



# **COMMENT AFFRONTER A 27 LES NOUVEAUX DEFIS DE L'AGRICULTURE ET DU DEVELOPPEMENT RURAL ?**

**Colloque européen  
Prague  
29 octobre 2008**

**Nadège Chambon, Marjorie Jouen et Marie-Claude Maurel**

**Avec le soutien de  
la Délégation de la Commission européenne en République tchèque  
et de l'Ambassade de France en République tchèque**

La Politique agricole commune, qui s'est construite dans une Europe à six a connu de nombreuses réformes. Elle s'engage aujourd'hui dans un tournant historique. Confrontée en interne à la diversité des situations passées et présentes des 27 Etats membres, à l'évolution des attentes des citoyens européens en matière d'alimentation, de paysages et d'environnement, aux exigences de compétitivité des acteurs économiques, l'Europe agricole et rurale devra aussi faire face à des défis externes, dont celui de l'augmentation de la demande alimentaire et non alimentaire mondiale.

Ces exigences parfois contradictoires devront faire l'objet d'arbitrages budgétaires et politiques. Pour les éclairer, il faudra approfondir le diagnostic sur l'agriculture que nous voulons, le modèle alimentaire et agricole que nous choisissons, l'équilibre territorial que nous souhaitons et la place qu'y prendra l'agriculture.

## SOMMAIRE

<b>Note de cadrage (Notre Europe)</b>	<b>4</b>
<b>Compte-rendu (CEFRES)</b>	<b>10</b>
<b>Postface : Les leçons du colloque et les pistes de travail à venir (Notre Europe)</b>	<b>23</b>
<b>Programme</b>	<b>26</b>

## NOTE DE CADRAGE

(rédigée sous la responsabilité de Notre Europe)

### **Première table ronde : Quelles ambitions les Européens ont-ils pour leur agriculture ?**

Bien que le secteur participe seulement à hauteur de 2,5% au PIB de l'Union européenne, il emploie près de 15 770 000 personnes et l'agriculture, l'une des principales activités économiques des zones rurales (soit 80% du territoire européen en zones à prédominance rurale et intermédiaires), répond à des fonctions essentielles liées à l'équilibre et au développement durable des sociétés. Plusieurs évolutions majeures ont modifié et modifient progressivement le cadre de l'activité agricole depuis la fin des années 1990. Or leur prise en compte est nécessaire pour dessiner le portrait de l'agriculture européenne après 2013. Les lignes qui suivent récapitulent les évolutions principales à considérer, avant de déterminer les prochains objectifs de la PAC (Politique Agricole Commune).

***L'enjeu de la production pour l'agriculture européenne.*** Les études démographiques tendent à confirmer qu'en 2050 la population mondiale atteindra 9 milliards d'hommes. Or, à population égale, les revenus croissants et la modification des schémas de consommation des populations dans les économies émergentes font déjà augmenter les demandes en produits carnés et laitiers. Simultanément les biocarburants génèrent une nouvelle demande de terre, à vocation énergétique. Ces trois tendances de fond ouvrent des perspectives de marché aux Européens dans la mesure où toutes les terres arables devront être mises à contribution pour répondre à la demande agricole mondiale à long terme. Mais cette évolution, inédite, favorable pour les prix agricoles à moyen terme, est-elle suffisamment fiable pour en tirer des enseignements durables pour la future politique agricole ? Les récentes tendances à la baisse de certaines cultures (ex : blé) rappellent l'instabilité des prix sur ces marchés et l'histoire de la PAC montre que tout déséquilibre sur un marché agricole ne peut être rattrapé sans un enchaînement de crises de surproduction et de pénurie préjudiciables. Les horizons prometteurs ne suffisent donc pas à assurer la stabilité des marchés agricoles pour supprimer toute capacité d'intervention de l'UE en matière agricole jusqu'au moindre *filet de sécurité* permettant de faire face aux aléas de l'activité (climat, pandémies, etc.). Les Européens auront à charge de conserver ou bien de proposer de nouveaux instruments de régulation des marchés, mobilisables en cas de crise. Ils auront également la responsabilité d'encourager la compétitivité des exploitations, dans un contexte d'ouverture au commerce mondial. Ces instruments devront rester ***compatibles avec les règles commerciales*** multilatérales ou, en cas d'échec des négociations de Doha, avec les accords commerciaux bilatéraux.

***Répondre dans un contexte ouvert et à budget contraint, aux exigences sociétales, un nouvel enjeu pour l'agriculture européenne.*** Marqués par les crises sanitaires des années 1990 et les scandales environnementaux (ex : pollution aux nitrates), les citoyens européens souhaitent que la PAC allie à la fois, ***sécurité alimentaire et protection de l'environnement et de la biodiversité*** – *i.e.* qualité de l'eau, protection des habitats naturels. Pour ne pas miner davantage la confiance des consommateurs vis-à-vis du système de production encouragé par l'UE, le bien-être animal, la qualité et la diversité des produits, les modes de production biologiques et les considérations éthiques, devront également être sérieusement considérés. Cette prise en compte des exigences est essentielle à l'heure où les consommateurs ne sont plus majoritairement en relation directe avec les producteurs et où le rapport de confiance peut vaciller à la moindre rumeur de risque alimentaire. Dans un contexte économique ouvert, la question de la concurrence exercée par les agriculteurs extracommunautaires non soumis aux réglementations européennes (ex : limitation des fertilisants et pesticides, moratoire sur les OGM, éco-conditionnalité, etc.) est posée avec inquiétude par les acteurs économiques.

***La réforme de la PAC devrait mettre en cohérence la politique agricole avec les autres politiques de l'UE.*** Plusieurs incohérences notables entre la PAC et les autres politiques communautaires doivent être relevées. Citons en quelques unes. Tout d'abord la ***spécificité du modèle agricole***, qui encourage le maintien de produits de niche différenciés tels que les appellations géographiques ou traditionnelles, peut être mise en danger par les impératifs sanitaires - durcissement des règles et harmonisation des processus de production - ou l'exigence de compétitivité (harmonisation des étiquetages pour plus de lisibilité sur les marques). La réflexion devra englober cette singularité du modèle agricole et alimentaire auquel les Européens sont attachés. Elle devra également ***harmoniser sa ligne avec celle de la politique de concurrence***. A l'heure actuelle, la cartellisation des producteurs et la reconnaissance de barrières à l'entrée du marché sont encouragées pour les productions à forte valeur ajoutée, type appellations d'origine. A contrario, d'autres mesures s'attaquent à toute cartellisation de producteurs qui souhaiteraient limiter, en cas de crise, une chute des prix trop forte. Enfin la future réforme de la PAC devra veiller à ***prévenir les incohérences avec la politique de cohésion***, désormais première politique de l'UE. En cas de réforme de la PAC, les probabilités sont fortes de voir le secteur agricole, une fois exposé aux forces du marché, entrer en contradiction avec les objectifs de la politique de cohésion. Le phénomène de concentration des industries et des exploitations est en effet favorisé par la recherche de gains de productivité et la concurrence. Cela se traduit par la re-localisation des activités de production, non plus disséminées sur l'ensemble du territoire mais concentrées sur quelques zones (ex. sucre).

### **Deuxième table ronde : Quelle place les zones rurales auront-elles dans l'Europe de demain ?**

Le degré de modernisation de l'agriculture, le niveau de richesse économique, la situation géographique et l'ancienneté dans l'UE expliquent la grande diversité qui caractérise l'Europe rurale. Cette variété en fait sa richesse, car la « ruralité » est perçue de plus en plus comme un atout. Les zones rurales doivent cependant faire face à des bouleversements importants, qui tiennent pour partie à des facteurs internes et pour partie à des contraintes ou opportunités externes, notamment agricoles.

Les régions à prédominance rurale sont particulièrement importantes sur le plan territorial puisqu'elles couvrent plus de 50% du territoire européen et accueillent un peu moins de 20% de la population. Toutefois, leur importance varie considérablement parmi les Etats membres, au regard de la densité de population, avec à l'une des extrémités la Belgique, Malte et les Pays-Bas et à l'autre l'Irlande, la Finlande et la Slovaquie.

Si au sein de l'UE, avec les élargissements de 2004 et de 2007, les écarts de PIB/habitant entre les 10% de régions les plus riches et les 10% de régions les plus pauvres sont passés de 1 à 3 à 1 à 5, ce sont entre les régions rurales que les différences sont les plus grandes. Ces disparités économiques reflètent des réalités particulièrement contrastées et des évolutions récentes très dissemblables. Tous les territoires ruraux ont néanmoins en commun un enjeu de relations d'interdépendance avec les villes et une difficulté à s'intégrer dans les stratégies de développement régional.

