progrès réalisés, il faut encore réduire la fragmentation des systèmes de recherche et développement.

Pour résoudre ce problème particulier, une série d'outils soutient actuellement la recherche transfrontalière au niveau des États membres de l'UE. C'est le cas des initiatives de programmation conjointe (IPC), ou de la promotion des partenariats publics-privés et de diverses initiatives de coopération internationale. Concernant les IPC, l'objectif principal est de

mieux utiliser les économies d'échelle et le champ d'application de la recherche et développement (par exemple en partageant des résultats de recherche, en coordonnant les futurs travaux, en évitant les doublons). Ainsi, l'IPC « Un régime sain pour une vie saine », dont la vision pour 2030 est en cours d'élaboration, fournira une feuille de route pour des activités de recherche harmonisées et structurées avec des priorités définies pour atteindre certains buts dans le domaine de l'alimentation, la nutrition et la santé. Dans le même ordre d'idée, une autre IPC, baptisée « Agriculture, sécurité alimentaire et changement climatique », vise à améliorer l'efficacité de la recherche pour assurer un approvisionnement alimentaire sûr et durable.

Construire une bioéconomie durable d'ici 2020

En conclusion, l'idée est de relever les défis économiques, sociaux, environnementaux et technologiques de l'UE. La recherche, le développement et l'innovation basée sur la science sont indispensables pour faire face aux défis et fournir des solutions tout en augmentant la compétitivité de l'UE. Nous devons également renforcer la chaîne d'innovation : des idées jusqu'au marché. Ceci impliquera la mobilisation des connaissances et de la masse critique dans tous les segments de la recherche ainsi que la traduction de cette connaissance en activité économique viable. La Stratégie Europe 2020 fournit un cadre pour les actions à venir : elle montre la voie pour les futures actions et projets au sein de l'EER, pour toutes les politiques communes, y compris la PAC et lance un appel à l'établissement d'une bioéconomie durable d'ici 2020. L'accent doit maintenant être mis sur sa mise en œuvre.

Les potentialités de la recherche agronomique dans une économie intelligente

Raoul Bino, *Directeur exécutif de l'Agrotechnology & Food Sciences Group of Wageningen UR*

Huub Löffler, *Directeur du Wageningen International, Wageningen UR*

La Stratégie Europe 2020 souligne l'ambition de l'Union européenne de développer une économie basée sur la connaissance. Conformément à cette stratégie, la nouvelle politique agricole commune (PAC) doit être fondée sur la connaissance et l'innovation. Cette politique dépend des infrastructures européennes de la connaissance. À la lumière des développements des structures scientifiques, économiques et sociales, ces infrastructures vont rapidement évoluer dans les prochaines décennies. Le présent document aborde - brièvement et sommairement - plusieurs questions sur la façon dont nous pourrions organiser la recherche en Europe.

Refondre la PAC est avant tout une question de collaboration. La nouvelle politique doit combiner l'agroproduction, le cadre de vie et la chaîne de la connaissance. C'est n'est pas juste une question de science, ce n'est pas juste une question de politique, ce n'est pas juste une question d'industrie, c'est une question globale.

Perspectives inquiétantes pour les objectifs du millénaire

Comme le décrivent très bien les objectifs du millénaire pour le développement, nous sommes aujourd'hui confrontés à des problèmes mondiaux : pauvreté, faim, sécurité alimentaire, qualité, santé, climat, énergie et ressources naturelles. La crainte de ne pas atteindre ces objectifs est réelle. La pauvreté et la faim sont des préoccupations croissantes dans

de nombreuses régions du monde, la sécurité et la qualité alimentaires tendent à diminuer, beaucoup de personnes se trouvent dans un état de santé médiocre, le climat et l'énergie sont des questions controversées et les ressources naturelles sont menacées. Comment pouvons-nous changer ces perspectives ? Pour pouvoir organiser une nouvelle politique agricole commune en Europe, nous devons nous attaquer à ces problèmes mondiaux, non seulement environnementaux et biologiques, mais également économiques et sociaux. De plus, tous sont intrinsèquement liés.

La sécurité alimentaire pour tous

Pour nourrir de façon suffisante la future population mondiale, la production alimentaire primaire doit considérablement augmenter. L'élargissement des zones de production agricole ne suffira pas à relever ce défi. Les terres les plus fertiles sont déjà cultivées, et exploiter des sols marginaux suppose des investissements considérables en ressources rares et précieuses telles que l'énergie, l'eau et le phosphate. Une productivité agricole plus élevée est donc la meilleure option pour assurer la sécurité alimentaire. Une productivité plus élevée se base sur trois évolutions majeures. Premièrement, les technologies sophistiquées d'élevage et de sélection des plantes peuvent accroître le rendement en biomasse des plantes et des animaux. Ainsi, l'efficacité de l'absorption des aliments par le bétail peut être améliorée. Le rendement potentiel des plantes peut être accru par exemple en améliorant l'efficacité photosynthétique. La deuxième intervention consiste à améliorer la qualité et la composition de l'alimentation de sorte à perfectionner l'utilisation des mélanges nutritifs et la production totale. La troisième action importante vise à éviter les pertes de production. Les maladies des plantes, détruisant les cultures avant et après la récolte, peuvent être contrôlées au moyen de techniques agronomiques avancées. De nouvelles variétés de plantes plus résistantes aux parasites et aux maladies peuvent être développées. Le contrôle des

maladies infectieuses chez les animaux est également primordial, car il permet d'éviter de nombreuses pertes en termes de production de viande et de lait. L'agriculture de précision, associée à des plantes et des animaux bien adaptés, assurera un bon rendement. Des approches plus prédictives sont nécessaires de sorte à pouvoir prendre des mesures correctrices le plus tôt possible.

Les sciences de la vie sont le moteur de tous ces développements. Une parfaite compréhension du fonctionnement des gènes et des protéines, de leurs interactions avec des facteurs externes et de leurs effets sur les caractéristiques, les (micro-)organismes, l'environnement et les systèmes agricoles revêt une importance cruciale. Le criblage à haut débit permettant de collecter les données appropriées et, notamment, la bio-informatique indispensable pour intégrer ces données (biologie des systèmes) nécessitent le développement d'approches plus prédictives et de mesures préventives en sciences des plantes et des animaux. Une productivité plus élevée permet de produire suffisamment de nourriture dans les zones agricoles actuelles, sans compromettre la nature ou la biodiversité existante. Les incitations nationales ne suffisent pas à développer de telles solutions technologiques. Le commerce mondial de produits végétaux et animaux prospère et l'UE, y compris les Pays-Bas, en est un grand producteur. Elle doit donc collaborer par l'intermédiaire d'initiatives nationales à des cadres plus globaux pour développer ces technologies.

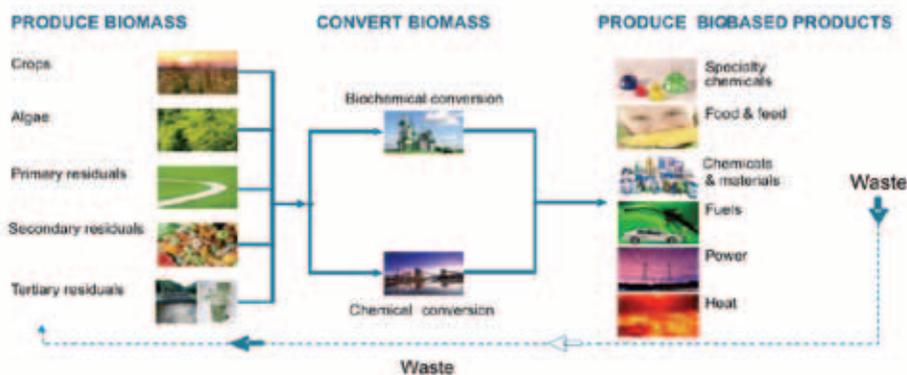
L'économie basée sur la biomasse

La génération actuelle des biocarburants concurrence d'autres utilisations de la biomasse pour l'utilisation de ressources rares telles que l'eau, la terre et les aliments. Le défi consiste donc à développer de nouvelles voies pour la bioénergie. Exploiter le potentiel de la photosynthèse permettrait à la fois d'accroître la production de biomasse et de développer ce qu'il est donné d'appeler les « cellules biosolaires ». La biomasse est

essentielle pour les biomatériaux. Là où plusieurs solutions de rechange existent pour l'énergie fossile, la seule alternative pour les matériaux fossiles est celle provenant de la biomasse. Les technologies de bioraffinerie sont nécessaires pour maximiser la valeur de la biomasse. En fractionnant soigneusement la biomasse en plusieurs composants de différentes valeurs économiques, la valeur générale de la biomasse augmentera. La biomasse n'est pas utilisée dans un sens ou dans l'autre, elle doit servir aux deux applications simultanément. Les composants de grande valeur peuvent être utilisés pour les produits chimiques spéciaux, les protéines et les sucres peuvent être utilisés pour l'alimentation et les restes peuvent toujours faire office de source d'énergie. Cette option repose sur des technologies avancées et sur des processus et des chaînes de production minutieusement contrôlés et interdépendants. La génomique et la biologie des systèmes sont essentielles à ces développements. Conformément au concept « du berceau au berceau », les plantes et les systèmes basés sur les plantes doivent être (re)conçus pour un traitement optimal.

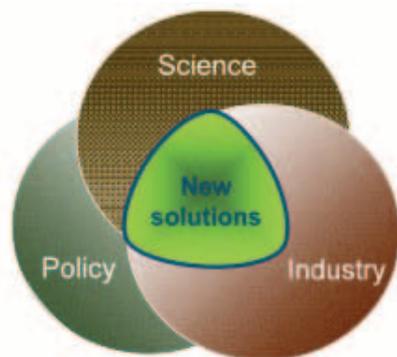
Travailler ensemble vers une nouvelle infrastructure de la connaissance

La recherche fondamentale est primordiale pour l'innovation et stimule le développement de nouvelles technologies. La recherche industrielle est essentielle pour traduire les nouvelles technologies en produits destinés au marché. Ceci peut s'appliquer à diverses stratégies, tout en générant des affaires pour l'industrie et des revenus pour la recherche universitaire. La qualité de la recherche et l'éducation vont de pair. La recherche industrielle prospère dans les pays possédant des instituts de recherche puissants et un excellent système éducatif qui forme la prochaine génération de chercheurs. L'un des éléments clés est le lien entre la recherche industrielle et la recherche universitaire, comme le prouve l'engagement des partenaires tant privés que publics dans le financement de la recherche publique des grandes institutions pour les sciences des plantes et des animaux. Selon les chiffres officiels, environ 50 % de la recherche dans ces institutions provient de programmes concurrentiels impliquant des investisseurs soucieux de la qualité. Ceci montre à quel point les recherches de qualité jouent un rôle important dans l'infrastructure du secteur agroalimentaire. Ce lien peut encore être renforcé en synchronisant les programmes de recherche et en stimulant la mobilité des chercheurs universitaires vers la recherche industrielle et vice versa. Avec une meilleure synchronisation des programmes de recherche, les activités de recherche industrielle devraient davantage se tourner vers la recherche universitaire. Disposer des meilleurs scientifiques, parallèlement à une coopération efficace entre les groupes de recherche universitaires et industriels, stimulera les entreprises internationales et contribuera à reformer la PAC.



Le secteur agricole néerlandais se développe dans un environnement propice à l'esprit d'entreprise et à la recherche, international, dynamique, innovateur et concurrentiel. Les instituts de recherche, les organismes sociaux et le gouvernement établissent de concert le programme de développement et d'éducation scientifique. Cette nouvelle interaction dans la structure de la connaissance est communément appelée partenariat

public-privé (PPP). Dans ce modèle, les entreprises et d'autres partenaires du marché montrent la voie en définissant les objectifs de la recherche. Les organismes de recherche contribuent en développant des solutions novatrices pour des questions sociales et économiques. Le gouvernement facilite ces innovations et dirige les activités dans un contexte politique, national et international. Les diverses parties collaborent au sein de réseaux qui rassemblent l'expertise requise pour aborder les matières qui posent question. Aujourd'hui, de nombreuses activités de recherche se basent sur ce nouveau modèle. De nouvelles collaborations novatrices entre universités et entreprises privées ont vu le jour et conduisent à la création de valeur dans le domaine de la connaissance.



