

9 avril 2008

CYCLE

**“ QUELLE PRÉSIDENTENCE FRANÇAISE
POUR QUELLE EUROPE ? ”**

*“Une Europe
sans la politique agricole commune”*

Compte rendu du septième séminaire

**Lucien Bourgeois
Charles Goerens
Marcel Mazoyer**



**Programme
“Quelle présidence française
pour quelle Europe ?”**



L'Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d'information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l'Ifri est une association reconnue d'utilité publique (loi de 1901). Il n'est soumis à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux. L'Ifri associe, au travers de ses études et de ses débats, dans une démarche interdisciplinaire, décideurs politiques et économiques, chercheurs et experts à l'échelle internationale. Avec son antenne à Bruxelles (Ifri-Bruxelles), l'Ifri s'impose comme l'un des rares *think tanks* français à se positionner au cœur même du débat européen.

Les opinions exprimées ici n'engagent que la responsabilité des auteurs.

Compte rendu rédigé par Maya Laïchoubi

Ce programme reçoit le soutien du groupe international d'audit et de conseil
Mazars



ISBN : 978-2-86592-314-4

© Tous droits réservés, Ifri, 2008

Ifri

27 rue de la Procession
75740 Paris Cedex 15 - France
Tél. : 33 (0)1 40 61 60 00
Fax : 33 (0)1 40 61 60 60
Courriel : ifri@ifri.org

Ifri-Bruxelles

Rue Marie-Thérèse, 21
1000 - Bruxelles, Belgique
Tél. : 00 + (32) 2 238 51 10
Fax. : 00 + (32) 2 238 51 15
Courriel : info.bruxelles@ifri.org

Site Internet : www.ifri.org

COMPTE RENDU DU SÉMINAIRE « UNE EUROPE SANS LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE »

M. Charles Goerens, ancien ministre du Grand-Duché du Luxembourg, membre de la Chambre des députés et président du club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest.

M. Marcel Mazoyer, professeur émérite à l'Institut national agronomique, professeur à la « Chaire Francqui Internationale » des Universités francophones belges, vice-président de l'Association française pour l'organisation de l'agriculture et l'alimentation (FAO).

M. Lucien Bourgeois, conseiller auprès du président de l'Assemblée permanente des Chambres d'agriculture pour la prospective (APCA).

Ifri, 9 avril 2008,

Ce séminaire était le septième du programme de réflexion et de débat « Quelle présidence française pour quelle Europe ? » organisé par l'Ifri sur la présidence française de l'Union européenne. Ce programme reçoit le soutien du groupe international d'audit et de conseil Mazars, et bénéficie d'un partenariat avec le portail EurActiv.fr.

Après la présentation des intervenants par Olivier Louis, le séminaire a commencé avec l'exposé de Charles Goerens.

1/ Exposé de Charles Goerens

A/ La PAC en Europe

En 1958, l'agriculture européenne était encore largement une agriculture de subsistance, puis la réforme introduite par le Plan Mansholt a donné les premières impulsions en matière de restructuration du secteur agricole. Cette réforme était nécessaire afin de répondre aux besoins d'une population dont une part importante vivait de l'agriculture alors que la productivité agricole était extrêmement limitée. Les divers mécanismes de soutien au revenu des agriculteurs, mis en place par la politique agricole commune, avaient pour but de satisfaire aux objectifs de l'article 33 (ex. 39) § 1 du traité de Rome, selon lequel :

« La politique agricole commune a pour but :

- a) d'accroître la productivité de l'agriculture en développant le progrès technique, en assurant le développement rationnel de la production agricole ainsi qu'un emploi optimal des facteurs de production, notamment de la main-d'œuvre ;
- b) d'assurer ainsi un niveau de vie équitable à la population agricole, notamment par le relèvement du revenu individuel de ceux qui travaillent dans l'agriculture ;
- c) de stabiliser les marchés ;
- d) de garantir la sécurité des approvisionnements ;
- e) d'assurer des prix raisonnables dans les livraisons aux consommateurs »