Aujourd'hui les fonctions des zones rurales évoluent ; les usages de l'espace rural se multiplient et les enjeux dont ils sont porteurs se diversifient. Ces évolutions sont très différenciées selon les Etats membres de l'Union Européenne, mais elles peuvent aussi caractériser certaines grandes régions géographiques ou certains types de zones.

On observe ainsi, particulièrement en Europe de l'Ouest, un regain démographique relativement récent (années 90) dans certains espaces ruraux. Les caractéristiques de leur population évoluent. Globalement, elle se rajeunit ; on recense davantage d'actifs résidents ; la mobilité augmente ; les liens avec les villes environnantes se renforcent et les attentes des populations en termes de services deviennent plus pointues.

En Europe centrale et orientale, la population rurale est nombreuse et doit faire face à des défis déjà expérimentés par leurs voisins : migration de la population, nécessité de développer des activités au-delà de l'agriculture (tourisme, artisanat ...) dans le but de fournir de nouveaux débouchés aux populations rurales. L'enjeu de la modernisation de l'agriculture est prégnant. Alors que l'emploi agricole a décliné partout au cours des 5 dernières années, passant pour l'UE à 25 de 5,7% à 4,9%, il reste élevé dans quelques Etats membres (Roumanie 32%, Pologne plus de 17%, Lituanie et Lettonie 14%, Grèce et Portugal autour de 12%). La Commission européenne prévoit que, d'ici 2014, 5 millions d'emplois agricoles devraient disparaître auxquels s'ajouteront 5 autres millions d'emplois correspondant au chômage déguisé<sup>1</sup>. Dans les nouveaux Etats membres, la part des fonds européens réservée à la diversification des activités agricoles est généralement conséquente et le déploiement de services ruraux de base constitue un enjeu fort (eau potable, traitement des déchets, électricité...).

Sur le plan économique, les régions rurales ne doivent pas être systématiquement assimilées à des régions en déclin. Bien que seulement 23% des régions à prédominance rurale aient un PIB/habitant supérieur à la moyenne européenne, sur la période 1995-2004 43% de ces régions ont vu leur PIB/habitant croître plus vite que la moyenne<sup>2</sup>.

L'occupation des sols évolue de façon différenciée selon les Etats et selon les régions au sein des Etats membres. L'usage agricole des terres diminue partout, à l'exception de l'Europe du Nord. L'augmentation de la demande résidentielle entraîne une artificialisation croissante des surfaces agricoles et naturelles. La pression foncière s'accroît. L'étalement urbain est en pleine expansion, (jusqu'à 60-80 Kms autour de certaines villes d'Europe de l'Ouest). Certains espaces sont de plus en plus convoités sur les littoraux, en zone de montagne ou le long des fleuves. Les phénomènes périurbains ne connaissent cependant pas partout la même ampleur.

La diversité historique des modes de propriété et d'exploitation agricole continue d'influencer la structure de l'emploi agricole, en dépit des transformations liées à la modernisation dans l'Europe occidentale et méridionale et de la transition économique dans les anciens pays du bloc communiste. Autrement dit, le modèle de l'exploitation agricole familiale, qui prédominait dans l'Europe des 12 dans les années 80, rend de moins en moins compte de la réalité contemporaine de l'UE à 27. Cette diversité détermine également les modalités d'évolution sociale dans l'industrie agro-alimentaire et dans les autres activités économiques rurales.

De « nouvelles campagnes » se développent dans lesquelles on observe une pluralité de fonctions, parfois concurrentielles: résidentielle, touristique et « de nature » (préservation des ressources en eau, production de biodiversité, de paysages,...). Parallèlement, dans des zones moins accessibles, la fragilité des campagnes, peu densément peuplées et constituées de populations plus âgées, s'accroît. L'agriculture et/ou le secteur secondaire y conservent une part importante. Le niveau de revenus reste modeste et le déclin démographique perdure.

---

<sup>1</sup> Commission (COM (2006)857 final), L'emploi dans les zones agricoles : combler le déficit d'emplois

<sup>2</sup> Commission européenne (Mai 2007) Quatrième rapport sur la cohésion économique et sociale, Régions en croissance, Europe en croissance

Même si l'emploi agricole reste plus important dans les zones rurales qu'ailleurs, la place de l'agriculture dans les économies rurales est variable. Dans certains cas, l'agriculture structure des filières locales qui sont déterminantes en termes d'emplois, de valeur ajoutée, voire de production d'aménités environnementales et culturelles. Dans d'autres cas, elle occupe une surface importante, consomme des ressources naturelles, contribue à des équilibres économiques européens, mais influence moins directement l'économie locale. Les situations peuvent se combiner et sont à analyser par rapport aux modalités d'exploitation et d'occupation des terres et à l'importance des autres activités (services, industrie, artisanat...) dans le territoire considéré. L'économie résidentielle se développe également (activités locales dont les produits et services sont produits et consommés sur place) de même que l'économie récréative et touristique.

Enfin, les zones rurales ne sont pas indifférentes à la situation économique, politique ou sociale des pays tiers voisins, dans la mesure où certaines d'entre elles connaissent des flux traditionnels de main d'œuvre avec les régions rurales de ces pays, en Europe orientale ou sur les pourtours de la Méditerranée. De plus, leur équilibre économique peut dépendre fortement, plus que pour les villes ou les régions centrales, des processus de développement engagés de l'autre côté des frontières externes de l'UE.

La diversité des zones rurales explique que les attentes à l'égard des politiques de développement rural en général, et de la politique européenne en particulier, diffèrent considérablement d'un pays à l'autre. De plus, les contraintes pesant sur les finances publiques ont amené les gouvernements nationaux, régionaux et locaux à rationaliser l'organisation des services au public, progressivement ou brutalement, comme dans le cas des pays d'Europe centrale et orientale lors de la transition économique. Ce mouvement a parfois abouti à la suppression des services dans les zones les plus faiblement peuplées dans un souci de rentabilité financière ou d'efficacité. Il a aussi conduit à réviser le contenu des politiques nationales et infra-nationales menées en faveur des zones rurales, passant d'une approche visant un traitement uniforme du territoire à une approche garantissant l'équité de traitement et encourageant le développement rural.

L'UE mettant en avant le principe de subsidiarité a eu tendance à laisser davantage de flexibilité aux parties prenantes dans la mise en œuvre et l'ajustement d'un menu élargi de mesures au sein d'un cadre de régulation commun.

Depuis 2007, avec la création du FEADER (Fonds européen agricole pour le développement rural) dédié au deuxième pilier de la PAC, la gestion des programmes de développement rural est séparée des fonds structurels FEDER (Fonds européen de développement régional) et FSE (Fonds social européen). La nouvelle réglementation continue de susciter des interrogations parmi les Etats membres et les acteurs locaux ou régionaux, quant à sa capacité à offrir un cadre adapté au développement rural. Beaucoup rencontrent en effet des difficultés de coordination entre les fonds et font état de craintes face à l'absence de synergie, voire à la compétition entre les fonds.

### **Troisième table ronde : Quel projet politique pour l'Europe agricole et rurale ?**

Le 1<sup>er</sup> janvier 2009 la République Tchèque succèdera à la France pour présider l'Union européenne. Elle passera ensuite le relais à la Suède le 1<sup>er</sup> juillet 2009. Après la signature de l'accord politique sur le *bilan de santé* de la PAC au Conseil européen de novembre 2008, la discussion sur la *révision du budget européen* constituera la prochaine échéance politique au cours de laquelle les Européens pourront redéfinir le projet agricole et rural avant 2013. Unis par les nombreux défis à relever à moyen terme et par la pression à la baisse qui pèse sur le

budget agricole, les Etats membres de l'UE n'en sont pas moins divisés sur leur vision de l'agriculture, du développement rural et de leurs fonctions respectives dans le projet européen. En prise avec cette actualité, cette table-ronde vise à mettre en dialogue les conceptions des Etats membres sur l'avenir de la politique la plus ancienne et la plus intégrée de l'Union.

Le *bilan de santé* a été prévu pour évaluer la mise en œuvre de la dernière réforme de la PAC (2003) et y apporter les ajustements rendus nécessaires par l'évolution du contexte. Ouvert par la communication de la Commission européenne le 20 novembre 2007, il n'a pas été conçu par Conseil européen de 2005 comme une discussion sur les objectifs qui fondent la PAC<sup>3</sup>, alors que le contexte agricole a beaucoup changé depuis 1957. Engagée par un modeste mandat, la Commission européenne n'a pas souhaité proposer de changement allant au-delà de simples ajustements. Le Conseil des ministres de l'agriculture a mené ses discussions sans dépasser cette ambition. En revanche, à l'occasion de la réunion informelle d'Annecy, présidée par le ministre français Michel Barnier, des échanges de vues ont été engagés sur la nécessité d'une réforme ambitieuse après 2013. Les dirigeants européens ont ainsi donné à la révision budgétaire de 2009, le statut d'un rendez-vous historique à ne pas manquer pour rediscuter le projet agricole européen. La République tchèque et la Suède présideront ces discussions.