Avec la Stratégie Europe 2020, l'Union européenne a l'ambition de développer une économie basée sur la connaissance. Ceci revient à reconnaître que, pour le développement économique, bien plus que les facteurs de production traditionnels (nature, travail et capitaux), la connaissance est essentielle. Le succès de la nouvelle PAC dépendra de l'établissement de nouvelles infrastructures européennes de la connaissance basées sur l'interdépendance entre la science, l'industrie et la politique et d'un soutien continu aux partenariats publics-privés innovants.

Aperçu des défis agronomiques qui nous attendent

Pr. Elias Fereres, *Institut de l'agriculture durable de l'Université de Cordoue*

Mon intention est d'aborder brièvement les défis auxquels l'agriculture européenne devra faire face aux alentours de 2020 et de mettre en évidence certaines des technologies déjà disponibles ou qui le seront très prochainement nous permettant de les surmonter.

Nous ne savons pas où nous serons en 2020. Il y a quelques années, nous avions une toute autre perspective de ce que serait l'avenir de l'agriculture mondiale et européenne. Nous étions convaincus que les surfaces agricoles allaient pouvoir diminuer avec le temps, car la productivité et l'amélioration des cultures étaient censées augmenter indéfiniment. Nous ne faisons que projeter un passé, couronné de succès, dans le futur.

Aujourd'hui, les incertitudes qui pèsent sur notre avenir sont plus importantes. Nous ne savons pas si nous serons en mesure de produire suffisamment de nourriture pour satisfaire la demande future. Ces incertitudes véhiculent certains risques importants qui doivent être écartés de façon raisonnable.

Réduire l'écart de rendement

Le principal défi consiste à produire suffisamment de nourriture saine et nutritive pour l'Europe et pour le monde de manière durable. La question centrale est celle de la sécurité alimentaire dans le contexte mondial actuel de changement climatique. Nous devons nous efforcer d'améliorer la durabilité des systèmes agricoles et alimentaires, pour les faire perdurer, tout en maintenant un certain niveau de production.

Le premier défi est de produire suffisamment de nourriture. La demande en nourriture va augmenter dans les prochaines décennies. En agronomie, l'« écart de rendement » désigne l'écart entre le potentiel de production maximum qu'un agriculteur pourrait réaliser dans des conditions idéales sans aucune restriction d'eau ou de substances nutritives, compte tenu du climat de la région dans laquelle se trouve son exploitation, et la production que cet agriculteur obtient réellement lorsqu'il est confronté à toutes les limitations qui sont les siennes, y compris les parasites et autres, en plus des limitations physiques. Cet écart de rendement est substantiel selon les normes de production mondiale : le rendement moyen dans le monde est d'environ 3 tonnes alors que le potentiel de production maximum est d'environ 15 tonnes. Naturellement, en Europe, les rendements courants sont beaucoup plus élevés que la moyenne mondiale. Pourtant, pendant que nous comblons cet écart en améliorant nos technologies et notre gestion (comme nous le faisons en Europe depuis 30-40 ans), il devient de plus en plus difficile à nos meilleurs agriculteurs de tendre vers ce potentiel de production.

Les évaluations comparatives prouvent que le rendement actuel des différents écosystèmes (chinois, méditerranéens, etc.) est bien en dessous du potentiel de production. C'est non seulement le cas dans les pays en développement, mais également dans les pays très développés, comme en témoigne la culture de la tomate en Californie. En fait, le niveau de production ne dépend pas des nouvelles technologies d'irrigation. Il existe une telle variation dans la production réelle des agriculteurs travaillant dans les pays développés que nous ne pouvons pas vraiment l'expliquer.

En Europe, il ne sera possible de répondre complètement à la demande qu'en se rapprochant toujours davantage du potentiel de production. En Europe de l'Est, les opportunités pour atteindre cet objectif sont considérables, car l'écart de rendement est plus important qu'en Europe occidentale. En même temps, nous essayons de réduire les impacts envi-

ronnementaux de l'agriculture et de limiter nos émissions de gaz à effet de serre. Nous ne savons toujours pas comment y parvenir, mais nous savons que l'approche passera par ce que nous appelons l'intensification durable et écologique, ce qui signifie essayer d'aboutir à une productivité élevée tout en conservant les réserves de ressources naturelles. Ce défi revêt également une dimension humaine, car les agriculteurs se font de plus en plus rares. En cette année de la biodiversité, il convient de souligner que l'agriculteur européen est une espèce en voie de disparition...

Une nouvelle demande pour les systèmes alimentaires : la production d'énergie

Notre volonté de produire aussi bien de l'énergie que de la nourriture constitue un autre défi d'envergure. Premièrement, il convient de signaler que de nombreuses propositions ont été avancées concernant d'éventuelles « cultures magiques » en agronomie. Ce phénomène a vu le jour dans les années 1970 avec la première crise énergétique et s'est intensifié lors de la deuxième crise. La plupart des « cultures magiques » ne sont pas à la hauteur des espérances. Il n'en va pas autrement avec la dernière d'entre elles, le « Jatropa », qui ne constitue certainement pas une alternative valable aux options existantes. Un des problèmes majeurs auxquels doivent faire face les cultures consacrées à la production d'énergie est la volatilité des prix lors des crises énergétiques. Deuxièmement, la nourriture et l'énergie se font concurrence. Or, nous ne savons même pas si nous pourrions produire suffisamment de nourriture avec les ressources agricoles dont nous disposons. En outre, une grande partie du potentiel de production dépend des futures projections qui sont très incertaines. En effet, la plupart des scénarios sont extrêmement spéculatifs et nous ne savons pas vraiment si nous pourrions atteindre l'objectif de production d'énergie par le biais des activités agricoles. Il existe une alternative potentielle impliquant des matériaux lignocellulosiques appelés biocarburants « de deuxième génération ». Cependant, les nouvelles formes

d'agriculture de conservation utilisent les résidus pour la protection des sols. Ainsi, même les résidus de récolte pourraient ne pas être disponibles à des fins énergétiques.

Incertitudes quant aux effets du changement climatique sur l'agriculture

Nous savons que la terre se réchauffe. Les modèles de simulation globale nous offrent un aperçu de l'ampleur de ces variations. Cependant, les modèles régionaux ne sont pas encore suffisamment précis pour nous indiquer dans quelle mesure ce réchauffement affectera la productivité agricole. En fait, ces modèles montrent surtout à quel point nous ignorons tout des effets du changement climatique sur notre agriculture. Nous savons que l'augmentation de CO₂ a accru la productivité d'environ 10 % depuis le début de la révolution industrielle. Il est capital de s'adapter aux changements à venir, mais l'agriculture a jusqu'à présent toujours réussi à s'adapter aux différents environnements physiques.

En ce qui concerne la menace d'augmentation des émissions, je tiens à préciser qu'actuellement, l'agriculture est un secteur fondamentalement neutre, si l'on ne tient pas compte des quantités d'énergie consommées pour les fertilisants. C'est ce qu'atteste une étude récente du bilan carbone européen. L'atténuation dépend fondamentalement de la gestion de la terre et des ressources. Nous avons déjà dû faire face à une certaine forme de variabilité climatique. Nous devons faire face à une incertitude en termes de variabilité et probablement plus encore à l'avenir. D'autres problèmes pourraient en effet surgir, comme la gestion de l'eau liée à une plus grande variabilité des précipitations.

Solutions techniques pour relever les défis de 2020

L'agriculture de conservation est une forme d'agriculture qui a été récemment adoptée dans de nombreux systèmes agricoles, notamment en Amérique du Nord et du Sud. Elle a maintenant été introduite dans l'agriculture européenne et consiste à employer des résidus de récolte pour protéger le sol et augmenter sa charge en matière organique. Elle revêt de nombreux avantages, mais elle doit être adaptée aux conditions européennes, où elle pourrait ne pas convenir à tous les systèmes, ce qui implique plus de recherche et développement.

Un certain nombre de technologies prometteuses, telles que l'utilisation de l'imagerie satellitaire pour la gestion agricole, ont été développées dans les années 1980. L'idée est d'évaluer la performance de différents terrains, d'estimer leur potentiel de production et donc de référence. Nous entrons dans le domaine de l'agriculture de précision. Cela signifie que nous sommes en mesure de cartographier un terrain et de calculer les variations de rendement entre différentes zones. Nous disposons déjà des outils et de la technologie nécessaires. Nous disposons également des technologies nécessaires pour appliquer différentes quantités d'eau, d'engrais ou de pesticides à différentes parties du terrain. Nous allons à présent pouvoir tenir compte des différentes variations alors qu'auparavant, toute la parcelle était traitée uniformément.

La plupart du temps, l'élément clé vient de notre ignorance des causes des variations de rendement. Nous ne pouvons donc pas corriger les problèmes à moins de déterminer les différentes causes sous-jacentes. Cela reste malgré tout une technologie très prometteuse qui améliorera notre productivité à l'avenir.

En Europe, le débat sur la contribution des biotechnologies est complètement faussé. Il est très intéressant de constater qu'il n'existe aucune polémique au sujet de l'utilisation de la biotechnologie dans le domaine

de la santé, mais lorsqu'il s'agit de nourriture, il en va tout autrement. Il est important de savoir que la génération actuelle des cultures biotechnologiques est généralement destinée à réduire des coûts de production en limitant le recours aux pesticides et non pas à accroître les rendements. D'ici 2020, aucune autre génération de cultures biotechnologiques ne permettra d'augmenter radicalement les rendements. Il est beaucoup plus difficile d'augmenter les rendements que d'introduire des insecticides biologiques ou une tolérance aux herbicides, deux techniques qui expliquent le succès actuel des cultures biotechnologiques. La biotechnologie ne permettra pas, à court terme, de modifier substantiellement la productivité. Les cultures biotechnologiques limitent le recours aux pesticides, ce qui est positif pour l'environnement, et réduisent les coûts de production, ce qui est positif pour les agriculteurs. Si tout va bien, la société européenne abordera cette question de manière raisonnable dans un avenir proche. Néanmoins, il est important d'indiquer que la contribution de la biotechnologie à l'augmentation du potentiel de productivité ne sera pas significative à court ou même à moyen terme.

La synergie de la recherche européenne pour s'attaquer aux problèmes

Il nous faut plus de recherche. Un programme d'initiatives (mené par la France et le Royaume-Uni), rassemblant vingt pays européens est en cours de développement. Le concept est d'élaborer un nouveau programme consacré à l'agriculture, à la sécurité alimentaire et au changement climatique. Ce programme, baptisé « FACCE JPI » sera lancé l'année prochaine. L'idée est de combiner les ressources de différents pays pour aborder le problème lié à la sécurité alimentaire et au changement climatique, au-delà de nos perspectives nationales.

Pour conclure, je soulignerai l'incertitude qui pèse sur notre avenir. Nous ferions mieux de découvrir ce qui nous attend. Il nous faut davantage investir dans la recherche, le développement et l'innovation sélectifs – et

j'insiste sur le mot sélectif - dans le secteur agricole/alimentaire. Nous en tirerons de grands profits. Je voudrais vous rappeler que la recherche agronomique était, auparavant, l'entreprise commerciale du secteur public la plus lucrative du monde, avec des taux de rendement allant de 50 à 100 %; seules des activités beaucoup moins transparentes pouvaient faire mieux.

Partie 2. Promouvoir une économie plus efficace dans l'utilisation des ressources, plus verte et plus compétitive : la contribution de la PAC à une croissance durable

Passé, présent et perspectives d'une législation en matière d'environnement dans la PAC

Tamsin Cooper, *directeur associé du Programme de développement agricole et rural, Institut pour la politique européenne en matière d'environnement*

J'examinerai ici jusqu'à quel point l'orientation actuelle de la réforme de la politique agricole commune (PAC) est compatible avec les principaux objectifs de la Stratégie Europe 2020 et son intention de promouvoir une croissance intelligente, durable et inclusive.

