

Nadège CHAMBON

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

Sofia FERNANDES

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

coopération, compétition, solidarité

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

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

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

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

www.notre-europe.eu

e-mail : info@notre-europe.eu

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

Sous la direction de Nadège CHAMBON et Sofia FERNANDES

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

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

Actes du
Madrid
juin 2010
Séminaire

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

Sous la direction de Nadège CHAMBON et Sofia FERNANDES

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

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

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

Real Instituto Elcano

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

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

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

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

Notre Europe

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

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

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

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

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

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

Avant-propos

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1 Conclusions du Conseil européen du 17 juin 2010

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

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

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

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

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

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

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

Table des matières

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

Nadège Chambon et Sofia Fernandes P. 1

Speech of Mrs Elena Espinosa Mangana, Minister of the Environment and Rural and Marine Affairs

P. 19

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

P. 27

Antonio di Giulio, *Developing an economy based on knowledge and innovation: the European Commission priorities concerning agri-food research and innovation* P. 27

Pr. Raoul Bino et Huub Löffler, *The potential of agronomic research in a smart economy* P. 34

Pr. Elias Fereres, *An overview of the agronomical challenges ahead* P. 40

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

P. 47

Tamsin Cooper, Past, *Present and perspectives of environmental legislation in the CAP* P. 47

Jean-François Gleizes et Nicolas Ferenczi, *Propositions pour une agriculture intensive répondant aux défis de la production et de la durabilité* P. 55

Gonzalo Fanjul Suárez, *Pour une politique rurale européenne* P. 62

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

P. 67

Alexandre Gohin, *La contribution de la PAC au bien être collectif : une évaluation complexe* P. 67

Emmanuel Coste, *Propositions pour réformer la PAC par un secteur contribuant au défi de l'emploi : l'élevage* P. 76

Jaime Lillo, *La présidence espagnole, un plaidoyer en faveur d'une vision stratégique de la PAC* P. 82

Programme du séminaire et liste des participants

P. 91

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

Nadège Chambon et Sofia Fernandes

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

L'ensemble de la publication sera disponible en version française et anglaise la semaine prochaine.

Full text available in English and French next week.

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

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

1. Vers une croissance intelligente

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

L'un des cinq objectifs chiffrés de la Stratégie Europe 2020 est de porter à 3 % du PIB - contre 1,5% actuellement - le niveau cumulé des investissements publics et privés dans la recherche et le développement (R&D). L'agriculture fait partie des domaines où l'investissement en R&D peut et doit être déployé car les défis auxquels les secteurs agricole et agro-alimentaire doivent faire face à l'avenir sont majeurs. Comme le souligne le document de la présidence espagnole pour le Conseil informel des ministres de l'agriculture à Mérida : *"A future scenario is emerging in which*

it will be necessary to produce more with lower input and from a limited area. Natural resources are also limited, so it is necessary to step up the technological research & development which help to increase productivity while ensuring the maintenance and proper use of existing resources".

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

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

d'innovation, le secteur agro-alimentaire a un rôle moteur à jouer "(...) *it is up to the agri-foodstuffs industry to lead the RDI process in order to help meet these challenges and see that there is an increase in the supply of healthier, securer and more varied foodstuffs with a high added value. All of which will require multi-disciplinary action and the stepping up of coordination, including education and training, since this is what will make it easier to give practical application to the advances achieved*"¹

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

L'agriculture européenne fait actuellement face à deux grands défis globaux : un défi alimentaire (une production suffisante et de bonne qualité) ainsi qu'un défi environnemental et climatique, comme le résume Elias Fereres, "We face a big challenge of producing sufficient healthy and nutritious food for Europe and for the world in a sustainable way."