Pour la première fois, la Commission a reçu un mandat très étendu pour examiner le budget et dispose d'un délai important pour mener les réflexions approfondies avant les prochaines négociations financières pluriannuelles (2013). Dans sa Communication de septembre 2007 « Réformer le budget, changer l'Europe », la Commission européenne semble déterminée à soumettre au Conseil un rapport proposant un diagnostic des défis de l'Union européenne à moyen terme avant de porter l'attention sur les politiques communes, puis sur le budget nécessaire pour donner à l'Europe les moyens d'un projet politique et économique ambitieux. A l'issue du débat qui s'en suivra, le Conseil pourra « prendre des décisions sur toutes les questions qui y sont traitées ».

La révision budgétaire devrait donc être le moment privilégié durant lequel les Européens dessineront (ou non) la nouvelle PAC. Un tel débat est nécessaire pour mettre fin aux critiques adressées à la PAC, qui représente 43% du budget communautaire<sup>4</sup>, en dépit des réformes engagées depuis 1992. Il est également crucial pour donner les bases du modèle de développement et de vie commune d'une Union à 27. Les Européens devront saisir cette occasion pour mener un débat de fond portant sur la rénovation des objectifs et des instruments de la PAC après 2013.

Construite dans une Europe à six, la PAC a connu de nombreuses réformes et des adaptations aux élargissements successifs sans que les objectifs qui la fondent ne soient révisés depuis le Traité de Rome, qui a posé en 1957 les premières pierres juridiques et institutionnelles de l'actuelle Union européenne. Pourtant le contexte agricole voit ses cartes largement redistribuées. D'une part, sur le plan externe, des défis majeurs occupent le devant de la scène : crises alimentaire, énergétique et climatique, préservation des ressources naturelles, négociations commerciales. D'autre part, sur le plan interne, les dirigeants européens doivent faire face à l'évolution des attentes des citoyens (en matière alimentaire, de paysages et d'environnement) et des acteurs économiques (exigences de compétitivité). Mais si les défis

---

<sup>3</sup> Les objectifs de la PAC prévus par le Traité de Rome sont cités à l'art.39 Titre II Partie II : a) accroître la productivité de l'agriculture [...] b) assurer par le développement de la productivité, un niveau de vie équitable à la population agricole [...] c) stabiliser les marchés d) garantir la sécurité des approvisionnements e) assurer des prix raisonnables aux consommateurs.

<sup>4</sup> En 2008 le budget de l'UE s'élève à 129,1 milliards d'euros. Notons que les dépenses agricoles représentent seulement 0,55% du PIB de l'UE en 2007.



et les contraintes sont partagés, le débat sur la PAC reste marqué par l'héritage du passé : des trajectoires agraires diverses, des visions divergentes du rôle et de l'importance des questions agricoles et rurales. Souhaitons que les débats de ce colloque permettent de comprendre les complémentarités et les accords possibles pour rénover le projet agricole européen après 2013.

## COMPTE-RENDU

(rédigé sous la responsabilité du CEFRES)

### Ouverture du colloque

#### Charles FRIES

*Ambassadeur de France en République tchèque (depuis septembre 2006) ; conseiller pour les affaires européennes du Président de la République, 2002-2006 ; sous-directeur des relations extérieures de la Communauté au ministère des Affaires étrangères, 2000-2002 ; sous-directeur des affaires communautaires internes au ministère des Affaires étrangères, 1998-2000. Premier secrétaire à l'ambassade de France à Londres, 1995-1998. Conseiller pour les affaires européennes au cabinet du Ministre des Affaires étrangères, 1993-1995. Direction des affaires économiques et financières, 1989-1993.*

Monsieur le Ministre, Monsieur le Vice-Ministre,

Mesdames, Messieurs,

Je suis heureux d'être parmi vous ce matin pour ouvrir ce colloque consacré aux nouveaux défis de l'agriculture et du développement rural dans l'Union à 27. Je tiens à remercier les organisateurs et en particulier le CEFRES d'avoir préparé cette manifestation. Je tiens aussi à saluer la présence de M. Hervé Gaymard, ancien Ministre français de l'agriculture, député de la Savoie et auteur récemment d'un rapport parlementaire sur le bilan de santé de la PAC. Merci Monsieur le Ministre de nous faire l'honneur, le plaisir et l'amitié d'être à Prague.

La Présidence française de l'UE s'est transformée ces dernières semaines en une Présidence de gestion de crises : crise institutionnelle avec le non irlandais au Traité de Lisbonne, crise géorgienne et, naturellement, crise financière. Mais ces crises ne détournent en aucune manière la présidence française de ses priorités, en particulier la priorité agricole. Deux objectifs ont été fixés :

- parvenir à un accord politique sur le « bilan de santé » de la PAC, en principe lors du Conseil Agriculture de novembre prochain ;

- lancer un débat sur l'avenir de la PAC au-delà de 2013. Tel a été l'objet de la réunion informelle des ministres de l'agriculture qui s'est tenue à Annecy en septembre. Je note d'ailleurs qu'il a été décidé de poursuivre ce débat capital sous présidence tchèque lors de la réunion informelle de Brno au printemps prochain. L'idée est de réfléchir aux objectifs et aux ambitions de la PAC du futur avant d'en déduire les moyens budgétaires qui seront fixés dans le cadre des perspectives financières 2014/2020.

Ouvrant ce colloque, je ne vais pas vous faire de grand exposé. Je souhaiterais juste constater que la PAC n'a pas toujours bonne presse en République tchèque et que les positions française et tchèque à Bruxelles sur l'importance de cette politique ne sont pas toujours spontanément identiques... Je souhaite donc que le colloque d'aujourd'hui permette, grâce à une confrontation des points de vue, de dissiper certains clichés et de montrer, je l'espère, qu'il y a en réalité plus de convergences qu'on ne le croit entre la France et la République tchèque sur la PAC.

Car, en effet, on a besoin d'une PAC forte et adaptée aux défis d'aujourd'hui. Pour au moins quatre raisons :

- on a besoin de produire pour nourrir les Européens. On oublie trop souvent que l'Europe était dépendante de l'étranger après la Deuxième Guerre mondiale pour se nourrir. Au moment où l'Europe cherche à réduire sa dépendance énergétique, il serait paradoxal de démanteler la PAC qui nous a permis d'acquérir quelque chose d'aussi précieux que notre indépendance alimentaire. La PAC est nécessaire pour assurer la sécurité alimentaire de plus de 450 millions de consommateurs européens.

- on a besoin de produire pour nourrir le monde. Il faudra doubler la production mondiale pour alimenter 9 milliards d'hommes en 2050. C'est un défi gigantesque pour toutes les agricultures. L'Europe doit prendre toute sa part dans cette tâche et contribuer ainsi à lutter contre la faim dans le monde.

- on a besoin d'une politique agricole pour préserver l'équilibre de nos territoires, éviter la désertification, préserver l'emploi et l'économie dans les zones rurales.

- on a besoin enfin d'une politique agricole respectueuse de l'environnement et qui contribue à la lutte contre le réchauffement climatique.

J'aimerais aussi rappeler que, contrairement à ce qu'on dit ou écrit souvent, la PAC n'est pas une politique coûteuse. Le coût de la PAC, c'est environ 0,5 % de la richesse produite par les Européens. 0,5 % de notre richesse collective pour se nourrir : est-ce vraiment un luxe ou une dépense excessive ? On estime ainsi que chaque Européen y consacre 100 Euros par an, somme bien inférieure au coût de l'absence de PAC en termes de plus grande dépendance vis-à-vis du monde, de suppression d'emplois, de pression sur l'environnement, de concentration des productions dans les zones les plus compétitives et d'abandon dans les autres. Je rappelle aussi que, contrairement à ce qui est souvent dit, les Européens dépensent beaucoup plus pour la recherche que pour la PAC, au moins quatre fois plus, et que la PAC est, au même titre que la recherche et l'innovation, une politique d'avenir pour l'Europe.