Je commencerai par tracer l'évolution de la croissance durable en tant qu'objectif politique de l'UE. En 1988, les chefs d'État ou de gouvernement de l'UE ont signé une « Déclaration sur l'environnement » établissant que l'un des premiers objectifs de toutes les politiques communautaires doit être un développement à des conditions acceptables. La déclaration de 1988 mettait en exergue la nécessité de trouver des solutions aux

problèmes écologiques « pour assurer une croissance soutenue et une meilleure qualité de vie ». Deux ans après, au sommet de Rome, l'engagement a été pris de protéger l'environnement afin d'assurer une croissance durable. C'est le Traité de Maastricht, signé en 1992, qui a donné force de loi au principe d'intégration environnementale. L'idée était de promouvoir « une croissance durable non inflationniste et respectueuse de l'environnement ». En 2000, la Stratégie de Lisbonne a été lancée, suivie de près par la stratégie en faveur du développement durable de l'UE, révisée en 2006. Enfin, depuis l'adoption de la Stratégie Europe 2020 au Conseil européen du 17 juin, l'engagement envers un modèle durable de croissance économique est au cœur des priorités stratégiques de l'UE. Le processus de réforme de la PAC se fait globalement l'écho d'un ensemble de priorités et d'objectifs politiques, avec l'introduction de la première mesure environnementale contraignante - la mesure agroenvironnementale - en 1992, suivie du règlement concernant le soutien au développement rural en tant qu'élément des réformes de l'Agenda 2000 et, plus récemment, du règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil, contenant une série de mesures visant à protéger l'environnement et le paysage.

CROISSANCE DURABLE – ÉVOLUTION D'UNE PRIORITÉ STRATÉGIQUE	
1988	Déclaration sur l'environnement, signée par les chefs d'État européens <ul style="list-style-type: none"> « l'un des premiers objectifs de toutes les politiques communautaires doit être un développement à des conditions acceptables » Identifie la nécessité de trouver des solutions aux problèmes environnementaux « pour assurer <i>une croissance soutenue</i> et une meilleure qualité de vie »
1990	Sommet de Rome <ul style="list-style-type: none"> Engagement envers la protection de l'environnement afin d'assurer <i>une croissance durable</i>
1992	Traité de Maastricht sur l'Union européenne <ul style="list-style-type: none"> Donne un levier d'action local au principe d'intégration

	<ul style="list-style-type: none"> Encourage « une croissance durable non inflationniste et respectueuse de l'environnement » (Article 2).
2000	Stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi
2001	Stratégie de l'UE en faveur du développement durable (révisée en 2006)
2010	Stratégie Europe 2020

La Stratégie Europe 2020 expose une vision pour l'économie sociale de marché de l'Europe pour le 21^e siècle. Elle fournit un cadre stratégique en vue de faire de l'UE « une économie intelligente, durable et inclusive, qui présente des taux d'emploi, de productivité et de cohésion sociale élevés ». La Stratégie Europe 2020 définit la croissance durable comme un moyen de « promouvoir une économie plus efficace dans l'utilisation des ressources, plus verte et plus compétitive ».

Une des priorités de la présidence espagnole consistait à encadrer le débat sur les motifs et les objectifs d'une PAC après 2013 dans le contexte des objectifs de la sStratégie Europe 2020. À cet effet, une note de la présidence intitulée « L'agriculture et la PAC dans la perspective de la Stratégie Europe 2020 » a été publiée pour lancer le débat lors d'une réunion informelle des ministres de l'agriculture en juin 2010. Elle visait à établir la contribution que pourrait apporter le secteur agricole à la croissance durable: « Le maintien de l'activité agricole dans l'ensemble du territoire européen joue un rôle capital dans l'utilisation durable des ressources, la création d'emplois, et la contribution au défi alimentaire, tout en apportant des biens publics environnementaux tels que la préservation des habitats naturels, de la biodiversité et des zones rurales attrayantes. Cependant, la croissance durable n'est possible que si les aspects sociaux, environnementaux et économiques sont abordés ensemble... »

Cette interprétation de la croissance durable est parfaitement conforme au concept d'un modèle agricole européen qui, parallèlement à la production

de nourriture et de carburant, fournit à la société un large éventail d'avantages non commercialisables. Il est admis que la croissance économique devrait être durable sur le plan social et environnemental. Par ailleurs, il peut être important d'admettre que le maintien de l'activité agricole ne joue pas en soi un rôle capital dans l'utilisation durable des ressources. Comme en témoignent les indicateurs en matière d'environnement, certaines formes d'activité agricole ont un impact néfaste sur l'environnement. Par conséquent, toutes les formes d'activité agricole ne contribuent pas à un modèle durable de croissance.

Le secteur agricole de l'UE est soumis à toute une série de leviers et de priorités contradictoires (une production suffisante de nourriture, une plus grande intégration du marché, les tendances à long terme des cours des produits de base, l'adaptation aux impacts du changement climatique, etc.). De plus, les processus de restructuration des différents systèmes agricoles peuvent sensiblement varier d'une région à l'autre. En effet, les activités susceptibles de développer un modèle de croissance durable seront très différentes dans les systèmes d'agriculture extensive et dans les systèmes plus intensifs.

L'expérience nous montre que les systèmes d'agriculture extensive fournissent en général à la société un large éventail d'avantages environnementaux et qu'ils sont essentiels au maintien de la biodiversité des terres agricoles en Europe. Cependant, ces systèmes ne sont pas toujours économiquement viables et sont fortement tributaires des subventions publiques. Ces activités sont par ailleurs menacées par la faiblesse des transmissions découlant du déclin des communautés rurales et des coutumes et autres traditions qui y sont associées. Le défi de la durabilité, pour ce type de système agricole, consiste à favoriser et à faciliter les formes de changement structurel susceptibles d'améliorer le bien-être des agriculteurs et la viabilité économique des entreprises agricoles, tout en s'assurant de la pérennité des avantages environnementaux. Dans les systèmes agricoles

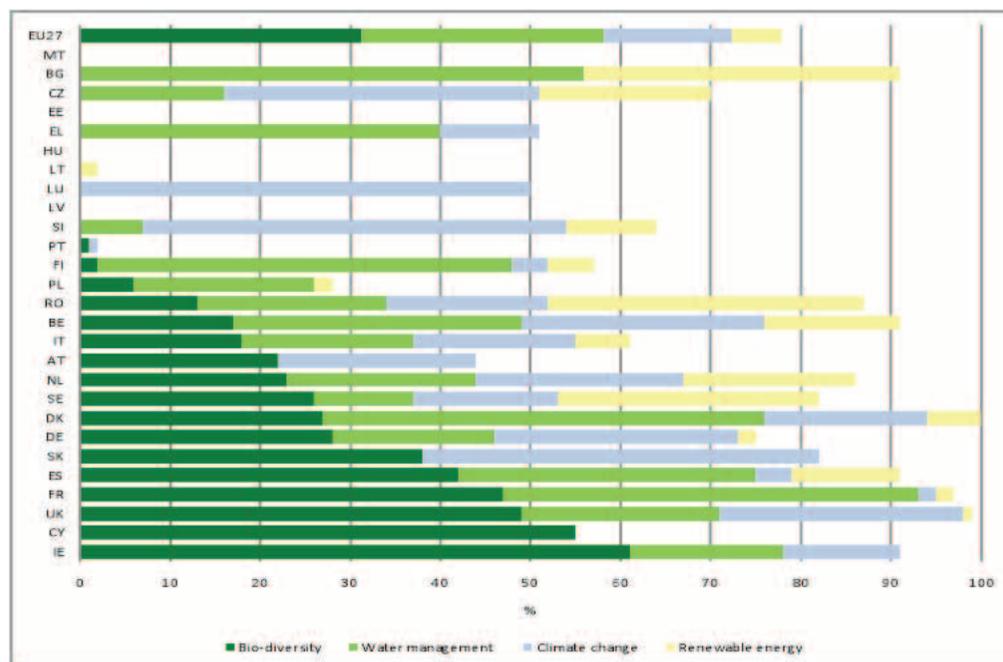
plus intensifs, la croissance durable implique l'adoption de pratiques agricoles spécifiques qui réduisent l'impact environnemental tout en fournissant à la société les volumes de nourriture nécessaires aujourd'hui et à l'avenir. La R&D destinée à soutenir les innovations technologiques joue un rôle capital pour faire progresser la production durable.

Lors de la réunion informelle du Conseil des ministres de l'agriculture de juin 2010, un consensus apparent s'est dégagé autour de la contribution de l'agriculture aux objectifs de la Stratégie Europe 2020, même si les avis étaient moins unanimes au sujet du rôle que devrait jouer la PAC dans le soutien d'un modèle de croissance durable. Plusieurs mesures de la PAC soutiennent actuellement la croissance durable de l'agriculture européenne, y compris l'augmentation de la compétitivité de l'agriculture, en favorisant la fourniture de biens publics environnementaux et sociaux, en augmentant l'efficacité de l'utilisation des ressources et en favorisant la gestion durable du territoire, en réduisant les émissions de gaz à effet de serre, en encourageant les investissements et l'adoption de technologies vertes, et en investissant dans le développement des compétences et dans la formation.

Tout d'abord, en ce qui concerne le rôle de la PAC consistant à favoriser la fourniture de biens publics environnementaux et sociaux et de services, le récent règlement concernant le soutien au développement rural prévoit toute une série de mesures visant à améliorer l'environnement et le paysage. Celles-ci se concentrent principalement sur la conservation et l'augmentation de la biodiversité, les paysages de culture et les améliorations des sols et de la qualité de l'eau. Le climat est une priorité émergente, rarement exprimée de manière formelle jusqu'à présent, bien que beaucoup d'actions menées en vertu d'autres priorités puissent être appropriées. Les trois principales mesures affichant clairement un objectif environnemental (la mesure agroenvironnementale, les aides liées aux handicaps naturels et le réseau Natura 2000) utilisent près de 40 % du

budget public consacré au développement rural pour la période 2007-2013, bien que cette part varie de manière significative d'un État membre à l'autre. Une analyse de l'utilisation par les États membres, des ressources supplémentaires provenant du « bilan de santé » de la PAC réformée et du plan européen de relance économique, a permis de déceler, par exemple, des priorités environnementales très différentes et de grandes variations dans la répartition des budgets consacrés aux « nouveaux défis » de la bio-diversité, à la gestion de l'eau, au changement climatique et aux énergies renouvelables.

UTILISATION DE RESSOURCES SUPPLÉMENTAIRES PROVENANT DU « BILAN DE SANTÉ » DE LA PAC RÉFORMÉE ET DU PLAN EUROPÉEN DE RELANCE ÉCONOMIQUE



[BIO-DIVERSITÉ; GESTION DE L'EAU; CHANGEMENT CLIMATIQUE; ÉNERGIES RENOUVELABLES]

Les impacts de ces mesures ne sont pas exclusivement de nature environnementale. On enregistre de plus en plus de manifestations à travers toute l'UE, et plus particulièrement au Royaume-Uni et en Italie, de bénéfices sociaux et économiques du premier et du second degré découlant des investissements consentis dans ces mesures. Ces bénéfices portent sur l'économie et l'emploi. On trouve également des preuves des bénéfices apportés à l'économie locale par les richesses naturelles à proprement parler. Ceux-ci proviennent de la croissance des investissements dans le tourisme et les loisirs et des investissements étrangers. Pour garantir un modèle de croissance durable, il est essentiel d'aboutir à un résultat tel que celui-ci où tout le monde y gagne.

En ce qui concerne l'efficacité de l'utilisation des ressources, il existe une série de mesures de développement rural visant à favoriser l'utilisation efficace des ressources naturelles. Certaines d'entre elles ont clairement un objectif environnemental, alors que d'autres sont plutôt des mesures d'investissement en capital, notamment celles comprises dans l'axe 1 du Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader). Cet axe couvre des éléments tels que la modernisation des exploitations, le développement des infrastructures, l'accroissement de la valeur ajoutée des produits, l'aide aux exploitations de semi-subsistance, l'aide aux investissements non productifs, et la conservation et la mise en valeur du patrimoine rural. En moyenne, dans toute l'UE-27, ces mesures absorbent 25 % du budget public consacré au développement rural pour la période 2007-2013.