La « méthode objective de calcul » – qui consistait à fixer les prix des produits agricoles annuellement – a permis aux agriculteurs d'atteindre le revenu moyen des autres catégories socioprofessionnelles (une parité réclamée par les syndicats agricoles). Le succès de cette méthode a toutefois eu pour conséquence une surproduction agricole et l'application d'une méthode de stockage onéreuse pour maîtriser les excédents. Des mesures de réduction de la production, comme les quotas laitiers, ont été mises en place afin de remédier à ces conséquences. Les pays qui ont le mieux mis en œuvre ces mesures ont été les pays possédant une capacité d'anticipation en matière de décisions agricoles communautaire, notamment les Pays-Bas. Cette capacité d'anticipation, que la France possède, est un atout dans la gestion de la politique agricole commune qui intègre des secteurs de plus en plus complexes et divers.

La politique agricole commune a donc permis à l'Union européenne de devenir plus solide et plus réactive dans le domaine agricole. Les différentes réformes qui ont marqué la politique agricole commune témoignent d'ailleurs de cette réactivité, notamment la réforme Mc Sharry en 1992 – qui introduit des aides directes aux revenus des agriculteurs (aides liées à la production) – et la dernière réforme de 2003 qui introduit le découplage (aides directes non liées à la production). Ces deux réformes ont permis à l'Union européenne de faire accepter la politique agricole commune à chaque négociation commerciale multilatérale de l'OMC. Quant aux négociations commerciales actuelles, une issue favorable n'est pas attendue avant la fin des élections américaines, les orientations que prendront ces négociations ne pourront donc être visibles avant la fin de l'année 2009.

Le défi auquel fait face l'Europe aujourd'hui porte sur l'organisation d'une agriculture multifonctionnelle. Le maïs, par exemple, est aujourd'hui produit pour être utilisé à la fois pour l'alimentation, dans l'élevage, dans les énergies renouvelables (installations de bio-gaz et bio-éthanol) et à l'exportation – en particulier vers les pays émergents comme la Chine. Le risque à craindre de cette multifonctionnalité est que les produits agricoles ne suffisent plus à nourrir l'homme. La sécurité alimentaire devrait donc faire l'objet d'une des priorités de la réflexion européenne dans un cadre d'une politique alimentaire. Si la politique agricole commune, créée pour assurer la sécurité alimentaire, a fait l'objet de nombreuses critiques dues à son caractère protectionniste, il ne faudrait toutefois, pas oublier que l'Union européenne est le premier importateur dans le monde des produits agricoles, notamment pour les produits oléagineux.

B/ La PAC et les autres pays du monde

Est-ce que la PAC pourrait être une source d'inspiration pour d'autres pays en développement ?

La politique agricole commune pourrait être une source d'inspiration pour ces pays, notamment les pays qui se regroupent au niveau régional. La PAC doit cependant être adaptée à leurs conditions économiques. Le cas de l'Afrique de l'Ouest servira d'exemple dans la démonstration ci-dessous.

La création du Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest – qui a mis en place une politique agricole commune – et les instruments mis en œuvre pour prévenir les crises alimentaires ont permis de résoudre le problème de la famine dans les années 1970. Ce succès n'a toutefois pas empêché certaines analyses rétrospectives qui soulignent, à tort, la stagnation du secteur agricole dans cette région du monde. Le calcul des performances agricoles sur lequel se fondent ces analyses pessimistes prend en compte les performances agricoles de la région en termes de production par habitant, or ces calculs ne tiennent pas compte du fait que la population en question s'est multipliée par trois en moins de deux générations. Ainsi, si l'on observe peu de progrès en matière de productivité, des progrès réels en matière de production absolue ont été réalisés dans cette région. La capacité d'adaptation de la région de l'Afrique de l'Ouest, dans un contexte difficile, ne doit donc pas être sous-estimée.

