

SOMMAIRE

Allocution de bienvenue de Jacques Boyon	1
Allocution de bienvenue de Rebekka Göhring	4
I - PAC ET BUDGET DE L'UNION EUROPÉENNE	
<i>Les perspectives financières de la P.A.C</i> Jean Bizet	6
<i>L'intérêt d'un soutien public à l'agriculture : modalités, niveau et perspectives d'avenir</i> Jean-Luc Demarty	11
<i>Un modèle européen agricole réaffirmé mais mieux adapté au marché</i> Jan O. F. Laustsen	17
<i>Quelle politique agricole européenne dans un monde globalisé ? Perspectives et financement</i> Jacques Le Cacheux	20
<i>Quels moyens pour quelle agriculture ?</i> Jean-Michel Lemétayer	25
<i>PAC et budget de l'Europe</i> Germinal Peiro	29
II - PAC ET PRODUCTIVITE DE L'AGRICULTURE EUROPEENNE	
<i>Les enjeux agricoles de demain. Pistes de réflexions pour une politique agricole plus adaptée</i> Xavier Beulin	34
<i>L'Union fait la force : le rôle central des coopératives agricoles dans la compétitivité européenne</i> Donal Cashman	39
<i>Comment réformer la Politique agricole commune ?</i> Hervé Guyomard	43
<i>L'agriculture polonaise et la Politique agricole commune</i> Piotr Maciej Kaczynski	47
<i>La politique agricole commune en perspectives</i> Marco Lion	51
<i>La compétitivité en matière agricole. Constats et analyses</i> Stefan Tangermann	56
III - PAC ET COMMERCE EXTÉRIEUR ; L'IMPACT DES RÈGLES DU CYCLE DE DOHA	
<i>Les obstacles aux négociations internationales sur l'agriculture</i> Philippe Chalmin	60
<i>La PAC et ses retombées sur les pays en développement</i> Gonzalo Fanjul Suarez	67
<i>Pour de meilleures négociations internationales en matière agricole. Contexte et prise en compte des spécificités du secteur</i> Michel Fosseppez	71
<i>Nourrir les hommes, repenser les politiques agricoles</i> Hervé Gaymard	76
<i>La PAC et le commerce extérieur, L'impact des règles du cycle de Doha</i> Jane Madden	84
<i>Pourquoi et comment réadapter la Politique agricole commune ? Entre libre-échange et protectionnisme, une confrontation des intérêts des différents acteurs internationaux</i> Henri Nallet	91

quelle agriculture pour l'Europe ?

ACTES DU COLLOQUE

organisé le mercredi 13 décembre 2006
à l'Espace Saint-Martin

Avec le soutien de :



DG AGRICULTURE

Organisé par :



HEINRICH
BÖLL
STIFTUNG

En partenariat avec :



Allocution de bienvenue de Jacques Boyon

*Ancien ministre
président du Conseil d'administration de l'IRIS*

Cela fait un temps que l'Institut de relations internationales et stratégiques (IRIS) souhaitait s'intéresser aux questions agricoles, en particulier à l'échelle européenne et leur consacrer une manifestation importante. L'occasion lui a été donnée par la Direction générale agriculture de la Commission européenne qui a lancé un appel d'offre qu'il a eu la chance de gagner.

Je remercie donc nos partenaires, la Direction générale agriculture et la Heinrich Böll Stiftung, ainsi que les médias :

- la radio *France Inter* et notamment M. Frédéric Schlesinger, directeur, Madame Isabelle Telle, responsable des partenariats, et M. José-Manuel Lamarque, qui consacrera à notre sujet une édition spéciale de son émission " Transeuropéennes " diffusée le samedi 16 décembre à 19h30.
- le magazine *La France Agricole* et notamment son directeur M. Pascal Heems, et son rédacteur en chef M. Michel Collonge.
- la chaîne de télévision *LCI*, et en particulier son directeur M. Jean-Claude Dassier et son rédacteur en chef M. Jean-Christophe Geffard.

Je remercie aussi le remarquable plateau d'intervenants qui rassemble ministres, directeurs d'administration, chefs d'entreprises, représentants syndicaux et économistes. Enfin l'IRIS remercie celles et ceux qui ont répondu largement à son invitation et qui sont ici et tout particulièrement les élèves de 1ère du lycée Louis-le-Grand qui, dans le cadre de leurs travaux sur l'Europe, vont participer à nos discussions.

N'est-il pas étonnant de constater comment a évolué la place que tient

l'agriculture dans les préoccupations des États et des citoyens ?

Il y a un demi-siècle, on s'interrogeait en Europe sur les conséquences de l'exode rural, qui était plutôt d'ailleurs un exode agricole et qui voyait fondre à grande vitesse la part des agriculteurs dans la population active, à l'image de ce qui s'était déjà passé aux États-Unis. Après le traité de Rome, l'agriculture est devenue l'objet de la première grande politique communautaire, la première et d'ailleurs la seule. C'était l'époque des interminables " marathons agricoles ", axés sur les prix garantis et sur les enveloppes financières ouvertes à la PAC, avec des mécanismes incitant à la productivité et à la surproduction.

Aujourd'hui les attaques menées contre cette agriculture " budgétivore " qui a absorbé jusqu'à 80 % du budget communautaire et qui ont failli faire exploser l'Europe semblent d'un autre âge ; Elles font apparaître une opposition encore fondamentale entre l'Europe du Sud et l'Europe du Nord, entre défenseurs du paysan et défenseurs du contribuable. L'élargissement de l'Union européenne à des pays où l'agriculture reste un secteur important de l'économie bouleverse-t-il vraiment la donne ?

Alors que l'on s'était habitué à se soucier surtout des institutions et des mécanismes aptes à ménager une sorte de " mort douce " pour des paysans en nombre jugé excessif, on voit aujourd'hui l'agriculture s'inviter dans tous les débats concernant l'avenir de nos sociétés et de notre planète.

Elle est présente dans le grand débat sur la mondialisation où s'affrontent libéraux partisans de l'ouverture des frontières et des marchés et prudents défenseurs du principe de l'autonomie, de l'autosuffisance alimentaire et de la sécurité des approvisionnements.

Elle l'est aussi dans la recherche du développement durable et du commerce équitable qui met au premier plan l'avenir des relations Nord-Sud.

Dans la défense tous azimuts de l'environnement, on la retrouve dans les dossiers du carburant automobile, de la politique de l'eau, dans l'entretien du paysage rural.

L'affrontement sur le terrain de la génétique, à travers le problème des OGM et des normes, se donne des airs philosophiques alors qu'il est au fond terriblement commercial. Entre les mutations qu'on recherche et les mutations qu'on redoute, n'est-ce pas deux visions de l'agriculture que l'on nous propose, contradictoires ou complémentaires ? On pourrait trouver d'autres illustrations. Mais il est déjà bien clair qu'il y a un volet agricole dans tous les grands dossiers planétaires et que l'agriculture y apparaît tantôt comme un moyen, tantôt comme un enjeu.

Ce colloque vient donc à son heure et je suis convaincu qu'il devra être suivi d'autres pour atteindre les deux objectifs que sont la prise de conscience renforcée des citoyens et l'amélioration de l'aide à la décision des responsables.

La Fondation H. Böll, engagée pour le futur de la PAC **Allocution de bienvenue de Rebekka Göhring**

*Directrice du Département Union européenne
Fondation Heinrich Böll, Berlin (Allemagne)*

Bienvenue , au nom de la fondation Heirich Böll et de son président Ralf Fücks. La fondation Heinrich Böll est une des fondations politiques en Allemagne, les fondations politiques sont uniquement financées par les fonds publics, leur objectif est de favoriser le débat public qui alimente la vie démocratique. Chaque fondation reflète un courant politique représenté au Parlement, la fondation Heinrich Böll représente les Verts.

Nous sommes actifs au niveau national et international avec des bureaux dans le monde entier. Et la fondation est engagée dans le domaine de la politique agricole à travers plusieurs projets, promouvant un développement durable par une agriculture écologique, l'aménagement des espaces ruraux, et le commerce équitable. La fondation soutient également avec beaucoup d'enthousiasme la construction européenne.

C'est pourquoi la fondation H. Böll est honorée d'avoir eu l'occasion de participer à l'organisation de ce colloque sur le futur de la politique agricole commune de l'Union européenne. Nous pensons en effet que la PAC constitue un pilier central de la construction européenne, et que le dialogue franco-allemand en est toujours un élément essentiel.

La PAC est confrontée à plusieurs défis :

1. La PAC absorbe une grande partie du budget de l'Union européenne et doit donc profiter au citoyen européen. De ce fait, la PAC est un symbole de la capacité de l'union à contribuer à une meilleure qualité de vie de ses membres.

I - PAC ET BUDGET DE L'UNION EUROPÉENNE

2. Par ailleurs, la PAC a été au cœur de la construction européenne et a dû s'adapter aux élargissements de celle-ci. Elle est donc un symbole de la capacité de l'Union à se réformer et de se préparer à accueillir d'autres pays membres.

Nous sommes heureux d'accueillir des intervenants aussi compétents dans ce colloque et nous sommes sûrs que nous aurons des débats extrêmement intéressants et fructueux.

Les perspectives financières de la P.A.C

Jean Bizet

*Sénateur, vice-président de la Délégation pour l'Union européenne
du Sénat, France*

Un point sur le poids de la PAC dans le budget de l'Union

La place de la Politique agricole commune (PAC) dans le budget européen est régulièrement montrée du doigt, principalement à cause de son coût. Cela tient en grande partie à un effet d'optique, la PAC est voyante, si l'on peut dire. L'essentiel des dépenses publiques pour l'agriculture passe précisément par le budget européen. C'est la seule politique commune à être dans ce cas. Lors de la discussion des perspectives financières, on a entendu dire qu'il était anormal que la Communauté dépense plus pour l'agriculture que pour la recherche, Tony Blair a lui-même tenu ses propos provocateurs. Cette comparaison n'a guère de sens. En effet, la part des dépenses allouée à la recherche qui passe par le budget européen est très faible. Günter Verheugen, vice-président de la Commission européenne en charge des Entreprises et de l'Industrie, en visite au Sénat dernièrement, a souligné que le budget de la recherche était parfois plus important dans certaines entreprises qu'au sein-même de l'Union.

Il est évident que cette situation n'a rien de comparable avec celle de la PAC. Si l'on considère les dépenses agricoles européennes de manière dépassionnée et objective, elles n'apparaissent pas comme le gouffre sans fond souvent décrit par nos amis britanniques. Le contribuable serait plutôt modeste, ses impôts nationaux seraient réduits d'environ 2,5 %, et le bien pour le consommateur serait très faible compte tenu du poids déjà très réduit des produits agricoles dans les dépenses des ménages. En revanche, les inconvénients ne seraient pas minces : sécurité d'approvi-

sionnement moins assurée, qualité et sécurité sanitaire des produits moins bien garanties, dégradation des paysages, déséquilibre accru dans l'aménagement des territoires, perte d'emploi avec la disparition d'un grand nombre d'exploitations et la délocalisation de certaines industries agroalimentaires.

Il faut noter enfin qu'un effort important de maîtrise de dépenses agricoles a déjà été engagé avec l'adoption du cadre financier 2007-2013. Les dépenses pour les aides directes et la gestion des marchés diminueront régulièrement pendant cette période, passant de 43 milliards d'euros en 2007, à 40 milliards en 2013. Cette mesure prendra effet alors que l'Union va parallèlement accueillir deux nouveaux Etats membres, la Bulgarie et la Roumanie, et très vraisemblablement un troisième, la Croatie. En 2013, les dépenses pour les aides directes et la gestion des marchés agricoles représenteront 32 % du budget communautaire, contre 36 % en 2004. Si l'on considère le cadre financier de la rubrique conservation et gestion des ressources naturelles, qui comprend également le développement rural (le deuxième pilier de la PAC) et la politique commune de la pêche, on passe sur la période 2007-2013 de 55 milliards, à 51 milliards d'euros constants, soit une réduction de 7 %. Compte tenu de l'adhésion des deux ou trois autres pays évoqués, on ne peut que constater une limitation très significative de la dépense agricole.

Les perspectives

Quels sont les rendez-vous qui nous attendent : 2008-2009 et 2013 ? L'accord sur les cadres financiers prévoit un bilan de santé de la PAC à l'horizon 2008-2009. Lors d'une récente conférence à Helsinki de la Commission parlementaire de l'agriculture, à laquelle participait le commissaire chargé de l'Agriculture et du Développement rural, Mariann Fischer Boel, il est clairement ressorti que personne, pas même les anglosaxons, n'envisageait sérieusement d'utiliser ce bilan intermédiaire de 2008-2009 pour remettre en cause le cadre de financier. En revanche, la

Commission n'exclut pas d'apporter à cette occasion des modifications assez profondes à la PAC. Diverses mesures seraient envisagées : un accroissement de la modulation obligatoire des paiements directs pour financer le développement durable, un plafonnement des zones directes, une simplification juridique (prévoyant de regrouper en une seule les 21 organisations communes de marchés), la suppression des deuxièmes exceptions au découplage et enfin, l'abandon éventuel du gel des terres. En ce qui concerne le cycle de Doha, la Commission paraît gênée dans sa démarche par le blocage actuel des négociations de l'OMC. Un accord aurait servi d'argument pour de nouvelles évolutions. Il paraît cependant difficile de justifier de nouveaux changements qui interviennent peu de temps avant qu'un accord à l'OMC en impose d'autres encore. En effet, après la victoire des démocrates aux élections américaines, l'hypothèse la plus vraisemblable serait celle d'un accord en 2008-2009, pour conclure le cycle de Doha, donc vraisemblablement après la fin du mandat de l'actuel président.

Tout devrait pousser à un couplage entre de nouvelles adaptations de la PAC et la conclusion du cycle de Doha, cela permettrait à l'Union d'avoir une démarche cohérente, et cela limiterait l'instabilité réglementaire dont tout le monde se plaint. Quoi qu'il en soit, tout le monde garde en tête les trois orientations du préaccord de Hong-Kong : la suppression des subventions à l'exportation après 2013, qui semble aujourd'hui évidente, la baisse du soutien interne et l'ouverture accrue des marchés. Évidemment, en ces termes, la PAC ne pourra rester ce qu'elle est aujourd'hui.

On ne sait pas encore si le président des États-Unis verra son habilitation renouvelée. Tactiquement, il serait dramatique que nous agissions aujourd'hui sans savoir ce que feront les États-Unis, et sans connaître la marge de manœuvre dont disposera le président G. W. Bush pour négocier. Même si une réforme anticipée de la PAC était indispensable en 2003 pour relancer les négociations et aboutir au préaccord de Hong-Kong, il ne faudrait pas dans l'avenir se contenter d'une seconde réforme

anticipée de ce genre, à laquelle les États-Unis ne répondront pas et qui ne fera pas avancer les choses.

Quel sera l'après 2013 ? Au-delà du bilan de santé 2008-2009, le débat a déjà commencé sur ce qu'il se passera après 2013. Des orientations se dessinent déjà : continuer d'appuyer la croissance du deuxième pilier au détriment du premier, supprimer, si ce n'est déjà fait, les derniers facteurs de couplage avec la production qui pourrait subsister (donc, instaurer la régulation par le seul marché) et enfin, diversifier des débouchés avec le sort des cultures non-alimentaires.

Les prémisses d'un débat

Ce débat ne fait que s'ouvrir, et quelques remarques peuvent être formulées. Tout d'abord, la formule des aides directes découplées n'est pas pleinement satisfaisante. Il serait indispensable de se mettre en règle avec l'OMC, afin que notre politique agricole soit " OMC-compatible ". Cela ne veut pas dire que l'on doive en rester là. Chaque époque a sa vérité et lors de la réunion inter-parlementaire d'Helsinki (évoquée précédemment), les critiques ont été très nombreuses. Ces aides sont mal acceptées dans les opinions publiques, elles paraissent inéquitables parce qu'elles sont à l'avantage du propriétaire et non de l'exploitant, et qu'elles sont fondées sur des références historiques qui créent une certaine rente de situation. Elles n'apparaissent pas non plus comme le meilleur moyen d'avoir une agriculture compétitive et de rendre viable, ce que l'on pourrait nommer la société rurale. De plus, dans certaines zones, l'absence d'incitation à produire risque de poser des problèmes à l'industrie de transformation. Cette dernière pourrait alors avoir des difficultés à se fournir sur le marché. Enfin dans le domaine agricole, peut-on s'en remettre uniquement aux aides découplées et aux mécanismes du marché, peut-on se passer de tout instrument de gestion des prix ? La question mérite d'être posée. Chaque époque a sa vérité et il faut savoir prendre en compte les éventuelles évolutions.

Là aussi il faudra sans doute qu'on nous passe du coupage au ciblage. La deuxième remarque est qu'il faut souhaiter que l'Europe reste un grand pays exportateur en matière agricole. Les propos du président de la République au Sommet de l'élevage à Clermont-Ferrand, mi-octobre dernier, ont été précis sur ce point.

Enfin, dernière remarque, la France aura sans doute un rôle majeur en la matière après 2013. L'évolution du budget européen nous mettra dans la situation où doivent être nos partenaires allemands : nous pourrons faire d'autres propositions.

Il existe une véritable dimension stratégique de l'agriculture, et l'on sent désormais un autre ton dans les discussions à ce sujet au niveau de l'Union européenne. L'agriculture restera présente sur le marché et aura forcément à terme une dimension *high-tech*.

L'intérêt d'un soutien public à l'agriculture : modalités, niveau et perspectives d'avenir

Jean-Luc Demarty

*Directeur général, direction de l'Agriculture et du Développement rural,
Commission européenne*

Pourquoi soutenir l'agriculture ?

L'agriculture a besoin d'un soutien public pour deux raisons fondamentales.

La première est que les agriculteurs ne sont pas seulement des producteurs de biens marchands mais sont aussi producteurs de biens publics et de services non-marchands. Cette explication représente aujourd'hui la vision moderne de la justification du soutien. En matière agricole, on parle de multi-fonctionnalité, ce qui n'est pas le cas dans d'autres secteurs de l'activité économique. Pourquoi avons-nous un environnement sain ? Pourquoi avons nous de beaux paysages ? Parce que les agriculteurs sont là. Parallèlement à leur travail de production (et non en plus), ils fournissent ces biens publics, ces services non-marchands, qu'il convient de rémunérer. La seule activité économique dont la situation peut se rapprocher de celle du secteur agricole est l'activité forestière.

La deuxième raison qui rend nécessaire le soutien public au secteur agricole est plus classique. Par le passé, on a usé et abusé de cette justification mais elle garde aujourd'hui sa valeur. Il s'agit du fait que le revenu agricole connaît des fluctuations très importantes en l'absence de régulation publique, beaucoup plus importantes que celles des autres secteurs économiques. En effet, les variations climatiques, les variations considérables de la production, ou même les maladies animales, influent énormément sur le revenu agricole.

Des chocs peuvent avoir lieu, et c'est tout à fait courant dans cette activité. Par conséquent, en l'absence de soutien sur le revenu, les agriculteurs doivent s'accommoder de revenus instables et fluctuants, qu'aucun autre secteur de l'économie ne connaît et ne pourrait accepter.

On pourrait souligner un troisième élément qui lui, ne semble pas budgétaire : c'est le fait que l'Europe a besoin de conserver une certaine sécurité d'approvisionnement. Il ne faut pas aller jusqu'à justifier le soutien pour arriver à des excédents. Il ne rime à rien de donner de manière permanente 1000 euros par tonne de beurre exportée, pour au final exporter celui-ci à 1400 euros la tonne. Economiquement, ça n'a aucun sens, surtout sur le long terme. En revanche, il est intéressant de maintenir un certain niveau raisonnable de protection tarifaire à la frontière (cela ne signifie pas qu'il ne peut pas baisser). Il serait bon de garder un certain niveau de tarif pour quelques produits clefs ou produits sensibles. Par exemple, la viande bovine. Il n'est pas choquant que l'Union européenne devienne déficitaire dans ce domaine. Si elle était devenue excédentaire, c'est du fait d'avoir développé une production intensive artificielle à fort coût d'intervention qui a aujourd'hui disparu.