À l'heure actuelle, l'environnement n'est pas un objectif central de ces mesures. Cependant, dans certains États membres, plusieurs d'entre elles sont utilisées pour stimuler des résultats environnementaux, notamment en améliorant la qualité et la disponibilité de l'eau ou la fonctionnalité des sols et en réduisant les émissions de gaz à effet de serre. À l'avenir, ces investissements en capital pourraient être conçus de façon à soutenir la

restructuration, sensible d'un point de vue environnemental, du secteur agricole. Deux exemples d'étude de cas illustrent parfaitement la façon dont les fonds de développement rural sont utilisés pour soutenir des objectifs environnementaux et économiques complémentaires : en France, dans le cadre du régime du « Plan végétal pour l'environnement », des aides sont octroyées aux agriculteurs pour investir dans des équipements d'agriculture de précision afin de réduire la pollution due aux pesticides et aux engrais, de réduire l'érosion des sols, d'alléger la pression exercée sur les ressources en eau et d'améliorer l'efficacité énergétique. Ce programme a rencontré un vif succès. En Irlande du Nord, des fonds de développement rural ont été utilisés pour investir dans de nouvelles technologies à la « Fivemiletown Creamery » afin de rationaliser l'utilisation des déchets tout en améliorant l'efficacité et la rentabilité commerciales.

Les mesures de la PAC sélectionnées soutiennent le maintien de la « vitalité rurale », un concept central dans les discussions sur les motifs d'une PAC après 2013. Ces mesures, pour la plupart intégrées dans l'axe 3 du Feader et dans l'Initiative communautaire concernant le développement rural (Leader), soutiennent la conservation et la mise en valeur du patrimoine rural, les activités touristiques, la rénovation et la diversification rurale. En moyenne, dans toute l'UE-27, ces mesures utilisent 15 à 20 % du budget public octroyé au développement rural pour la période 2007-2013. La dernière série de mesures pertinentes relatives à la promotion de la croissance durable du secteur agricole européen inclut des mesures de conseil, de formation et de renforcement des capacités. Tout porte à croire que ces mesures sont capitales pour améliorer l'efficacité des mesures sélectionnées et pour garantir des résultats environnementaux positifs et durables.

Conclusions

Il apparaît clairement, lorsque nous envisageons la PAC après 2013, que les éléments sélectionnés de la politique existante sont capables de guider le secteur agricole européen vers une croissance durable. Afin de procéder de la manière la plus efficace possible, il est indispensable de disposer d'un ensemble cohérent d'objectifs politiques, avec des moyens budgétaires suffisants pour les réaliser. Une preuve solide basée sur l'échelle des coûts encourus pour parvenir à ces objectifs est essentielle pour aborder le débat sur le cadre financier pluriannuel 2014-2020, tout comme une discussion sur la façon dont nous évaluons les biens et les services environnementaux et sociaux non commercialisables fournis par les agriculteurs. Quant à la contribution de la PAC à la Stratégie Europe 2020, il est important qu'une future PAC soit réceptive à l'agenda social, environnemental et de cohésion de l'UE.

Propositions pour une agriculture intensive répondant aux défis de la production et de la durabilité

Jean-François Gleizes, *Céréaliériste et Président de Passion Céréales*

Nicolas Ferenczi, *Responsable économie et affaires internationales, Association Générale des Producteurs de Blé et autres Céréales (AGPB)*

Les deux objectifs prioritaires de la politique agricole commune

La PAC doit d'abord garantir la sécurité alimentaire européenne et contribuer à celle du monde. Elle doit permettre à l'Europe de produire l'essentiel de ses besoins alimentaires, ceux de 500 millions de consommateurs, en permettant aux agriculteurs d'approvisionner le marché. Dans un univers où les prix sont de plus en plus volatils, ceci implique aussi d'assurer un revenu décent aux agriculteurs pour qu'ils puissent continuer à vivre. Cela doit passer par une certaine limitation de la volatilité des prix agricoles et alimentaires. Enfin, la sécurité alimentaire passe aussi par la qualité alimentaire, une exigence de plus en plus importante des citoyens de l'UE.

Parallèlement, la PAC doit répondre à une demande sociale de durabilité. Dans ce contexte, la PAC doit contribuer à la lutte contre le réchauffement climatique, l'amélioration de la qualité de l'air et de l'eau, la préservation de la biodiversité, des paysages ruraux et des territoires. Il est aussi fondamental d'alléger la dépendance énergétique européenne et de diminuer l'exploitation des ressources non renouvelables, comme par exemple les hydrocarbures.

Le défi productif de l'agriculture mondiale

L'agriculture mondiale doit s'attendre à une forte hausse de la demande alimentaire : un milliard d'êtres humains supplémentaires sont prévus

pour 2020 (+12%) et 2,3 milliards pour 2050 (34%). Couplée à une hausse de la consommation par foyer, la demande alimentaire devrait connaître de fortes augmentations. L'institut de recherche sur les politiques alimentaires et agricoles (FAPRI) estime que cette hausse aura un impact particulièrement lourd dans le secteur des céréales : de 2008 et 2018, il faudra ainsi produire 224 millions de tonnes supplémentaires par an, soit une augmentation de 14%.

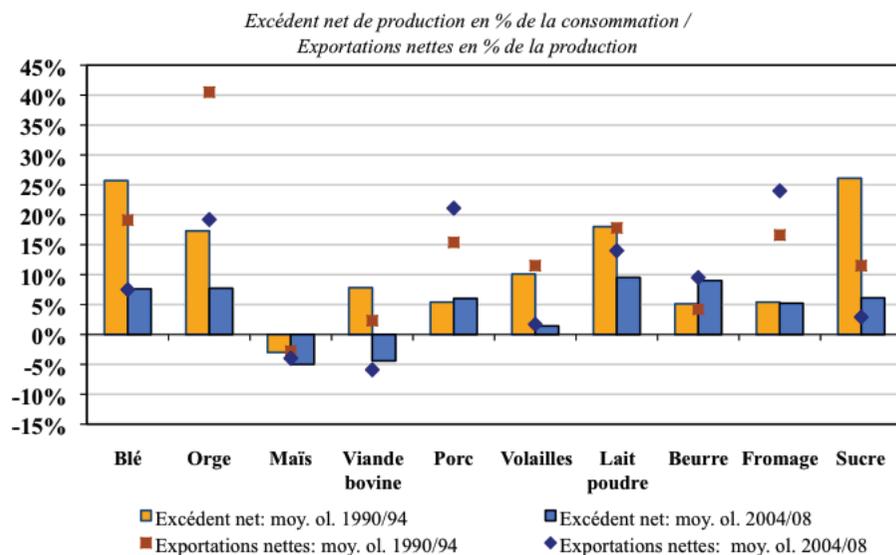
Cette perspective rend impératif d'augmenter la production de céréales des pays en voie de développement. Plus de 82% de la demande mondiale supplémentaire de céréales devrait ainsi être fournie par une production locale. Cependant de nombreux pays sont et resteront importateurs. Ainsi les importations de céréales en Afrique et au Moyen-Orient devraient augmenter de 60% dans les dix prochaines années. Satisfaire cette demande représente une grande responsabilité de la part des pays excédentaires dont certains sont membres de l'UE. Cette augmentation souhaitée de la production devra provenir essentiellement de l'amélioration des rendements, l'extension des surfaces cultivées étant limitée et très défavorable à l'environnement (gaz à effet de serre, biodiversité).

La PAC : une pièce essentielle du potentiel productif européen

Si la PAC a fait l'objet dans le passé de fortes critiques, elle a retrouvé une légitimité internationale car elle n'a plus d'effet dépressif au sens large sur les marchés mondiaux. L'UE est le premier importateur et deuxième exportateur mondial de produits agricoles et, au total, elle en est le premier importateur net mondial pour une valeur de 60 milliards de dollars américains et ce montant augmente chaque année. De plus, depuis plusieurs années, l'UE ne consacre plus de subvention significative à ses exportations agricoles. Au contraire, lorsque les prix sont faibles, la PAC participe à leur soutien grâce à des achats publics qui, nous l'espérons, seront maintenus dans la prochaine PAC.

La réforme de la PAC a conduit à une stagnation de la production agricole européenne sous l'effet de trois variables : tout d'abord la baisse des prix intérieurs et des restitutions à l'exportation ont conduit à l'explosion des importations ; ensuite le découplage des aides a limité les incitations à la production ; enfin des changements techniques et réglementaires ont provoqué une stagnation des rendements. Le graphique ci-dessous montre que les excédents des grandes productions ont largement baissé et inquiètent quant à l'avenir car une poursuite de cette tendance mènerait l'UE à une situation de fort déficit.

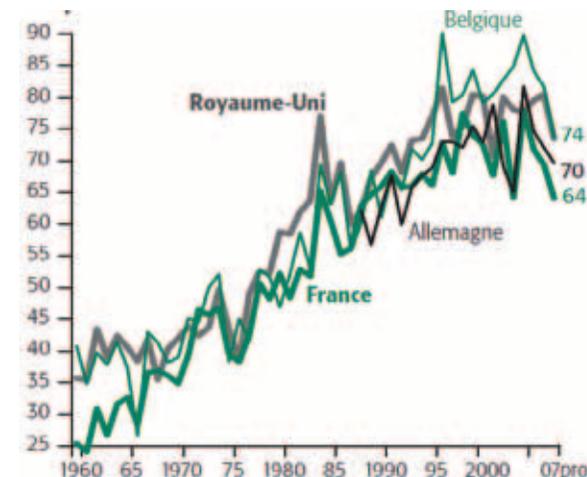
IMPACT DES RÉFORMES DE LA PAC SUR LES EXCÉDENTS NETS DE PRODUCTION AU SEIN DE L'UE



SOURCE : COMMISSION EUROPÉENNE, DG AGR

En prenant l'exemple du blé tendre pour analyser l'évolution de ses rendements annuels moyens dans quatre pays européens (Cf. graphique ci-dessous), nous constatons qu'après une croissance très forte portée par l'innovation, les rendements annuels stagnent depuis 1995.

ÉVOLUTION DES RENDEMENTS ANNUELS MOYENS DU BLÉ TENDRE DANS 4 PAYS EUROPÉENS (QUANTITÉS/HA ENTRE 1960 ET 2007)



SOURCE : EUROSTAT

Cette stagnation a plusieurs sources : le climat est sans doute la première cause. Les stress hydriques (sècheresses) et l'échaudage thermique (températures trop élevées) sont de plus en plus fréquents au printemps depuis 1995 et méritent donc notre attention, y compris dans les programmes de recherche ; ensuite la montée des résistances aux fongicides et la réduction de leur utilisation ; ensuite sur le plan génétique, le potentiel continue d'augmenter mais l'antagonisme entre les exigences de qualité et de rendement est facteur de plafonnement tandis que les critères de sélection des semences n'incluent pas assez l'adaptation au changement climatique. Enfin, l'augmentation du coût des intrants sur une période de prix bas et le durcissement de la réglementation (phytosanitaires, directive nitrates, etc.) ont probablement participé à cette stagnation.

La productivité durable

Le deuxième défi après la production est la productivité durable. C'est en améliorant la productivité grâce à l'innovation que nous relèverons ce défi et non en allant vers des schémas d'extensification sachant que les surfaces cultivables sont de plus en plus limitées. On constate que les méthodes intensives produisent à la fois plus d'alimentation, d'énergie et de nuisances environnementales par hectare mobilisé. En revanche si l'on raisonne par unité d'énergie produite (ou d'hommes nourris), alors on constate que les choses sont différentes : c'est souvent les méthodes les plus productives à l'hectare qui sont les moins consommatrices de pétrole et les moins émissives de gaz à effet de serre. De plus les bénéfices environnementaux peuvent augmenter avec la productivité. Tout comme la séquestration de carbone dans le sol, qui augmente avec les rendements, et qui est aussi favorisée par la restitution des pailles, la simplification du travail du sol et la couverture des sols en hiver. Enfin, l'agriculture intensive peut devenir plus efficace dans l'utilisation d'intrants grâce aux techniques de l'agriculture de précision par exemple (ex. : GPS).

Enfin, le retour à l'agronomie est une nécessité. Les agriculteurs ont besoin d'une évolution des techniques, comme par exemple la rotation des cultures pour mieux gérer les adventices ou des techniques de désherbage mécanique. L'agronomie doit également être rapprochée des agriculteurs, en ce sens le développement de réseaux locaux permettrait d'élaborer des solutions locales. Enfin, la recherche fondamentale et la recherche appliquée gagneraient à être menées conjointement pour améliorer les synergies.