Comme nos amis tchèques, nous souhaitons faire bouger la PAC et la réformer pour qu'elle reste en phase avec les défis du monde d'aujourd'hui. Mais la PAC de demain ne peut pas se réduire au seul deuxième pilier, celui du développement rural, aussi important soit-il. Le premier pilier doit assurer la pérennité de la production agricole et permettre de gérer les crises. Nous mettons aussi en garde tous ceux qui pensent que les mécanismes du marché sont systématiquement la solution miracle pour assurer de façon exclusive la sécurité alimentaire ou la qualité sanitaire des produits consommés. Au moment où la crise financière internationale montre les vertus d'un minimum de régulation, l'Europe a besoin d'une politique agricole ambitieuse, même s'il faut naturellement en adapter les instruments et les règles. Comme l'a récemment déclaré le Ministre français de l'agriculture, Michel Barnier, nous voulons « préserver la place de l'homme au milieu de la PAC », c'est-à-dire une PAC forte, avec des outils de régulation de marché et un budget conséquent, afin de garder le modèle alimentaire, agricole et territorial auquel nous sommes tous attachés.

Je vous souhaite à tous des discussions fructueuses et une excellente conférence.

## **Irena MOOZOVÁ**

*Représentante de la Commission européenne en République tchèque à Prague depuis 2006, après avoir été en poste dans les ambassades de la République tchèque à Madrid et à Vienne et représentante permanente de la République tchèque à l'UNESCO.*

Après avoir salué l'initiative du CEFRES d'organiser cette conférence sur une des priorités des présidences européennes française et tchèque, Irena Moozová souligne qu'il s'agit d'un sujet intéressant tous les citoyens qui se posent à son propos des questions complexes et nombreuses : sécurité alimentaire, prix de l'alimentation, qualité des paysages. Si ces objectifs fondamentaux font consensus, les moyens de leur mise en œuvre sont encore à inventer. Le *bilan de santé* de la PAC mené à terme sous la présidence française servira de point de départ pour une nouvelle adaptation de la PAC aux objectifs et contraintes actuels, alors même qu'elle a dû s'adapter à de multiples transformations depuis sa fondation. Ce colloque participe de cette recherche d'une méthode de travail.

## **Ivo HLAVÁČ**

*Premier vice-ministre de l'Agriculture de la République tchèque depuis 2008 ; premier vice-ministre pour les Affaires européennes au ministère du Développement local, (2006) ; ČEZ, a.s., section des affaires européennes (2006) ; Bureau du Gouvernement de la République tchèque, vice-directeur du Département des informations sur les affaires européennes (2005) ; ministère de l'Intérieur de la République tchèque, Département de la politique de sécurité, analyste (2001-2005) ; auparavant successivement enseignant et chercheur à la Faculté des lettres de l'Université Palacký, Olomouc, à la Faculté des sciences sociales, Université Charles, et à l'Académie des sciences de la République tchèque.*

Ivo Hlaváč a tout d'abord rendu un hommage appuyé au travail accompli par la France lors de sa présidence européenne pour l'énergie consacrée à la PAC et à son « bilan de santé ». Au fil des négociations informelles organisées à l'initiative de la France, il s'est avéré que les divergences d'opinions de la France et de la République tchèque n'étaient pas un obstacle pour une discussion constructive. Les critiques de la République tchèque ne concernent en aucune façon l'existence de la PAC elle-même et le pays est donc préparé à continuer le travail accompli par la France. La période qui nous sépare du terme budgétaire de l'année 2013 est une opportunité unique pour que soit définie une politique. Une simplification et une réflexion sur la pérennité de ses deux piliers semblent les premiers pas à engager. Ivo Hlaváč estime que si le consensus est si difficile à trouver sur la PAC, c'est qu'elle est censée répondre à des objectifs et des enjeux très différents : économiques, sociaux, humanitaires, environnementaux.

### **Première table ronde**

#### **Quelles ambitions les Européens ont-ils pour leur agriculture ?**

#### **Modérateur : Bertrand de LARGENTAYE**

*Conseiller à la Délégation de l'UE auprès de l'OCDE et de l'UNESCO. Il a occupé successivement des postes en France et à l'étranger avant de rejoindre la Commission européenne et d'être associé aux débuts du Programme PHARE. De 1991 à 1996, il participe aux travaux de la Conférence internationale sur l'Ex-Yougoslavie, puis de 1998 à 2000, il est nommé rapporteur du Groupe créé par le Commissariat au Plan pour examiner l'avenir des relations extérieures de l'Union. De 2002 à 2006, il a été en charge des affaires extérieures de l'Union à Notre Europe.*

## **Introduction : Mise en perspective historique de la PAC**

### **Lucien BOURGEOIS**

*Économiste, conseiller du président de l'Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture (APCA), Paris. Membre de la section « Économie générale et conjoncture » du Conseil économique et social (2008-) ; président de la Société française d'économie rurale (2004-2008) ; membre de l'Académie d'agriculture.*

Ouvrant ce panel consacré aux ambitions européennes en matière d'agriculture, Lucien Bourgeois s'est attaché à mettre en exergue l'impact des événements extérieurs (décolonisation, Guerre Froide, relations transatlantiques...) sur le développement historique de la PAC. Ce lien entre géopolitique et agriculture semble pertinent dans un contexte mondial marqué par la crise économique et qui appelle une présence européenne claire et assurée, d'autant que l'OMC est paralysée par la peur d'un « raz de marée industriel chinois » et que le niveau d'endettement des États-Unis met en doute leur capacité de régulation globale. Mais l'UE souffre d'un problème de crédibilité budgétaire et d'un euro fort. Par exemple, les États-Unis, qui disposent de deux fois plus de terres cultivées et de 200 millions de personnes de moins à nourrir, vouent 19 % de leur PIB à l'agriculture, tandis que l'UE y consacre 1 %. Cette capacité limitée, ce manque d'ambition, ont été illustrés par la réaction de l'UE à la crise alimentaire de 2007, réaction qualifiée « d'autisme » par Lucien Bourgeois. Selon lui, cette crise a démontré à quel point la question de l'alimentation, et par là le problème de la volatilité des prix, constitue le « cœur du débat ». La stratégie européenne se doit par conséquent d'être déterminée à l'aune de ce prisme et non par d'autres considérations telles que l'environnement.

## **Les défis de l'agriculture européenne après 2013**

### **Hervé GUYOMARD**

*Directeur de recherche à l'INRA (Rennes/France) où il est directeur scientifique du Département société, économie et décision. Domaines de compétence : économie et économétrie de la production et des marchés ; modélisation de l'agriculture dans un cadre d'équilibre général calculable ; évaluation des politiques agricoles des pays développés : la PAC dans le cadre multilatéral de l'OMC.*

Selon Hervé Guyomard, l'évolution de l'agriculture européenne ne dépendra pas simplement de la réforme de la PAC mais de plusieurs facteurs erratiques pouvant avoir un effet d'entraînement positif (croissance économique, biocarburants) ou au contraire un impact négatif (échec des négociations à l'OMC). L'influence de chacun de ces facteurs, auxquels s'ajoutent des préoccupations énergétiques et environnementales, varie en fonction des types de production agricole ; d'où l'importance de bien différencier ces dernières.

Hervé Guyomard s'est ensuite attaché à mettre en adéquation les faiblesses et les objectifs de la PAC afin de formuler des recommandations pour l'avenir. Aux profondes divergences politiques qui persistent entre les États membres s'ajoutent des problèmes d'ordre structurel : déficit de légitimité, handicapante logique de vases communicants (Hervé Guyomard a d'ailleurs plaidé pour une harmonisation des deux piliers) et absence de stratégie prospective. Afin d'y remédier, Hervé Guyomard prône une réforme progressive mais ayant un cadre clair, défini dès à présent. Par ailleurs, il a identifié la crise financière comme une fenêtre

d'opportunités potentielles en ce qu'elle est susceptible de légitimer les logiques d'intervention publique. Or la réalisation de plusieurs objectifs fondamentaux de la PAC (gestion du risque alimentaire, développement des territoires ruraux et protection de l'environnement) passe par un équilibre entre mécanismes de marché et financements communautaires (plutôt que nationaux). Quant à l'objectif de compétitivité internationale, il pourra être régulé par la législation.