Ce déficit ne doit pas être trop grand. En effet, si l'Europe dépend trop des importations de viande bovine, en provenance d'Amérique latine, d'Australie ou des États-Unis, des problèmes d'approvisionnement surviendront en cas de chocs (comme une grande épizootie de fièvre aphteuse en Amérique latine par exemple). On trouve donc là un nouvel argument au maintien d'un certain niveau de protection tarifaire.

Les modalités du soutien

Après cette justification théorique, passons aux modalités du soutien public à l'agriculture. Il y a 20 ans, l'Europe fonctionnait avec la vieille politique agricole commune (PAC) à l'égard de laquelle il est légitime de formuler quelques critiques. Elle reposait quasi exclusivement sur un sou-

rien par les prix, auquel s'ajoutaient d'énormes protections à la frontière, d'énormes aides au stockage public, et d'énormes aides à l'exportation. Ceci a généré d'énormes excédents, qui au bout du compte n'ont pas profité aux agriculteurs.

On est passé d'un système initial de soutien au produit, à un système d'aide directe de soutien à la production, avec la première réforme en 1992. Depuis la réforme de 2003-2004, la PAC fonctionne selon le système de soutien aux hommes et aux femmes, aux agriculteurs. Leurs revenus sont soutenus, de manière tout à fait dé耦lée de la production. Pour résumer, on leur permet d'absorber les chocs de façon à ce qu'ils produisent pour le marché, en fonction des signaux que ce dernier envoie.

Aujourd'hui, la PAC s'articule autour de deux piliers. Le premier pilier est essentiellement composé d'aides directes, pour la plus grande partie dé耦lées de la production, et qui le seront de plus en plus à l'avenir. Elles permettent aux agriculteurs de supporter les variations de prix du marché, dont les causes ont été évoquées précédemment. La politique de développement rural constitue le deuxième pilier. Elle s'est développée depuis une dizaine d'années et représente aujourd'hui à peu près 20 % du budget consacré à la PAC. Cette partie étant cofinancée par les États membres, elle concerne en réalité près de 40 % du total du soutien aux zones rurales, et pour une bonne part, aux agriculteurs.

Nous possédons aujourd'hui des instruments adaptés aux deux logiques de légitimation du soutien à l'agriculture, qui sont respectivement la rémunération des biens publics et des services non marchands (deuxième pilier) et le soutien aux revenus pour permettre aux agriculteurs d'absorber les chocs (premier pilier). Le premier pilier comprend aussi une composante de biens publics, de façon à ce que le soutien n'aille qu'à la production de qualité : la condition est de respecter un certain nombre de réglementations de base en matière d'environnement, de santé etc....

Les questions de niveau

Le niveau de cette aide est un élément important de la réflexion. Il ne serait pas correct d'affirmer aujourd'hui que l'on ne dispose pas de moyens importants pour la PAC. Dans les perspectives financières 2007-2013, ces moyens ont été fixés à hauteur de 45 milliards d'euros par an, voire 46, pour le premier pilier et sont d'environ 12 milliards pour le deuxième pilier. Il est cependant dommage que le deuxième pilier n'ait pas fait l'objet d'une dotation meilleure, comme la Commission l'avait proposé. Il est vrai que ce budget, pour les perspectives financières 2007/2013, est relativement contraint. Et cette contrainte va se poursuivre. Pourquoi ? Tout simplement parce que un bon nombre d'États membres, et en particulier la France, n'ont pas maîtrisé et ne maîtrisent pas encore suffisamment leurs dépenses publiques. Par conséquent, cela génère une pression très forte sur la dépense européenne.

Quoiqu'il en soit, le niveau d'aide prévu semble tout à fait suffisant pour répondre à ces besoins. Rappelons quelques chiffres : en 1988, la dépense agricole pour le premier pilier (car le deuxième n'existait pas) correspondait aux deux tiers du total du budget européen. Aujourd'hui, la dépense agricole et de développement rural n'en représentent qu'à peu près 45 %, dont 35 % pour le premier pilier (donc les aides directes). En 2013, ce pourcentage tombera à environ 40 % (dont 30 % pour le premier pilier). Ceci paraît suffisant pour nous permettre de gérer la PAC en poursuivant nos objectifs.

Quelles perspectives ?

Deux rendez-vous importants sont prévus. Le premier, le *Health Check* (bilan de santé), début 2008, permettra de faire un point sur la PAC telle qu'elle a été réformée en 2003-2004. Il ne s'agira pas de la changer de fond en comble mais de l'ajuster si nécessaire, de la simplifier pour un meilleur fonctionnement, d'envisager d'éventuelles modulations, c'est à

dire des transferts du premier vers le deuxième pilier. Ce transfert est actuellement de 5 %. Il faudra aussi voir s'il est possible de plafonner le niveau individuel du soutien par exploitation, ce qui n'a jamais été le cas jusqu'à présent, en dépit des propositions de la Commission. Peut-être constaterons-nous que certaines organisations communes de marché doivent être réajustées.

Nous étudierons aussi le fonctionnement du système d'intervention céréalière ainsi que celui du système laitier. Il faudra préparer l'avenir en car il est probable qu'après 2015, les quotas laitiers disparaissent. Comme on peut le constater, un certain nombre de débats auront lieu en 2008, indépendamment de la revue à mi-parcours des perspectives financières.

Les perspectives financière seront effectivement remises à l'étude à mi-parcours, en 2009. Il est clair que ceci va éclairer ce que pourrait être la politique agricole commune après 2013. Mais il ne semble pas raisonnable d'imaginer qu'il va y avoir une redistribution des cartes budgétaires avant 2013. Ce n'est certainement pas la volonté de la commissaire à l'Agriculture et au Développement rural, Mme Fischer Boel, ni la mienne en tant que directeur général de l'Agriculture et du Développement rural.

En revanche, il est clair qu'après 2013, les choses pourraient changer, même si les raisons fondamentales d'un maintien du soutien de l'agriculture restent valables, telles que je les ai exposées. Il sera toujours intéressant d'avoir un premier pilier, mais probablement à un niveau inférieur ; il faudra donc réfléchir à son évolution. Conserver le deuxième pilier du développement rural sera de même important, celui-ci à un niveau plus élevé.

Toutes ces questions devront être posées, discutées, car pour avoir une PAC viable et qui demeure au premier plan au niveau communautaire, il est important de la réformer régulièrement. Il est probable que tous les 10 ans, une grande réforme soit nécessaire. C'est ce que nous avons fait

depuis une quinzaine d'années et que nous continuerons à faire. La prochaine grande réforme qui se dessine serait pour après 2013. C'est pourquoi à mi-parcours des perspectives financières 2007/2013, il ne s'opérera qu'un ajustement, peut-être substantiel, qui ne remettra pas en cause les fondements de la réforme de 2003/2004.

Un modèle européen agricole réaffirmé mais mieux adapté au marché

Jan O. F. Laustsen

Directeur adjoint, Conseil Agricole, Danemark

Tout d'abord il convient de souligner quelques données : le Danemark est un petit pays avec une longue tradition agricole. Une restructuration importante dans le domaine agricole a été impulsée. Avec 70 % de la production exportée, le pays reste très dépendant des marchés extérieurs. Le secteur agricole présente une productivité très élevée, bien supérieure à celle d'autres secteurs au Danemark. Beaucoup d'attention est prêtée aux questions relatives à l'emploi, et au suivi de la chaîne de production, de l'agriculteur jusqu'au consommateur final. La PAC est une des raisons pour lesquelles le Danemark a adhéré à l'Union européenne. Ainsi, elle figure au rang des objectifs premiers du Danemark, qui s'opposera à toute attaque la mettant en péril.

Le Danemark s'oppose donc à la remise en cause du caractère obligatoire de la PAC. En matière budgétaire, tout rabais, ou toute dérogation spécifique, apparaît injuste et injustifié. L'inscription de ces différents items dans le compromis budgétaire était une erreur, et il ne serait pas raisonnable vis-à-vis des membres de l'UE, de rajouter davantage de fonds à chaque adhésion de nouveaux membres. Mais cela n'est pas l'avis de tous à l'heure actuelle.

En ce qui concerne le secteur agricole, il faut pouvoir prévoir, pour pouvoir à l'avenir investir. Nous pensons également qu'il est important de débattre sur le soutien voué au secteur agricole : il y a des pressions en ce sens de la part de la société, et il semble important de gérer ce problème

et d'impulser ce processus pour donner des signaux positifs aux agriculteurs.

Nos considérations en ce qui concerne la PAC et le budget seraient les suivantes : il faut sécuriser des financements suffisants pour l'avenir, car actuellement les pays membres de l'UE ne participent au budget de la PAC qu'à hauteur de 1 % de leur revenu national brut. Les politiques devraient être plus ambitieuses et dépasser cette limite car l'UE va devoir faire face à de nombreux défis dans l'avenir, de même qu'à des déficits à financer. D'autres sources de financements issues de l'UE sont donc à envisager.

En ce qui concerne les priorités budgétaires, il semble essentiel d'accorder plus d'importance à l'aide à la recherche et au développement, pour développer les objectifs définis par le cadre stratégique de Lisbonne afin de demeurer compétitifs à long terme. Il y aura bien sûr des pressions à exercer sur la PAC et sur le budget, de même que sur les pays qui seraient réticents à augmenter ce dernier. Les considérations concernant le budget devraient intervenir après 2013. Il ne faut pas remettre en cause le caractère commun de la politique, mais il faut absolument envoyer des signaux positifs aux agriculteurs.

Quels outils, quels mécanismes sont appropriés ? Nous disposons déjà de la méthode de modulation, qui pourra être poursuivie à l'avenir, à condition de réintroduire la dégressivité, de la faire figurer dans les débats et de la lier à un indice de développement du marché, de façon à ce que l'on puisse réduire les fonds si les marchés liés à l'agriculture sont performants. Le Danemark se pose donc en faveur de l'introduction d'un indice de performance lié au marché. Aujourd'hui, la PAC doit davantage s'orienter vers le marché, pour garantir la compétitivité de l'Union. Ceci conduit également à privilégier les aides rentrant dans le cadre de la "boîte verte" définie par l'OMC.

Le modèle européen de l'agriculture doit être respecté et défendu. En ce sens, les restrictions de budget ne sont pas souhaitables et il revient aux chefs d'États de garantir la stabilité du budget européen pour l'avenir, afin de faire face aux différents défis et aux changements qui s'imposent. La priorité doit être mise sur la recherche et le développement au sein de l'UE. Enfin, le soutien régional, structurel et rural au secteur agricole doit faire l'objet d'une révision.

Pour conclure, la culture danoise est orientée vers le marché, ce qui impulse une réflexion dans cette direction. Nous voulons faire en sorte que la PAC reste un outil commun pour que l'UE conserve une position forte. La garantie d'une agriculture compétitive exige une certaine libéralisation, mais de façon à ce que les entreprises puissent se maintenir. La mondialisation peut être un outil, mais elle doit être combinée avec une vision claire de ce que peuvent être les bénéfices des agriculteurs sur le terrain. La Commission pourrait jouer un rôle en la matière, en définissant un indice de performance des marchés. Les agriculteurs doivent connaître les règles, mais il importe également de réaffirmer dans tous les débats les perspectives positives d'avenir de l'agriculture européenne.

Quelle politique agricole européenne dans un monde globalisé ? Perspectives et financement

Jacques Le Cacheux

Directeur du département des études, Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE)

Quelles perspectives à moyen et long termes des marchés agricoles à l'échelle mondiale ?

1. Plusieurs travaux ces dernières années permettent d'éclairer l'avenir de la production agricole et des débouchés agricoles à l'échelle de la planète. Le premier élément à rappeler, parce qu'il est important, c'est que la croissance démographique mondiale a été très forte au cours des 40 dernières années et qu'elle va encore être soutenue dans les 40-50 prochaines années au moins. L'Organisation des Nations unies (ONU) prévoit que la population mondiale comptera 9 voire 10 milliards d'individus en 2050, alors que l'on est aujourd'hui 6 milliards et demi. C'est un chiffre assez impressionnant. Il faut espérer que l'augmentation ralentisse à partir de 2050. Dans le cas contraire, ce serait problématique notamment parce que la croissance de la population mondiale s'opère dans un contexte caractérisé par un certain nombre d'évolutions, climatiques par exemple. De plus, elle concerne des espaces du globe qui ne sont pas nécessairement les plus propices à la production de denrées agricoles alimentaires. Il y a là un élément de réflexion très important : qui va produire la nourriture pour les différentes régions de la planète ? L'Europe a-t-elle un rôle à jouer dans cette répartition de l'offre agricole ?

2. L'évolution climatique et la disponibilité en eau sont sources d'incertitudes pour l'avenir. De ce fait, on peut se demander si un certain nombre

de régions seront toujours en mesure de produire dans 10 ou 20 ans.

3. Nous avons vécu pendant une dizaine d'années dans un monde d'énergies bon marché, et nous tenons nos habitudes de l'époque où le coût des transports était extrêmement bas. Si l'augmentation du coût de l'énergie devait se poursuivre au même rythme que ces trois ou quatre dernières années, ce qui est très probable, la question des acteurs et des lieux de production se reposerait en des termes différents d'aujourd'hui. Les denrées qui voyagent d'un bout à l'autre de la planète ou du continent européen pourraient voir leur mobilité diminuer du fait de l'augmentation des coûts des transports. Alors, la production locale d'un certain nombre de produits serait remise en jeu.

4. Parallèlement, une réflexion sur la question des produits non-alimentaires de l'agriculture et notamment les bio-carburants est nécessaire.

5. Enfin, la localisation des productions agricoles à l'échelle mondiale est à surveiller de près. Au cours des deux ou trois dernières décennies, on a constaté une certaine tendance à délocaliser quelques productions, notamment animales. Si le commerce international de produits agricoles et agroalimentaires est libéralisé au sein de l'OMC, cela devrait avoir un effet important sur l'endroit où les différentes denrées sont produites, notamment la viande. Étant donné l'enrichissement de certaines régions de la planète, notamment la Chine, l'Inde, et plus généralement l'Asie, la consommation de produits animaux augmente logiquement, accroissant par conséquent la demande totale de production agricole. Comme chacun sait, la production de produits animaux nécessite davantage de végétaux que la production de produits végétaux. Tout cela trace des perspectives d'augmentation de la demande mondiale de produits agricoles et de sa répartition, qui ne sont pas inutiles quand on réfléchit à l'avenir de l'agriculture européenne et de la politique agricole.

Le budget européen et le financement de la PAC

Concernant la question du budget européen, beaucoup de choses ont été dites mais malheureusement, les gouvernements européens ne sont actuellement pas d'accord sur les choix et les priorités de financement en matière budgétaire. Ils ne sont d'ailleurs pas prêts de trouver un terrain d'entente. Il ne faut pas se faire d'illusions quant à la capacité de résistance de la France face à une pression extrêmement majoritaire aujourd'hui en Europe. Il y a bien quelques pays encore prêts à mouiller leur chemise pour défendre le budget agricole, mais de moins en moins. La question est de savoir comment faire pour essayer de concilier l'inconciliable.

On est aujourd'hui dans une logique hélas très restrictive et malthusienne, c'est-à-dire que les grands pays de l'Union européenne refusent de financer le budget européen. Ils se sont entendus sur un budget peau de chagrin, à minima, qui va décroître en pourcentage du PIB au cours des sept prochaines années. La décrue du budget européen est organisée dans une période où l'on dit vouloir plus d'Europe, plus d'Europe de la recherche, plus d'Europe de l'énergie, etc. Les gouvernements, comme le Parlement européen, sont conscients de l'absurdité de leurs décisions ; il n'est peut-être pas trop tard. Le Parlement a commencé par rejeter le budget proposé par le Conseil avant de finalement l'adopter, sans vraiment pouvoir faire autrement. Tout le monde sait que c'est un mauvais budget, tout le monde convient qu'il faudra le revoir à mi-parcours, en 2008 ou 2009, ce qui sera probablement l'occasion de tout remettre à plat. Il est donc temps de réfléchir aux modifications à effectuer. Et là, deux logiques s'affrontent aujourd'hui.

La première serait de continuer à fonctionner avec un budget très petit (1 % du PIB), c'est-à-dire 120 milliards d'euros pour 480 millions de citoyens. Dans cette logique, la part consacrée à l'agriculture ne tiendra pas car la pression est très forte pour développer un certain nombre d'autres dépenses communes. Or, s'il y a quelque chose dont les humains

auront toujours besoin, c'est bien de se nourrir, alors que peut-être n'auront-ils plus besoin de téléphone portable dans 50 ans. On ne peut raisonnablement pas partager l'analyse de Tony Blair, résumée par sa formule choc : " l'agriculture c'est le passé, la recherche c'est l'avenir ". Cela reste malgré tout une formule qui fait mouche chez beaucoup de gens, de même que l'idée que " chaque vache européenne coûte deux euros par jour ", etc. Toutes ne sont que des formules absurdes et dépourvues de tout fondement analytique, mais elles ont un impact très important sur l'opinion. Cette logique-là conduirait inéluctablement à réduire les dépenses agricoles.

Quelle alternative à cela ? Augmenter le budget. Mais pour l'augmenter, il semble indispensable de réaliser une réforme de son financement. Celui-ci relève aujourd'hui essentiellement de contributions nationales, qui suivent une logique comptable. Chaque gouvernement essaie de minimiser sa contribution nette au budget ; on en a eu l'illustration à chaque négociation budgétaire depuis 1999. Cela n'est pas une logique d'union mais plutôt une logique impériale ou d'institution internationale ; c'est entre autres comme ça que l'ONU est financée. Cela ne devrait pas être le cas pour le budget européen.

Il semble qu'il faille alors commencer à réfléchir à un impôt européen. Cela impliquerait évidemment de réduire parallèlement certains impôts nationaux.

Quelle politique agricole commune possible ?

L'autre aspect à repenser est la nature de la politique agricole. Elle visait initialement l'autosuffisance, ce qui n'est aujourd'hui plus le cas puisqu'elle consiste en une aide directe aux revenus. La production n'est plus soutenue et encouragée.

Si l'on poursuit dans cette logique, on pourrait très bien imaginer qu'on ne produise pratiquement plus rien en Europe tout en continuant pourtant à dépenser autant.

Le problème est de savoir si l'on veut continuer dans cette logique de découplage intégral, celle que l'on a mise en place depuis quelques années en relation avec l'OMC. Il me semble que la réponse soit négative parce qu'on ne pourra pas éternellement convaincre les citoyens européens de payer pour on ne sait quoi.

Quels moyens pour quelle agriculture ?

Jean-Michel Lemétayer

Vice-président du Comité des organisations professionnelles agricoles de L'UE (COPA)

Président de la FNSEA, France

Sans vouloir refaire l'histoire entre un débat pas si lointain entre les chefs d'Etats et de gouvernements, et la position de la Grande-Bretagne par rapport à d'autres pays, force est de constater que le budget agricole est souvent sous les feux de la rampe au niveau européen. Quand l'ensemble du budget de l'Europe est abordé, c'est finalement le budget de l'agriculture qui retient l'attention. Un certain nombre de responsables européens veulent réduire ce budget à une portion congrue, voire le détourner pour d'autres usages, d'autres politiques qu'ils voudraient conduire mais ne pas financer. Parce qu'on veut faire toujours plus d'Europe mais avec le même budget.

Il est bon de rétablir quelques vérités.