Une PAC qui encourage une agriculture intensive, productive et positive pour l'environnement

La nouvelle PAC doit conserver des instruments européens et individuels de régulation.

Les instruments européens doivent avoir pour objectif de limiter la volatilité des prix et doivent être complétés par un certain nombre d'instruments individuels d'amortissement de la volatilité qui restent à inventer. Par exemple il serait intéressant d'inciter les agriculteurs à l'épargne de précaution pour stabiliser leur revenu. Les assurances agricoles concernent les seuls risques assurables et non les prix. Les assurances devraient être proposées sans subvention et contractées sur la base du volontariat.

Des soutiens directs forts et homogènes.

La meilleure assurance pour les producteurs contre la volatilité est un niveau élevé et stable d'aides directes. L'existence de soutiens forts et homogènes reste donc un préalable au-delà du débat budgétaire.

Pour une agriculture durable.

Nous espérons que dans la nouvelle PAC, le développement durable s'exprime dans un objectif partagé : sécuriser le citoyen, inciter l'agriculteur et promouvoir l'innovation.

La conditionnalité du premier pilier doit être maintenue mais réunifiée au niveau européen, afin que chacun puisse répondre à sa façon aux mêmes contraintes.

Pour le deuxième pilier, il est primordial de mettre en place un financement correct ainsi que des contrats spécifiques de service environnemental à inventer, qui soient ouverts à tous, rémunérés au-delà des coûts et basés sur des indicateurs objectifs.

En conclusion, face à ce double défi productif et environnemental auquel l'agriculture européenne devra faire face, il est nécessaire d'inviter les Européens à une redécouverte de la valeur ajoutée de la PAC. Car cette politique est essentielle, que ce soit pour l'économie et l'emploi comme pour l'occupation et la gestion du territoire.

Pour une politique rurale européenne

Gonzalo Fanjul Suarez, *Conseiller stratégique senior, OXFAM international, Espagne*

Une réflexion sur le futur de la Politique Agricole Commune (PAC) doit tenir compte des conséquences de la réforme envisagée sur les pays en voie de développement d'Afrique ou d'Amérique Latine. Par le passé ces pays ont été très touchés par les effets négatifs de la PAC sur leurs économies et ils le sont encore aujourd'hui. Les problèmes de la PAC ont changé au cours des dernières décennies mais des défauts perdurent. La réforme envisagée de la PAC suit un mauvais chemin du point de vue de sa contribution au développement des pays pauvres.

Deux problèmes internes à résoudre pour la PAC

La réforme de la PAC n'est pas une question budgétaire. J'ignore si le coût de la PAC que nous voulons est de 50 milliards ou 20 milliards d'euros. Le débat pertinent aujourd'hui est celui qui nous permettra de définir quelle politique nous voulons, celle qui a pour objectif l'intérêt public. Il faudra ensuite estimer le coût de cette politique et déterminer qui la financera. Mais il y a de fortes chances pour que nous arrivions en 2013 sans avoir débattu réellement des politiques que nous voulons et que nous restions au statu quo, par trop d'inertie.

Il existe un problème fondamental dans la détermination du prix au producteur sur les marchés agro-alimentaires, qui affecte particulièrement les petits producteurs de l'UE, à cause de la concentration forte dans les secteurs de la distribution et de la transformation. Cette concentration agit sur le mécanisme de formation des prix de manière défavorable aux producteurs.

Pour une politique agricole juste envers les pays pauvres

Les responsables des Ministères de l'Agriculture ou de la Commission européenne attirent mon attention quand ils parlent de la compétitivité de l'agriculture européenne et des marchés. En effet, quand des aides de plusieurs milliards de dollars annuels sont allouées aux agriculteurs européens, il ne s'agit plus d'une question de compétitivité. La compétitivité doit être évaluée à l'aune de la concurrence avec les céréales brésiliennes ou le sucre de Mozambique, à égalité de conditions.

Oxfam est en faveur d'une politique agricole qui réponde aux engagements et aux obligations que l'UE a pris concernant le développement des pays pauvres. Ceci implique une réforme importante des aides de l'UE, ces dernières lui permettant actuellement d'exporter en dessous des prix de production. Par ailleurs le protectionnisme de l'UE se manifeste notamment par l'utilisation déloyale des standards sanitaires. L'UE doit respecter le droit des pays pauvres à faire ce qu'elle considère si important pour elle : protéger son intérêt public en utilisant des mécanismes douaniers et des quotas (ce qui est aujourd'hui interdit dans la plupart des accords que l'UE propose, comme par exemple le nouvel Accord de Partenariat Economique avec les pays ACP). Ceci est en lien direct avec le problème de la volatilité, qui est un problème extraordinairement complexe. Ce qui est moins complexe en revanche est d'analyser les instruments dont les Etats disposent pour faire face à cette volatilité.

Enfin, contrairement à ce qui est souvent avancé pour défendre la PAC, je ne pense pas que l'UE doive alimenter le monde, ce n'est pas sa responsabilité. Les problèmes d'insuffisance alimentaire sont avant tout des problèmes d'accessibilité et de production. Les carences en matière de production se vérifient surtout en Afrique subsaharienne où une vraie révolution écologique est nécessaire. Différente de la révolution verte qui s'est produite dans les pays asiatiques, cette révolution écologique viserait à augmenter la productivité et améliorer l'utilisation des ressources, à

transférer la technologie et l'innovation, afin de permettre à l'Afrique de produire les aliments dont elle a besoin. Ce n'est la responsabilité ni de l'UE ni des Etats-Unis d'alimenter l'Afrique, ce qu'ils font depuis 40 ans à travers, notamment, le Programme Alimentaire Mondial.

Une souveraineté alimentaire injustifiée

L'Europe a-t-elle le droit à l'autosuffisance où à ce qu'on appelle la « souveraineté alimentaire » ? Ma réponse est négative. Tout d'abord si l'Europe décide de produire ses propres aliments, cela signifie qu'elle ne peut pas attendre du Brésil la libéralisation de ses industries, ou de l'Inde la libéralisation de ses services par exemple. Ensuite l'Europe, contrairement à de nombreux pays pauvres, a la capacité d'acheter une partie des aliments dont elle a besoin. Dans le cas où ses moyens lui permettent d'acheter des aliments, toute décision visant à produire et à manger ce que l'on produit a des conséquences pour les pays tiers et ceux-ci doivent être compensés pour les préjudices subis. Mais ce débat ne peut pas avoir lieu exclusivement au sein de l'UE car les enjeux sont globaux : en 2030, avec neuf milliards d'habitants, nous devons tout à la fois augmenter de 50% notre production et diminuer de 90% nos émissions de carbone. Le débat sur la production mondiale d'aliments et notre manière d'approvisionner nos marchés régionaux n'a pour l'instant pas de réponses concrètes.

Une révolution nécessaire : remplacer la PAC par une politique rurale européenne et rémunérer les biens publics

Tout d'abord nous devrions cesser d'utiliser le terme « PAC » : nous avons besoin d'une politique rurale européenne, ce qui n'existe pas et n'a pas encore été défini. Une politique rurale est absolument justifiée. En effet les agriculteurs vivant dans le milieu rural fournissent à nos sociétés des biens publics que le marché ne rémunère pas. Or personne ne niera la nécessité de l'intervention des Etats pour assurer la production des biens

non rémunérés par le marché. L'Etat devrait intervenir sur le marché en échange de garanties concernant les biens publics, ce qui n'est pas le cas actuellement. Nous défendons ainsi une politique rurale européenne généreusement financée, bien définie, bien débattue, qui réponde à l'intérêt public et non à l'inertie des privilèges. Cela permettra à la PAC d'être plus légitime aux yeux des citoyens, ce qui fait défaut aujourd'hui.

Il est possible qu'il y ait une réduction du budget de la PAC après 2013. Si cette hypothèse se vérifiait, inévitablement la réforme se centrerait sur la réduction du budget et non sur le contenu de la politique. Cela serait un mauvais débat. Mais je suis convaincu que la réforme ne changera rien dans la structure fondamentale des privilèges acquis. Et en 2014, nous nous lamenterons d'avoir perdu une nouvelle opportunité pour réformer la PAC.

Partie 3. Encourager une économie à fort taux d'emploi favorisant la cohésion sociale et territoriale : la contribution de la PAC à une croissance inclusive

La contribution de la PAC au bien-être collectif : une évaluation complexe

Alexandre Gohin, Economiste, directeur de Recherches à l'Institut National de la Recherche Agronomique (INRA) de Rennes

La nécessité d'une politique agricole est très souvent débattue, une remarque liminaire est donc requise avant tout propos sur la PAC. La théorie économique identifie clairement les justifications de l'intervention publique : celle-ci est nécessaire en cas de défaillances de marché. On en relève trois types : l'existence de biens publics et la présence d'effets externes (externalités) ; un pouvoir de marché offrant à certains acteurs la capacité de manipuler les prix ; la présence d'événements risqués face auxquels les acteurs économiques ne peuvent pas se couvrir car les marchés correspondants n'existent pas.

Initialement, la PAC était en partie définie comme une réponse à ces défaillances de marché. Elle découlait notamment de la volonté des Etats d'assurer l'auto-alimentation, les décideurs politiques considé-

rant alors la dépendance alimentaire comme une source potentielle de catastrophe. Mais au lieu de se maintenir en tant que politique de correction des défaillances de marché, la PAC s'est rapidement transformée en une politique de soutien des revenus agricoles générant des excédents coûteux et distorsifs. Ainsi depuis près de 20 ans, des réformes ont été mises en œuvre afin de corriger les excès de la PAC ou, en d'autres termes, les défaillances du politique.

Arguments avancés dans le débat public en faveur d'une refonte de la PAC

Selon les détracteurs de l'actuelle PAC, vingt ans de réforme sont insuffisants et la transformation de la PAC devrait se poursuivre pour les raisons suivantes :

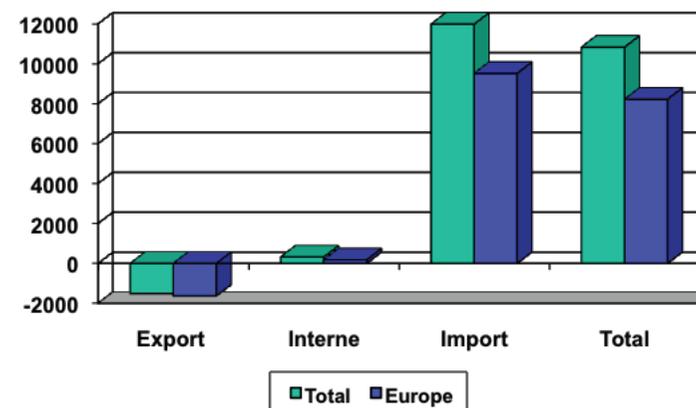
- La PAC est toujours globalement négative pour les agricultures des pays tiers ;
- Elle est inefficace dans la mesure où le gain des agriculteurs est inférieur au coût payé par les consommateurs et les contribuables ; par conséquent, elle a un effet négatif en termes d'emploi ;
- Elle est inéquitable car la distribution du soutien public est fonction de références historiques ;
- Elle ne favorise pas suffisamment les effets externes positifs et ne pénalise pas suffisamment les effets externes négatifs ;
- Elle n'est pas nécessaire pour stabiliser les marchés et les revenus agricoles car de nombreux instruments privés de gestion des risques sont disponibles ;
- Enfin elle est moins appropriée que la politique de l'alimentation pour gérer les aspects qualité et sécurité sanitaire des produits.

Les résultats des travaux présentés ici répondent aux deux premières critiques à savoir, les effets néfastes sur les agricultures des pays-tiers et l'inefficacité des soutiens.

La PAC crée-t-elle des distorsions majeures sur les marchés mondiaux ?

De nombreuses évaluations des effets d'une suppression des politiques agricoles sur les pays en voie de développement (PVD) ont été conduites ces dernières années. Elles démontrent généralement que la PAC inflige considérablement plus d'effets négatifs sur les agricultures et les économies des PVD, que les politiques menées aux Etats-Unis ou au Japon. Ceci résulte principalement des instruments aux importations utilisées par l'Union européenne comme le montrent ces résultats obtenus par l'OCDE et la Banque mondiale.