Aujourd'hui, confrontée à la problématique de son intégration dans l'économie mondiale, cette région devrait poursuivre ses réformes en tenant compte des éléments suivants :

- L'autarcie n'est certes pas une solution adéquate – la pénurie alimentaire qui en résulte en Corée du Nord en est une preuve. L'Afrique de l'Ouest doit s'interroger sur son agriculture ainsi que, plus largement, sur sa vocation économique. En dehors du cas de la Nouvelle-Zélande – dont l'agriculture s'est développée dans des conditions différentes de celles de l'Afrique de l'Ouest puisqu'il est un grand exportateur de produits agricoles et influent dans les négociations de l'OMC – aucun pays n'est parvenu à réaliser son développement économique sans passer par une importante phase d'industrialisation.
- L'Afrique de l'Ouest doit également s'interroger sur les modalités de mise en œuvre des réformes économiques. Elle ne devrait pas s'exposer de façon brutale à la concurrence mondiale (l'Europe, bien qu'à un niveau de développement différent, s'en est d'ailleurs protégée durant quelques décennies).
- De plus, les politiques agricoles ne peuvent être abordées sous le seul prisme du marché. Elles doivent être abordées sous un angle plus large, tout comme la PAC de l'Union européenne qui contribue au développement d'autres domaines économiques. Le marché doit être considéré comme un moyen, et le droit à l'alimentation comme une fin (qui devrait d'ailleurs être définie comme un droit humain). Les marchés ne peuvent être laissés à eux-mêmes, l'intervention publique est indispensable, par exemple pour pallier les conditions climatiques qui fragilisent les conditions de vie dans la région (par des mesures comme celles relatives au stockage des produits) ou pallier le manque de produits africains sur les marchés mondiaux – dont l'explication trouverait son origine dans l'incapacité de la production africaine à s'adapter aux attentes évolutives des consommateurs des marchés solvables. Le marché de l'Afrique de l'Ouest ne peut être ouvert au marché mondial que dans la mesure où cela se fait dans le respect de leurs contraintes économiques et climatiques et sans menacer le droit à l'alimentation.

- Il n'est pas certain que les positions défendues dans les différents groupes constitués par les pays en développement pendant les négociations du cycle de Doha – comme la fusion du G90 et du G20 – servent toujours les intérêts des pays en développement. Par exemple, l'opposition du Brésil à la politique sucrière de l'UE sert principalement les intérêts du Brésil au détriment de ceux de l'Île Maurice.

La PAC constitue une réponse adéquate à la complexité des défis auxquels fait face l'agriculture aujourd'hui (protection de l'environnement, protection de la santé de l'homme, protection des revenus des agriculteurs, autosuffisance alimentaire). De plus, cette politique a également surmonté les crises successives qu'a connues l'Europe (comme la fluctuation des monnaies des pays de la CEE surmontée grâce à l'euro) et a dû s'adapter aux changements de circonstances. Elle est donc plus efficace que ce que prétendent ses détracteurs et peut servir d'inspiration aux politiques agricoles d'autres pays.

2/ Exposé de M. Mazoyer

Au cours de ces 50 dernières années, la production agricole mondiale a progressé plus vite que la population (une croissance de 2,6 % pour la production agricole contre une croissance de 2,4 % pour la population). La production agricole est toutefois insuffisante pour satisfaire les besoins alimentaires de l'humanité entière : 3 milliards de personnes qui vivent avec moins de 2 euros par jour limitent leur nourriture ; 2 milliards d'entre eux souffrent de maladies dues à une insuffisance alimentaire et ; 1 milliard vivent avec moins d'un euro par jour, dont 854 millions souffrent de malnutrition et 9 millions en meurent chaque jour.

La très grande majorité des pauvres sont des paysans ou d'anciens paysans victimes de l'exode rural. En effet, les statistiques suivantes illustrent cette situation :

- Le revenu moyen des agriculteurs dans la majorité des pays est estimé entre le dixième et la moitié des revenus urbains (le revenu des agriculteurs est défini par leur production et les prix attribués à cette production).
- 2.7 milliards de personnes vivent en milieu rural (43 % de la population mondiale),
- Parmi eux, 1.34 milliards sont actifs (43 % de la population active du monde). Ils disposent de 28 millions de tracteurs et de 250 millions d'animaux de trait. Ce qui signifie que seulement 2,1 % d'actifs agricoles disposent d'un tracteur et 18,6 % d'un animal de trait. Un milliard d'actifs travaillent donc à la main, dont la moitié n'utilise ni engrais ni pesticide ni semences, et ont un rendement maximum d'une tonne de produits par travailleur et par an.
- Sur ces 500 millions d'actifs qui produisent moins d'une tonne par an, environ 200 à 300 millions sont privés de terre à cause des grands domaines constitués à l'époque coloniale en Amérique latine et en Afrique du sud et à cause des expropriations qui ont eu lieu dans les anciens pays communistes.
- Enfin, 20 % de la population mondiale est sous employée ou au chômage.