### **Un ou des modèle(s) agricole(s) européen(s) ?**

#### **Tomáš DOUCHA**

*Ingénieur, responsable du Département d'économie du secteur agricole et directeur adjoint à la recherche à l'Institut d'économie agricole et des informations (UZEI), Prague. Vice-ministre de l'Agriculture de la République tchèque (2006-2007). Les résultats ici présentés étaient issus du projet de recherche de l'Institut de l'économie agricole et d'informations VÚZE/ÚZEI n° MZE0002725101*

Tomáš Doucha a cherché à définir les catégories d'exploitations agricoles les plus productrices d'externalités positives. Leur multi-fonctionnalité a été étudiée selon trois axes de recherche : 1) l'efficacité, ou le rendement, 2) le rapport à l'environnement, 3) le rapport au développement rural. À partir des résultats agricoles de la période 2003-2005, Tomáš Doucha mené une analyse quantitative du problème et a tenté d'ouvrir des pistes pour une politique agricole. La particularité de la République tchèque dans ce domaine consiste, selon lui, dans la composition même du système des entreprises agricoles. On y trouve en effet : a) des exploitations de subsistance (1 % du total), b) des exploitations familiales (13 %), c) des exploitations de grande production. Ces dernières sont en plein essor et se composent à 45 % d'exploitations individuelles et à 41 % de complexes agricoles sous forme sociétaire. Cette composition rend la mise en œuvre de la PAC en République tchèque difficile et très complexe.

### **Quelles préférences collectives européennes ?**

#### **Dariusz GOSZCZYŃSKI**

*Directeur adjoint du Département des marchés agricoles au ministère de l'Agriculture et du Développement rural, Varsovie, Pologne.*

L'intervention de Dariusz Goszczyński a porté sur la qualité alimentaire et la mise en œuvre des choix de politique dans ce domaine. Il a souligné l'importance de fournir au consommateur une information précise concernant la qualité des produits alimentaires. Il a rappelé les objectifs de la politique européenne de qualité des aliments. Cette politique repose sur la diversification des productions agricoles, la recherche d'un meilleur équilibre entre l'offre et la demande sur les marchés, la promotion de la valeur des produits, en particulier ceux qui sont livrés par les régions périphériques ou peu favorisées. Il a défini les divers modes d'appellation en usage en Pologne : appellation d'origine protégée, indication géographique, spécialités traditionnelles garanties, production biologique fondée sur le respect de règles strictes. Il a évoqué l'utilité d'élaborer un projet intégré pour une alimentation authentique en indiquant que l'image des produits traditionnels variait selon les pays et selon

les types de consommateurs. En conclusion, il a insisté sur l'image positive que les consommateurs européens ont des aliments de qualité (goût, sécurité, valeur nutritive).

## **Deuxième table ronde**

### **Quelle place les zones rurales auront-elles dans l'Europe de demain ?**

#### **Modérateur : Marie-Claude MAUREL**

*Géographe, spécialiste des sociétés rurales en Europe centrale et orientale, directrice d'études à l'EHESS, directrice du CEFRES (2006-), Prague. Directrice du Département des sciences de l'homme et de la société du CNRS (1997-2001).*

#### **Des défis pour les zones rurales européennes**

##### **Jaroslav PRAŽAN**

*Ingénieur, spécialiste d'hydrobiologie et des politiques agri-environnementales, coordinateur d'un projet international à l'Institut européen d'environnement (2005-2007) ; directeur du Département de l'agriculture et du développement rural à l'Institut d'économie agricole et des informations, Prague depuis 2008.*

Jaroslav Pražan débute son intervention en rappelant que les régions rurales sont confrontées à une redéfinition de leurs fonctions. Dans la phase de modernisation qui a suivi la Deuxième Guerre mondiale, elles ont été envisagées comme productrices de nourriture et gérées essentiellement sous un angle agricole. Depuis la fin des années 80, on les pense aussi comme des lieux de vie et le paradigme agricole s'efface pour laisser place à celui du développement rural.

L'agriculture produit non seulement des biens alimentaires mais également du paysage. Celui-ci a des fonctions à la fois environnementales (habitats pour les espèces sauvages), culturelles et esthétiques. Il est une composante essentielle de la qualité de vie, telle que se la représentent les populations.

Les défis pour les régions rurales consistent donc à penser les formes de développement de manière à ce que les usages des sols permettent le maintien d'une mosaïque de paysages – pensés comme des systèmes territoriaux – qui puissent rendre compatibles l'avenir du secteur agricole, la préservation d'un cadre de vie recherché par une part croissante de la population non-agricole et la conservation de la biodiversité.

#### **Diversité des ruralités, diversité des trajectoires de développement rural**

##### **Philippe PERRIER-CORNET**

*Ingénieur agronome et économiste, directeur de recherche à l'INRA, Supagro, Professeur associé à l'Institut agronomique méditerranéen (Montpellier/France). Spécialiste de l'économie des territoires ruraux.*

L'intervention a successivement abordé la question de la diversité des trajectoires puis celle des conceptions du développement rural qui forment le soubassement des politiques de

développement rural et font appel à des leviers économiques différents pour assurer la croissance. Ces questions ont ensuite été confrontées avec les orientations de la politique communautaire de développement rural.

#### 1 - Où en est la ruralité aujourd'hui ?

Deux aspects rendent compte des mutations socio-économiques des espaces ruraux : les relations villes-campagnes qui expliquent en partie les dynamiques du rural ; les usages et les fonctions du rural et de ses ressources. Historiquement structurées par des flux de produits vers les places de marché, les relations villes-campagnes le sont aujourd'hui par les flux de population, avec la diffusion d'un modèle de « vivre à la campagne et travailler en ville ». De nouvelles typologies spatiales classifient les espaces ruraux selon l'intensité de ces relations. La diversité des nouveaux usages et fonctions peut être ordonnée selon trois grandes « figures » : la campagne ressource, la campagne cadre de vie, la campagne nature. Ces figures de la campagne qui sont en interaction sont présentes dans tous les types d'espaces ruraux mais avec une importance variable.

En termes de perspectives, la diversité observée conduit à identifier trois grandes trajectoires :

- des campagnes de plus en plus résidentielles, entraînant des mobilités individuelles importantes,
- la réaffirmation des campagnes productives agro-industrielles et la prise en charge des enjeux environnementaux par l'agriculture,
- une mosaïque rurale diversifiée de systèmes productifs locaux fondée sur une différenciation par des stratégies collectives et territorialisées d'avantages concurrentiels,
- L'existence de campagnes délaissées et en crise peut dessiner une quatrième trajectoire.

Chacune de ces trajectoires est aujourd'hui plus ou moins à l'œuvre dans les territoires ruraux européens.

Au vu de ces trajectoires différenciées il n'y a pas dans les dynamiques actuelles des espaces ruraux la perspective d'une convergence vers un modèle rural européen.

#### 2 - Il n'y a pas non plus une vision ou une conception unifiée de ce qu'est le développement rural. Trois conceptions du développement rural peuvent être distinguées :

- La première est celle d'un développement agricole élargi. L'agriculture y demeure une activité pivot et les actions en direction de ce secteur (multi-fonctionnalité agricole, mesures agri-environnementales) sont au cœur de la politique de développement rural.
- La deuxième est celle d'un développement rural comme développement local intégré pour lequel l'espace rural est spécifique ; les problèmes d'action collective y sont différents de ceux d'autres territoires. L'agriculture n'est qu'une activité parmi d'autres et la diversification des activités est privilégiée. Dans l'esprit de la déclaration de Cork (1996) et du programme LEADER, les projets de territoire sont encouragés.
- Le développement rural comme composante du développement régional : les territoires ruraux sont pris en compte dans leur contexte régional. Dans cette conception les relations villes campagnes sont centrales.
- La quatrième conception est de type transversal : c'est dans l'espace naturel qu'est recherché un développement compatible avec les fonctions environnementales.

Quelles sont les forces et leviers économiques à activer en vue du développement territorial ?



Les approches théoriques varient. Une approche de développement régional d'inspiration keynésienne, se fonde sur la demande externe ; c'est la théorie de la base économique (base exportatrice et résidentielle). Une approche fondée sur le développement polarisé (les économies d'agglomération comme moteur) estime que la concentration est nécessaire dans des lieux donnés pour obtenir des effets d'entraînement sur les territoires périphériques. Une approche du développement endogène prend appui sur l'offre de ressources spécifiques par les territoires et leur capacité à activer des ressources localisées comme facteurs concurrentiels.

3 - Que nous enseigne la confrontation de ces approches si on les met en regard des orientations de la politique communautaire de développement rural ?