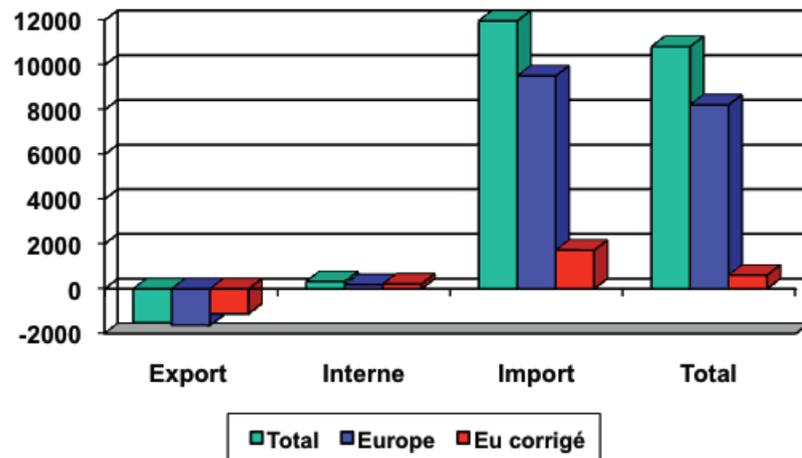
GRAPHIQUE 1. GAINS D'UNE SUPPRESSION DES POLITIQUES AGRICOLES DU NORD POUR LES PVD
(EN MILLIONS DE DOLLARS, 2001)



SOURCE : FÉMÉNIA ET GOHIN, INRA

Or il s'avère que les outils utilisés pour mesurer les effets de la PAC ne prennent pas bien en compte la complexité de la politique et notamment : ses quotas de production, ses régimes préférentiels, ses systèmes de soutien direct contraignant les surfaces ou les cheptels, etc. Ces instruments exercent pourtant sur l'agriculture européenne, une contrainte sur les quantités produites, qui devrait être prise en compte dans les évaluations de ses effets. Nous avons donc enrichi ces travaux avec une meilleure représentation des instruments de la PAC et avons simulé à nouveau les conséquences de cette politique où l'on constate une nette atténuation de ses effets, comme le révèlent les barres rouges issues de nos simulations.

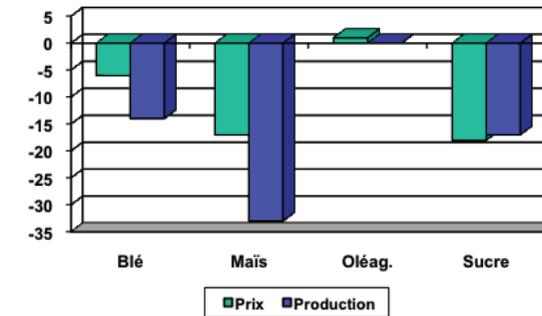
GRAPHIQUE 2. GAINS REVISITES D'UNE SUPPRESSION DE LA PAC POUR LES PVD (EN MILLIONS DE DOLLARS, 2001)



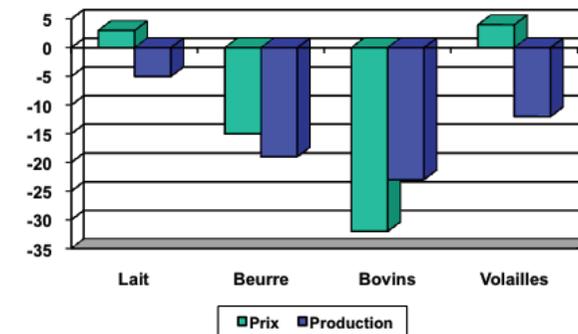
SOURCE : FÉMÉNIA ET GOHIN, INRA

GRAPHIQUES 3 ET 4. LES EFFETS D'UNE SUPPRESSION DE LA PAC SUR LES PRIX ET LES PRODUCTIONS EUROPÉENNES EN 2015 (IMPACTS EN %)

PAR GRANDE CULTURE



PAR FILIÈRE ANIMALE



SOURCE : A.GOHIN, INRA

Cela signifie que certes la PAC n'est pas encore complètement neutre sur les marchés mondiaux. Toutefois, grâce aux réformes pratiquées depuis une vingtaine d'années la situation s'est considérablement améliorée.

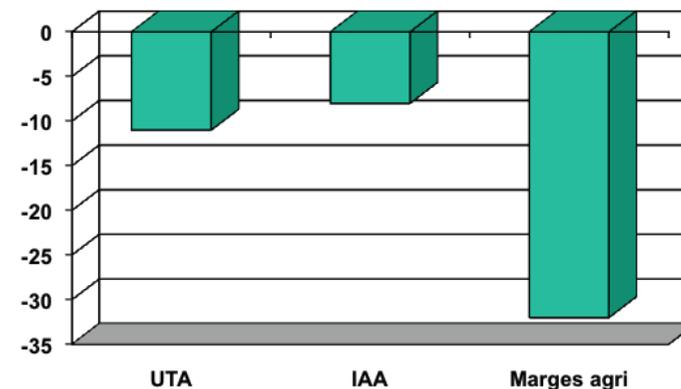
La PAC est-elle si inefficace du point de vue interne ?

Examinons à présent la seconde critique adressée à son inefficacité. Des estimations conduites dans les années 1980 et au début des années 1990, montraient que la suppression de la PAC aurait favorisé une croissance du PIB de l'ordre de 3% au sein de l'UE et des gains d'emploi de même ordre. Qu'en est-il aujourd'hui ?

Pour analyser les effets d'une suppression de la PAC sur l'économie, il est nécessaire de comprendre tout d'abord l'impact sur les prix et les niveaux de production des grandes cultures. Le graphique ci-dessous indique que c'est principalement la filière maïs qui serait affectée. Dès lors, il convient de s'interroger sur les raisons d'insuffisante compétitivité de la filière. Est-elle liée aux dotations différentes de facteurs de production ou de technologies par rapport à celles employées par les pays concurrents ? De même l'analyse de la suppression de la PAC sur les marchés animaux montre que la filière bovine, plus précisément l'élevage allaitant, serait particulièrement affectée. L'évaluation de cette suppression pour être complète doit être analysée au regard du rôle de cette filière pour le développement de certains territoires.

D'un point de vue global, la suppression de la PAC entraînerait une diminution substantielle de l'emploi agricole à hauteur de 11%, et une diminution encore plus significative des revenus agricoles, à plus de 30 % comme l'indique la dernière barre du graphique n°5.

GRAPHIQUE 5. LES EFFETS D'UNE SUPPRESSION DE LA PAC EN 2015 SUR L'EMPLOI AGRICOLE (UTA), L'EMPLOI DANS LES INDUSTRIES AGRO-ALIMENTAIRES (IAA) ET LES MARGES AGRICOLES (IMPACTS EN %)

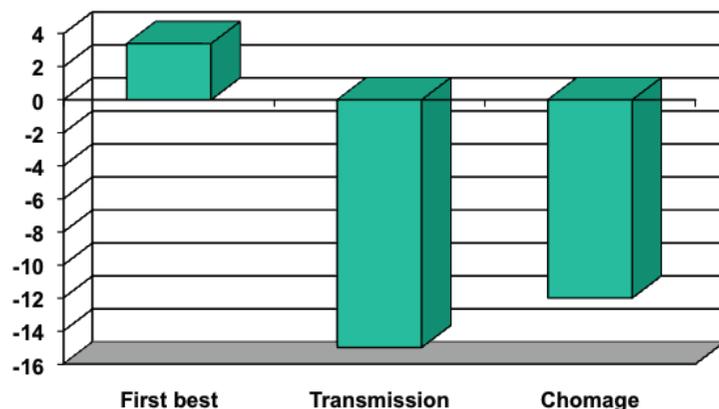


SOURCE : A.GOHIN, INRA

Quelles seraient les implications macro-économiques d'une suppression de la PAC ?

Nous avons d'abord raisonné comme de nombreuses analyses en négligeant les nombreuses défaillances de marché qui peuvent exister. Dans ce cas qualifié de monde de premier rang (ou first best), l'hypothèse implicite est que les agriculteurs quittant le secteur ont des opportunités de retrouver des emplois ailleurs et que les transmissions de prix sont parfaites tout au long de la chaîne alimentaire. Dans ce cadre, le bien-être marchand – une mesure proche du PIB – augmente d'un peu plus de 3 milliards d'euros soit à peine 0,05% du PIB, ce qui est très faible. Ce gain est donc bien inférieur aux estimations réalisées avant les réformes. Cela signifie que la suppression de la PAC entraînerait une meilleure allocation des ressources existantes.

**GRAPHIQUE 6. IMPACT D'UNE SUPPRESSION DE LA PAC SUR LE BIEN-ÊTRE
(EN MILLIARDS D'EUROS)**



SOURCE : A.GOHIN, INRA

Les deux autres barres indiquent que cette estimation de gains macro-économiques est néanmoins très fragile. En effet, si l'on tient compte de la possibilité que les secteurs de l'aval (la transformation et la distribution alimentaire) ne répercutent pas complètement au niveau du consommateur, la baisse de prix subie par les agriculteurs en l'absence de politique agricole, alors nous obtenons une diminution significative de ce bien être ou PIB. Cette hypothèse de transmission de la baisse de prix imparfaite illustrée par la deuxième barre est loin d'être irréaliste. Comme l'illustre l'analyse de la récente « crise laitière » par la Commission européenne, alors que les prix des produits laitiers ont augmenté en même temps que les prix du lait, les prix des produits laitiers au consommateur n'ont pas diminué tandis que le prix du lait a lui bien baissé. De la même manière, si l'on suppose que les opportunités en termes d'emploi sont limitées du fait de l'existence d'un chômage involontaire, alors là encore les effets macro-économiques peuvent être renversés (troisième barre du graphique 6).

Ces analyses permettent de tirer deux conclusions. Tout d'abord l'inefficacité souvent décriée de la PAC existe mais elle reste fort modeste. Ensuite, cette inefficacité des soutiens est aussi fonction de la capacité des Etats à promouvoir la concurrence à tous les niveaux des filières et à favoriser par ailleurs la croissance économique. Toutefois cette analyse ne justifie pas un statu quo en matière de politique agricole, mais invite plutôt à replacer l'agriculture européenne et sa politique dans un contexte global fort complexe.

Pour en savoir plus :

Féménia F., Gohin A. (2009). On the European responsibility in the agricultural multilateral trade negotiations: Modelling the impacts of the Common Agricultural Policy. *World Economy*, 32(10), pp. 1434-1460

Gohin A. (2009) Quelles conséquences d'une suppression de la Politique Agricole Commune pour l'après 2013? *Revue d'Economie Politique*, 119(4), pp. 633-651

Propositions pour réformer la PAC d'un secteur contribuant au défi de l'emploi : l'élevage

Emmanuel Coste, *Eleveur, Président d'Interbev et du groupe Ovins-Caprins au COPA COGECA*

Un impensable retour à des politiques agricoles nationales

La pertinence de la PAC est inscrite dans le développement de l'UE. Un retour en arrière est important pour retracer et comprendre le parcours que nous avons effectué avant de se tourner vers l'avenir. J'ai vécu en tant qu'éleveur ovin et bovin toutes les évolutions de la PAC depuis de nombreuses années et nous avons répondu à de nombreux défis. Le premier défi était celui du marché unique. Auparavant chaque Etat membre était une citadelle : chaque marché était lié à une législation et à une façon de produire. La PAC a instauré le marché unique qui a permis à chacun dans notre profession de se comparer et de tirer des conclusions en termes de production ou de commercialisation. Elle nous a doté de critères objectifs sur le prix et la qualité de nos produits (ex. : qualité des carcasses bovines), elle a permis de développer des signes officiels de qualité permettant de valoriser les efforts fournis par certains (ex. : sélection), de reconnaître la spécificité des différentes cultures alimentaires.