- Si nous additionnons les 43 % de la population vivant en milieu rural et les 20 % de la population sous employée ou au chômage, on constate que 60 % de la population mondiale vit dans des conditions précaires.

Les causes de cette précarité remontent à loin : la colonisation, les expropriations pratiquées durant la période communiste, l'idéologie stalinienne, ont toutes participé dans différents pays et à différentes époques à créer cette situation. Trois évolutions majeures des 50 dernières années doivent également être signalées :

- **La révolution agricole aux États-Unis et en Europe** : la révolution agricole a eu lieu dans des pays industrialisés grâce à une agriculture à caractère familial. Cette révolution a eu pour conséquence un accroissement spectaculaire de la productivité agricole (durant cette période, la productivité est passée de 10 tonnes par travailleur à mille tonnes par travailleur).
- **La révolution verte** a eu lieu dans les pays en développement et a eu, en termes de productivité agricole, les mêmes résultats (les rendements ont été multipliés par 5 à 10).
- **La délocalisation de la révolution agricole** : après avoir été expérimentée en Europe, aux États-Unis, puis en Asie du sud, les techniques agricoles modernes ont été investies dans les pays qui disposent d'importantes réserves de terre fertiles non cultivées et non interdites au déboisement (ne sont pas interdites au déboisement, par exemple, les forêts équatoriales, l'Amazonie, l'Indonésie et quelques pays d'Afrique comme le Congo et Kinshasa).

L'explosion des prix des matières premières en 1975 (analogue à la hausse des prix actuelle) a favorisé des investissements massifs dans les pays en développement, cela a permis l'adoption rapide de la révolution agricole et la révolution verte dans ces pays. En effet, dans ces pays où les surfaces arables sont nombreuses et de meilleure qualité et où la main d'œuvre est moins coûteuse, les investisseurs étrangers peuvent obtenir la même productivité que dans les pays européens et américains mais à des coûts de production moitié moindre. Ils réalisent donc des bénéfices plus importants. Cette délocalisation a eu pour conséquence une croissance de l'excédent des produits alimentaires et donc une décroissance de leurs prix.

L'explosion des prix que connaissent les marchés agricoles actuellement – compte tenu de la baisse de la production causée par la sécheresse en Australie et par l'augmentation du prix du pétrole – pourrait reproduire le phénomène des années 1972-1975. Cette crise, contrairement aux affirmations de certains experts, profitera davantage aux grandes exploitations internationales, qui ont investi dans les pays en développement, qu'aux agriculteurs et consommateurs de ces pays. En effet, les pays en développement sont devenus importateurs nets depuis la période de baisse des prix mondiaux (il revenait moins cher d'importer que de produire localement). Les importations massives ont eu pour conséquence la baisse des revenus et l'exode des agriculteurs locaux. Aujourd'hui, face à la hausse des prix des matières agricoles, les pays en développement n'ont plus les moyens de répondre à la demande locale, faute de moyens et faute de production locale abandonnée.

La politique agricole commune est une politique qui pourrait s'adapter aux autres pays du monde. Cette politique a permis aux agriculteurs européens de bénéficier d'aides de la Communauté européenne jusqu'à la libéralisation progressive qui a débuté en 1992. La PAC

reposait sur le principe de la préférence communautaire qui mettait en place, d'un côté, un mécanisme de restitution à l'importation pour protéger la production européenne de la baisse des prix mondiaux et, d'un autre côté, un mécanisme de restitution à l'exportation pour permettre la vente des produits européens sur les marchés tiers. Toutefois, le prix d'intervention étant calculé sur la base du prix de revient moyen, ce mécanisme d'aide a davantage bénéficié aux grandes exploitations qu'aux petits agriculteurs qui ont finalement abandonné leur activité agricole.