La politique agricole commune (PAC) est la seule politique sectorielle intégrée au niveau communautaire autour de laquelle s'est construite l'Europe. Pourrait-il en être autrement que d'avoir une politique commune sur un marché intérieur qui lui, est unique ? On peut d'ailleurs se poser la question pour les autres secteurs d'activité. À titre d'exemple, si l'on devait conduire une politique commune de la recherche à l'image de notre politique agricole, on aurait besoin d'un budget correspondant à 1,5 % du PIB, probablement plus de 2,5 % pour une politique d'éducation intégrée, et 3 % pour une politique de défense.

Le budget de l'agriculture, il faut le rappeler, dépend aujourd'hui de choix

politiques agricoles conduits depuis un peu plus de 40 ans maintenant, et dont on ne peut faire table rase du jour au lendemain sans engendrer un coût économique et social qui serait considérable. Une question mérite d'être posée : 0,45 % du PIB est-il de trop pour garantir l'autosuffisance alimentaire de l'Union ? Est-ce un pourcentage exagéré au regard des services rendus par l'agriculture ? Il est utile de rappeler que l'ensemble des paysans de l'Europe mettent sur le marché une production alimentaire de qualité, la plus saine du monde, respectant un haut niveau de normes environnementales, sociales, ou encore éthiques ; et ce, même si les réglementations successives appellent à encore plus d'efforts. Au-delà de la production alimentaire, l'agriculture, c'est aussi aujourd'hui des problématiques d'occupation du territoire et de maintien des paysages.

Une autre question est à soulever : faut-il revoir fondamentalement le budget de la politique agricole au moment-même où l'Union la réforme ? Cette réforme accroît la volatilité des prix sur les marchés en supprimant la majorité des outils de gestion de marché. Parallèlement, la Communauté européenne tarde à mettre en œuvre de véritables outils de gestion des crises et des risques. Est-ce bien ce moment qu'il faut choisir, alors qu'on a l'impression que l'Union se défait lors de crises importantes, ou en tous cas qu'elle tarde à agir sur ces crises ? Est-ce aussi au moment où l'Europe serait prête à ouvrir ses frontières en matière d'importation de manière un peu plus large qu'il faudrait revoir fondamentalement les financements de la politique agricole ?

Il est possible aussi de s'interroger sur la logique suivie par l'Union. Après avoir autant développé sa politique agricole et assuré son autosuffisance alimentaire, l'Europe doit maintenant se demander si elle souhaite conserver cette autosuffisance. Dans le cas contraire, il lui faudrait soutenir la production agricole, ou tout simplement importer s'il y a moins cher ailleurs. Ceci coûterait moins cher au consommateur mais s'opérerait au détriment de certains territoires européens qui ne seraient plus cultivés. Il est important de se poser cette question parce que certains sont tentés de

dire qu'après tout, si le Brésil, l'Argentine, l'Océanie (quand on parle de produits laitiers ou de céréales), ou d'autres pays l'espace euro-méditerranée, venaient à nous fournir en fruits et légumes, pourquoi pas la Chine demain ? Cette dernière a notamment tenté de développer la production de fruits, en tous cas des productions où le besoin en main d'œuvre est important. L'Europe est-elle prête à continuer de financer une politique agricole parce qu'elle joue la carte de l'autosuffisance alimentaire ? Cela paraît un peu paradoxal de savoir qu'en 2006, nous sommes désormais importateurs nets de viande bovine.

Si je prends l'exemple de la France, la production finale était de 60 milliards d'euros l'an dernier et elle a laissé un revenu de 11 milliards d'euros, dont les trois quarts étaient (presque malheureusement) constitués d'aides directes communautaires. Le constat actuel semble clairement posé : le consommateur n'est pas prêt à payer le coût de ses demandes en tant que citoyen, et finalement, le prix de vente de nos produits ne couvre pas nos frais de production. Sinon, d'ailleurs, il n'y aurait pas eu besoin au fil des réformes depuis 1992 de mettre en place des politiques de compensations de baisses de prix.

Nous sommes dans des conditions de concurrences pour les importations qui ne sont pas toutes équitables au regard des normes qui nous sont exigées, et que nous respectons, notamment en matière environnementale (bien-être animal etc.). Sans ces obligations, on nous mettrait assez facilement en concurrence avec des produits importés qui n'ont pas ces mêmes critères à l'entrée sur le marché de l'Union. L'agriculture est une activité économique qui occupe et aménage le territoire. Nous souhaiterions d'abord être rémunérés pour notre activité de production avant de l'être pour notre rôle de gardiens de la nature chargés de l'entretien des territoires. C'est la raison pour laquelle nous revendiquons, dans le cadre du budget de l'Europe dévolu à l'agriculture, que l'on parle des deux piliers. Nous continuons de défendre avec vigueur le budget premier pilier, qui est plus économique comparé au budget deuxième pilier. Ce dernier doit

être lui-aussi renforcé et considéré comme complémentaire de notre acte de production.

La position du COPA est claire : nous voulons d'abord et avant tout vivre de notre activité, et c'est une activité avant tout économique. Avec toutes ces questions posées, ces éléments d'argumentation, il me semble que nos chefs d'Etats et de gouvernement, ainsi que la Commission européenne, doivent être convaincus qu'il n'est pas l'heure de tirer à boulets rouges sur le budget de la politique agricole. Mais qu'au contraire, si nous voulons garder une agriculture performante, compétitive et attractive (car il faut aussi assurer le renouvellement des générations), il est nécessaire de conforter les moyens afin de résister à des concurrents qui ne baissent pas la garde en matière de politique agricole.

Jamais on a entendu un responsable politique américain déclarer qu'ils allaient réduire la voilure en matière agricole. Qu'on soit républicain ou démocrate aux États-Unis, on est plutôt en train de se dire que l'indépendance, voire " l'arme alimentaire ", est un atout majeur. Ici, nous aimerions que nos chefs d'Etats et de gouvernements, ainsi que la Commission, soient persuadés qu'avoir une politique agricole à l'échelle de l'Europe est un formidable atout. Et que cet atout vaut bien les moyens qui y sont mis actuellement.

PAC et budget de l'Europe

Germinal Peiro

*Député, secrétaire national du Parti socialiste
pour les questions agricoles*

Chacun le sait ici, la PAC est à l'origine de notre richesse agricole commune. Je tiens d'abord à vous dire combien cette politique symbolise à mes yeux la réussite des idées utopiques des fondateurs de la communauté européenne. La paix était au fondement de cette construction. Mais la paix n'existe pas sans sécurité, au premier rang de laquelle s'inscrit la sécurité alimentaire. Nous l'avons fait, cela mérite déjà notre fierté.

Lorsque l'on saisit cette première vérité, il est plus facile de mesurer à quel point, avec la PAC, ce projet commun, l'Europe est au cœur de la vie quotidienne de chacun des citoyens européens. L'alimentation, en effet, est la préoccupation fondamentale de l'humanité. Je tenais à le redire en liminaire de mon propos, parce que tout ce que je pourrai dire par la suite découle de ce préalable qui me semble rester d'une actualité brûlante.

Réduire de moitié, pour 2015, la proportion de la population mondiale souffrant de la faim, figure parmi les Objectifs du millénaire pour le développement. Nous savons tous que l'objectif ne sera pas atteint. Je crois que l'Europe pourrait faire plus que ce qu'elle a fait et continue de faire. Je crois même que notre politique agricole commune est un instrument formidable pour agir en ce sens.

Je voudrai vous dire en quatre points l'état de notre réflexion sur ce sujet au parti socialiste, en partant de la problématique budgétaire pour dire ce que nous souhaiterions développer.

Revenir sur une fragilisation dangereuse du budget européen

Nous connaissons tous le contexte tendu de bras de fer entre le Parlement et le Conseil qui a présidé aux discussions sur les perspectives de l'Union pour les années 2007-2013. Cela a conduit au choix malheureux de diminuer le budget agricole et le budget du développement rural. Les chefs d'État et de gouvernements en sont les premiers responsables, tout particulièrement par leur intransigeance à ne pas dépasser le 1 % budgétaire et à ne pas prendre en compte l'entrée des dix nouveaux membres avec leurs problèmes spécifiques.

Devant le peu de moyens financiers mis à disposition, l'obligation de faire des choix justifie trop souvent les discours qui opposent la recherche et le développement à l'agriculture, renvoyant au symbole de l'avenir contre le passé.

Tous ces discours oublient que la PAC s'inscrit pleinement dans la stratégie de Lisbonne. Tout simplement, il nous faut réévaluer et redéfinir les deux objectifs de compétitivité de notre agriculture et de développement des territoires ruraux pour édifier cette nouvelle économie européenne dans le respect aussi de son histoire et de ses populations rurales. Plus qu'un discours budgétaire à courte vue, opposer l'agriculture à la recherche relève pour moi d'un choix idéologique libéral.

Or, devant les difficultés financières que nous ne pouvons nier, la modulation des aides du premier pilier est sans doute le seul instrument susceptible de pérenniser la légitimité des soutiens agricoles.

Pour nous, cette légitimité part du fait que l'Agriculture détient une mission d'intérêt général. Il est dès lors essentiel de lui conférer l'appui budgétaire qui la pérennise dans sa diversité, sa durabilité et sa performance. Lors de la révision à mi-parcours de la PAC, il faudra veiller à ce que le monde agricole ne soit pas condamné à disparaître. Ce n'est pas alors

qu'un champ de blé qui disparaîtra, mais des hommes, des traditions ainsi que des savoir-faire et des capacités de recherche possibles.

Développer une agriculture diversifiée

Les socialistes français veulent encourager leurs homologues européens à favoriser la possibilité pour des exploitations très différentes d'exister sur le territoire de l'Union. Il faut rappeler, à l'heure des interrogations sur l'indépendance énergétique de l'Union, que l'indépendance alimentaire reste fondamentale pour la sécurité des peuples européens. Si la production de base doit servir à nourrir la planète, dans des conditions sanitaires désormais excellentes pour les productions européennes, il existe de multiples possibilités de développement d'exploitations agricoles différentes. Les peuples doivent être en mesure préserver leurs traditions et leurs savoir-faire dont la production agricole est partie intégrante. C'est l'enjeu du renforcement nécessaire du deuxième pilier de la PAC.

L'accord de Luxembourg de réforme de la PAC de juin 2003 porte en germe la disparition de la politique européenne de soutien aux revenus mise en place dans le début des années 1990. Les différences d'application de ses dispositions, selon les États, fragilisent notre solidarité en encourageant la concurrence entre les peuples. La réforme de 2003 ne tient compte ni du critère de qualité des produits, ni de l'emploi, dans ces aides. Ces éléments sont pourtant fondamentaux pour le développement durable de nos agricultures et du territoire des 27.

Développer une agriculture durable

L'ensemble des politiques sectorielles de l'Union est désormais engagé dans une dynamique de développement durable (Cardiff 1998). La responsabilité de notre génération à l'égard de nos descendants est de leur léguer un environnement préservé. Plus de 75 % du territoire de l'Union européenne est composé de terrains agricoles ou boisés. Parce que son

action est une action sur la nature, l'agriculture est une activité clef en la matière et doit être placée au premier rang des responsabilités environnementales. Le budget de l'Union est un levier du développement de cette perspective.

Le développement d'une agriculture écologiquement responsable est désormais largement appuyé par les peuples. La conditionnalité des aides européennes est un pas considérable franchi, mais ne saurait suffire.

Les questions de l'abandon des terres agricoles, de l'utilisation des pesticides et du développement des OGM apparaissent emblématiques des choix que fera l'Union et de leur sens politique. Quels sont nos objectifs, existe-t-il une adhésion populaire aux choix opérés ? Existe-t-il des nécessités économiques supérieures aux enjeux écologiques qui agissent sur la terre, bien commun de l'humanité ? Le soutien des peuples à l'Union passe d'abord par leur acceptation des décisions prises. Le développement durable est au cœur de ces enjeux futurs.

Préserver et promouvoir une agriculture performante

Une agriculture performante est une agriculture économiquement viable qui permet d'abord à ceux qui y sont engagés de vivre de leur travail et de préserver une indépendance à l'égard des grands groupes agroalimentaires.

La diversification et la durabilité sont à nos yeux les deux premiers termes d'une agriculture performante, tant par la poursuite de la recherche de la qualité et la diversité des productions européennes, que par la poursuite du soutien à l'innovation pour tous les agriculteurs.

L'Union européenne ne peut se contenter de faire de son agriculture une variable d'échange dans les négociations internationales. Le Traité fondateur a mis en place des règles et des objectifs que nous ne pouvons remettre en cause sans le renier. Or, continuer dans la voie actuelle de la dérég-

gulation des marchés agricoles revient à trahir le Traité.

Dans un paysage agricole en mutation, il nous revient d'accepter certaines évolutions en cherchant à préserver absolument les agriculteurs d'une mainmise du pouvoir financier sur leur devenir. Nous devons donc renforcer les instruments de l'organisation des marchés, réaffirmer la préférence communautaire et accompagner les agriculteurs.

Conclusion : Refuser la banalisation de l'économie agricole

Pour conclure, je voudrais dire deux mots sur ce qui structure, vous l'aurez compris, notre position :

- 1 - le refus d'une libéralisation des échanges sans protection pour notre agriculture ;
- 2 - la volonté de construire une agriculture qui soit à même de répondre aux attentes des citoyens européens, et aux besoins du monde.

II - PAC ET PRODUCTIVITE DE L'AGRICULTURE EUROPEENNE

Les grands enjeux agricoles de demain Pistes de réflexions pour une politique agricole plus adaptée

Xavier Beulin

Vice-président de la Fédération nationale des syndicats exploitants agricoles (FNSEA)

Secteurs agricole et agroalimentaire en France

L'agriculture et l'agroalimentaire en France pèsent à peu près 200 milliards d'euros de chiffre d'affaire, plus du double de celui du secteur automobile. En terme de valeur ajoutée, on arrive à des chiffres de 60 milliards pour l'agriculture et l'agroalimentaire, quatre fois plus que pour le secteur automobile où elle est estimée à 15 milliards d'euros. Le solde positif de la balance du commerce extérieur pèse pour environ 8 milliards d'euros annuellement, ce qui se ressent fortement. Des chiffres de novembre annoncent que l'année 2006 risque d'être meilleure encore que celle de 2005. Tout ceci est donc plutôt intéressant.

Sur le plan social, un indicateur mérite d'être souligné. L'INSEE a rebalayé un certain nombre de données statistiques au début de l'année 2006 et a pu poser un constat : le secteur agricole, au niveau de la production, de l'agrofourriture, de l'agroalimentaire, de l'agro-industrie et des services, représente en France environ 3 500 000 emplois, c'est-à-dire 14 à 15 % de l'emploi. Ces chiffres donnent la mesure du poids du secteur agricole dans notre pays mais également de l'importance des secteurs, en amont ou en aval, directement ou indirectement liés à celui de la production agricole. Ils en sont dépendants et lorsque l'on évoque la PAC, c'est un point qu'il faut prendre en compte.

Enfin, un autre indicateur permet, lui, de mesurer la performance de l'agriculture. Depuis maintenant plusieurs décennies, la croissance de la productivité en agriculture est deux fois supérieure à ce qu'elle est dans les autres secteurs de l'économie. C'est dire que l'agriculture a relevé un certain nombre de défis, même si son fonctionnement reste toujours perfectible. Ces progrès sont sans doute en partie liés aux instruments de la PAC, mais aussi à la technicité et à l'engagement des producteurs.

Les grands enjeux d'aujourd'hui et de demain

D'abord, il est bon de rappeler que nous avons devant nous des enjeux colossaux, que ce soit sur le plan alimentaire ou énergétique, y compris à travers la chimie verte. Une des questions à laquelle il nous faut répondre aujourd'hui concerne le rôle que l'Europe peut jouer dans cette demande agricole mondiale, et évidemment à travers cela se pose la question de la PAC. Quelle doit être sa place, sa participation, sa contribution ? Avons-nous aujourd'hui une réelle volonté de nous inscrire durablement dans le système de demande agricole mondiale ?

Parallèlement, d'autres enjeux s'avèrent tout aussi importants : la durabilité des systèmes agricoles européens (avec leur amont et leur aval) qui sous-tend évidemment la question environnementale. La fonction économique et au fond l'utilité sociale (au-delà même de l'aspect social des emplois) doivent être envisagées de ce point de vue. En Europe aujourd'hui, les demandes sociales sont fortes, au point où, parfois, elles peuvent devenir des contraintes. On parle souvent effectivement de la relation agriculture/environnement, mais n'oublions pas qu'il y a des attentes et des demandes fortes sur le plan sanitaire, concernant par exemple les structures agricoles elles-mêmes, donc la relation au territoire, la taille des exploitations, etc. Même si avec l'entrée des dix nouveaux pays de l'Europe centrale et orientale, on s'est éloigné des standards de l'Union à quinze, il n'empêche que la question des structures demeure quand même assez prégnante dans nos économies agricoles, peut-être un peu

plus à l'Ouest qu'ailleurs. Elle est un facteur à prendre en compte.

Le troisième élément d'importance est de reconnaître avant toute chose que l'agriculture d'aujourd'hui répond à plusieurs types de marchés. On parle d'agriculture diversifiée ou diverse, il faudrait en fait, en proposer trois lectures, en distinguer trois types :

- une agriculture très orientée sur des grands marchés concurrentiels : c'est le lait, la viande bovine, les céréales, le sucre, les oléagineux... Toutes ces grandes productions, les standards d'aujourd'hui, sont de plus en plus mondialisés.
- une agriculture dite de proximité, où l'on va valoriser les labels, les AOC, l'agriculture biologique... Ici, la relation avec le consommateur est plus étroite. Ce type d'agriculture fonctionne bien sûr par des mécanismes qui lui sont propres.
- Une " agriculture service ". Cette troisième forme est montée en puissance au cours de ces dernières années, notamment à travers l'agriculture tourisme. Cette catégorie de l'agriculture a ses spécificités dans la mesure où se sont des producteurs qui développent des activités que l'on pourrait qualifier de complémentaires à l'activité de production, et qui deviennent donc implicitement des producteurs de services, dans une plus ou moins grande proportion.

Avec cette vision-là de l'agriculture, des agricultures, les mécanismes et a fortiori les politiques agricoles ne peuvent pas être uniformes, ni même forcément adossées au même budget.

Le quatrième point à aborder est la dimension des relations internationales, comprenant l'OMC et les relations bilatérales avec un certain nombre de grands groupes de pays producteurs agricoles dans le monde, notamment les pays en développement. Dans cette dimension internationale, n'oublions pas un facteur extrêmement important : la question monétaire. Elle est déterminante lorsque l'on traite de productivité, de compétitivité,

ou de déficience des mécanismes d'intervention publique européens. La question monétaire concerne en particulier les parités monétaires euro/dollar, mais pas seulement, car la monnaie chinoise et le réal, par exemple, entrent aussi en ligne de compte. Nous sommes donc confrontés à des facteurs d'instabilité qui pèsent de plus en plus lourd, non seulement en termes de compétitivité intrinsèque de nos systèmes agricoles, mais aussi dans la relation que nous pouvons établir avec les autres pays en matière d'échange. C'est un point auquel il faut être extrêmement sensible, notamment pour ce qui concerne les producteurs. Nous sommes soucieux de l'évolution de la situation aujourd'hui, avec une parité euros/dollar comprise entre 1,32 et 1,35. Evidemment, nous sommes bien loin d'une parité qui était aux alentours de 1 ou 1,10 il n'y a que quelques années.