Le principal défi qui se pose à l'agriculture est celui de l'alimentation mondiale, comme le montrent les chiffres de Jean-François Gleize et Nicolas Ferenczi, « L'agriculture mondiale doit s'attendre à une forte hausse de la demande alimentaire : un milliard d'êtres humains supplémentaires sont prévus pour 2020 (12%) et 2,3 milliards pour 2050 (+34%). A cette augmentation de la population s'ajoute la hausse de la consommation par foyer dans les pays en développement. Ces changements impliqueraient selon le FAPRI, de produire 224 millions de tonnes supplémentaires de céréales par an en 2018, soit une augmentation de 18% ». Si ce constat est consensuel, l'analyse des conséquences à en tirer pour l'agriculture ne l'est pas. Dans un cas, on préconise l'augmentation de la production agricole européenne pour faire face à la hausse de la demande alimentaire mondiale, tandis que dans l'autre, on considère que l'UE n'a pas la responsabilité d'assurer l'approvisionnement des 500 millions de

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

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

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

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

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

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

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

Pour les intervenants l'une des voies les plus prometteuses pour l'avenir est l'agriculture de précision, qui permet aux pratiques intensives d'être plus efficaces dans l'utilisation d'intrants. Grâce à l'association de nouvelles technologies telles que la localisation géographique par satellite et la micro-informatique, l'agriculture de précision est ainsi susceptible d'optimiser les résultats agronomiques des productions végétales euro-

péennes tout en limitant leurs impacts sur l'environnement. L'accent a été mis également sur l'importance des sciences du vivant « *Life Sciences are the driver of all these developments. A thorough understanding of the functioning of genes and proteins and their interactions with external factors as well as their effects on traits, (micro-) organisms, environment and agricultural systems are of crucial importance* » selon Raoul Bino. Concernant les OGM, la recherche porte actuellement sur trois domaines : le rendement de ces semences, leurs risques sur la santé humaine et leur impact environnemental. Enfin, l'accent a été mis sur le nécessaire « retour à l'agronomie » qui pour Jean-François Gleize et Nicolas Ferenczi promet d'apporter des améliorations en matière de « rotation des cultures afin de mieux gérer les adventices ; de techniques de désherbage mécanique ; mais aussi la mise en place de réseaux locaux permettant de repérer des pratiques agronomiques adaptées aux problèmes locaux. La recherche fondamentale et la recherche appliquée gagneraient à améliorer des synergies. »

2. Vers une croissance durable

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

L'agriculture a un rôle primordial à jouer dans ce contexte, comme le défendent les ministres de l'agriculture de l'UE: « *Maintaining agricultural activity throughout EU territory plays a key role in sustainable use of*

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

3 Ibid.

resources, job creation and helping to meet the food challenge, while bringing public benefits to the environment such as the preserving of habitats, biodiversity and attractive rural areas.”⁴

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

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

Aujourd'hui, la PAC agit pour une croissance durable telle que définit par la Stratégie Europe 2020. Ceci se fait en grande partie à travers les mesures prévues dans le second pilier, même s'il ne faut pas oublier que depuis la réforme de 2003 les paiements uniques du premier pilier sont subordonnés au respect des conditions agronomiques et environnementales établies par les Etats membres ainsi que des normes communautaires en vigueur dans le domaine environnemental. Dans le second pilier les mesures de développement rural prévues s'adressent à la compétitivité agricole, aux biens publics environnementaux et paysagers, au renforcement de l'efficacité dans l'utilisation des ressources, à la biodiversité, à la gestion du foncier, à la diminution des gaz à effet de serres, à la promotion

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

de l'investissement dans les technologies vertes, au développement des compétences et de la formation, à l'accroissement de la qualité des sols et de l'eau. Le climat émerge en tant que nouvelle priorité. Les objectifs environnementaux actuels représentent 40% des fonds du second pilier sur la période 2007-2013, répartis en trois volets : les mesures agro-environnementales, les mesures de handicap naturel et Natura 2000.

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

b) Le modèle agricole européen entre compétitivité et préoccupations environnementales

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

En dépit de cette caractéristique, les exploitations européennes se caractérisent par deux types de pratiques agricoles : extensive ou intensive. La première est généralement pratiquée sur de vastes étendues et se caractérise par des rendements à l'hectare relativement faibles, tandis

que la deuxième est axée sur l'accroissement de la productivité qui s'exprime par un accroissement du ratio : volume de production rapporté aux quantités de moyens utilisés. Ces deux types de pratiques agricoles ont des avantages et des inconvénients différents en termes économique, social et environnemental.