Au cours des 50 prochaines années, la population mondiale sera multipliée par 1.5, la production agricole sera donc multipliée au moins par le même taux. Cette augmentation de la production agricole est indispensable, d'une part, pour nourrir cette population croissante et d'autre part pour compenser le déficit alimentaire actuel. Ce qui exige une augmentation de 30 % de la production agricole. Au total, l'augmentation nécessaire pour subvenir aux besoins de la population mondiale au XXI^e siècle est de deux fois la quantité actuellement produite et, trois fois cette quantité si une partie de la production agricole est utilisée dans la production des énergies.

La surface des terres arables nécessaire est disponible dans les pays qui n'ont pas été touchés par la révolution agricole ou la révolution verte. Outre les surfaces qui serviront à la construction d'infrastructures, un accroissement de 70 % de la surface des terres arables existantes est possible (elle se trouve essentiellement en Afrique et en Amérique du sud). Malgré l'application des techniques durables (qui limiteront le niveau du rendement moyen par rapport au niveau atteint durant la révolution agricole), l'objectif de la multiplication du rendement agricole moyen par deux pourrait être atteint si tous les moyens nécessaires sont mis en œuvre et à condition que la production des biocarburants soit abandonnée.

L'industrie agroalimentaire n'apparaît pas être une réponse adéquate à la croissance de la demande mondiale puisqu'elle ne cible que de la demande solvable et ne subvient pas aux besoins de la population pauvre (dont la majorité est constituée d'agriculteurs ou d'anciens agriculteurs condamnés à l'exode). La solution la plus appropriée serait plutôt de protéger les petits agriculteurs du monde par le moyen de l'intervention publique. Cela aboutirait certes à une augmentation du prix des produits agricoles, mais cette croissance serait moins importante que la hausse actuelle. De plus, cette intervention permettrait une régulation des marchés et éviterait les fluctuations des prix survenues dans le passé et leurs effets néfastes (cf. ci dessus).

En conclusion, l'Union européenne devrait, en se servant de son expérience de la PAC, s'engager sur la scène internationale pour initier une organisation du marché agricole mondial et sa régulation de la manière suivante :

- La mise en place d'un mécanisme d'intervention sur les prix, calculé sur la base des prix agricoles des petits agriculteurs.
- Organiser les échanges du commerce agricole de manière à créer une agriculture durable et à assurer une stabilité des prix agricoles (protégés des fluctuations du prix du pétrole, des engrais et d'autres matières, indispensables à la production agricole).

Cette solution permettrait de lutter efficacement contre la pauvreté dans le monde qui constitue la vraie politique malthusienne du XXI^e siècle. Il est, en effet, malthusien de détruire le pouvoir d'achat de 3 milliards d'êtres humains dans le monde, car cela provoque une suraccumulation du capital financier, bloque les investissements dans la production des

biens et des services et favorise les spéculations. C'est la raison profonde de la crise financière actuelle.

Les politiques keynésiennes du lendemain de la guerre (politique de plein-emploi, politique d'indexation des salaires sur les gains de productivité et politiques agricoles visant à faire bénéficier les agriculteurs d'un revenu paritaire avec les revenus urbains) ont été progressivement abandonnées à partir des années 1980. Pourtant, ce sont ces politiques qui devraient être appliquées à l'échelle mondiale.

3/ Exposé de Lucien Bourgeois

L'exposé se concentrera davantage sur la situation en Europe, en particulier la France¹ :

La présidence française de l'Union européenne aura lieu dans un contexte mondial considérablement différent des années précédentes (négociations commerciales dans le cadre du cycle de Doha au point mort ; crise du pétrole ; crise financière ; hausse des prix des matières premières agricoles).

L'Europe est dans une situation particulière :

- Elle possède en effet trois fois moins de terres par habitant que les États-Unis et est condamnée, d'une certaine façon, à un système « relativement productiviste ».
- Le PIB de l'Europe est pratiquement égal à celui des États-Unis.
- Mais l'Europe compte 500 millions d'habitants alors que les États-Unis en comptent 300 millions.

La sécurité alimentaire des Européens a été assurée par l'Union européenne grâce à la PAC. La France est le producteur européen le plus important (environ 19 % de la production de l'UE-27), suivie de l'Italie avec 13 %. Le mécanisme de décision communautaire en matière d'agriculture ne prend pas en considération le potentiel de production agricole. Pourtant, plus de 50 % des exploitations sont détenues par des pays qui produisent moins de 10 % de la production agricole européenne (Roumanie, Bulgarie, Pologne), ce qui crée un problème important d'exode rural.