Un double mécanisme à envisager

Dans les réflexions sur la PAC aujourd'hui, on ne peut pas faire l'impasse sur le fait que l'Union européenne se désengage progressivement de son rôle d'intervention sur la gestion et la régulation des marchés, une tâche qui lui avait été assignée en 1958. Cela a une double conséquence. D'une part, il faut bien évidemment reconsidérer précisément cette notion de marché ainsi que la manière dont nous envisageons finalement sa gestion. Considérant notamment les grands marchés très concurrentiels, il serait légitime de se poser la question de savoir si, par nos schémas interprofessionnels, par nos organisations de filières, par le rôle aussi de nos opérateurs économiques, et par sans doute des mécanismes inventés, nous n'avons pas à intérêt à regarder quel pourrait être demain le type d'intervention publique, finalement au service d'opérateurs de marchés qui deviendraient des opérateurs privés, au sens plein du terme. On peut dès lors imaginer plusieurs choses : un stockage privé ou des aides à la logistique. Tout ceci devrait, bien sûr, être " OMC compatible ".

Il faudrait ensuite porter notre attention sur la protection des producteurs.

Il y a dans ce domaine, des esquisses, des expérimentations ; les organisations communes de marché (OCM) devraient d'ailleurs implicitement jouer ce rôle de protection des producteurs. Pourquoi ? Parce qu'un producteur agricole aujourd'hui ne peut pas à lui tout seul supporter des aléas de marché, des aléas sanitaires, des aléas climatiques etc. Cela supposerait des " assurances ". Il y a peut-être des mécanismes à imaginer pour faire en sorte que le producteur puisse retrouver quelques marges de manœuvre, face à tous ces aléas, et face à une ou plusieurs OCM devenant de moins en moins protectrices (voire amenant une certaine instabilité). Pour sécuriser son revenu, et tout simplement assurer l'avenir de son entreprise.

Evidemment, les droits à paiement unique (DPU) entrent dans ce schéma de réflexion. Mais ne perdons pas de vue que, malgré l'embellie des marchés que l'on souhaite durable et non conjoncturelle, nous aurons sans doute besoin dans l'agriculture de ce double mécanisme. Équilibrer le dosage entre public et privé pour aboutir à une bonne organisation de nos marchés agricoles et agroalimentaires. Et faire en sorte que les producteurs, très fragiles dans ces nouveaux systèmes, retrouvent une marge de sécurité. Là sont les enjeux des discussions à venir.

**L'Union fait la force :
le rôle central des coopératives agricoles dans la
compétitivité européenne**

Donal Cashman

Président de la Confédération générale des coopératives agricoles de l'UE (COGECA)

Avant d'entrer dans le vif du sujet, je souhaiterais rapidement vous dire que je suis un agriculteur irlandais ; la situation est peut-être différente dans mon pays, mais en ce qui concerne les questions agricoles, nous parlons toujours le même langage que nos homologues français et bien entendu nous défendons les mêmes intérêts.

Je ne représente pas l'Irlande ici, je représente 40 000 coopératives au sein des 25 membres de l'Union européenne, dont les nouveaux membres de l'Union. Bien entendu, il existe peut-être différentes structures en place, différentes situations en ce qui concerne la main-d'œuvre notamment. Aujourd'hui ces nouveaux arrivants dans l'Union s'ouvrent à l'économie de marché et la situation des coopératives y a beaucoup changé. Le terme de coopérative a parfois été utilisé pour recouvrir différentes réalités notamment dans ces pays. Mais il s'agit réellement d'une collaboration entre les agriculteurs, afin de garantir des revenus les plus élevés possibles, de travailler ensemble plutôt que de travailler en concurrence les uns contre les autres.

Quelques commentaires introductifs à présent. Lorsqu'on arrive à Paris en avion et qu'on survole Le Havre, on est frappé par la fertilité de la région, probablement une des plus fertiles du monde. Je sais qu'il s'agit là d'un résultat de bonnes pratiques agricoles depuis des générations. En Europe, les agriculteurs ont adapté leurs pratiques aux différentes situations notamment au climat. La raison pour laquelle les Français ne se déplacent

guère à l'étranger est que l'on trouve tout ce qu'il faut en France ; mais il y a de nombreuses régions dans le monde qui offrent des paysages singuliers : par exemple en Espagne, les oliviers poussent alors que la situation climatique est beaucoup plus sèche que dans le sud de la France. Au Brésil, où la main d'œuvre n'est pourtant pas chère, beaucoup d'exploitations agricoles ont disparues. Mais autour de Los Angeles par exemple, avant d'atterrir vous survolez ce qui semble être des déserts et pourtant au sein de ces déserts vous trouvez des cercles verts qui sont le résultat de l'irrigation de cultures artificielles. En Arabie Saoudite, il existe des expériences similaires utilisant un système de pompage à une profondeur beaucoup plus importante que ce qui est nécessaire pour extraire le pétrole.

La situation agricole en Europe est fondée sur la notion d'agriculture durable. Il ne faut pas remettre cela en cause. Dans les faits, l'agriculture européenne respecte les normes les plus élevées du monde. Il s'agit là d'une agriculture durable et à ce titre la productivité des agriculteurs est plus faible dans cette région, les coûts sont plus élevés que dans d'autres pays comme par exemple au Brésil. La parité des aspects monétaires a également une incidence en terme de compétitivité, or au Brésil, la monnaie est largement sous-estimée. La main-d'œuvre est parfois victime d'exploitation en raison de prix trop bas, ce qui ne va pas dans le sens de l'agriculture durable.

Mais dans ce contexte, comment accroître la compétitivité des agriculteurs européens ? Nous avons parlé des pressions exercées par l'Organisation mondiale du commerce (OMC) pour réduire les tarifs, et de l'intervention du marché qui va être accentuée à l'avenir avec la montée des prix.

Désormais les agriculteurs doivent lutter dans un environnement global avec différents types de produits. Il faut prendre en compte les questions de qualité, de santé, de traçabilité, de bien-être. Il serait peut-être néces-

saire d'envisager un label uniforme au sein de l'Union : origine européenne ou origine non-européenne. Cela permettrait aux consommateurs européens d'acheter leurs produits consciemment. En même temps la Commission devrait s'attacher davantage à promouvoir cette idée de fabrication au sein de l'Union européenne. De plus, des primes pour les produits de haute qualité devraient être envisagées. Une systématisation des indications géographiques sur le lieu de production devrait aider à lutter contre les contre-façons. Cela est déjà mis en place dans le domaine du champagne par exemple. La question se pose dans le secteur fromager, en particulier celui de la feta en Grèce. Il y a là également la nécessité de lutter contre les contre-façons avec les appellations d'origine contrôlée. Donc il faut réellement promouvoir cette identité.

Un certain nombre de fusions entre les coopératives a eu lieu dans les pays du nord de l'Europe, très récemment entre la Finlande et la Suède. Alors que dans d'autres pays de l'Europe, il y a simplement de modestes rapprochements entre les différentes coopératives en vue d'accroître l'efficacité. Il faudrait aller vers une coopération plus grande. Les agriculteurs européens doivent être armés pour pouvoir obtenir un meilleur retour sur investissement, il faut également leur permettre de travailler plus efficacement en gardant à l'esprit ces contextes commerciaux. Ensuite il faut planifier à l'avance, il faut donner les mesures incitatives pour garantir une stabilité de la qualité des produits et des prix. Cela est nécessaire afin que les coopératives puissent réellement investir et contribuer au développement rural. Les coopératives ont constitué le pilier du développement rural dans un grand nombre de pays et ce, depuis plus de cent ans, donc bien avant l'arrivée de la PAC. Les agriculteurs proposent des systèmes d'intérêt public et ont un rôle certain à jouer dans la gestion de l'environnement. Ce qu'ils reçoivent en retour doit être maintenu car il y a bien entendu des coûts liés à ces différents services.

La recherche est la clé pour pouvoir garantir la compétitivité agricole non seulement au niveau des matières premières mais également pour pouvoir

élaborer de nouveaux processus, de nouveaux services afin de créer une valeur ajoutée supérieure. Les coopératives impliquées dans ce processus doivent mettre l'accent sur le développement de marques privées afin d'ajouter de la valeur à la production européenne. Les coopérations à l'échelon international représentent un point extrêmement important et nous avons pris des initiatives dans ce domaine en mettant en place de nouveaux instruments de coopération.

Ce modèle coopératif a parfois été décrié par différentes autorités qui ne comprennent pas toujours bien que ces coopératives sont simplement des agriculteurs qui travaillent ensemble. Ces coopératives sont présentes et ont une existence depuis la deuxième moitié du XIXe siècle. La chaîne alimentaire présente des déséquilibres frappants, dus à la domination de la grande distribution. C'est la raison pour laquelle il faut que les agriculteurs se rapprochent des consommateurs. Toutefois, afin de pouvoir augmenter cette force sur le marché, nous devons également accroître la valeur ajoutée des produits, accroître l'efficacité. Il s'agit là d'étapes inévitables pour pouvoir améliorer la chaîne alimentaire en gardant le consommateur en tête. Nous devons avant tout garantir la durabilité de l'agriculture.

En Irlande, un dicton indique " si vous voulez vivre longtemps vous devrez avoir de l'herbe " ; cela signifie qu'il faut réellement garantir la pérennité de l'agriculture en préservant les subventions et en imposant des normes unifiées. Nous pensons qu'il y a réellement un avenir pour l'agriculture, et particulièrement l'agriculture européenne, et cela va nous permettre de demeurer concurrentiels sur le plan international.

Comment réformer la Politique agricole commune ?

Hervé Guyomard

*Directeur de recherches et chef du département Sciences sociales,
Institut national de la recherche agronomique (INRA)*

Différents facteurs, internes et externes, font que la Politique agricole commune (PAC) issue de la réforme de juin 2003 ne restera pas en l'état. Dans cette perspective, il importe que la future réforme de la PAC ne soit pas guidée trop exclusivement par la nécessité de s'adapter à la contrainte budgétaire, d'une part, au contexte réglementaire de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), d'autre part. Sur ce deuxième point, il convient d'insister sur le fait qu'il ne faut pas trop parier sur l'échec des négociations multilatérales du cycle de Doha. Loin d'être la forteresse souvent dénoncée, l'Union européenne (UE) importe de forts tonnages de produits agricoles et agroalimentaires en provenance de pays tiers. Néanmoins, il s'agit pour une large part de denrées tropicales qui ne sont pas en concurrence directe avec les productions de l'UE. Les protections à l'entrée sur le territoire communautaire sont, de façon générale, nettement plus élevées pour les produits agricoles et agroalimentaires dits de zone tempérée pour lesquels il y a réelle concurrence avec les productions domestiques. Cette protection va diminuer, le rythme de la baisse étant un des enjeux de la négociation agricole du cycle de Doha.

Ainsi, il convient de réfléchir à l'évolution de la PAC dans une perspective de long terme qui intègre les fortes pressions en faveur d'une baisse de la protection à l'entrée sur le marché communautaire. En d'autres termes, l'UE sera demain plus exposée à la concurrence internationale qu'elle ne l'est aujourd'hui. Intégrer cette dimension est le seul moyen d'éviter une remise en cause périodique de la PAC par la contrainte externe.

Comment alors doit évoluer la PAC ? Laissant de côté la question de la protection à l'importation et de l'accès au marché communautaire, nous centrerons le propos sur l'évolution de la politique de soutien interne dans l'UE, plus spécifiquement l'évolution du dispositif des Droits au paiement unique (DPU).

Affirmons le d'emblée. Il y a une légitimité forte à une intervention de la puissance publique en agriculture. Les défaillances de marché sont nombreuses dans ce domaine et le régulateur public doit les corriger, non seulement en fournissant le cadre réglementaire et institutionnel approprié sans lequel aucune économie de marché ne peut fonctionner efficacement, mais aussi en reconnaissant les contraintes et les fonctions non marchandes attachées à l'activité agricole. L'instabilité des marchés et l'incomplétude des seuls dispositifs privés de gestion des risques attachés aux activités et aux marchés agricoles justifie l'intervention de l'état. Et si la production à des fins alimentaires et non alimentaires relève essentiellement de l'économie privée, la conservation de la nature et l'aménagement du territoire relèvent pour une très large part de l'économie publique et à ce titre justifient une action de la puissance publique.

La PAC de demain doit donc être conçue dans la perspective d'intégrer au mieux deux types d'objectifs : d'une part, des objectifs économiques pour un secteur productif privé qui ne peut ignorer les signaux de marché que sont les prix, tout en garantissant la sécurité des consommateurs (et celle des agriculteurs) et en luttant contre les instabilités et les risques ; d'autre part, des objectifs de protection de l'environnement et des ressources naturelles, de maintien de la biodiversité, d'entretien des paysages, d'occupation de l'espace, etc. biens publics mal valorisés par le seul marché. Pour une fourniture de ces biens publics aux niveaux souhaités par la société, des incitations permanentes sont nécessaires. Il convient simultanément de réduire les effets externes négatifs engendrés par l'activité agricole, plus précisément par des pratiques consommatrices à l'excès de ressources naturelles et/ou d'intrants potentiellement polluants. Il y a des

progrès en ce domaine depuis quelques années, mais ils sont encore insuffisants.

Par ailleurs, toute réflexion sur l'avenir de la PAC doit tenir compte du fait que les aides directes représentent aujourd'hui un pourcentage très élevé, souvent plus de 100 %, des revenus agricoles, y compris dans les unités de grandes dimensions. Il est donc difficile d'imaginer des changements radicaux sans une phase de transition permettant l'ajustement. Mais ce constat ne doit pas occulter le fait que les aides directes sont également inégalement réparties, le montant perçu par une exploitation agricole étant d'autant plus élevé que la taille de celle-ci est grande.

Réfléchir à la politique de soutien interne de demain nécessite de prendre tous ces éléments en compte. Dans cette perspective, il convient de ne pas utiliser l'argument de la complexité pour retarder les mesures et décisions. Il est urgent d'agir, de définir les règles du jeu qui seront appliquées demain. Ceci est vrai pour les agriculteurs en place, et encore plus pour ceux qui envisagent de s'installer en agriculture. L'incertitude actuelle quant au futur de la PAC conduit en effet à décourager une partie des entrants potentiels. Sur la question du nombre d'agriculteurs, ajoutons que rien dans la PAC telle qu'elle est issue de la réforme de juin 2003 ne va pas à l'encontre de la diminution tendancielle du nombre d'agriculteurs. Quatre facteurs principaux sont ici à l'œuvre : les économies d'échelle, la pénibilité du travail en agriculture, notamment en élevage, l'éducation souvent non agricole d'au moins un des membres du ménage agricole et l'augmentation des niveaux et des conditions de vie dans les autres secteurs d'activité.

On peut imaginer deux voies d'évolution du dispositif actuel de soutien interne. La première, que nous refusons, est de faire évoluer les aides découplées vers de " simples " actifs financiers en supprimant le lien à l'activité agricole, plus spécifiquement le lien à la terre. De tels actifs sortiraient progressivement de la sphère agricole perdant ainsi toute légitimité. Il serait facile de leur associer une durée de vie limitée et par ce

biais, de réduire considérablement les dépenses budgétaires agricoles.

La deuxième voie d'évolution, que nous défendons, consiste à réorienter massivement les aides directes sur les trois objectifs pérennes de la lutte contre l'instabilité et les risques, de la protection de l'environnement et de l'occupation du territoire. Les dispositifs de gestion des risques doivent associer mécanismes privés et publics, la prise en compte des risques par le seul marché ne suffisant pas compte tenu des caractéristiques des aléas en agriculture. Sur ce point, il convient de tirer profit des nombreuses expériences étrangères. Quant aux objectifs de protection de l'environnement et d'occupation du territoire, leur satisfaction serait assurée par un dispositif à deux étages.

- D'abord une aide minimale à la surface de quelques dizaines d'euros par hectare au maximum, aide qui pourrait être modulée en fonction de critères d'emplois occupés ou générés. Cette aide de base à l'hectare serait versée en contrepartie des services minima assurés en termes de protection de l'environnement et d'occupation agricole de l'espace ; elle devrait donc être permanente, non dégressive dans le temps et non échangeable sauf s'il y a transfert concomitant des terres ; elle serait conditionnée au strict respect de normes et de bonnes pratiques agricoles et environnementales nettement plus sévères que celles appliquées aujourd'hui.

- A cette aide de base s'ajouteraient des paiements complémentaires pour les services environnementaux et territoriaux rendus au-delà des niveaux minima reflétés par les normes et les bonnes pratiques de la conditionnalité définies ci-dessus. Dans la mesure où il est difficile de mesurer et surtout d'évaluer les services environnementaux et territoriaux rendus, on privilégiera ici l'approche contractuelle, c'est-à-dire l'octroi de ces paiements additionnels dans le cadre d'un contrat d'exploitation environnemental et territorial de long terme conclu entre le régulateur et l'agriculteur avec définition ex-ante des indicateurs permettant de vérifier que le contrat est effectivement respecté.

L'agriculture polonaise et la Politique agricole commune

Piotr Maciej Kaczynski

*Analyste et chercheur, Programme européen, Institut des Affaires publiques,
Pologne*

Quelques chiffres sont nécessaires à la compréhension du sujet. L'agriculture représente 3 % du PIB en Pologne. Mais plus de 16 % de la main-d'œuvre polonaise travaille dans ce secteur, ce qui représente 2,7 millions de personnes. Le chômage est très élevé parmi les agriculteurs avec un taux supérieur à 37 %. Les exportations des produits polonais sont en pleine expansion depuis l'adhésion à l'Union européenne en 2004. Concernant les produits agricoles, elles ont augmenté de 53 % (et tout de même de 10 % depuis l'embargo russe sur la viande polonaise).

Aujourd'hui, parmi les 158 millions d'habitants en Europe, il y a une grande proportion d'agriculteurs et notamment d'agriculteurs polonais. Ceux-ci représentent en nombre le premier secteur agricole européen, ils seront toutefois dépassés par les Roumains lorsqu'ils rejoindront l'Europe. Après les Polonais, viennent les Français, puis les Espagnols et les Italiens avec environ un million d'agriculteurs par pays.

L'élargissement de 2004 a fait entrer l'agriculture dans une période de transition ; une période pendant laquelle les nouveaux pays membres ne disposent pas des mêmes subventions directes que les anciens pays de l'Union. La première année, ces subventions se portaient à hauteur du quart de ce que les agriculteurs des anciens pays recevaient. Cette proportion augmente logiquement au fil des ans. En 2007, elle atteindra 40 % et la parité est prévue pour 2013. Mais avec la réallocation de certains fonds de développement rural en paiements directs, il se pourrait que le processus s'accélère et arrive à s'équilibrer d'ici 2010. Les principaux bénéficiaires de la PAC en 2004 étaient la France (22 %), l'Espagne (15 %),

l'Allemagne (14 %), l'Italie (12 %), le Royaume-Uni (11 %)... Il n'y a sur cette liste aucun des nouveaux pays membres, le niveau des paiements directs est ce qu'il est... En 2013, à partir du moment où les financements seront les mêmes pour tout le monde, la situation sera complètement différente et les agriculteurs polonais seront parmi les premiers bénéficiaires.

En Pologne, le discours public sur la PAC se divise en deux camps. Certaines personnes partent du constat que l'Union européenne doit diminuer son budget. Dès lors se pose la question de savoir où trouver des sources d'économie. Doit-on sacrifier l'agriculture, réduire les budgets consacrés à la cohésion ou aux politiques de développement régional ? À cet égard, ces personnes estiment que la Pologne devrait limiter le soutien à la production agricole et augmenter les dépenses à destination des zones rurales et de la création d'emploi à l'extérieur du monde agricole. Cette position est à l'opposée de celle du camp français en faveur de la défense de la PAC.

Il y a une autre vision opposée qui est défendue par le ministère des Affaires étrangères polonais. Selon cette position, la PAC et les fonds sont aussi importants pour la Pologne que les fonds structurels, les fonds régionaux ou les fonds de cohésion. À ce titre il est important de souligner qu'au cours de l'année dernière et lors des négociations, les réformes de la PAC étaient liées à l'abandon par les Britanniques de leur rabais. L'intérêt des nouveaux pays membres est différent de celui des Britanniques. En effet, si l'on investit davantage dans la recherche et le développement au détriment de la PAC - ce que préconise le Royaume-Uni - cet argent ne sera pas dirigé vers les nouveaux pays membres. Et c'est la raison pour laquelle la situation ne se traduira pas par des gains mais par des pertes pour les nouveaux pays membres. Et c'est pour cela que nous préférons défendre la position en faveur de la PAC.