- a. La politique communautaire de développement rural repose essentiellement sur deux composantes dont le poids respectif est inégal : une conception rurale centrale, comme développement agricole élargi, est combinée, avec un poids moindre, à une approche d'action économique qui relève surtout des problématiques du développement endogène. On le retrouve d'une façon plus ou moins explicite dans les soutiens à la diversification agricole et dans les programmes de développement local intégré de type LEADER. L'offre des territoires et la valorisation des ressources spécifiques locales sont privilégiées dans les projets comme moteurs de la croissance et du développement territorial.
- b. La question du développement rural comme composante du développement régional est absente des politiques de développement rural. Cela occulte, sur le plan des théories d'action économique, les éventuels effets économiques positifs d'entraînement, de diffusion des pôles sur leur hinterland comme source de compétitivité. La problématique des relations villes-campagnes y est aussi peu prise en compte, or elle joue un rôle structurant dans une partie du rural européen, en lien avec l'économie résidentielle, et les services comme moteur du développement.
- c. Ce constat global doit être nuancé, vu la grande plasticité de la politique communautaire de développement rural. Dans la mesure où celle-ci repose sur le co-financement par les États membres et le quasi libre choix dans un panier de vingt-deux mesures du deuxième pilier, les politiques de développement rural des États membres diffèrent sensiblement. Les différences dans les mises en œuvre nationales ou régionales du deuxième pilier de la PAC sont aujourd'hui bien connues grâce aux études comparatives et aux évaluations des programmes nationaux de développement rural.

Pour conclure, Philippe Perrier-Cornet présente quelques réflexions autour des enjeux :

Première réflexion : la configuration du deuxième pilier (pour 2007-2013) est-elle durable ? Elle associe de manière déséquilibrée une option de développement agricole élargi (les deux premiers axes du règlement de développement rural) et une problématique de développement local intégré à travers le troisième axe et l'axe LEADER. Cette association est-elle pertinente, lisible ? Un rééquilibrage est-il envisageable ? Si oui, selon quelles modalités ?

Deuxième réflexion : une conception du deuxième pilier, recentrée sur l'agriculture, gagnerait en lisibilité. Quelle est la pertinence de la distinction entre premier et deuxième piliers et celle de la configuration de leurs missions respectives ? Si on s'oriente vers un recentrage agricole du deuxième pilier, cela suppose l'intégration plus complète du développement rural hors agriculture dans la politique régionale (ou de cohésion). Cette conception de la politique de

développement rural comme composante du développement régional est pour l'heure absente, tandis que celle du rural comme développement local intégré est présente.

## **Quelle gouvernance pour les zones rurales ?**

### **Elena SARACENO**

*Diplômée de sciences sociales, économiste, expert en développement rural, membre du Bureau des conseillers de politique européenne (BEPA), Commission européenne, Bruxelles. Elle a enseigné dans les universités de Bologne, Ancône, Rome et Udine ; directrice du CRES (Centro Ricerche Economico Sociali), membre de l'Association Européenne pour l'information sur le développement local (AEIDL).*

Elena Saraceno a exposé les principaux enjeux des politiques publiques de développement rural. Le premier est celui de la coordination des politiques publiques. Le rural est concerné par un très large spectre de l'action publique. Il s'agit moins de redéfinir les compétences que de coordonner l'action publique. Le deuxième chantier est celui de la conception de nouvelles mesures qui doivent répondre à la diversification et à l'intégration des fonctions de l'espace rural. Le troisième est celui de la prise en compte de la diversité des territoires et de la définition d'objectifs cohérents pour chacun d'entre eux. Le dernier enjeu consiste à articuler ce qui relève du développement strictement agricole et de ce qui affère au développement rural qui doit tenir compte des activités, des services et des populations non-agricoles. En conclusion, Elena Saraceno insiste sur ce qui est à ses yeux la question qui englobe ces enjeux : le rééquilibrage entre les deux piliers de la PAC.

## **Troisième table ronde**

### **Quel projet politique pour l'Europe agricole et rurale ?**

#### **Modérateur : Marjorie JOUEN**

*Conseillère à Notre Europe, diplômée en sciences politiques, ancienne élève de l'ENA. Elle a été notamment membre de la Cellule de prospective de la Commission européenne (1993-1998), chargée des questions territoriales et sociales, et chef de cabinet adjoint du président du Comité des régions (Bruxelles) (2006-2008).*

#### **Hervé GAYMARD**

*Député à l'Assemblée nationale, ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie (2004-2005), ministre de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et des Affaires rurales à trois reprises (2002) (2002-2004) (2004) ; secrétaire d'État auprès du ministre du Travail et des Affaires sociales, à la Santé et à la Sécurité sociale (1995-1997), secrétaire d'État auprès du ministre de l'Économie, des finances et du plan (1995).*

Hervé Gaymard se réjouit de participer à cette rencontre à la veille de la Présidence tchèque qui s'annonce très importante pour l'Union européenne. Il souhaite poser deux ou trois questions et ouvrir la table des matières du futur de la PAC. Il propose trois remarques liminaires :

1) L'agriculture n'est pas un secteur condamné au déclin et il faut refuser cette fausse évidence d'un « darwinisme » économique qui consiste à considérer le secteur des services comme supérieur au secteur industriel et ce dernier au secteur agricole. Selon cette vue, un pays évolué le serait en proportion de la faiblesse de son agriculture. L'économie doit être équilibrée et rassembler tous les métiers et tous les secteurs d'activité. L'agriculture est un secteur d'avenir.

2) Il faut revisiter la théorie de l'échange international et des avantages comparatifs. Cette théorie, apparue en Grande Bretagne au début du XIX<sup>e</sup> siècle, servait les intérêts de l'empire britannique qui représentait une forme de mondialisation. La « clause de la nation la plus favorisée » a été élaborée lors des guerres dites « de l'opium » en Chine. Si l'on pousse la caricature de la division internationale du travail, il n'y aurait aujourd'hui qu'un seul pays agricole, le Brésil, un seul pays industriel, la Chine, et un seul pays spécialisé dans les services, l'Inde. Le débat sur ces questions a été confisqué et caricaturé. Entre les positions du *Financial Times* et les thèses de l'altermondialisme, d'autres choix sont possibles.

3) La PAC, c'est plus qu'une politique agricole commune. Dans le projet politique européen, il y a plus que la nécessité de faire la paix et de réaliser une union douanière, il y a le projet d'avoir des politiques communes. La « table des matières » de la PAC de l'après-2013 comporte quatre questions dont trois au moins font consensus.

- la nécessité de redéfinir et d'accroître les soutiens au développement rural, au développement durable, à l'environnement, à l'agriculture biologique, aux mises aux normes, etc ;

- gérer le risque climatique qu'il convient de « communautariser » ;
- assurer le risque sanitaire ;
- imaginer un dispositif pour prendre en compte l'aléa économique.

Cette dernière question fait problème. Garantir les risques économiques est une démarche délicate. On a le choix entre plusieurs inconvénients. Le soutien par les prix, comme l'Europe l'a pratiqué jusqu'en 1990, s'accompagne de « dommages collatéraux », d'un coût budgétaire élevé et de risques de surproduction. À l'inverse, l'absence de soutien peut laisser les paysans en grande difficulté en cas de volatilité des prix. Si l'aide découplée a sa justification quand le marché ne va pas bien, en revanche elle n'en a pas quand les cours sont élevés. On tâtonne. Il faut rechercher des systèmes souples et réactifs pour les agriculteurs européens.

Avant l'ouverture des discussions sur les perspectives financières, il convient de parler des questions de fond pour l'avenir de la PAC. C'est la raison pour laquelle la Présidence française a proposé d'ouvrir le débat sur l'après-2013. Il faut avoir une idée de ce que l'on veut faire avant les négociations budgétaires. Les budgets sont en baisse et le resteront. La période des aides à l'exportation est forclosée. Il faut donc « mieux faire » y compris avec des budgets en baisse.

## **Jerzy PLEWA**

*Directeur général adjoint de la DG AGRI de la Commission européenne en charge des directions A et B (2006-) ; membre du Bureau de contrôle de la Banque de l'économie agricole de Pologne (2005-2006) ; conseiller du président de la Banque nationale de Pologne ; professeur associé à l'Université agricole de Varsovie (2004-2006), membre de*

*l'équipe de négociation pour l'accession de la Pologne à l'UE (1998-2003), sous-secrétaire d'Etat au ministère de l'Agriculture et du développement rural (1997-2004).*

Jerzy Plewa a présenté l'analyse des réformes de la PAC en relation avec les échanges commerciaux agricoles. Son intervention a abordé successivement l'impact potentiel des accords commerciaux bilatéraux et multilatéraux, la contribution européenne aux aspects du développement agricole, les nouveaux défis qui se posent à la PAC.

Il a replacé le « bilan de santé » de la PAC dans le contexte des récents développements des réformes de la PAC (depuis 2002-2003).

Après avoir évoqué l'importance des Accords de libre échange qui lient l'Union européenne à un nombre croissant de pays et de groupes de pays, il est revenu sur la nature des accords bilatéraux et des dispositions concernant la réduction des droits de douane et facilitant l'accès aux marchés. Cette libéralisation des échanges porte sur la moitié des échanges commerciaux de l'UE, 49 % des exportations et 70 % des importations.