Concernant le coût de la PAC, une comparaison en pourcentage du PIB des dépenses agricoles entre l'Europe et les États-Unis montre que les dépenses dans ces deux régions sont pratiquement au même niveau : Les États-Unis ont réduit leur dépense agricole à 0.6 % de leur PIB. En Europe, les dépenses relatives au soutien des marchés s'élèvent à 0.3 % et les dépenses dites de « développement rural » (deuxième pilier) se montent à 0.5 %. L'Europe a remporté la compétition face aux États-Unis, elle est, aujourd'hui, le premier exportateur sur les marchés mondiaux. Cette réussite est particulièrement due au fait que l'Europe s'est spécialisée dans la production de produits transformés alors que les États-Unis se concentrent encore sur la production des matières premières.

¹ La présentation Powerpoint de M. Bourgeois est disponible sur le site de l'Ifri : <www.ifri.org>

Cependant, un risque pèse aujourd'hui sur la PAC. La réussite des firmes agroalimentaires européenne pourrait conduire l'Europe à se sentir infailible (le développement de cette industrie permettrait aux agriculteurs européens de s'adapter plus facilement à un contexte dans lequel les marchés mondiaux seraient régis par un certain nombre de multinationales). Toutefois, l'Europe devrait s'interroger sur la durabilité d'un tel système et sur sa cohabitation avec les systèmes des pays du sud de la Méditerranée (la différence des systèmes agricoles appliqués dans ces deux régions favoriserait l'immigration illégale).

Un grand nombre d'économistes plaident – à l'heure où la hausse des prix des matières premières agricoles crée une conjoncture favorable – pour un démantèlement de la PAC et pour une orientation de l'agriculture européenne vers les lois du marché. Les dernières déclarations de Mme Fischer Boel vont d'ailleurs dans ce sens.

Toutefois, le mécanisme de découplage mis en place par la réforme de 2003 est critiquable. D'une part, il conduit à une distribution inéquitable des aides en faveur des agriculteurs qui en ont le moins besoin, au détriment de ceux qui en ont le plus besoin. D'autre part, il n'a pas réalisé l'un des objectifs de cette réforme qui consiste à réduire les prix des produits agricoles.

Les discussions actuelles sur le Bilan de santé portent sur la libéralisation de l'agriculture européenne et le maintien de certains équilibres relatifs au développement rural (défendu en particulier par la France), à la santé des consommateurs et à la protection de l'environnement.

Concernant la crise actuelle relative aux prix des matières premières agricoles sur les marchés mondiaux, les origines de l'augmentation brutale des prix agricoles n'ont rien de comparable avec les raisons de la hausse des prix du pétrole et des matières premières industrielles : la sécheresse en Australie, la supposée croissance de l'importation des pays émergents n'expliquent en rien la crise liée aux matières premières agricoles. En effet, d'une part, la production des céréales en 2007 a atteint un niveau record et la diminution de la récolte australienne n'a aucune influence sur la production mondiale de céréale puisque l'Australie produit seulement 2 % de la production mondiale les bonnes années. D'autre part, les importations chinoises ont été divisées par deux.

Les origines de la crise actuelle seraient donc à chercher du côté de l'Europe et des États-Unis. D'un côté, ces deux grands producteurs ont réduit leurs stocks de production depuis 5 ans dans le but de diminuer les frais relatifs à leur gestion (ce qui a favorisé les spéculations). De l'autre, les États-Unis ont affecté 60 millions de tonnes de maïs à la production d'éthanol (ce qui représente 10 % de la production mondiale et la totalité des échanges en une année sur le marché mondial du maïs).