Si en Pologne les points de vue sur la PAC sont en contradiction, il y a

peut-être, néanmoins, une possibilité de compromis. L'optimisation de la PAC doit passer par des mesures sociales de modernisation. Il ne s'agit pas de garder un statut quo et de demander à certaines personnes d'entretenir les fermes, comme c'est le cas dans différents pays. Dans les nouveaux pays membres, les fonds contribuent dans une large mesure au processus de modernisation de l'agriculture. Ainsi, étant donné que le niveau de compétitivité des agriculteurs et de leurs produits n'est pas équivalent à ce que l'on peut retrouver dans les pays occidentaux, tout d'abord au sein de l'Union européenne, je ne parle même pas du reste du monde, le statut quo doit être maintenu, la productivité doit également être augmentée. Pour l'instant il s'agit encore d'un modèle d'agriculture extensive avec une faible productivité. Ensuite les fonds de modernisation doivent également permettre à ces pays d'atteindre les exigences en matière de qualité car nous sommes encore dans une phase de transition et toutes les mesures n'ont pas encore été déployées sur le terrain.

Ainsi l'intérêt de la Pologne n'est pas de limiter les ressources de la PAC - qui lui permettent de moderniser son agriculture - ni de libéraliser trop tôt ses échanges agricoles. À court terme, nous devons maintenir un statut quo le plus longtemps possible avec une augmentation potentielle de la branche du développement rural. En ce qui concerne l'approche à moyen et long terme, la PAC doit être maintenue telle qu'elle est actuellement, contrairement à la vision du Royaume-Uni. Mais les marchés pourront alors s'ouvrir, car la compétitivité des agriculteurs et des producteurs polonais aura déjà augmentée. Donc une libéralisation : oui, mais lente.

Pour revenir aux deux piliers de la PAC : le développement rural et ensuite les paiements directs. Le pilier du développement rural va prendre le dessus en termes budgétaire par rapport aux paiements directs. Cela signifie que des fonds supplémentaires doivent cibler les nouveaux pays membres. Si nous parlons de développement rural et de modèle de développement rural, les pays à l'Est de l'Europe sont dans une situation beau-

coup plus défavorable que les pays à l'Ouest de l'Europe. C'est la raison pour laquelle ils doivent être la cible d'un plus grand nombre de financements.

La politique agricole commune en perspectives

Marco Lion

Président de la Commission Agriculture, Chambre des députés, Italie.

La base de la politique agricole commune (PAC) peut être retrouvée dans le Traité. Un des premiers objectifs de la PAC est d'accroître la productivité agricole, afin de garantir des conditions et un niveau de vie équitables au sein de la communauté agricole, mais également des prix raisonnables pour les consommateurs. Elle s'est aussi fixée d'atteindre un niveau élevé de protection en termes de santé publique et de protection des consommateurs. Enfin, la qualité de l'environnement, à préserver et améliorer par une utilisation prudente et rationnelle des ressources naturelles, est incontestablement un autre point majeur de la PAC.

Depuis sa mise en place, un certain nombre de révisions sont intervenues, visant à créer les conditions pour le développement d'une agriculture polyvalente, durable et concurrentielle au sein de l'Union européenne. La dernière réforme de la PAC remonte à juin 2003, les décideurs y ont repensé la politique de base mais également révisé la politique de marché. En ce qui concerne l'Italie, les réformes adoptées amélioreraient considérablement l'équilibre du marché et auraient également un impact positif sur le revenu des agriculteurs, en simplifiant les procédures de paiement. Les revenus du marché de la viande bovine par exemple s'en trouveraient augmentés.

Il existe un autre aspect fondamental lié aux types de productions, notamment en ce qui concerne les productions à faible rendement mais au niveau de qualité élevé. Il s'agit bien entendu de la préservation de l'équilibre environnemental et de la biodiversité, et du maintien des terres agricoles et des paysages. Un certain nombre de menaces pèsent sur les sys-

tèmes agricoles, comme en Italie sur des exploitations familiales de petite ou moyenne taille, où l'on pratique une agriculture intensive extrêmement diversifiées. Un accès beaucoup plus généralisé au marché pénaliserait à coups sûrs ce type de productions et par extension le système italien, la concurrence aujourd'hui se faisant par le prix et non plus par la qualité. Il nous faut également prendre en compte les nouvelles procédures administratives qui ont été introduites pour pouvoir bénéficier des primes communautaires. En Italie, et cela s'applique également à d'autres pays méditerranéens, un grand nombre d'exploitations agricoles ont besoin de soutiens et d'une assistance spécialisée, notamment en ce qui concerne la gestion des paiements. Les exploitations agricoles, et le secteur tout entier, seraient alourdies par une évolution de la PAC qui impliquerait un poids bureaucratique plus important, surtout en ce qui concerne les nouveaux systèmes de paiements, les règles de transférabilité et les exigences en matière de conditionnalité (touchant plusieurs domaines et déterminantes pour l'attribution des aides). Ces potentiels coûts supplémentaires pour les agriculteurs réduiront la rentabilité, le profit, et provoqueront à terme la disparition des exploitations les plus petites. Il faut laisser le choix du type de culture aux agriculteurs et, quel qu'il soit, leur garantir un revenu.

Il est probable que le découplage génère des problèmes, que nous avons peut-être sous-estimés au moment de la réforme de 2003. Il va bien sûr favoriser les grandes exploitations agricoles en Europe de l'Est, donnant ainsi lieu à des rentes administratives associées au droit aux aides. Cela va également avoir un impact négatif en ce qui concerne le renouvellement des générations et induire une sorte de "cannibalisation" entre les différents secteurs. En effet, un entrepreneur ayant reçu des droits pourrait décider de produire des cultures qui n'ont pas encore bénéficié de ce découplage ; il sera donc en concurrence avec les producteurs qui sont spécialisés dans les mêmes cultures sans posséder les avantages des aides. Il sera peut-être également question de la création d'une sorte de mesure incitative visant à abandonner les domaines qui nécessitent énormément de main d'œuvre : par exemple la culture de l'olive dans des zones mon-

tagneuses, les cultures céréalières marginales, etc. Le coût de ces déséquilibres serait à la charge de l'Union européenne. Les répercussions négatives seraient diverses. Non seulement, le développement potentiel d'un certain nombre de zones rurales serait bloqué mais de plus, une telle mesure réduirait la cohésion sociale et influerait significativement sur la protection de l'environnement et le maintien des paysages ruraux.

Même dans le domaine de l'élevage, il est légitime d'émettre des doutes. À la suite des découplages, y aura-t-il encore suffisamment de mesures économiques incitatives pour élever, par exemple, des taureaux ou des vaches laitières ? Ces questions n'ont pas encore été abordées, alors qu'en Italie, on est d'ores et déjà confronté à des cas extrêmement difficiles d'éleveurs en situations catastrophiques car leurs primes ont été réduites. C'est une des raisons pour lesquelles nous pensons qu'il y a un véritable besoin de déployer un nouveau système d'aides. Il impliquerait un niveau d'aides fondamentales et comprendrait certains éléments liés à la nature des produits. Ainsi, le système de production des exploitations agricoles serait pleinement protégé, cela se révélerait tout particulièrement nécessaire pour les régions défavorisées.

Il devient de plus en plus difficile de garantir la polyvalence de l'agriculture étant donné les conditions internationales et les exigences en matière de production. Cela pourrait justifier à long terme des transferts financiers vers des exploitations agricoles polyvalentes notamment autour du bassin méditerranéen, dans le cadre de la PAC.

La protection internationale de l'origine géographique est de première importance. Elle tente d'éviter au mieux les contre-façons qui se révèlent désastreuses pour l'industrie agricole européenne. En ce qui concerne la conditionnalité (ensemble d'exigences réglementaires dans différents domaines), un certain nombre d'États membres n'ont pas encore pris de mesures permettant l'application du système exigé en 2000. L'Italie l'a fait et cela soulève un certain nombre de problèmes : les inspections réalisées

dans certaines exploitations ne constatent qu'une conformité partielle. Il faut bien entendu prendre en compte de manière équilibrée et cohérente les questions de conditionnalité, de bien-être des animaux et de sécurité alimentaire.

En ce qui concerne l'agriculture à des fins énergétiques, des offres pertinentes sont à envisager dans le cadre des mesures agro-environnementales. Même si les aides se limitent à 45 euros par hectare, c'est un premier pas dans la bonne direction. Il faudra néanmoins à l'avenir soutenir ce secteur de l'agriculture avec plus de moyens. L'objectif de 1,5 million d'hectares défini par le nouveau système sera difficile à atteindre. Les mesures visant le développement rural devraient être renforcées afin d'utiliser au mieux l'ensemble des fonds structurels. Pour ce faire, une réelle volonté politique est nécessaire, prenant en compte tous les systèmes d'appropriation afin d'atteindre une plus grande équité.

Concernant les secteurs de l'industrie vinicole et des fruits et légumes, des réformes se profilent au vu des propositions soumises par la Commission. Si elles sont adoptées, l'Italie, et plus particulièrement son industrie vinicole, sera en grande difficulté. Il est envisagé d'abolir un certain nombre de mesures permettant des opérations régulières dans ces secteurs. Cela provoquerait indubitablement une véritable crise, pas seulement du secteur vinicole, mais aussi de la distillation, des industries chimiques et pharmaceutiques. Ces dernières ne pourraient plus réutiliser certains matériaux organiques, alors considérés comme des déchets spéciaux. Il y aura également des conséquences dramatiques en termes de protection de l'environnement.

Les mesures envisagées par la PAC à propos des paiements et de la conditionnalité ne constituent pas une réponse satisfaisante à la question de savoir comment compenser les efforts demandés aux agriculteurs, spécialement ceux relatifs exigences de normes extrêmement élevées, en sachant que les marchés font l'objet d'une libéralisation croissante. C'est

la raison pour laquelle les craintes subsistent dans de nombreuses parties de l'Europe et notamment autour du bassin méditerranéen. Les jeunes de ces pays ont bien souvent tendance à abandonner le secteur agricole. Il est important d'envisager une politique agricole spéciale afin d'encourager les nouvelles générations à s'engager dans la voie de l'agriculture.

La compétitivité en matière agricole Constats et analyses

Stefan Tangermann

Directeur de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche, OCDE, Allemagne

Le débat sur la productivité invite à considérer les facteurs qui déterminent la compétitivité. Celle-ci apparaît comme une véritable question d'actualité dans un monde où le commerce, les économies, et même des secteurs économiques tout entiers sont de plus en plus libéralisés. Ainsi, sommes-nous toujours compétitifs ? Que devons-nous faire pour l'être davantage ?

Cette question se pose avec acuité à propos du secteur agricole européen. Pourra-t-il survivre dans un cadre commercial international élargi ? Les politiques publiques peuvent-elles permettre d'accroître la compétitivité de l'agriculture européenne ? L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) regroupe les trente économies les plus performantes de la planète, et permet à ces pays d'échanger des points de vue sur les perspectives d'avenir de l'agriculture, de la politique agricole, et en particulier sur la compétitivité de l'agriculture. Il y a là une occasion inespérée de disposer d'une vision transversale sur la question du rôle des politiques publiques en ce domaine.

Ce qui est avant tout frappant, à l'observation, c'est que malgré le degré d'industrialisation comparable de ces trente pays, le rôle de l'agriculture dans chacun d'entre eux diffère énormément. Les statistiques indiquent qu'il existe une disparité considérable entre ces pays, quant à la croissance des revenus engrangés par les agricultures et à leur niveau de rémunération au cours des vingt dernières années : dans un pays donné, les rémunérations auront décliné à hauteur de 15 %, et dans un autre pays, à l'au-

tre bout du spectre, une augmentation de 90 % aura été constatée. Ces résultats sont exprimés dans une monnaie commune, le dollar, pour pouvoir comparer les chiffres d'un pays à l'autre. Cette disparité - moins 15 % dans un pays, plus 90 % dans un autre - peut être imputée à la diminution des subventions versées par les pouvoirs publics, étant donné que l'autre variable, la croissance économique de ces pays, est demeurée importante. Il importe toujours de distinguer les revenus qui parviennent au secteur agricole sous forme de subventions, et ceux qui proviennent du marché.

Il apparaît que dans le cas des pays les plus dynamiques en matière d'agriculture, tels que la Nouvelle-Zélande, les revenus liés au marché ont augmenté de 90 %, alors qu'ils ont pu diminuer de 10 % dans les pays les moins dynamiques. Ceci reflète une forte tendance, ces vingt dernières années, à l'augmentation des rémunérations dans les pays dans lesquels le soutien des pouvoirs publics est le plus faible.

Cela pourrait être un paradoxe, surtout lorsqu'on écoute certains discours sur la nécessité de ces politiques pour une meilleure compétitivité des agriculteurs. Bon nombre de pays au sein de l'OCDE ont enterré les politiques publiques (surtout celles dites traditionnelles) pour permettre l'augmentation de la compétitivité de leurs agriculteurs. Il semble néanmoins que certains doutes persistent à ce sujet. Citons à titre d'exemple trois canaux à travers lesquels les politiques peuvent avoir une incidence sur la compétitivité en matière agricole.

Le premier canal, pouvant influencer sur la production des agriculteurs, est le soutien au prix pour les matières premières de base telles que le lait et le sucre par exemple. Il est suggéré aux agriculteurs de se spécialiser dans ces secteurs. Or, ce n'est pas là qu'on constate d'importants taux de croissance, mais dans les produits plus transformés.

Ensuite, il s'agit de ce qui concerne l'ensemble des facteurs de production

dont les agriculteurs ont besoin. La politique dite traditionnelle, en particulier celle soutenant la production, tend à faire en sorte que les prix restent élevés, de même que les paiements directs. La surface agricole entre en ligne de compte et a beaucoup d'importance dans les différents coûts. Elle en a donc peut-être aussi pour la compétitivité.

En essayant de conserver un maximum d'actifs dans le secteur agricole, les politiques publiques ralentissent ou bloquent d'éventuels changements structurels. C'est le troisième canal. Ces changements sont limités au sein de l'Union alors qu'ils sont un des facteurs les plus importants en matière de maintien de la compétitivité. Celle-ci reste donc par conséquent, un peu restreinte. Elle ne bénéficie pas de conditions idéales à son développement mais ne souffre en aucun cas des choix personnels des agriculteurs (qu'on accuse parfois à tort d'incompétence).

La conclusion, somme toute, c'est que, considérant les trente pays membres de l'OCDE, nous pouvons constater que la compétitivité s'est améliorée là où les pays ont retiré leur appareil politique de soutien des prix et de subsides liés à la production. Ils ont ainsi instauré un esprit d'entreprise dans l'industrie agricole. C'est sans doute là quelque chose que nous devrions garder à l'esprit lors de toute réflexion sur la politique agricole, à l'échelle mondiale et même européenne.

III - PAC ET COMMERCE EXTÉRIEUR ; L'IMPACT DES RÈGLES DU CYCLE DE DOHA

Les obstacles aux négociations internationales sur l'agriculture

Philippe Chalmin

*Professeur associé, directeur du Master Affaires internationales,
Université Paris-Dauphine, France*

Il semble intéressant de brosser le tableau de la situation sur les négociations de Doha, essayer de voir où nous en sommes et surtout quelles sont les perspectives de la négociation à venir. Les questions de calendrier sont totalement fondamentales entre, d'une part, le cycle de Doha, et d'autre part, la réforme de la PAC.

Le cycle de Doha

Le cycle de Doha a été lancé il y a exactement cinq ans, en novembre-décembre 2001. C'était à Doha (au Qatar), un évènement tout à fait symbolique que de tenir dans le golfe Arabo-persique une conférence lançant un cycle de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC). Pour la petite histoire, le choix de Doha était largement antérieur aux attentats du World Trade Center. C'était une des rares villes à accepter d'accueillir une conférence de l'OMC, car elle dispose d'un site suffisamment isolé et contrôlé pour éviter les manifestations et les débordements des alter-mondialistes, très actifs à Seattle et ailleurs. Le choix de Doha n'avait donc au départ aucune connotation géopolitique. Le problème se répète tous les deux ans : où va-t-on essayer de tenir une conférence plénière de l'OMC qui ne provoque pas trop de débordements ? Il est vrai que Doha, avec une politique de contrôle de l'immigration et des visas touristiques relativement dure, paraissait un relatif " safe bet ". Finalement, ce choix, deux mois

après le 11 septembre, était aussi assez symbolique. En décembre 2001, l'heure était à l'amour du prochain, la charité, la solidarité et la fraternité mondiales les plus totales. Au lancement du cycle de l'OMC, un cycle comme un autre, consistant à approfondir les travaux de l'Uruguay Round et donc à aller plus loin dans la libéralisation des échanges, on a trouvé le moyen de dire qu'il serait bon, plus altruiste, de le baptiser " le cycle de développement de Doha ". L'appellation officielle est donc le Doha Development Round. La tradition veut de nos jours que les cycles portent le nom des villes où ils sont lancés. Historiquement, ils portaient les noms de secrétaire au Commerce américains (comme le Dillon Round dans les années 1950), puis les noms des présidents américains, (on a eu les Kennedy Round). À Tokyo, au début des années 1970, le Nixon Round n'est malheureusement pas passé à la postérité (le président ayant eu les problèmes que vous savez) et on l'a appelé le Tokyo Round. En 1986, un nouveau cycle est lancé dans une station balnéaire de l'Uruguay, à Punta del Este ; l'Uruguay Round dura jusqu'en 1994 et la signature, en 1995, des accords de Marrakech.

On se retrouve en 2001 à Doha, pour le Doha Round, qui n'a aucune connotation ni signification, de quelque sorte que ce soit. On donne immédiatement au cycle de Doha une dimension très ambiguë : le cycle du développement. Il faut être clair : on peut faire beaucoup de choses avec le libre échange, mais parler de cycle de développement, c'est une véritable escroquerie intellectuelle ! Pour anecdote, à Doha, les deux autres décisions importantes qui avaient été prises étaient un accord sur les médicaments génériques (accord qui d'ailleurs, a été relativement peu respecté) et surtout l'adhésion de la Chine à l'OMC (le 11 décembre 2001). Il faut rappeler qu'en cinq ans, le PIB de la Chine a doublé. Si Doha reste dans l'Histoire, ce sera sans doute plus pour cette dernière raison que pour tout autre chose.

Ce cycle du développement a connu assez rapidement le même sort que ses prédécesseurs, c'est-à-dire la cristallisation des passions et des intérêts

des uns et des autres. C'est un cycle dont l'ampleur est beaucoup plus grande que celle de l'Uruguay et même des cycles précédents car on y traite de l'industrie, et on arrive au niveau des tarifs industriels, à des choses beaucoup plus fines comme les pics tarifaires. On a aussi traité des affaires textiles, bien entendu de l'agriculture, et aussi des services. Il faut souligner qu'une des conséquences de l'adhésion de la Chine a été l'ouverture du marché bancaire chinois aux banques étrangères. On y aborde aussi les questions de la propriété intellectuelle, donc de toute la gamme de ce qui couvre les échanges internationaux.

Je me souviens avoir écrit en 2001 que l'agriculture ne serait pas le facteur de blocage du cycle de Doha comme elle l'avait été pour le cycle de l'Uruguay. *Mea culpa*, je me suis totalement trompé, puisque, cinq ans plus tard, à tort, ou à raison, c'est bien l'agriculture qui est le point contentieux du cycle de Doha.