Les négociations multilatérales qui ont pris place dans le cadre de l'OMC ont porté sur le découplage des paiements et leur transfert vers la « boîte verte » et sur les réductions de prix. L'UE a fait son travail, en diminuant le soutien sur les marchés domestiques des grands produits agricoles (blé, maïs, riz, lait, viande de bœuf) ainsi que les subventions aux exportations. Face aux défis sur les marchés internationaux, l'amélioration du niveau de compétitivité reste un impératif.

Les élargissements successifs ne se sont pas traduits par une augmentation des dépenses relativement au PIB européen mais par une modification de la répartition entre les divers postes de dépenses, les paiements découplés et l'aide au développement rural augmentant aux dépens des subventions aux exportations, aux aides directes et au soutien des marchés.

La PAC réformée, réduisant les restitutions aux exportations et les soutiens qui ont des effets de distorsion sur les échanges, est plus favorable aux pays en développement. L'UE est plus ouverte aux importations des pays en développement que l'ensemble de tous les autres pays de l'OCDE.

L'élargissement de l'UE est perçu comme un facteur d'accélération de la réforme engagée par l'Agenda 2000. Il a contribué à la simplification de la PAC avec l'introduction du système des paiements uniques appliqué aux nouveaux États membres.

La part relative des dépenses affectées à l'aide au développement rural est sensiblement plus élevée dans les nouveaux États membres. Les futurs élargissements ne devraient pas avoir d'impact important sur la PAC.

Le « bilan de santé » permettra un ajustement des mesures pour les rendre plus efficaces. De nombreuses questions restent ouvertes concernant le futur de la PAC après 2013. Quels seront les moyens disponibles ? Quelle sera la répartition selon les divers objectifs ?

On peut cependant annoncer que la PAC restera une politique commune, une politique souple en mesure de s'adapter à la diversité des régions et recherchant un juste équilibre entre cohérence et flexibilité.

## **Ivo HLAVÁČ**

*Premier vice-ministre de l'Agriculture de la République tchèque depuis 2008 ; premier vice-ministre pour les Affaires européennes au ministère du Développement local, (2006) ; ČEZ,*

*a.s., section des affaires européennes (2006) ; Bureau du Gouvernement de la République tchèque, vice-directeur du Département des informations sur les affaires européennes (2005) ; ministère de l'Intérieur de la République tchèque, Département de la politique de sécurité, analyste (2001-2005) ; auparavant successivement enseignant et chercheur à la Faculté des lettres de l'Université Palacký, Olomouc, à la Faculté des sciences sociales, Université Charles, et à l'Académie des sciences de la République tchèque.*

Après avoir réaffirmé que la PAC était une politique d'avenir et salué le travail de la Présidence française qui a permis de mener à terme son indispensable « bilan de santé », le vice-ministre de l'agriculture a estimé nécessaire qu'une discussion politique soit menée pour définir les attentes de l'Union européenne envers sa PAC bien avant que le terme de la révision budgétaire prévue en 2013 ne soit atteint. Il a tout d'abord rappelé que toute mesure d'économie et de libéralisation préconisée par le « bilan de santé », bien qu'indispensable, sera difficile à accepter pour la République tchèque tant que son agriculture sera pénalisée par les mesures (comme par exemple la modulation progressive) qui lèsent la capacité concurrentielle de ses exploitations, en moyenne beaucoup plus importantes que celles des États de l'Europe occidentale. Les attentes communes envers la PAC lui semblent pour l'instant relever de différents ressorts : si la sécurité alimentaire, l'impact de l'agriculture sur l'environnement entrent bien dans l'agenda de l'agriculture, il sera difficile de trouver un consensus sur les biocarburants et sur la participation de l'agriculture au bilan énergétique, questions qui semblent ressortir proprement à une politique de l'environnement. Cette définition des attentes devraient permettre de développer une politique de subvention « positive » selon les externalités positives des exploitations et la contribution de l'agriculture à des objectifs définis.

### **Résumé des débats avec la salle**

Les discussions très fournies ont tout d'abord souligné que rares étaient les occasions de débattre de l'ensemble des problèmes évoqués à un tel niveau de compétence. Elles ont porté sur les questions qui préoccupent le plus les acteurs locaux et les consommateurs, outre les responsables des politiques agricoles.

Au vu de la flambée actuelle des prix alimentaires et des risques économiques et sanitaires, les questions ont tout d'abord porté sur les politiques de protection et de garantie de qualité. Les intervenants ont ainsi pu reconnaître que la politique de labellisation et d'étiquetage clarifiés n'a pas atteint en Pologne et en République tchèque le niveau de pays comme la France ou l'Italie mais qu'il s'agissait d'une des politiques privilégiées et que cela ne signifie pas que la qualité des produits alimentaires de ces pays soit inférieure (Dariusz Goszczyński). Son coût doit rester à la charge du consommateur plutôt que du contribuable (Lucien Bourgeois). C'est en revanche au niveau européen que doit être prise en main la gestion du risque (Hervé Guyomard). Les questions d'environnement devraient quant à elles être saisies dans un contexte plus approprié que la PAC (Ivo Hlaváč).

L'activité « normative » de la PAC a quant à elle été jugée en passe de faire une pause.

L'extrême diversité entre les nouveaux et les anciens États membres, et au sein même des pays, nécessite de mieux différencier et de coordonner les politiques rurales mais aussi de « repenser leur gouvernance » et d'envisager de les mettre conjointement en œuvre « par le bas » (Marie-Claude Maurel). Des questions très pratiques sur les voies d'une politique locale, sur l'indispensable maintien d'une activité agricole, meilleure garantie du développement

rural (Hervé Gaymard) ont donné l'occasion de faire l'indispensable lien entre politique agricole et politique de développement local.

La politique envers les pays en voie de développement a enfin été évoquée comme partie prenante de la politique agricole européenne dans un souci d'ouverture et d'humanité envers les problèmes de mal- et de sous-nutrition (Hervé Gaymard). La nécessité de soutenir les marchés locaux a, sur ce sujet, été évoquée (Ivo Hlaváč).

### **Conclusions de la table ronde**

Dans sa conclusion, Marjorie Jouen s'est réjouie de la réhabilitation de l'agriculture comme activité économique d'avenir. Elle a dégagé les trois grands objectifs qui semblent être le propre de la PAC : développement rural, développement durable et sécurité alimentaire. Il s'agit de trouver les instruments et les niveaux d'action appropriés pour que leur mise en œuvre se révèle efficace.

## POSTFACE

### Les leçons du colloque et les pistes de travail à venir

(rédigée sous la responsabilité de Notre Europe)

Dans l'Union européenne, les périodes de négociation - qu'elles portent sur des moyens financiers ou sur de nouvelles réglementations - constituent des moments privilégiés d'expression, et parfois d'exacerbation, des différences. Celle sur le « bilan de santé » de la PAC ne fait pas exception à la règle, d'autant qu'elle s'est déroulée entre l'automne 2007 et l'automne 2008, dans une conjoncture imprévue de pénurie alimentaire mondiale et de variation erratique des prix (une augmentation sans précédent suivie d'une chute brutale). En outre, quelques semaines à peine avant la publication de sa proposition agricole, la Commission européenne a ouvert le débat sur le futur budget de l'UE après 2013.

**1** - On pouvait donc craindre que le séminaire organisé par le CEFRES, UZEĚ et *Notre Europe*, dans la perspective du passage de témoin entre les deux Présidences de l'UE fin 2008, tourne au dialogue de sourds. Il n'en fut rien pour plusieurs raisons :

Tout d'abord, par delà la diversité des situations agricoles et rurales caractérisant la France et la République tchèque (Doucha, Guyomard, Perrier-Cornet), les experts partageaient le même sentiment **d'insatisfaction face à la PAC actuelle**. Des deux côtés, les chercheurs ont plaidé pour une plus grande différenciation de la réglementation agricole, soit en direction des secteurs productifs (Guyomard), soit en direction de la taille des exploitations et des modes de production (Doucha). Ils ont exprimé des doutes sur la pérennité du système actuel des aides directes, notamment parce qu'il traite inégalement les producteurs des anciens et des nouveaux Etats membres et n'impose qu'une faible éco-conditionnalité (Guyomard).

Ensuite, ils ont déploré **une ambiguïté persistante entre agriculture et développement rural**, liée à une certaine indétermination quant au rôle des zones rurales – remplissent-elles une fonction de production, de résidence ou de récréation et de consommation ? Ce flou est né des transformations récentes liées à la transition économique et à l'intégration dans l'UE (Pražan) et des évolutions comportementales (Perrier-Cornet). Il en découle une inadéquation des instruments disponibles, dont témoigne le rééquilibrage en cours proposé par la Commission entre le 1<sup>er</sup> et le 2<sup>ème</sup> piliers et au sein du 2<sup>ème</sup> pilier (Saraceno). Il en résulte aussi une faible capacité d'interpellation politique et de mobilisation (Pražan).