La sécurité alimentaire est une des questions fondamentales auxquelles l'Union européenne devrait revenir plutôt que de donner la priorité au développement rural (comme les mesures de préservation du paysage). Les aides au revenu des agriculteurs permettraient à ces derniers de jouer pleinement leur rôle dans la satisfaction du consommateur. En effet, alors que la PAC a réussi à faire baisser les prix des produits alimentaires à la consommation, la politique des États-Unis n'avait pas réussi à atteindre cet objectif essentiel. Le graphique de la page 16 de la présentation Power point montre que la PAC aurait permis une baisse du prix du blé, sur une longue période, de manière plus importante en Europe qu'aux États-Unis. Cette opposition entre baisse des prix en Europe et volatilité des prix aux États-Unis ne serait pas sans corrélation. On pourrait en effet en déduire que lorsque le producteur s'inquiète sur son revenu du fait de la volatilité des prix, il

est moins performant. De la même façon, les graphiques montrent que le prix du lait (matière première alimentaire) a baissé de la même manière en Europe et aux États-Unis, alors que le prix du yaourt (produit de consommation) a connu une baisse plus importante en Europe qu'aux États-Unis. L'objectif fondamental que doit prendre en compte une politique agricole n'est pas le revenu de l'agriculteur mais plutôt le prix des produits à la consommation (la satisfaction du consommateur). De ce point de vue, les politiques de soutien du marché agricole se révèlent plus efficaces.

Si l'on fait une comparaison entre les différentes politiques de gestion des risques (assurances diverses, sécurité énergétique, gestion des risques des marchés agricoles) appliquées dans les pays européens, notamment en France, les dépenses des Français dans le cadre de la PAC sont au même niveau que les dépenses consacrées à leurs assurances. Les critiques selon lesquelles le budget de la PAC serait trop élevé sont donc exagérées.

En conclusion, la politique agricole doit être vue au travers d'un prisme qui n'est pas celui de la situation des agriculteurs mais plutôt celui de la situation de l'ensemble de l'industrie agroalimentaire et celui de la logistique qui permet de fournir ses produits aux consommateurs. Ce complexe agroalimentaire touchant plusieurs secteurs économiques (de l'industrie mécanique à l'industrie agroalimentaire) démontre l'intérêt du circuit économique dans lequel la PAC a encore un rôle non négligeable à jouer.

4/ Débat

M. de Villepin observe que la France défend le maintien de la préférence communautaire, un des principes de la PAC. Toutefois, cette politique a eu pour conséquence de faire accuser l'Europe de pratiques protectionnistes qui ne bénéficient pas aux pays émergents et qui nuisent au rapprochement indispensable de l'Union européenne avec ces économies émergentes au XXI^e siècle.

Il observe que les présentations des orateurs n'ont abordé que la production des céréales, toutefois, l'élevage est l'une des préoccupations primordiales de la France actuellement. Par ailleurs, les industries agroalimentaires, qui ont contribué au développement de l'Europe (tel qu'il a été indiqué dans l'exposé de M. Bourgeois), pourraient avoir des objectifs différents de ceux fixés par la politique agricole : Nestlé, par exemple, semble anticiper un rapprochement avec l'Oréal – qui n'a pas d'activités agricoles.

Enfin, il demande des indications sur les prévisions actuelles concernant la diminution du nombre des agriculteurs français et de leur reconversion.

Un intervenant observe que la régulation de la PAC est une question, avant tout, européenne. Trois dimensions ont pris une importance stratégique dans le domaine agroalimentaire : la sécurité alimentaire (en volume, en qualité et en prix), le développement des substituts aux énergies fossiles, la défense du patrimoine rural (qui reste contestable). La PAC joue un rôle important dans la régulation de ces trois dimensions pour lesquelles le marché se révèle insuffisant. Dans ce contexte, le mécanisme de découplage semble constituer un frein à l'accomplissement de ce rôle. La question de la part de bénéfice qui doit revenir aux propriétaires des terres agricoles dans la chaîne agroalimentaire est très peu abordée. Ces derniers se dégagent de plus en plus de leurs investissements dans la terre

agricole compte tenu des faibles bénéfices qu'ils leur rapportent. Une réflexion sur la réforme du statut du fermage serait nécessaire.

M. Henri Nallet, Ancien ministre français de l'Agriculture, suggère que les thèses de M. Mazoyer et de M. Bourgeois, favorables à la PAC, tiennent compte du rapport de force politique qui sous tend les négociations multilatérales de Doha. La politique agricole commune est passée d'une première conception interventionniste – qui a eu des conséquences néfastes en provoquant une surproduction des produits alimentaires et des problèmes de stockage de ces excédents – à une conception qui préconise la libéralisation du marché agricole européen. Les pressions politiques des négociations de Doha pourraient amener l'Union européenne à diminuer de moitié ses dernières protections tarifaires.