Le dossier agricole problématique

Il est vrai que l'agriculture est un bouc émissaire très facile. Mais il faut bien convenir que sur les autres chapitres du cycle de Doha, les avancées ne sont pas extraordinaires ; que ce soient en termes de propriété intellectuelle, de services ou de pic tarifaire... Personne ne lâche rien, parce que chacun sait qu'il existe un dossier bloqué, qui est aussi un dossier de blocage, le dossier agricole. Une nouveauté fondamentale dans ce dossier agricole mérite d'être soulignée. Traditionnellement, cela avait été le cas en particulier de l'Uruguay Round, les débats étaient largement américano-européens, et bien souvent d'ailleurs franco-américains. Ils traduisaient l'incompréhension de deux systèmes de politique agricole radicalement différents, quasiment aussi coûteux l'un que l'autre, mais l'un garantissant les marchés, l'autre les revenus. Somme toute, c'était essentiellement autour de cette polarisation européo-américaine que le cycle de l'Uruguay en particulier avait pris quatre ou cinq années de retard. À

Doha, nouveauté, et nouveauté de taille : un troisième joueur est apparu. Il ne fut pas celui auquel on s'attendait, à savoir une coalition des pays non-subsidiateurs à l'exportation. Ceux-ci ont été largement mis de côté par une coalition montée essentiellement autour du Brésil, qui a par ailleurs beaucoup pesé sur la conférence de Cancun en 2003 : le G20.

Alors, qu'est-ce que le G20 ? Il s'agit en fait d'une alliance politique prônant l'affirmation des grands pays émergents. Ceux-ci ont toutefois peu d'intérêts communs si ce n'est, pour beaucoup d'entre eux, d'essayer de limiter autant que possible les avancées du libre échange, donc les avancées du cycle de Doha. Au sein du G20, le Brésil est le pays moteur ; nous connaissons ses intérêts propres : c'est le plus grand agro-exportateur de la planète. Il vise donc logiquement une large ouverture des marchés agro-alimentaires européens. Mais le G20 comprend aussi la Chine, peu intéressée par le débat agricole, qui cherche surtout à atténuer au maximum toutes les concessions qu'elle peut faire dans le cadre de son adhésion à l'OMC. Elle maintient ses murailles douanières, conserve un protectionnisme relativement élevé dans nombre de domaines, et n'est pas très exemplaire en matière de propriété intellectuelle. On y trouve aussi l'Inde, qui suit à peu près la même politique, plus marquée encore en termes de protectionnisme agricole. Puis, s'ajoutent un certain nombre d'autres pays, soit des exportateurs, soit des pays émergents.

Ce G20 a largement pris la vedette dans les négociations à partir de Cancun et jusqu'à Genève, en 2006, avec une certaine tendance à faire monter les enchères et à mettre au banc des accusés, tant l'Europe, c'en devient une habitude, que les États-Unis. Les États-Unis et Europe ont pensé qu'il était imaginable de faire front commun dans les négociations. En la matière, les Américains s'en sont bien mieux sortis que nous. Ils ont finalement réussi, par une caractéristique assez classique dans la diplomatie américaine qu'est le double langage : " *Do what I say and not what I do* ", à séduire un petit peu le camp des modernistes par des propositions qu'ils savaient parfaitement impossibles à tenir. Il en a découlé une véri-

table situation de blocage au mois de juillet dernier.

L'Europe avait fait sa réforme de la PAC en 2003, elle semblait donc être relativement en avance sur un certain nombre de dossiers. Il est vrai qu'elle n'a aucun problème en matière d'aide directe, ni en matière de subventions aux exportations (puisqu'elle a officiellement annoncé qu'elle renonçait aux restitutions). Elle est tout de même confrontée à quelques difficultés en matière d'accès au marché. Dans ce domaine, l'Europe semble avoir déjà fait un certain nombre de concessions. Cependant, ses propositions se sont révélées insuffisantes face à un certain jusqu'au-boutisme des États-Unis et du G20. Tout cela a donc abouti au blocage de juillet dernier à Genève. Pascal Lamy, directeur général de l'OMC, a été obligé de jeter l'éponge et de dire " on arrête ". Arrêter pour essayer de reprendre, c'est ce qui risque de se passer en janvier prochain.

Les obstacles du calendrier

Ceci étant, nous sommes là dans un calendrier que nous ne maîtrisons plus totalement et qui devient essentiellement un calendrier américain. Les États-Unis sont, on le sait, une très grande démocratie, c'est-à-dire que le Congrès y détient un véritable pouvoir par rapport à l'exécutif. Lorsque la Maison Blanche part en négociations internationales, elle demande au Congrès de lui donner un pouvoir de négociation : la Trade Promotion Authority (TPA). Autrefois on l'appelait le Fast Track, " la voie rapide " car, par cette autorisation, le Congrès s'engage à renoncer à tout droit d'amendement, lorsqu'il aura ratifié l'accord préalablement négocié par la Maison Blanche. En résumé : la Maison Blanche négocie un accord, le Congrès l'accepte ou le refuse, mais n'a pas le droit de l'amender. L'octroi de la Trade Promotion Authority donne lieu à un véritable bras de fer entre le Congrès et la Maison Blanche. Il faut se souvenir qu'en des temps antérieurs, le président Wilson avait signé le traité de Versailles, mais celui-ci n'avait jamais été ratifié par le Congrès. C'est

pour éviter ce genre de situation qu'avant de partir en négociation, la Maison Blanche demande une autorisation de négocier. Celle dont dispose l'administration actuelle vient à échéance en juin prochain. Cela signifie que tout accord, pour être ratifié, devra se trouver dans le pipeline du Congrès au plus tard aux alentours du mois de mars. Ainsi, si l'on voulait que le cycle de Doha puisse se conclure, il faudrait que l'on arrive d'une manière ou d'une autre à un accord d'intention, qui puisse être pratiquement verrouillé, pour le mois de février prochain. Autrement, l'administration devra revenir devant le Congrès pour lui redemander un Trade Promotion Authority.

Il n'a échappé à personne que les démocrates ont récemment remporté le Congrès. Ceux-ci sont tout sauf des free-traders. Ils sont même, par certains aspects, probablement plus conservateurs que la moyenne, notamment en matière agricole. C'est le cas du sénateur Tom Harkin, nouveau président de la commission Agriculture au Sénat, ou du nouveau président de la commission Agriculture à la Chambre, Collin Peterson, élu de la Red River Valley (Lieu de la betterave et du sucre américain). Si aucun accord du cycle du Doha n'est trouvé d'ici janvier-février (ce qui est fort probable), il y a de fortes chances que le gouvernement américain doive abandonner les négociations, ou être obligé de redemander un droit de négociation. À un an et demi des élections présidentielles, les démocrates dominant le Congrès, la Maison Blanche ne va pas autoriser le démarrage d'un débat sur le protectionnisme au sens large, d'autant que les États-Unis sont confrontés aux mêmes problèmes que l'Europe en termes de délocalisations, de pertes d'emplois industriels, etc. Il est donc fort probable que pendant deux ans au moins, le gouvernement américain n'ait pas de droit de négociation. Cela reporterait les choses au début de la prochaine mandature (début 2009), quand le futur président reviendra devant le Congrès pour demander son autorisation de négociation.

Cela signifie, compte tenu de l'échéance ratée en 2006, qu'il y a de fortes chances que le cycle de Doha ne se termine guère avant 2009-2010, peut-

être plus rationnellement aux alentours de 2011. Cela peut paraître très long, mais le cycle de l'Uruguay, démarré en 1986 ne s'était terminé en réalité qu'en 1995 à la Conférence de Marrakech. Il n'y aurait donc rien de choquant à ce que le cycle de Doha se prolonge jusqu'en 2011 ou 2012.

C'est un élément à prendre en compte. Car si les hypothèses européennes se révèlent justes, c'est-à-dire si l'examen à mi-parcours, le bilan de santé qui nous est promis en 2008, se transforme en une véritable réforme de la PAC, celle-ci se fera sans qu'il existe d'accord au niveau de Doha. Nous serions alors dans une situation ambiguë qui pourrait éventuellement conduire à la remise en cause de la justification et la licéité d'un certain nombre des mesures communautaires. Cela nous donnerait quand même un certain espace de liberté pour essayer d'inventer une nouvelle politique agricole européenne. Une politique qui ne soit pas simplement un plaisir de bureaucrate, mettant des aides dans des boîtes vertes, oranges, bleues, tout l'arc-en-ciel peut y passer, mais une véritable politique agricole qui satisfasse aux besoins, à la fois des européens, mais aussi des agriculteurs européens.

La PAC et ses retombées sur les pays en développement

Gonzalo Fanjul Suarez

*Directeur des recherches,
Intermon Oxfam (ONG), Espagne*

Pour les franges les plus pauvres des populations, la survie dépend en partie de l'agriculture. C'est une des raisons pour laquelle il est aujourd'hui légitime de parler de " cycle de développement ". Une réforme de l'agriculture est essentielle pour éviter le plus possible les pratiques de dumping. Il faut également envisager des mesures politiques pour protéger les agriculteurs les plus vulnérables et leur garantir l'accès au marché. Lors de la Conférence ministérielle de l'OMC à Hong-Kong en décembre 2005, on attendait que de grandes orientations soient fixées, ou du moins ébauchées, concernant ces domaines. Il n'en fut rien.

À nos yeux, l'Union européenne est responsable de cet échec. Bien sûr, le blocage constaté lors de cette conférence résulte de la complexité du dossier sur l'agriculture. Mais, il faut souligner qu'au cours de ces cinq dernières années, la position de l'Union européenne a été orientée, " piratée ", par les grands pays exportateurs de l'Union. Il y a trois explications à cela : les difficultés de l'Europe à réformer la PAC (ce processus n'ayant abouti qu'en 2003), l'échec de Cancun, et le fait que l'Union a conservé une approche défensive sur la question de l'accès au marché. Ce sont là les raisons de la paralysie du processus. L'Union européenne et les États-Unis semblent jouer sur plusieurs tableaux. Essaie-t-on vraiment de défendre la polyvalence de l'agriculture ? Pourquoi alors ne pas appuyer les pays les plus pauvres qui ont bien évidemment le droit de défendre leurs agriculteurs les plus vulnérables ? Il faudrait également examiner la question des secteurs industriels et de services.

Le retard pris dans les négociations n'est pas sans conséquence. Le Congrès américain va probablement avoir carte blanche pour préparer un autre projet de loi sur tous ces débats, ceux-là mêmes qui animent l'OMC. Certes, par le passé, les États-Unis ont reculé sur ces questions. Mais il ne faut toutefois pas baisser les bras, car il existe des possibilités de remettre en marche le cycle de développement de Doha, de trouver enfin un bon leadership qui jusqu'à présent fait défaut. Sur ce point, on pourrait suggérer que l'Union européenne joue ce rôle de leadership. Il s'agirait tout d'abord d'accepter de se rasseoir à la table de négociations avec une véritable proposition en matière d'agriculture. Cela signifierait qu'il faudrait réellement prendre en compte les concessions qui ont d'ores et déjà été introduites dans le processus : l'élimination des subventions à l'exportation pour 2014 par exemple, qui a déjà fait l'objet d'un accord. Il faudrait aussi conserver les mécanismes de sauvegarde spécifiques s'appliquant notamment aux pays les moins développés qui se doivent de protéger au mieux leurs agriculteurs les plus pauvres. Ces mesures leur sont essentielles.

L'idéal serait que l'Union européenne aille encore plus loin, notamment en terme d'accès au marché. Mais le plus important reste tout de même de trouver une solution efficace au dumping car nous savons bien que ces pratiques ne cessent de se multiplier. L'Union européenne et les Américains continueront à payer des millions de dollars à leurs agriculteurs pour que ces derniers soient compétitifs. Nous avons observé par le passé ces mécanismes de paiement découplé, y compris concernant l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Il y a là un besoin de réévaluer les problèmes liés à la boîte bleue, et également reconsidérer modalités des paiements liés à la boîte verte¹.

1. Le système des boîtes est un mode de classification des subventions agricoles en fonction de leur impact sur le marché mondial. Selon l'importance des effets de distorsion provoqués, la couleur de la boîte change. L'OMC range dans la boîte verte les mesures dont les effets sur les échanges sont nuls ou minimes, et dans la boîte bleue celles qui impliquent peu de distorsions et qui sont donc tolérées. Les mesures de la boîte orange sont en revanche considérées comme faussant le jeu de la concurrence sur les marchés mondiaux, elles sont donc à éviter.

Il y aurait un deuxième domaine dans lequel l'Union européenne pourrait prendre le leadership. Un certain nombre d'opportunités s'esquissent en prévision des révisions de 2008 et 2013. Il est désormais nécessaire d'aligner toute politique agricole avec les intérêts publics. Il semble que l'on doive en passer par une réforme radicale complètement différente des mesures prises jusqu'à aujourd'hui. La PAC doit être alignée avec les intérêts publics à l'échelon européen. Dans un pays comme l'Espagne, 35 000 exploitations ont disparu tous les ans en moyenne au cours des cinq dernières années. Ce qui vaut pour l'Espagne vaut également pour d'autres pays. La disparition d'un certain nombre d'exploitations s'avère particulièrement dramatique dans beaucoup de régions d'Europe.

Les principaux problèmes sont donc liés à la production, et ne concernent pas les agriculteurs en eux-même. Il faut trouver un moyen de résoudre ces problèmes, tout en maintenant les objectifs fixés. Cela suppose un mécanisme de subventions équitable et transparent. Ce n'est pas le cas pour l'instant : l'actuel mécanisme de subventions est en pleine régression, extrêmement opaque et peu équitable. Par ailleurs, il est nécessaire de mettre l'accent sur le deuxième pilier de la PAC, et les conditions environnementales et sociales doivent davantage être prises en compte.

Il faut combattre la combinaison d'inerties politiques des divers gouvernements. L'immobilisme vient aussi des intérêts des grands propriétaires terriens et des grandes corporations multinationales qui ont eu une influence non négligeable sur la PAC telle qu'on la voit actuellement.

Si rien ne bouge, tout le monde y perdra. D'abord, les pays les moins développés bien entendu. En Afrique subsaharienne, la grande majorité de la population dépend de l'agriculture. Lutter contre la paupérisation dans ces pays doit être une priorité. Mais il n'y a aucune chance d'atteindre les objectifs du millénaire sans opérer de réforme radicale. Le risque majeur est de miner des systèmes qui sont nécessaires à la régénération et la promotion d'accords régionaux. Il a été démontré récemment que huit

secteurs sont extrêmement vulnérables au sein de l'Union Européenne, notamment l'industrie sucrière. L'Europe ne doit pas attendre que les choses se passent. Des mesures nouvelles doivent être prises aujourd'hui, pour éviter que certains pays ne soient acculés. Cette situation sera également négative pour les sociétés européennes. Une politique agricole commune est nécessaire mais l'importante question des dépenses est probablement artificielle. Il ne s'agit pas de remettre en cause les subventions mais de réfléchir à une nouvelle manière de les distribuer (comment, selon quels critères, et à qui). Il faut aussi les penser et les inscrire en lien avec le développement durable. Les agriculteurs doivent être soutenus et pas forcément mis en concurrence les uns avec les autres.

À mes yeux et bien que ce ne soit peut-être pas très populaire, la France (comme l'Espagne) fait plus partie du problème que de la solution. Le leadership sur la politique agricole doit changer au sein de l'Union européenne, afin que les pays dans lesquels le secteur rural tient une grande place (la France, l'Espagne...) n'entravent plus le déroulement des négociations. L'accent doit être mis sur la durabilité, le long terme, avec un système de protection à long terme pour l'agriculture, sur la transparence du système de subventions à l'échelon européen. Sur ce dernier point, la France est à l'origine des retards. L'attribution des subventions constitue un véritable problème. Il serait urgent de relancer les discussions sur la PAC, afin d'organiser un débat éclairé en 2008.

Pour de meilleures négociations internationales en matière agricole

Contexte et prise en compte des spécificités du secteur

Michel Fosseprez

Membre fondateur du Mouvement pour l'organisation mondiale des agriculteurs (MOMA), président de l'Union in vivo, Union de coopératives agricoles, France

Michel Fosseprez intervient au titre du MOMA, mis en place depuis quelque mois à l'initiative de quelques présidents de coopératives amis. Il est aussi agriculteur, président de coopérative et président de l'Union des coopératives nationales In Vivo. Il nous livre un point de vu plus économique que théorique. Il a participé à la dernière conférence de Hong-Kong avec la délégation professionnelle.

Le contexte de Doha

Tout d'abord, rappelons que le cycle de Doha s'inscrit dans un contexte particulier, celui de l'entrée récente de l'agriculture dans les négociations internationales. Ensuite, il nous faut avoir conscience que celui-ci, tel qu'il est aujourd'hui, est relativement différent de ce qu'il était initialement. À Doha, et dans l'ensemble des négociations internationales, quelques grands pôles se chamaillent. Il y a d'une part les Américains qui ont globalement une très forte ambition agricole, possédant des outils peu lisibles, mais extrêmement efficaces et réactifs. D'autre part, il y a l'Europe, très lisible, très condamnée, mais qui dispose encore de quelques soutiens. Elle occupe le rang de premier importateur mais est néanmoins loin d'être indépendante, en termes de protéines par exemple. Les acteurs des négociations sont aussi les pays en développement, notam-

ment en Asie - le développement économique y est considérable mais les agriculteurs sont un peu en reste. Et enfin, participent des pays, notamment des pays d'Afrique, où il n'y a ni développement économique, ni développement agricole ; on est même parfois dans des situations d'appauvrissement des agriculteurs.

Doha a débuté dans un contexte de prolongation de ces négociations, à un moment où les cours mondiaux étaient relativement bas. L'argument principal était évidemment de condamner les États ou les continents qui aidaient leurs agricultures, et plus globalement de condamner les soutiens. Aujourd'hui, et ce depuis quelques mois, on assiste à une baisse des stocks mondiaux. Actuellement, dans les ventes export en France, In Vivo est quasiment le premier exportateur. Nous vendons sur l'Inde, sur l'Afrique noire, nous avons des contacts avec des pays comme l'Algérie qui veulent trouver des partenariats. Les pays structurellement importateurs constatent l'explosion des cours mondiaux et doivent penser aux conséquences que cela pourrait avoir sur leur équilibre propre ; ils ont besoin d'alimenter leurs populations. Les cours mondiaux ont considérablement évolué d'une campagne à l'autre, une évolution de 65 %. Certains pays libéraux empêchent leurs agriculteurs d'exporter et de bénéficier de cette hausse. On pense au Brésil ou même à l'Australie qui, paraît-il, pour cause de sécheresse notamment, freinerait aussi un peu ses exportations. Un pays libéral devrait logiquement l'être jusqu'au bout, en laissant ses agriculteurs exporter, surtout dans des situations où les pays pauvres continuent de souffrir de la faim et où les pays en développement voient leur agriculture exclue du processus.

Au total, un milliard d'hommes vivent avec moins d'un dollar par jour. Le programme des Nations unies au développement constate aujourd'hui que 900 millions d'habitants sont plutôt en recul par rapport aux objectifs fixés et que 500 millions d'habitants souffrent de la faim, particulièrement en Afrique subsaharienne, Asie du Sud-Est et Asie orientale, où la situation s'aggrave. Et enfin, 2,6 milliards d'habitants sur terre vivent sans eau, que

ce soit dans les bidonvilles ou dans les zones rurales. On ne peut donc pas considérer que ce soit un bilan très brillant.

Pourquoi en est-on arrivé là ?

Après vingt ans de négociations sur les enjeux agricoles, on constate une très grande méconnaissance des spécificités de l'agriculture. Spécificités qu'il faudrait re-préciser.