Egalement, les participants ont convergé sur **les objectifs à assigner à la PAC**. Ils sont convenus qu'il fallait tenir compte, d'une part, de l'importance de la dimension économique de l'activité agricole (Gaymard, Hlaváč, Bourgeois) et, d'autre part, de la valeur ajoutée de l'intervention européenne dans la production et la préservation de biens publics (Guyomard). Suivant ces deux grandes lignes, une liste s'est progressivement dessinée, incluant la sécurité alimentaire d'un point de vue qualitatif et quantitatif, le respect de l'environnement, la contribution à la lutte contre le changement climatique – y compris sur le plan énergétique - et la gestion des risques qui suppose un minimum de régulation (Bourgeois, Plewa). Pour autant l'arbitrage entre les différentes priorités reste à faire : il ne se règlera probablement pas par le seul jeu de vases communicants entre le 1<sup>er</sup> et le 2<sup>ème</sup> piliers (Guyomard) et appelle un surcroît d'information des citoyens (Goszczyński).

Enfin, **la méthode à suivre pour réformer la PAC** a fait l'objet d'un large consensus : il faut d'abord revenir aux fondamentaux avant de débattre des montants financiers (Gaymard) ou,

dit de manière plus imagée, « dessiner le squelette, avant les muscles et la chair » (Hlaváč) ; il faut élargir le champ de la réflexion à d'autres secteurs et politiques connexes (énergie, environnement, concurrence, développement régional, santé, etc) et tenir compte de la contrainte extérieure (accords commerciaux, concurrence internationale et politique de développement) (Plewa) ; il faut passer au crible les instruments au regard des objectifs visés. Quoi qu'il en soit, il faut prévoir une certaine progressivité des réformes (Guyomard).

Il aurait toutefois été naïf d'escompter régler tous les problèmes en une simple journée de débat et des désaccords se sont aussi profilés. De fait, les discours des responsables politiques ou administratifs et les exposés des chercheurs ont bien mis en évidence **le caractère hétéroclite, voire parfois inconciliable, des attentes** des différentes parties prenantes dans chaque pays, en direction de la PAC.

**2** - Si l'on se place dans une perspective plus longue que celle du semestre à venir, ce séminaire a aussi servi de révélateur sur les sujets à approfondir et les pistes de travail.

La leçon la plus marquante de cette confrontation est venue de sa richesse et de l'impression générale d'accomplissement d'un progrès à son issue. Les échanges ont mis en évidence, une fois de plus, que l'essentiel des blocages provient de la faiblesse du dialogue préalable et régulier. En l'occurrence, il faut reconnaître que, depuis les négociations intenses qui ont mené à l'adhésion de 2004, l'effort de compréhension mutuelle s'est relâché. Il serait donc très utile **d'étendre à d'autres pays d'Europe centrale et orientale cet exercice**, en prenant la précaution d'y inclure toutes les parties prenantes, au-delà des seuls responsables administratifs.

En effet, la pluralité des attentes et des points de vue est souvent le reflet composite de, premièrement leur situation actuelle économique et sociale, deuxièmement leur histoire et troisièmement leurs préjugés. A partir de ces facteurs de divergence, on peut aisément définir trois axes de travail dont l'intensité sera différente, pour établir un dialogue plus compréhensif et constructif. En commençant par le plus simple, les préjugés méritent seulement une action déterminée de démolition, qui passe pour l'essentiel par l'échange d'information et des argumentations solides. Pour ce qui est de l'héritage du passé, on ne peut rien y changer mais on peut essayer de mieux le connaître, pour éviter les malentendus et les crispations. Dans ces deux cas, le monde académique et les médias ont un rôle essentiel à jouer.

La réalité économique et sociale d'un pays ou d'une région constitue probablement le défi le plus difficile, mais aussi le plus passionnant, à relever puisqu'il demande un travail collectif d'approfondissement du diagnostic et peut déboucher sur la recherche en commun de solutions. C'est là où, après un travail de défrichage par les chercheurs, peut s'exercer le talent des praticiens politiques ou administratifs familiers des méthodes européennes, en lien avec les acteurs économiques, sociaux et issus de la société civile.

Sur le fond, deux thèmes paraissent susceptibles d'alimenter les débats à venir et de créer des tensions. Ils n'ont pas donné lieu à des échanges vraiment contradictoires, probablement pour des raisons de courtoisie ou par manque de maturité, mais méritent sûrement d'être approfondis. Le premier a trait à l'affirmation selon laquelle **la simplification de la PAC devrait, conformément à la règle de Tinbergen**, tendre vers l'équation « 1 instrument = 1 objectif » pour une plus grande efficacité des politiques publiques (Hlaváč). Ce raisonnement n'est pas très éloigné des recommandations formulées récemment par l'OCDE. Force est de constater que cet objectif théorique idéal n'est pas adapté au cas de la PAC - en tant que politique agricole et politique européenne. Y souscrire reviendrait à faire abstraction de la multi-fonctionnalité de l'agriculture (Bourgeois, Doucha) et de la diversité persistante des



ruralités en Europe. Il conduirait aussi à renoncer à la technique de négociation des « paquets », qui s'est avérée jusqu'à présent la seule capable d'aboutir à un accord dans l'UE. Cette proposition de méthode réapparaîtra probablement à la table de négociation et il serait judicieux d'anticiper la meilleure façon de la prendre en compte.

Une autre piste de réflexion se dessine, sur la base des échanges entre les experts du développement rural. Souhaitant nuancer une vision dominante positive des dynamiques territoriales en cours, certains ont clairement évoqué **l'existence de zones rurales vouées à l'abandon** (Pražan, Perrier-Cornet). Victimes du coût de l'intégration à l'UE ou de la globalisation, incapables de réagir en raison de la faiblesse des capacités institutionnelles internes, elles apparaissent presque « hors champ » de la politique de développement rural. Elles sont pourtant susceptibles de constituer un enjeu environnemental (biodiversité) ou politique (illustration des méfaits de l'intégration européenne pour les eurosceptiques). Sur ce sujet, aussi, il faudrait prendre les devants, en mesurant exactement l'ampleur du problème et en explorant les réponses possibles.

## **PROGRAMME**

CEFRES, Prague

29 octobre 2008

### **9.30 Allocutions de bienvenue**

Charles FRIES (Ambassadeur de France en République tchèque)

Irena MOOZOVÁ (Représentante de la Commission européenne en République tchèque)

Ivo HLAVÁČ (Vice-ministre de l'agriculture, République tchèque)

### **10.00-11.30 Première table ronde : Quelles ambitions les Européens ont-ils pour leur agriculture ?**

Modérateur : Bertrand de LARGENTAYE, Délégation de l'UE auprès de l'OCDE et de l'UNESCO

#### **- Introduction : mise en perspective historique de la PAC**

Lucien BOURGEOIS (APCA, France)

#### **- Les défis de l'agriculture européenne après 2013**

Hervé GUYOMARD (INRA, France)

#### **- Un ou des modèles agricoles européen(s) ?**

Tomáš DOUCHA (UZEI, République tchèque)

#### **- Quelles préférences collectives européennes?**

Dariusz GOSZYŃSK (Ministère de l'agriculture, Pologne)

#### **- Débat avec la salle**

### **11.30-13.00 Deuxième table ronde : Quelle place les zones rurales auront-elles dans l'Europe de demain ?**

Modérateur : Marie-Claude MAUREL, CEFRES

#### **- Des défis pour les zones rurales européennes**

Jaroslav PRAŽAN (UZEI, République tchèque)

#### **- Diversité des ruralités, diversité des trajectoires de développement rural**

Philippe PERRIER-CORNET (INRA, France)

#### **- Quelle gouvernance pour les zones rurales ?**

Elena SARACENO (BEPa, Commission européenne)

#### **- Débat avec la salle**

### **13.00 – 14.30 Pause déjeuner**

**14.30 - 16.00 Troisième table ronde : Quel projet politique pour l'Europe agricole et rurale ?**

Modérateur : Marjorie JOUEN, Notre Europe

Hervé GAYMARD (Député, Assemblée nationale, France)

Ivo HLAVÁČ (Vice-ministre de l'agriculture, République tchèque)

Jerzy PLEWA (Directeur général adjoint, DG AGRI, Commission européenne)

**- Débat avec la salle**

**16.00 – Conclusions de la table ronde**