Concernant le Bilan de santé, les orateurs n'ont pas abordé les propositions actuelles de la Commission. Cette dernière propose d'aller encore plus loin dans le processus de libéralisation lancé depuis 1992 en supprimant toutes les organisations communes de marché et tout mécanisme d'intervention public et en poussant à son terme la logique du découplage. De plus la proposition de réduction drastique des dépenses budgétaires européennes au titre du second pilier dont le financement repose sur le cofinancement mènerait, à terme, à une « re-nationalisation » des dépenses agricoles et annoncerait donc la fin de la PAC. Quels pourraient être les leviers qui permettraient à la présidence française d'éviter que cela ne se produise ?

Un intervenant dans la salle, professeur d'économie internationale, après avoir félicité les exposants, leur demande leurs opinions concernant la sécurité alimentaire de l'Europe. Puis, il interroge les orateurs sur leurs éventuelles préoccupations concernant la politique de la grande distribution qui consiste à acheter les produits agricoles chez les producteurs à des prix inférieurs au coût de la production. Enfin, il souhaite connaître l'opinion des orateurs sur les produits génétiquement modifiés.

Une autre intervenante aborde la question des OGM, actuellement discutée au sein du Parlement français. Le président de la Commission agricole de la chambre des députés italienne a évoqué le grave danger que représentent ces substances et les mesures que prend l'Italie en l'absence d'initiatives de la commission européenne (interdiction d'accès des bateaux chargés d'OGM aux ports italiens). Ensuite, elle revient sur l'exemple de la Nouvelle-Zélande, évoqué par M. Goerens : les réformes entreprises depuis une dizaine d'années dans ce pays ont conduit à accélérer les privatisations et à supprimer toutes les subventions, y compris les subventions à l'agriculture. Ces réformes ont poussé les agriculteurs à s'adapter aux besoins des consommateurs. Toutes ces réformes ont généré un essor économique, y compris dans le secteur de l'agriculture, alors que le budget européen consacré à l'agriculture absorbe encore 40 % du budget total plutôt que de servir à d'autres fins.

Les orateurs ont été invités à répondre aux questions et observations du public :

M. Goerens fait part de son optimisme concernant la protection de la sécurité alimentaire en Europe. Selon lui, le bon sens politique plaidera certainement pour l'application des lois du marché à certains secteurs de l'agriculture européenne et épargnera d'autres secteurs stratégiques afin d'assurer la sécurité alimentaire.

Concernant les OGM, M. Goerens indique qu'il est d'avis que poursuivre la recherche dans ce domaine est nécessaire. Il s'oppose, toutefois, à une libre mise en circulation de ces produits. La définition européenne du principe de précaution devrait être améliorée de sorte que ce principe soit plus efficace. Il pourrait par exemple s'inspirer du système appliqué aux

États-Unis qui consiste à condamner lourdement les entreprises qui commercialisent des produits nocifs, dont les effets sur la santé ont pu être vérifiés, plutôt que de prévoir des mesures préventives envers des produits dont la nocivité est difficile à établir.

Concernant la question sur la sécurité alimentaire, un projet a réuni des agriculteurs, des consommateurs et une chaîne alimentaire afin de définir les droits et le devoir de chacun. Le consommateur peut vérifier l'origine du produit par l'intermédiaire d'une analyse effectuée à sa demande, ce genre d'initiative permettrait à l'Union européenne de transcender le débat stérile entre interventionnisme et libéralisme.

M. Bourgeois conclut le débat en revenant sur la nécessité du progrès technique tout en limitant les effets néfastes qui pourraient en découler. Dans certains cas, il serait plus raisonnable de se préoccuper de la stabilisation des prix que du progrès technique.

Concernant la question sur les relations commerciales entre l'Europe et les pays émergents, les négociations dans le cadre du cycle de Doha ont fait prendre conscience au Brésil du sérieux concurrent que constitue l'industrie chinoise, il fait donc partie des pays prêts à réfléchir à d'autres modes de concertation plutôt qu'une ouverture des marchés.