Le premier point sur lequel insister est la longueur du cycle de production. Disons que lorsque l'on sème un grain de blé aujourd'hui, on ne peut pas prévoir quel sera l'état du marché et de l'équilibre entre l'offre et la demande un an et demi plus tard. Deuxième point, structurel celui-là : dans l'agriculture, on travaille dans le monde du vivant. Et le monde du vivant a ses aléas, climatiques notamment. On ne peut donc logiquement pas organiser de corrélation solide entre l'offre et la demande. Le troisième point, qui a souvent été mis en place dans les modèles, est qu'il n'y a aucune élasticité de la demande au gré de l'évolution du pouvoir d'achat. En d'autres termes, si le pouvoir d'achat augmente dans les pays développés, ce n'est pas pour autant que les gens vont manger deux fois plus. Si un certain nombre de données sont valables dans le registre économique en général, elles ne le sont pas dans le monde agricole, compte tenu de ses spécificités. L'agriculture est, de plus, une industrie hautement capitalistique et non délocalisable. On peut délocaliser des usines navales, des usines de textile, mais pas forcément la production du coton !

Il faut être extrêmement prudent quand on parle d'agriculture. Et retenir ce problème : comment un agriculteur pourrait-il entreprendre, alors qu'il est incapable de prévoir le prix de vente de ses récoltes dans douze, dix-huit, ou vingt-quatre mois ? D'autres inconnues s'ajoutent à cela : la quantité de la récolte, et la qualité. Le grain d'orge semé contiendra-t-il dix ou douze protéines ? À douze, la récolte passe en fourragère ; on est là véritablement sur des spécificités, inhérentes au métier d'agriculteur, et qui ne

sont pas près de changer.

Une fois ces constats posés, on peut se demander : pourquoi et comment est-on arrivé à une explosion subite des cours mondiaux ? Nous-mêmes, exportateurs, alarmions un peu tout le monde depuis 1998 en disant qu'un jour ou l'autre le déséquilibre serait là. On pourrait rejeter la responsabilité sur nos politiques mais, plus sérieusement, il faut avoir conscience que la plupart des modèles économiques qui leur ont servi à prendre des décisions n'étaient pas fiables, pour un certain nombre de raisons.

Les modèles de la banque mondiale, le FAPRI (Food and Agricultural Policy Research Institute) ou les modèles de l'OCDE, tablaient tous sur la libéralisation, tout en pensant qu'un développement inhérent en découlerait forcément. Des chiffres avaient même été avancés puisqu'il y a seulement un an, on annonçait un gain potentiel de 340 milliards de dollars pour l'ensemble du domaine agricole. Quelques mois plus tard, ce chiffre était tombé à 25 milliards, ce qui est très faible au regard du PIB de l'ensemble de la planète.

Pourquoi ces modèles se sont totalement trompés ? Ils ne prenaient tout simplement pas en compte les phénomènes structurels liés à l'agriculture (comme la non-élasticité de la demande par rapport au prix) et considéraient le secteur agricole comme complètement indépendant de son environnement. Il ne l'est évidemment pas. On le constate entre autres avec le coût des transports et les problèmes actuels de fret en Europe (exportation problématique du maïs hongrois). Les contraintes environnementales n'étaient pas prises en compte par les modèles, qu'il s'agisse de la protection de l'environnement ou de la santé végétale. Et enfin, les taux de change n'étaient pas intégrés. A cela s'ajoute le fait que l'agriculture n'est en aucun cas délocalisable. Tous ces modèles sont bâtis autour d'un consommateur représentatif ; mais celui-ci peut-il exister au monde ? La réponse est non, bien sûr. Car les besoins respectifs de l'Asie, de l'Afrique ou de nos pays développés, sont bien loin de se ressembler. Cette distinc-

tion riche-pauvre n'était pas établie sur ces aspects-là. Le chômage n'est pas non plus pris en compte.

Un certain nombre d'éléments macro-économiques hors de l'agriculture doivent nous inciter à organiser la réflexion. Au sein du MOMA, sans être conservateur ou protectionniste, on part du principe que les spécificités du secteur agricole rendent nécessaire un minimum de régulations. Nous avons pour objectif de nous développer au niveau international. Nous avons d'ailleurs déjà rencontré certains responsables africains et devons nous rendre aux États-Unis au printemps. C'est donc un mouvement qui a pour vocation de s'étendre et d'essayer de construire un modèle qui prenne en compte ces effets " oubliés " évoqués précédemment. Avec la conviction que les décisions politiques seront plus convergentes si elles s'appuient sur des bases justes.

Nourrir les hommes, repenser les politiques agricoles

Hervé Gaymard

*Ancien ministre de l'Agriculture,
vice-président du Conseil général de Savoie, France*

Il ne faut pas aborder les questions agricoles et d'échange international de produits agricoles comme un jeu de rôle. Apparemment techniques, extrêmement compliquées (avec des sigles, des concepts et des mots de la tribu que les spécialistes adorent partager entre eux), elles sont en réalité extrêmement politiques, idéologiques, voire empreintes de religiosité. Elles sont aussi révélatrices des racines d'un pays, elles se traitent souvent avec passion. Qui dit passion dit parfois déraison.

À la lecture, par exemple, des déclarations de Richard Cobden (économiste et homme politique britannique radical et libéral) au milieu du XIXe siècle, on a l'impression que la question du libre-échange fait intrinsèquement partie de la religion, et que l'on retrouve souvent une certaine dimension morale, voire moralisatrice, dans les débats. Une dimension qui est d'ailleurs complètement hors de propos puisqu'il s'agit d'un sujet pour lequel il y a des vérités objectives et où chacun, fort légitimement, défend les intérêts qu'il souhaite défendre. Sans traiter de morale ni de grands principes, nous tenterons ici simplement de proposer cinq axes de réflexions.

Mais avant cela, je voudrais dire pourquoi je ne veux pas rentrer dans ce jeu de rôle. Il est extrêmement facile de diaboliser un tel : les États-Unis, l'Europe et d'autres, par des clichés. En ce qui concerne l'Europe, on entend dire : " Regardez, ces méchants qui dépensent 40 % de leur budget pour l'agriculture ". En réalité, cela représente moins d'1 % des dépen-

ses budgétaires totales des budgets de l'Union européenne. Il est normal que l'agriculture soit aussi importante dans le budget de l'Union puisque tous les budgets ne sont pas communautarisés. Pour être honnête dans les comparaisons chiffrées, il faut rapporter les dépenses agricoles à l'ensemble des dépenses publiques européennes. Force est de constater qu'on ne parle finalement pas de 40 % mais de moins d'1 %. L'autre reproche courant est que " l'Europe est une forteresse ", extrêmement protectionniste. Il semble pourtant évident que c'est l'espace au monde qui est le plus xénophile, y compris en matière agricole, puisqu'il est celui qui importe le plus de produits agricoles. Evidemment, on peut également faire des procès aux États-Unis. C'est d'ailleurs relativement moins souvent le cas, curieusement, qu'à l'encontre de l'Union européenne. On pourrait dire aussi à nos amis brésiliens que ce n'est pas plus Washington que Bruxelles, ou que Genève d'ailleurs, qui sont responsables de l'existence de paysans sans terre au Brésil. Après tout, ce grand pays est indépendant depuis deux siècles, s'il avait voulu résoudre son problème de paysans sans terre, il aurait pu sans problème dissoudre les latifundias, grandes comme la moitié d'un département français, pour donner de la terre à tout le monde. Il serait possible de multiplier à l'infini les considérations de ce type.

Il est donc souhaitable de sortir des anathèmes, des caricatures. Parce que sur ces sujets, depuis quinze ans, depuis le cycle d'Uruguay, on est sur de la " propagande " extrêmement bien montée, avec des mots d'ordre et des slogans très efficaces. Or, un mensonge, quand il est répété avec talent, devient une vérité. J'en fis l'expérience en tant que ministre de l'Agriculture, à l'Organisation mondiale du commerce (OMC), à Bruxelles, et devant les médias internationaux. Nous autres, Européens en particulier, n'avons pas pris la question de la communication et de l'argu-

mentation à bras-le-corps. C'est pourquoi nous " ramons " depuis tant d'années. Je souhaiterais donc faire cinq grandes remarques. Sans naïveté, il est peut-être temps de sortir des boîtes bleues, vertes, oranges¹, des pics tarifaires etc., pour essayer de poser un certain nombre de questions.

Le libre-échange : une théorie à réactualiser ?

Il ne faut pas forcément être économiste pour savoir que la théorie contemporaine du libre-échange a été élaborée au XIXe siècle dans un pays particulier : la Grande-Bretagne de l'époque. La question que l'on doit donc logiquement se poser est : est-ce que la théorie de l'avantage comparatif, apparaissant aujourd'hui comme une religion, un dogme absolument intangible, est adaptée au monde actuel ? Cette question est curieusement rarement posée. Il y a deux ans est paru dans une revue économique américaine un article extrêmement intéressant de Paul A. Samuelson (économiste américain), sans doute a-t-il été traduit en français depuis. Cet article examine les relations commerciales entre les États-Unis et la Chine. On en a malheureusement relativement peu parlé. Il est assez frappant de constater que lorsqu'on entre dans ces débats, on a souvent l'impression que certains secteurs de l'économie seraient intrinsèquement supérieurs aux autres. Que les services seraient intrinsèquement supérieurs à l'industrie, qui elle-même serait intrinsèquement supérieure à l'agriculture. Il est vrai que les Anglais du XIXe siècle sacrifiaient l'agriculture pour développer l'industrie, ce qui était peut-être de leur point de vue une attitude tout à fait intéressante. Cependant, il n'est pas forcément dans l'intérêt de l'Europe d'aujourd'hui d'envisager de sacrifier son agriculture, son industrie, pour devenir uniquement un continent de services, de musées et de " bonne bouffe ". Pour déguster des bons vins et des fromages, encore faut-il pouvoir les produire !

C'est donc pour ces raisons que la question de la théorie de l'avantage

comparatif mérite vraiment d'être posée, de manière extrêmement sereine et non polémique. En tant qu'homme politique, on ne peut se satisfaire d'un pseudo débat, souvent caricatural, entre le Financial Times (quotidien économique et financier britannique) et José Bové. En gros, on aurait le choix entre l'un ou l'autre. Personnellement, je ne me satisfais ni de l'un, ni de l'autre. Actuellement, dans la mondialisation telle qu'elle évolue, il faut vraiment que les hommes de bonne volonté se mettent autour de la table et puissent définir ensemble ce que serait une théorie raisonnée de l'échange international d'aujourd'hui. La théorie de l'avantage comparatif, tel qu'on l'entend généralement en tout cas, ne me paraît plus adaptée au monde actuel. Car tous les facteurs qui concourent aux échanges ne sont plus pondérables de la même façon qu'au XIXe siècle. À tenir de tels propos, beaucoup doivent penser que je suis un rêveur, un idéaliste, et que de toute manière, comme disent les marxistes, les superstructures sont trop lourdes et ça continuera comme ça. Malgré tout, cette question doit quand même être posée.

La gouvernance mondiale : quelle place pour l'OMC ?

Cette deuxième considération vient immédiatement dans le prolongement de la première, il s'agit de la question de la gouvernance mondiale aujourd'hui. Considérer que l'OMC est l'enceinte universelle où seraient traitées toutes les questions liées à la mondialisation, au développement et au cycle de Doha, serait de l'escroquerie intellectuelle. En effet, à l'OMC, par définition, et c'est dans les statuts, on ne traite que du commerce. Le commerce n'est pas rien, mais il n'est pas tout non plus. Il faudrait aussi aborder les questions d'environnement, des conditions de travail, et du coût des transports (d'ailleurs un sujet dont on ne parle jamais). Le coût du transport international aujourd'hui, et notamment du fret, est-il " honnête " au vu des dommages causés à l'environnement. De plus, il n'existe pas d'enceinte globale. Il n'existe que peu de liens entre les sujets traités à l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agricul-

1. Le système des boîtes est un mode de classification des subventions agricoles en fonction de leur impact sur le marché mondial.

ture (Food and Agriculture Organization of the United Nations : FAO), à la conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (CNUCED), à l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) même, et dans toutes ces organisations internationales qui produisent en général des rapports d'excellente qualité. Tout ceci n'est pas relié, n'est pas mis en cohérence. C'est pourquoi en réalité il y a autant d'incompréhensions, autant de manifestations et autant de " diabolisation " de l'OMC. C'est une articulation des politiques environnementale, sanitaire, alimentaire et commerciale dont nous avons besoin.

Il ne faut pas voir l'OMC comme le Nirvana qui va tout résoudre, ni comme le grand Satan qui veut la mort du " petit cheval ". C'est en fait un outil, effectif, relatif et contingent, qui s'occupe du commerce. En matière agricole, le commerce est un élément important mais il n'est pas tout. On sait bien que l'on est sur des marchés d'excédent en réalité, et que l'immense majorité de la production agricole mondiale ne fait pas l'objet d'échanges. Et ce n'est pas parce qu'on les interdit, c'est parce que intrinsèquement, la plupart des produits agricoles voyagent peu. En revanche, pour quelques grandes marchandises, s'opère évidemment un échange international. C'est ici qu'on retrouve toute la problématique du prix mondial tel qu'on l'apprécie aujourd'hui, qui à mon avis gagnerait aussi à être revisité.

Les questions de développement

Abordons maintenant une spécificité de la question du développement en matière agricole, sans céder aux idées reçues. Ce n'est pas l'ultra libéralisation, c'est-à-dire la conjonction des règles de l'OMC et du consensus de Washington, qui va régler les questions de la pauvreté, notamment la pauvreté agricole dans les pays africains ou asiatiques qui ont encore de graves difficultés alimentaires. En tant qu'Européen, il faut s'enorgueillir que notre continent ait mis en place des préférences commerciales pour les

pays africains depuis le milieu des années 1960. Certains pensent que les préférences commerciales ne sont pas une solution pour les pauvres. À mon avis, il est plus juste de penser qu'au contraire, pour bon nombre d'entre eux, les préférences commerciales, les initiatives des Conventions de Yaoundé et de Lomé (" tout sauf les armes ") ont amené des avancées importantes. L'érosion des préférences tarifaires à laquelle on a assisté ces dernières décennies n'est pas une bonne chose pour les pays pauvres. De même, je pense que pour un certain nombre de pays africains notamment, un certain niveau de protection en matière agricole est absolument indispensable pour maintenir l'agriculture vivrière.

Nourrir le monde

Puisque l'on se rend compte que ces questions ne sont débattues que de manière parcellaire, et souvent lors de dialogues de sourds dans lesquels les slogans fusent, les grands de ce monde s'honoreraient à prendre à bras-le-corps la question de la nourriture de l'humanité. Comment nourrit-on les hommes ? À ce sujet, il existe un excellent ouvrage de l'agronome Michel Griffon : *Nourrir la Planète*².

Il fait ainsi le point sur cette question capitale de manière extrêmement méthodique, en faisant preuve d'une réelle honnêteté intellectuelle, ce qui est assez rare pour être souligné. Comme en ce qui concernait les questions d'environnement il y a quinze ans dans le processus de Rio, on semble aujourd'hui avoir dépassé les conférences classiques des Nations unies pour s'occuper vraiment de certains aspects de la question environnementale internationale. En matière d'alimentation et d'agriculture, il serait fort utile de créer un " groupe Ad-Hoc " au plus haut niveau de l'échelle internationale. Composé d'experts, il serait chargé d'étudier, aujourd'hui et maintenant, la question de la nourriture de l'humanité.

Il est frappant de constater que dans tous les débats auxquels on assiste,

2. Michel Griffon, *Nourrir la planète*, Paris, Éd. Odile Jacob, 2006, 464 p.

dans tous les papiers qu'on lit, il règne une sorte de malthusianisme implicite. En Europe notamment, on garde en mémoire les images des stocks de beurre, de congelés et des carcasses de viande, fréquentes pendant les années 1980. Beaucoup sont restés sur ces images, même si elles ne s'appliquent plus du tout à l'Europe d'aujourd'hui. La situation a bien changée depuis la fin des années 1980 et le début des années 1990. Implicitement, on a l'impression qu'on produit trop de biens agricoles dans le monde. Chacun sait pourtant que ce n'est pas le cas. En plus des problèmes de marges et de régulations (qu'il faut parfois modifier d'ailleurs), il apparaît nécessaire de se pencher sur la question des quantités. Comment nourrir une population de 9 milliards d'habitants en 2050 ? Comment réduire de moitié les pauvres et les sous-alimentés entre 1990 et 2015 (enjeux du Millénaire), comment répondre à l'évolution du système alimentaire qui tend vers davantage de consommation de viande au niveau mondial ? Je voudrais que le fond de ces questions soit traité.

Et l'Europe dans tout ça ?

Nous sommes complètement connectés à la question du volet agricole et des négociations de l'OMC ; d'où l'intérêt d'un exercice de perspectives sur la suite possible des cycles de négociation à l'OMC et le futur de la réforme de la politique agricole commune (PAC). Les choses sont d'ailleurs loin d'être aussi simples et mécaniques qu'on ne le pense parfois. La PAC est aujourd'hui très clairement à bout de souffle, il faut dire les choses telles qu'elles sont. Au milieu des années 1960, c'était un modèle cohérent pour un certain nombre de productions, d'ailleurs pas pour toutes. Ensuite, la grande réforme de 1992 a schématiquement remplacé les soutiens par les prix, un soutien direct aux agriculteurs. Une nouvelle réforme est en train de se mettre en œuvre : on passe de subventions couplées à la production (en tout cas en France) à des subventions partiellement découplées. Aujourd'hui, la politique agricole européenne n'est plus lisible, ce n'est pas un scoop, puisqu'il s'agit en réalité d'un rapetassage

progressif d'un modèle qui à l'origine avait sa cohérence, ce qui n'est plus guère le cas.

Désormais, il faut préparer l'avenir, l'avenir de notre agriculture et de nos agriculteurs. Et l'avenir arrive vite, puisque c'est le début de la prochaine décennie 2012. Nos gouvernants seraient donc bien inspirés de se mettre rapidement au travail et peut être aussi, c'est un point de vu d'ancien ministre de l'Agriculture, d'innover sur les méthodes de travail, d'élaboration et de préparation. La manière dont se prennent les décisions à Bruxelles pose problème : la Commission est à l'initiative de la réforme ; il revient ensuite aux États membres de réagir sur ses propositions. Par conséquent, il se forme des jeux d'alliance subtils en fonction des intérêts supposés des uns et des autres. C'est pourquoi le résultat final n'a souvent pas beaucoup de cohérence.

Il serait bon d'anticiper les choses, notamment au niveau européen. Fixer des objectifs clairs à l'échelle de l'Union, et ensuite décliner les potentielles lignes de forces d'une réforme qui est inévitable à l'horizon de quelques années. La réforme de la PAC est capitale pour l'avenir de l'Europe, quelle que soit d'ailleurs l'issue du cycle de négociation de Doha.

La PAC et le commerce extérieur, L'impact des règles du cycle de Doha

Jane Madden

*Ministre plénipotentiaire
Ambassade d'Australie à Paris*

Remarques d'introduction

Le monde entier envie la réputation et l'excellence de la France dans les secteurs du vin et du fromage, ainsi que dans d'autres domaines agricoles. Cette excellence est un élément important dans le débat d'aujourd'hui, mais fait aussi partie du paradoxe auquel sont confrontés les décideurs politiques français.

D'un côté, l'agriculture présente, pour la France, des intérêts majeurs en matière d'exportation. Je sais que les ministres du Commerce extérieur et de l'Agriculture, Madame Lagarde et Monsieur Bussereau, travaillent dur pour renforcer ces intérêts. Ils ont ainsi annoncé, un peu plus tôt cette année, de nouvelles mesures pour aider les exploitants agricoles français à développer de nouveaux marchés d'exportation. Ce thème important fut abordé par Monsieur Bussereau lors de sa visite en Australie en août dernier.

Mais d'un autre côté, la France est, au sein de l'Union Européenne, un des premiers pays à demander le maintien des tarifs douaniers et des subventions, à cause desquels les producteurs étrangers ont tant de difficultés à accéder au marché européen.