Le système actuel nous permet d'avoir le même niveau de primes entre des éleveurs écossais qui ont mille têtes/hectare et des éleveurs grecs, insulaires, qui sont aussi pêcheurs et ne possèdent que cinq brebis sur des exploitations réduites. La prime, au début étatique, est devenue la même d'Est en Ouest, du Sud au Nord de l'UE. Aujourd'hui également l'éco-conditionnalité a permis d'accomplir des progrès essentiels dans les fermes européennes. Autrefois nos propres systèmes de valeur servaient de référence en matière de bien-être animal tandis qu'aujourd'hui nous

obéissons aux mêmes règles quel que soit le pays : de la densité par hectare exigée pour bénéficier des primes à l'herbe, jusqu'au nombre de bêtes par bâtiment, en passant par le type de traitement et la façon dont on renseigne les fiches-produits pour que le consommateur ait une traçabilité.

Les progrès sont tels qu'il n'est pas possible de revenir à une politique nationale. La nouvelle PAC ne peut pas être autrement qu'européenne. Ainsi le problème de la PAC dans le futur ne se pose pas entre la répartition des fonds entre le premier et le deuxième pilier mais en termes de cofinancement. A l'heure actuelle le deuxième pilier exige un cofinancement. Si cela n'est pas modifié et que l'on renforce ce volet alors le financement des mesures sera lié aux économies locales et aux économies nationales. Aujourd'hui la crise des finances publiques nationales invite à revenir à des dispositifs plus basiques et à discuter franchement de nos objectifs communs pour ne pas dépendre de financements aléatoires d'une économie à une autre.

Approche pour un secteur singulier entre libéralisation et remise en question des modes de consommation

Les consommateurs européens, au-delà des modes de consommation rapide, éprouvent le besoin de trouver les produits correspondant à une culture alimentaire. En effet il ne faut pas cacher les fortes interrogations actuelles sur la viande, c'est pourquoi nous n'avons plus aujourd'hui de discours généraliste sur la viande pour tous, tous les jours. C'est aujourd'hui souvent lors d'occasions festives que l'on consomme de la viande, en l'occurrence ovine. Ce modèle nous paraît intéressant. En tant qu'éleveur produisant une viande de qualité, nous répondons à la demande des consommateurs qui recherchent un certain niveau de qualité, une origine, un mode de consommation spécifique. Dans cet envi-

ronnement de marché, il faut conserver une capacité à produire une viande de qualité pour des consommateurs qui le recherchent. Ce qui correspond peut-être une autre forme de la souveraineté alimentaire.

Nous défendons l'idée que l'on ne peut pas vouloir mondialiser de ce fait complètement. Or c'est ce qui a été fait dans le secteur ovin, en 1994 lorsque le GATT est devenu l'OMC. Le secteur ovin européen alors dominé par les Anglais a été pris dans des accords pseudo-industriels et on a oublié ce secteur : on a décidé qu'il ne fallait pas de droit de douane sur 25% environ de la capacité des océaniens à exporter sur l'Europe. On a assisté ensuite à une invasion des produits de ces pays là et de nouvelles économies : 220 000 tonnes de carcasses ont été importés, avec la possibilité d'en faire de la viande à la découpe pour les supermarchés qui en ont fait une base de profit. Nous nous sommes heurtés à ce problème, sachant que notre secteur a été livré sans discussion à la concurrence mondiale. Face à cela il nous faut un système de défense soit par les tarifs, soit par une protection du revenu des éleveurs – les problèmes de volatilité des prix concernant plutôt le monde végétal. Car on ne peut pas se passer de moyen pour garantir à l'agriculteur un revenu minimum permettant d'affronter la volatilité ou la mondialisation excessive quels que soient les accords.

Un secteur essentiel pour l'emploi dans les économies de pauvreté

Dans l'élevage, l'activité que nous développons est intimement liée à la question de l'emploi. Le secteur ovin et caprin dans l'UE s'étend sur les derniers territoires où il est possible d'exercer encore de l'agriculture, c'est souvent le dernier moteur de développement dans une économie de pauvreté. En Espagne, France, Irlande, Ecosse, Roumanie : partout où il y a des zones difficiles cet élevage est présent. Or quel que soit le pays de l'UE, plus de 50% des éleveurs ont plus de 50 ans voire 60 ans selon les

Etats membres. Si nous ne sommes pas créateurs d'emplois notre production ne pourra pas se maintenir. Il est donc évident que si nous ne créons pas les conditions d'un travail physique normal (mécanisation, informatisation, technologies de la formation) nous n'y arriverons pas. Il faut un environnement qui donne l'accès au savoir à des jeunes et pour cela il serait nécessaire de repenser les aides de manière à répondre aux inquiétudes sur le revenu des éleveurs.

Au-delà de la prime de base, il serait nécessaire tout d'abord de proposer une aide incluant une composante « emploi » car l'élevage ovin et caprin intervient dans une économie de pauvreté. Les aides devraient correspondre à la manière dont nous créons de l'emploi dans l'un des secteurs les plus traditionnels et dans les Etats membres les plus pauvres. Lors de la dernière réforme 22 Etats membres sur 27 ont choisi de relier des aides à un certain type de métier, de production ou d'orientations qu'ils souhaitaient en matière d'élevage. Il s'agirait de faire la même chose.

Des aides basées sur un contrat entre l'agriculteur et la société

La notion de contrat fait parti de l'enrichissement du débat sur la PAC notamment dans les pays du Nord où l'on critiquait les atteintes à l'environnement portées par certaines petites exploitations. Les agriculteurs étaient rendus responsables de cela. L'idée du contrat repose le lien établit entre l'aide et la manière dont l'agriculteur répond à un contrat particulier. L'eau, l'air, le changement climatique pourraient être mieux pris en compte et gérés par les agriculteurs par un tel système. Les agriculteurs que je représente me l'ont dit : le système pourrait aller vers la création de contrats qui rémunérerait l'agriculteur ayant des pratiques contribuant à une orientation territoriale et un mode d'exploitation choisi par la société. Aujourd'hui cela n'est pas net : les agriculteurs et éleveurs doivent respecter des critères mais on ne sait pas pourquoi on le fait. Si

l'on avait au départ l'exigence du contrat en matière environnementale et en face la capacité de production que l'on peut mettre à contribution, nous pourrions discuter.

Aujourd'hui les agriculteurs n'ont pas l'impression de détourner de l'argent, le problème réside dans l'absence de clarté autour de la notion de contrat : l'évidence des objectifs à respecter n'est pas immédiate. Prenons le cas de la densité des animaux. C'est un choix de technique à discuter. Mais lorsque des exigences européennes qui imposent tant d'animaux (Unités de Gros Bétail) sont débarquées sans savoir ni pourquoi ni comment, sans discuter, c'est une hérésie. Il y a une raison d'espérer une nouvelle PAC basée sur les objectifs souhaités par le contribuable et de définir en concertation avec les agriculteurs.

Propositions pour améliorer la contribution de l'élevage aux défis de 2020

La recherche et la formation face au changement climatique.

Le réchauffement des températures indique que nous aurons de forts risques de développer sur notre continent les maladies présentes sur le continent africain. Or nous n'avons plus d'autorisation de mise en marché des médicaments pour le secteur ovin par manque de rentabilité car il n'y a pas assez de volumes. Cela est à verser au pot commun pour envisager l'impact du changement climatique sur nos professions.

Relever le défi générationnel.

Nous pouvons le relever dans le secteur ovin-caprin avec l'emploi de femmes et de jeunes citadins car il faut moins de capitaux que dans d'autres filières. Cependant l'ouverture de ce secteur à de nombreux jeunes repose sur la capacité de formation qui leur sera offerte.

Inclure le système agricole dans les capacités forestières.

La complémentarité de la forêt et de l'élevage n'a pas été suffisamment étudiée en Europe, elle l'a été ailleurs dans le monde : en terme de pâturage et de sous-pâturage, en terme de problème de l'eau, d'incendie. Un éleveur peut également être forestier une partie de l'année.

Considérer le rôle domestique de l'élevage.

De plus en plus de retraités aspirent à vivre en milieu rural. Comment faire si les hommes ne peuvent vivre dans ce territoire toute l'année ? Les éleveurs ont la capacité matérielle de maintenir la vie sur les territoires (ex. : aide aux communes pour le déneigement, le désherbage, le bordurage de chemins). La PAC du futur pourrait prendre en compte ce type de contribution pour répondre aux défis de demain, au-delà du changement climatique.

En 25 ans de parcours communautaire je ne rougis pas de la PAC. On peut relever le défi pour montrer que la PAC peut améliorer le revenu des agriculteurs et éleveurs et en même temps si on en fixe les contraintes claires quitte à une discussion, d'améliorer les critères de production. Nous voulons une PAC dans laquelle l'agriculteur n'est pas quelqu'un qui reçoit mais qui contracte. Nous avons travaillé à fournir des biens publics, il ne faut pas galvauder ce mot : nous considérons qu'en matière d'eau, d'air, de biodiversité nous avons déjà fait quelque chose et nous devons garder cet héritage à travers une PAC qui lie citoyens, agriculteurs et contribuables.

La présidence espagnole, un plaidoyer en faveur d'une vision stratégique de la PAC

Jaime Lillo, *Directeur Général adjoint pour les politiques agro-alimentaires, le développement rural et l'eau, Ministère espagnol de l'Environnement et du milieu rural et marin*

L'agriculture et l'alimentation sont des secteurs stratégiques pour l'Europe, ils ne peuvent donc pas être exclus de sa vision de l'avenir. Les crises alimentaires de 2007-2008, qui ont préoccupé les décideurs du monde entier, rappellent l'importance de ces sujets.

L'agriculture, un secteur stratégique

Les pays dépendants des importations et les pays moins avancés ont été les victimes les plus touchées par l'importante hausse du prix des aliments, dans la mesure où elle entravait leur capacité d'approvisionnement. Toutefois, les sociétés avancées ont été affectées par la crise également. Cette crise alimentaire a rappelé aux Européens que la situation à laquelle nous sommes habitués – le fait de disposer de l'offre d'aliments la plus sûre, vaste et attractive que nous n'ayons jamais connue au cours de notre histoire – n'est pas éternelle.

Tout au long de l'histoire et encore aujourd'hui, l'agriculture occupe toujours une place importante dans la société. Tous les États sont dotés de politiques agricoles, de même que l'Union Européenne (UE) est dotée de la Politique Agricole Commune (PAC), qui a généré et continue de générer d'importants profits non seulement pour les agriculteurs mais pour l'ensemble de la société. C'est cette dépendance de la société avec les agriculteurs qui nous rappelle l'importance stratégique de ce secteur pour le monde et par conséquent, pour l'Europe.

Le débat sur la PAC sous tension avant la présidence espagnole

Avant que l'Espagne n'arrive à la Présidence du Conseil de l'UE, une fuite s'est produite concernant un premier avant-projet de la Commission sur la révision du budget communautaire pour le prochain cadre financier pluriannuel. Ce document faisait référence à la PAC au seul titre d'apport de ressources potentielles pour financer d'autres politiques. Il représentait ainsi une menace évidente à la pérennité du modèle agricole européen tel que nous le concevons à l'heure actuelle, et à la PAC. Cette attitude qui consiste à prendre à une politique (la PAC) pour en financer d'autres révèle le paradoxe auquel l'UE est confrontée : tandis que le nombre d'enjeux auxquels elle doit faire face augmente, le budget stagne. Cette attitude revient à essayer de construire une maison en ôtant les briques de la base pour continuer à construire la partie d'en haut.

La Commission a retiré ce document de son propre chef, permettant ainsi à la présidence espagnole de travailler dans un climat serein au sujet de la PAC.

L'apport de la présidence espagnole pour la PAC

Si nous revenons sur ce qu'a été la Présidence Espagnole du Conseil de l'UE, nous devrions peut-être dans un premier temps souligner que nous avons travaillé dans un contexte « de transition », puisque nous avons traversé un changement de Commission, un nouveau Traité, supposant l'application de nouvelles règles, et un nouvel élément positif avec la collaboration notable de la Présidence espagnole avec le Parlement Européen. Ce contexte nous a permis de faire preuve d'une grande souplesse au moment de préparer l'agenda des discussions au Conseil de l'Agriculture et d'instaurer un débat à moyen terme, centré sur l'avenir de la PAC, la compétitivité du modèle agroalimentaire européen, notre modèle de production ou encore les difficultés auxquelles nous sommes confrontés au moment d'entrer en concurrence dans le cadre international. Une partie

de ce débat a été conclue au Conseil des Ministres de l'Agriculture et de la Pêche le 29 juin dernier, avec l'approbation des conclusions du Conseil sur la compétitivité internationale du modèle agroalimentaire européen.

Je ne me trompe pas en affirmant que la perspective de la PAC a progressé par rapport à celle qui existait il y a six mois. Cette affirmation s'appuie sur le fait que les Chefs d'État ou de Gouvernement de l'UE ont intégré l'agriculture et la PAC à la Stratégie Europe 2020. L'un de nos principaux soucis était que l'agriculture ne soit pas comprise par cette stratégie. Aujourd'hui nous pouvons être rassurés sur ce point puisque :

1. l'agriculture et la PAC apparaissent au plus haut niveau de reconnaissance parmi les bases du modèle économique européen futur.
2. la PAC doit faire l'effort de mieux répondre aux priorités établies par la Stratégie Europe 2020, moyennant la future réforme de la PAC post 2013.

L'agro-alimentaire et l'agriculture, des secteurs inclusifs

Je voudrais commenter le titre de ce panel, « *un secteur agricole inclusif* » en rappelant simplement que dans l'UE, 13,6 millions de personnes travaillent directement dans les secteurs agricole, forestier et de la pêche, et 5 autres millions dans l'industrie agroalimentaire, ce qui nous donne un total de 18 millions d'employés directs dans le secteur agroalimentaire. L'existence de ces populations a un effet multiplicateur sur le milieu rural, qui a favorisé le développement d'activités liées à la logistique, la distribution, la promotion et la croissance du tourisme rural, ainsi qu'une plus grande demande de produits diversifiés et de qualité. Cela permet d'affirmer que l'activité des milieux ruraux est liée à l'existence de notre agriculture et de la PAC.

C'est également un secteur qui a mieux résisté à la diminution de l'emploi, au moins en Espagne. Toutefois des difficultés surgissent, en matière

de vieillissement de la population, d'emploi à temps partiel ou saisonnier, d'accès et d'intégration des nouvelles technologies, mais surtout de revenu : le revenu moyen de l'activité agricole est pour moitié inférieur au revenu moyen d'autres secteurs. Ce grand problème n'est pas encore résolu ; pour assurer la pérennité de l'agriculture et la présence d'agriculteurs en zones rurales, il faut en faire une activité attrayante, c'est-à-dire qui assure un niveau de revenu acceptable. Pour y parvenir, notre agriculture doit être compétitive sur l'ensemble du territoire européen et la PAC après 2013 et doit être consolidée.

Quels objectifs et quels instruments pour une PAC inclusive ?

Dès lors, comment faire ? Comment avancer ? Le premier objectif que nous devons intégrer à la Stratégie Europe 2020, est la sortie de la crise, la création d'emplois et la stimulation de l'activité économique. L'agriculture doit nécessairement faire partie du modèle d'économie intelligente, durable et inclusive. Auparavant, les débats étaient très axés sur d'autres activités, mais la crise nous a peut-être rappelé que l'agriculture est une activité économique qui doit continuer à croître et à générer des emplois, c'est-à-dire à fonctionner pour continuer à offrir des services en matière de sécurité alimentaire, de services environnementaux, territoriaux et sociaux.

L'objectif suivant est la sécurité alimentaire, qui n'est pas en principe un problème européen mais en revanche en est un au niveau mondial. Il est de notre devoir de contribuer à l'augmentation de près de 70% la production d'aliments pour 2050, de manière durable et coordonnée avec d'autres politiques agricoles. Il ne s'agit ici d'argumenter en faveur de l'autosuffisance, ni de revenir à des politiques du passé, il s'agit de savoir comment nous pouvons offrir des garanties alimentaires à nos populations.

Cela est possible avec des agriculteurs, des professionnels, axés sur le marché, produisant avec excellence, tant du point de vue de la durabilité environnementale que de la sécurité alimentaire (*safety* et *security*).

Peut-être retiendrons-nous le postulat de base suivant de la crise 2007-2008 : il est difficile de prévoir l'avenir. Aucun des organismes se consacrant à la prospection n'a prévu la hausse de prix que nous avons connue en 2007-2008, ni leur effondrement postérieur. La plupart des forums internationaux sont arrivés à un consensus, en partant de positions assez arrêtées, sur le fait que les politiques agricoles font partie de la solution globale et non du problème. Il est nécessaire d'avoir un accord à l'OMC, des marchés qui fonctionnent, qui soient prévisibles et transparents, ainsi qu'une place pour les politiques agricoles, dans les pays en développement, mais aussi dans les pays développés.

Le troisième objectif est environnemental. Il s'agit pour nous d'assurer une croissance verte et durable, de « produire davantage avec moins d'intrants », et de répondre au défi du changement climatique. Cela est primordial dans la mesure où l'agriculture occupe la majeure partie du territoire, et qu'elle offre des services environnementaux. De plus, aucune autre activité économique ne permet de contrôler de manière aussi exhaustive l'intégralité de la réglementation européenne en matière d'environnement, dont l'inobservation entraîne des pénalités économiques.

Quelle méthode pour faire évoluer le cadre de l'activité agricole ?

Comment répondre à tous ces objectifs ? L'idée est également d'avancer sans rupture, de manière à permettre aux personnes investissant dans l'agriculture d'avoir un cadre stable. C'est pourquoi nous tendons plus vers une évolution de la PAC que vers une révolution.

Les trois principaux outils à faire évoluer sont : les aides directes, les instruments de gestion de marchés et le développement rural. La majorité du budget de la PAC est consacrée aux aides directes, et l'une des critiques les plus fréquentes concerne l'affectation de ces aides, qui repose sur un critère historique. Ce mode de distribution a joué son rôle, mais nous devons aujourd'hui rétribuer les agriculteurs pour leur prestation de services à la société, c'est-à-dire que nous devons passer à un système qui soit facile à expliquer et à appliquer. Outre la manière dont sont réparties les aides, il faut évaluer positivement d'autres aspects du fonctionnement du premier pilier de la PAC. Il existe une culture notoire de gestion d'un volume important de fonds pour ce pilier, qui a été évaluée par des rapports très positifs soulignant le contrôle adéquat exercé sur la gestion financière des aides directes à l'agriculture, comparé à d'autres politiques de l'UE. En définitive, certains de nos moyens fonctionnent bien, c'est pourquoi nous devons avancer sur l'affectation des aides et y intégrer les réalités de la production, les critères territoriaux et économiques, environnementaux et sociaux.

L'élément fondamental pour décider de notre futur est de savoir si nous voulons continuer à avoir des agriculteurs en Europe. Nous avons déjà indiqué que l'activité agricole subit un déficit, qu'il y a un fossé qui s'est élargi avec la crise, entre la rentabilité de l'agriculture et la rentabilité d'autres activités économiques. Nous pouvons l'améliorer, y intégrer de nouveaux critères et de nouvelles préoccupations, mais il est difficile de penser qu'une nouvelle génération d'agriculteurs rejoindra l'agriculture avec un niveau d'aides moindre.

Dans le système actuel, il existe une clé de répartition entre agriculteurs, régions et États membres, et à chaque tentative de modification, d'importantes complications ont surgi. La Présidence espagnole a voulu insister sur la gestion des marchés, un thème essentiel à nos yeux. L'instabilité et les situations comme celle du lait, devenu moins cher que l'eau dans les

supermarchés, entravent le maintien du système de production et nous indiquent qu'il est nécessaire d'organiser une réflexion sérieuse et approfondie sur la situation du fonctionnement des marchés.

Au cours de notre Présidence, nous nous sommes focalisés sur l'importance d'un filet de sécurité approprié : il s'agit de maintenir les mécanismes actuels et de les adapter progressivement à une réalité en mutation. Il faut en priorité améliorer le fonctionnement de la chaîne agroalimentaire, le processus de formation des prix, accroître la participation du secteur primaire à la formation du prix final. Tels sont quelques-uns des aspects fondamentaux sur lesquels nous avons travaillé pendant la Présidence. C'est maintenant le tour des propositions législatives d'animer ce débat, et cela semble en bonne voie puisqu'il existe un consensus sur l'amélioration potentielle de ces mesures sans qu'elles n'engendrent de frais supplémentaires.

Le dernier point, non le moindre : le développement rural. Le milieu rural est évidemment un objectif pour tous, mais il existe de nombreux instruments, en sus de la PAC, pour aborder ses problèmes (Cf. en Espagne la Loi 45/2007, pour le développement durable du milieu rural). De notre point de vue, la politique de développement rural doit être maintenue au sein de la PAC et viser principalement l'amélioration de la compétitivité du secteur agroalimentaire et la modernisation des exploitations et infrastructures, y compris l'irrigation, en tant qu'aspects environnementaux (énergie verte, économie d'eau, préservation de la biodiversité).

Pour conclure, je voudrais transmettre ici un message d'optimisme : la capacité du secteur agricole est suffisante pour relever tous les défis qui se présentent et pour sortir de la crise. De plus, ce secteur, fortement implanté dans le milieu rural, permet la croissance économique et contribue à créer des emplois. La nouvelle politique agricole qui sera définie au cours des prochains mois devra contribuer au renforcement et au développement de ce secteur, en soutenant les priorités de la Stratégie Europe 2020.

Programme du Séminaire

Mot d'accueil par **Gustavo Suárez Pertierra**, *Directeur, Real Instituto Elcano*

Discours introductif de **Mme Elena Espinosa Mangana**, *Ministre espagnole de l'environnement, du milieu rural et marin*

Panel 1 - Développer une économie fondée sur la connaissance et l'innovation : la contribution de la PAC à une croissance intelligente

Modéré par **Andras Vertes**, *Directeur de l'institut de recherche hongrois GKI*

- **Pr. Raoul Bino**, *Directeur du groupe des sciences alimentaires et des agro-technologies, Université de Wageningen*
- **Pr. Elias Fereres**, *Institut d'Agriculture Durable, Université de Cordoue*
- **Antonio di Giulio**, *Chef de l'Unité Alimentation, Santé et Bien-être, DG Recherche, Commission européenne*

Panel 2. Promouvoir une économie plus efficace dans l'utilisation des ressources, plus verte et plus compétitive : la contribution de la PAC à une croissance durable

Modéré par **Nadège Chambon**, *Chargée d'études PAC 2013, Notre Europe*

- **Tamsin Cooper**, *Co-directrice du programme Agriculture et développement rural de l'Institut pour une politique environnementale européenne (IEEP), Royaume-Uni*
- **Gonzalo Fanjul Suárez**, *Conseiller stratégique senior, Oxfam International, Espagne*
- **Jean-François Gleizes**, *Céréaliériste, Président de Passion Céréales, France*

Panel 3. Encourager une économie à fort taux d'emploi favorisant la cohésion sociale et territoriale : la contribution de la PAC à une croissance inclusive.

Modéré par **Charles Powell**, *Directeur de la recherche et de l'analyse, Real Instituto Elcano*

- **Emmanuel Coste**, *Eleveur, Président d'Interbev et du groupe Ovins-Caprins au COPA-COGECA*
- **Alexandre Gohin**, *Economiste à l'Institut National de la Recherche Agronomique (INRA), France*
- **Jaime Lillo**, *Directeur Général adjoint pour les politiques agro-alimentaires, le développement rural et l'eau, Ministère de l'Environnement et du milieu rural et marin, Espagne*

Conclusions : Renforcer la contribution de la PAC à la Stratégie Europe 2020

- **Sofia Fernandes**, *Chargée d'études Europe 2020, Notre Europe*
- **Federico Steinberg**, *Analyste senior, Real Instituto Elcano*

Mentions légales

Avec le soutien de la Commission européenne : soutien aux entités actives au niveau européen dans le domaine de la citoyenneté européenne active.



La Commission européenne et Notre Europe ne sont pas responsables de l'usage qui pourrait être fait des informations contenues dans le texte. La reproduction est autorisée moyennant mention de la source.

Notre Europe reçoit également le soutien financier du gouvernement français, de la Compagnia di San Paolo, de la Macif et du Grand Duché du Luxembourg

dépôt légal

© Notre Europe, décembre 2010