Ces deux positions sont paradoxales. Mais cette situation met en avant les raisons pour lesquelles l'économie mondiale a besoin d'une organisation

commerciale multilatérale (l'OMC) pour négocier les règles commerciales, résoudre les différends et rendre les gouvernements responsables de leurs décisions en matière de politiques nationales commerciales.

Suivant moi-même de près les questions agricoles, je suis heureuse de cette opportunité d'entendre, en direct, vos idées. Étant donné le thème de la discussion d'aujourd'hui, nos avis vont diverger sur certaines questions. C'est inévitable. Cependant, j'attends avec intérêt d'écouter votre point de vue et de vous faire part du nôtre.

Quel rôle pour l'OMC dans l'élaboration des règles commerciales ?

Si vous le permettez, j'aimerais tout d'abord parler de ce que l'OMC apporte à la France et l'Australie. Aujourd'hui, un peu partout dans le monde, certains persistent à dire que l'OMC est une organisation irresponsable et opaque, uniquement commandée par les forces des marchés.

Le thème même de cette table ronde, les règles du cycle de Doha, discrédite cette thèse. En tant qu'organisation multilatérale, l'OMC doit rendre des comptes à tous ses membres, et chaque membre, à travers sa participation active lors des négociations relatives aux objectifs, à la vision et au calendrier prévisionnel de l'OMC, joue un rôle dans la formation de l'influence de l'OMC sur ses propres politiques commerciales nationales. L'OMC a des règles de fonctionnement qui ont été rédigées, précisant la manière dont l'organisation est dirigée et les personnes envers qui elle est responsable ; son objectif est, bien sûr, d'établir des règles pour qu'il y ait une plus grande clarté juridique, pour créer des droits, et minimiser les frictions dans les échanges internationaux.

L'OMC est, bien sûr, une organisation multilatérale au même titre que les Nations Unies, et leur rôle, leur organisation et leurs règles présentent des similarités. La diplomatie française atteint, depuis toujours, son apogée

lorsqu'elle joue un rôle actif et positif sur la scène internationale, et c'est évidemment un Français, Pascal Lamy, qui dirige l'OMC de façon très astucieuse et avec beaucoup d'intelligence.

Au-delà de son rôle d'organisation parmi d'autres du système multilatéral, l'OMC a été construite avec un objectif que les Européens ne désavoueraient pas : promouvoir l'harmonie entre les nations en nouant des liens économiques plus étroits et en éliminant les barrières pour créer une plus grande interdépendance. Cette idée, née à Paris et à Berlin, a inspiré l'intégration européenne dans les années 1950, et s'est appliquée, au départ, aux secteurs du charbon et de l'acier. Créée à partir du GATT (General Agreement on Tariffs and Trade, Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce), l'OMC reprend cet idéal, comme point de départ pour son approche vers une politique commerciale moderne.

Aujourd'hui, l'OMC joue un rôle fondamental pour maintenir un système commercial qui puisse être dans l'intérêt de tous. L'OMC fournit des mécanismes au monde pour que celui-ci se mette d'accord, de façon consensuelle, sur la manière de gérer la libéralisation du commerce pour que les avantages d'un système d'échanges internationaux ouvert soient bénéfiques pour tous.

Si le consensus ne peut être atteint, l'OMC joue un rôle dans le règlement des litiges. C'est une fonction importante, et, à cette fin, l'efficacité de l'Organe de règlement des différends est essentielle.

La France, en tant que membre de la Commission européenne, a bénéficié des résultats qui ont découlé d'un bon nombre de procédures de règlements de différends. L'Australie a aussi tiré des avantages de l'OMC, y compris comme co-plaignante auprès de la Commission Européenne. De plus, il est fort apprécié que des pays en développement aient pu jouer un rôle actif dans les procédures de règlements des litiges - jusqu'en octobre 2006, 40 % des plaintes déposées par les membres des pays dévelop-

pés et ceux en développement, l'ont été par les pays en développement, y compris des pays petits ou de taille moyenne, comme l'Indonésie, la Thaïlande et Antigua-et-Barbuda. Le système de règlement des différends de l'OMC est donc largement représentatif de ses membres.

La PAC et l'OMC

L'Australie a accueilli favorablement la réforme de la PAC de 2003, qui a permis le découplage des subventions agricoles, la réduction des prix d'intervention, et même, dans certains cas, leur élimination. Cela n'a pas été facile car l'UE fait preuve d'un leadership considérable à travers ces réformes.

Malgré ces réformes, les subventions européennes ont toujours un impact significatif sur les marchés agricoles mondiaux, les rendant plus instables et incitant à la baisse des prix au niveau mondial. Les subventions octroyées aux agriculteurs européens font du tort aux agriculteurs des pays les moins développés en faisant chuter le prix de leurs produits. Pour ces pays, l'agriculture est souvent la seule source de revenus, mais sa valeur est diminuée par les subventions données aux agriculteurs européens et américains, rendant difficile, voire impossible, le développement de leurs secteurs agricoles en industries exportatrices, dont ils ont pourtant tellement besoin.

D'après les prévisions d'Oxfam, le protectionnisme des pays riches coûte au monde en développement 90 milliards d'euros par an, et le FMI estime que les subventions agricoles des pays développés représentent environ les deux tiers du PIB de l'Afrique. Bien que certains pays en développement bénéficient d'un accès préférentiel aux marchés de l'UE, des études démontrent que l'abolition des subventions et des tarifs douaniers aurait un impact encore plus positif sur l'économie des pays en développement. Les " préférences " sont une forme d'aide inefficace. Par exemple, les bénéfices tirés des " préférences bananes " de l'UE vont principalement

aux importateurs et aux grossistes de l'UE et cette politique coûte aux consommateurs européens 13 euros pour une aide d'un euro.

La Commission européenne est bien placée pour arriver à un résultat ambitieux en ce qui concerne les aides nationales. Sa réforme de la PAC lui permet d'accepter des réductions des subventions des catégories bleue et ambre pouvant atteindre 80 %. Une telle contribution serait significative. Les marchés agricoles ne seraient plus jamais l'objet de distorsions comme au cours du siècle passé. Cependant, malgré les changements apportés aux prix d'intervention, les réformes de la PAC n'ont pas fait grand-chose pour résoudre les problèmes d'accès aux marchés basés sur la clause de la nation la plus favorisée. Des tarifs douaniers élevés et des quotas limités empêchent toujours des pays comme l'Australie d'exporter vers la France et le reste de l'Europe.

D'un point de vue national, la justification sociale de ces aides n'est pas claire. Les chiffres de l'UE montrent que, en France, la PAC a attribué au moins 340 000 euros à 30 grandes exploitations agricoles, soit plus de 200 fois le montant moyen reçu par 40 % des agriculteurs français. Ce n'est pas un problème qui ne se rencontre que en France, mais qu'il a cours dans toute l'Europe. 97 % des agriculteurs européens reçoivent moins de 30 000 euros, alors que 80 % des aides sont attribuées aux grandes exploitations. La PAC n'aide certainement pas les petits et moyens exploitants ; il s'agit plutôt d'un programme de subventionnement injuste des grandes entreprises. Toutefois, les agriculteurs français sont ceux qui en profitent le plus : en 2004, 22 % des subventions de la PAC leur ont été octroyées ; les exploitants espagnols arrivent en deuxième position avec 15 %.

L'Australie accueille favorablement les réformes de la PAC mises en place jusque maintenant, et considère que c'est un pas en avant vers le genre d'amélioration nécessaire, pour que le système d'échanges agricoles soit juste pour tous les producteurs. Nous comprenons et reconnaissons que ces réformes impliquent des décisions difficiles. Il faut toutefois

émettre des réserves sur un certain nombre de dossiers. D'abord, dans le cadre de ces réformes, les subventions restent en place. Si elles ne sont certes plus liées, dans la plupart des cas, aux niveaux de production, le volume de subventionnement reste le même. Enfin, les réformes de la PAC n'ont pas abordé les questions liées à l'accès aux marchés, aux tarifs douaniers et aux quotas qui empêchent des pays comme l'Australie d'exporter vers la France et le reste de l'Europe.

Le cycle de Doha

Dans le cadre du cycle de Doha, l'UE et les États-Unis, ainsi que le Japon entre autres, doivent montrer une ambition aussi grande sur les dossiers agricoles, que celle dont ils font preuve sur les deux autres dossiers. Et nous voulons que les pays émergents comme le Brésil et l'Inde montrent le même niveau d'ambition sur les trois dossiers (services, produits industriels et agriculture).

L'année dernière, la Commission européenne a fait une offre dans le cadre du Cycle, que l'Australie et le reste du monde considèrent très décevante. Pourquoi ? Parce qu'elle ne représente, en termes réels, aucune amélioration pour les exportateurs vers l'Europe.

Pour être crédibles, les règles doivent avoir un sens. Il n'est pas crédible de chercher à améliorer les règles et les accords dans d'autres domaines couverts par l'OMC, si l'UE n'est pas disposée à avancer et à modifier les règles relatives à l'agriculture.

Pour conclure, il est évident que l'OMC a un rôle important à jouer, pour modeler la manière dont les flux commerciaux du monde sont gérés ; et l'agriculture est au centre de ces questions. L'actuel Cycle de Doha est une occasion à saisir, à ne surtout pas manquer, pour renforcer les règles qui gouvernent l'agriculture, et pour que les échanges agricoles soient plus importants et plus justes. Faire progresser le Cycle de Doha et le conclure

sur un résultat ambitieux servirait au mieux à la fois les intérêts commerciaux de la France et ceux de l'Australie.

Pourquoi et comment réadapter la Politique agricole commune ? Entre libre-échange et protectionnisme, une confrontation des intérêts des différents acteurs internationaux

Henri Nallet

Ancien ministre de l'Agriculture, directeur des Affaires européennes, Servier Monde, France

Peut-on mettre un terme aux batailles qui se livrent, depuis plus de trente ans autour de la Politique agricole commune (PAC) ? Cela ne sert à rien, si ce n'est d'augmenter dans nos pays les votes populistes à chaque élection. Il faudrait regarder les choses plus calmement. Abordons pour commencer trois points de réflexion.

Une autre PAC : que de chemin déjà parcouru !

Il est nécessaire que les contempteurs classiques et traditionnels de la PAC prennent en considération le fait qu'en 1986, à Punta Del Este, il avait été décidé d'inclure l'agriculture dans le cycle. Les organisations agricoles françaises y étaient alors franchement opposées. À cette époque, le système agricole européen était extrêmement simple. Le Conseil des ministres, à Bruxelles, fixait les prix de tous les produits agricoles. Si les marchés étaient plus bas, les pouvoirs publics compensaient la différence de prix. Si les prix étaient plus élevés, les agriculteurs gardaient le surplus pour eux. Afin de pouvoir remonter les prix au niveau du " prix d'objectif ", puisque c'était ainsi qu'il s'appelait, on stockait, dans des organismes publics. Il m'est arrivé, quand j'étais ministre de l'Agriculture, d'avoir la responsabilité de 800 000 tonnes de viande bovine et de 1 million de tonnes de beurre ! Autrement dit, il y a vingt ans, les agriculteurs européens étaient totalement mithridatisés à l'égard des signes du marché. Le mar-

ché n'existait pas pour eux. Et plus ils produisaient, plus ils amélioraient la productivité, plus ils étaient payés, quelle que soit la destination de leurs produits !

Il faut prendre en compte ce point de départ et regarder le chemin parcouru en vingt ans. Il a fallu que les gouvernements de droite comme de gauche, affrontent des agriculteurs qui ne comprenaient pas pourquoi ce système devait changer. Car c'était au fond un système théoriquement formidable. Il permettait à la fois de créer du revenu et d'améliorer la productivité, ce que tout agriculteur avait intérêt à faire puisqu'il pouvait vendre ses produits aux prix fixés. Voilà d'où l'on vient ! La PAC des années 60 était une machine infernale dont la chaudière fut bien difficile à calmer.

Les efforts qui ont été fait à la fois par les responsables politiques européens, par les professionnels de l'agriculture, et par le principal pays initialement bénéficiaire de ce système sont donc considérables. Il n'y a pas eu trop de grèves. Il n'y a pas eu trop de manifestations. Les acteurs du monde agricole sont assez admirables. Il est d'autres secteurs qui, pour moins que ça, auraient paralysé le ou les pays concernés. Il est nécessaire, de tenir compte du chemin déjà parcouru par l'agriculture européenne, avant de lui demander un effort supplémentaire.

La libéralisation du commerce agricole et les pays en développement

En terme d'accès, il est bon de toujours ouvrir davantage. Il serait à mon avis nécessaire de dresser un solide bilan des effets, depuis vingt-cinq ans, de la libéralisation du commerce agricole sur les pays en voie de développement. Même si celui-ci est contradictoire. Nos instances propres mais aussi l'Union européenne devraient s'en charger. Les marchés sont ouverts depuis déjà longtemps. On ne cesse de répéter l'importance absolue d'acheter les produits agricoles du Sud, ce qui nécessiterait une baisse

des protections des pays du Nord. Mais qui va en profiter ? Faisons la liste. Ceux qui en bénéficieront indéniablement seront l'Australie, la Nouvelle-Zélande, et bien sûr le Brésil et l'Argentine. Mais le Sénégal, le Mali, le Rwanda, le Mozambique ? Nous n'en entendons pas parler ! Il s'agit là de la thèse des économistes de la banque mondiale. Après mures réflexions, ils ont cependant conclu que l'on ne pouvait espérer mieux qu'une amélioration de 0,8 % du revenu des agriculteurs des pays en développement. Si le cycle de Doha aboutit, après avoir demandé des efforts considérables, le résultat ne sera que celui-ci ! Il semble que quelque chose n'aille pas et qu'il faudrait en discuter de manière contradictoire.

La fameuse libéralisation, à laquelle nous avons participé, et dont nous avons évidemment tiré des bénéfices, est-elle la condition du développement des pays les plus pauvres ? L'organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (Food and Agriculture Organization of the United Nations : FAO), le Conseil mondial de l'alimentation, le Programme alimentaire mondial, René Dumont (ingénieur en agronomie et sociologue français)... Tous évoquent le décollage de l'agriculture africaine mais on ne le constate pas. Il paraît logique de se demander ce qui ne fonctionne pas au niveau de la négociation de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et de ses conséquences supposées.

Faut-il conserver une agriculture en Europe ?

La question de l'intérêt de conserver une agriculture en Europe est sous-jacente dans tous les débats. N'en déplaise à l'OMC, l'Europe conservera son agriculture et ce, pour trois raisons.

Tout d'abord, notons que ceux qui reprochent à la PAC d'être protectrice sont généralement de fervents défenseurs de l'environnement. Or, ils doivent comprendre que sans agriculture, il n'y a pas d'environnement. Comment entretenir et gérer les forêts s'il n'y a pas de paysans ? Et rien

que pour une raison écologique, les paysages sont essentiels. Bien évidemment, une fois supprimés, leur reconstitution serait plus que problématique. C'est là la première raison.

La deuxième raison est que l'agriculture et l'agroalimentaire représentent en France plus de deux millions d'emplois. Ce secteur créateur net d'emplois sur vingt-cinq ne sera pas abandonné, quelle que soit la situation. L'Europe ne pourra pas lâcher car il est d'une importance majeure, en termes de richesses et d'emplois. Il faudra donc trouver des accords entre nous.

Enfin, troisième raison, l'Europe conservera son agriculture, donc une politique agricole d'encadrement, pour des raisons d'approvisionnement alimentaire. Dans le discours libéral, c'est celui qui est le plus productif qui doit fixer les prix. À ce compte là, si le meilleur beurre est indiscutablement le beurre néo-zélandais, son prix primera. Imaginons que la Nouvelle-Zélande doive subvenir à l'ensemble des besoins du monde... Cela ne suffirait pas. Il faudrait compter sur d'autres pays, d'autres espaces. Je suis de ceux qui pensent comme Michel Griffon que nous aurons besoin de toutes les terres arables (en particulier européennes) pour pouvoir nourrir 9 milliards d'habitants dans moins de trente ans. Miser sur la productivité est certes important mais il faut prendre conscience que les choses iront sûrement moins vite avec le blocage des OGM par les écologistes. Les terres européennes ne sont pas les plus mauvaises : la grande plaine à blé française n'a rien à envier aux autres, ni à l'Ukraine, ni à l'Argentine. Les paysans y sont performants et resteront toujours des acteurs importants du marché.

La question est de savoir jusqu'où doit aller la protection ? Et quelle est la nature de cette protection ? L'avenir est simple : le cycle de Doha pourrait se conclure en 2007, même si les États-Unis et l'Europe ne sont pas en état de proposer une solution aux problèmes. On se rappelle comment s'est terminé l'Uruguay Round en 1993 : par un accord final entre le pré-

sident des États-Unis, George H. W. Bush, et le président français, conclu en trois minutes. Un chiffre : 13 millions de tonnes de céréales européennes exportées sur le marché. Les Américains souhaitaient mettre fin à cet accord déjà ancien, ou du moins en réduire l'importance, François Mitterrand au contraire voulait l'élever à 14 millions de tonnes de céréales. Finalement, un compromis fut trouvé entre les deux puissances et mit un terme au débat. Aujourd'hui, il n'existe pas de leadership, ni d'un côté, ni de l'autre, qui permettrait d'aboutir à une conclusion. Or, il est manifeste que nous avons besoin de l'OMC, pour privilégier l'accord multilatéral aux accords bilatéraux. L'OMC doit être sauvée, et ce sera fait, je le crois car les États-Unis y ont tout intérêt ; elle représente leur seul moyen à terme d'encadrer le développement de la Chine. C'est donc pour des raisons qui n'ont pas forcément grand chose à voir avec l'agriculture qu'un accord final sera trouvé, chacun prenant sa part du travail.

Bien évidemment, les Européens devront achever leur réforme de la PAC. Mais on ne sait pas très bien aujourd'hui comment. Sans doute, va-t-on baisser encore un peu plus les soutiens directs, transférer une partie de ces soutiens vers ce qu'on appelle le deuxième pilier, miser sur la modulation... Ainsi se dessine la nouvelle étape de la politique agricole commune que les dirigeants seront aptes à négocier. Une question reste en suspens : de quelle protection et de quel soutien a-t-on besoin ? On ne peut pas laisser les choses se dégrader à cause des raisons précédemment évoquées. Une variation physique sur les marchés agricoles se traduit par des variations de prix et donc de revenus considérables. Compte tenu du prix des moyens de production en Europe, les agriculteurs ne pourraient pas exercer leur métier sans protection. Il faut donc arriver à négocier, à faire comprendre, à s'expliquer. Il faut nous en croire capables.

En tout cas, il semble que ce doit être la préoccupation des uns et des autres, en particulier des responsables politiques français. Il est dommage que l'agriculture ne soit pas mieux traitée dans les campagnes électorales, on pourrait profiter de l'accalmie actuelle (les marchés se portent bien)

pour réfléchir sur ce sujet problématique. Alors que l'Union européenne fait des économies, qu'il n'y a pas de réelle pression budgétaire, que l'OMC est en état de marche, le moment serait bien choisi pour lancer une réforme de la PAC. Cela pourrait s'opérer calmement, de manière constructive, en suivant pour la première fois depuis 1986 des objectifs neufs. Terminons sur ce paradoxe : nous autres Européens, nous avons des raisons de modifier la PAC qui ne relèvent ni des exigences internationales, ni de celles de l'OMC, mais de nos besoins propres et légitimes.

Remerciements

*Ce colloque a été réalisé avec le soutien de la
Direction générale agriculture et développement rural de la
Commission européenne*

et de la Fondation Heinrich Böll en Allemagne.

*Il a été réalisé en partenariat avec France Inter, La France
Agricole et LCI.*

Qu'ils en soient remerciés ici.