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

De leurs côtés, les modes de productions extensifs, produisent plus de biens publics environnementaux (ex. : agriculture à haute valeur environnementale) mais sont souvent menacés par la désertification et une productivité moindre, ou dépendent de subventions lorsqu'ils se situent par exemple dans des zones de handicap naturel (ex. : zones montagneuses). Cependant, ils doivent aussi être maintenus car ils ont un rôle important à jouer dans la préservation de pratiques traditionnelles et de coutumes, dans la vitalité économique de ces exploitations et dans la fourniture de biens publics essentiels tels que la biodiversité.

c) Rémunérer les biens publics délivrés par les agriculteurs

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

d) Vers une gestion efficace des ressources

L'agriculture doit adopter des pratiques agricoles compatibles avec le maintien des ressources naturelles (eau, sol, biodiversité) et améliorer ses performances énergétiques. Cet objectif environnemental comporte une dimension économique, sachant que les ressources naturelles sont le principal input de l'activité agricole. Tamsin Cooper nous présente dans ce contexte l'exemple français du « Plan Végétal pour l'Environnement » qui finance des investissements en équipement pour l'agriculture de précision avec l'objectif de réduire la pollution causée par les pesticides et les fertilisants, de réduire l'érosion du sol ainsi que d'augmenter

l'efficacité énergétique. A ces objectifs environnementaux et énergétiques s'ajoutent les bénéfices pour l'agriculteur de baisse des coûts et d'amélioration des rendements proportionnés par les équipements mentionnés. Il est ainsi important de mettre en valeur cette complémentarité entre les dimensions environnementale et économique afin que les contraintes environnementales soient mieux acceptées par les agriculteurs et que les aides soient plus légitimes aux yeux du public. En ce qui concerne les ressources énergétiques, Jean-François Gleizes et Nicolas Ferenczi soulignent qu'il est fondamental « d'alléger la dépendance énergétique européenne et de diminuer l'exploitation des ressources non renouvelables, comme par exemple les hydrocarbures. »

3. Vers une croissance inclusive

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

Les secteurs agricole, forestier, de la chasse et de la pêche emploient 13,6 millions de travailleurs à plein temps dans l'UE 27, auxquels s'ajoutent 5 millions d'emplois dans l'industrie agro-alimentaire, ce qui représente au total 8,6% de l'emploi total dans l'UE⁵. Au-delà de ces chiffres bruts, les secteurs agricole et de l'industrie agroalimentaire jouent un rôle essentiel dans le dynamisme de l'économie rurale européenne. C'est précisément pour « renforcer le dynamisme et l'emploi dans les zones rurales » que la

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

présidence espagnole affirme « *Policies are therefore needed which make agricultural activity attractive as a skilled professional activity, build up the agri-foodstuffs industry, and promote the education, training and involvement of women and young people.* »

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

Les zones rurales représentent 91% du territoire de l'UE et 56% de sa population⁶. Les secteurs agricole, forestier, de la chasse et de la pêche représentent 14% de l'emploi des zones rurales en moyenne, avec des pics à 25% pour dans les parties Est et Sud de l'UE. On peut ainsi considérer l'agriculture et son aval comme un moteur de développement économique et social dans ces zones, ayant un effet multiplicateur dans les économies rurales. Outre la fourniture d'une alimentation saine, diversifiée et suffisante, l'activité agricole participe au développement du petit commerce, de l'artisanat, de la logistique, de la distribution ou encore du tourisme rural (Emmanuel Coste).

L'agriculteur a souvent la capacité matérielle de maintenir la viabilité de zones éloignées des centres grâce à ses équipements (dénéigement, désherbage, etc.) Il constitue le dernier rempart face à la désertification ou la marginalisation de ces zones et participe ainsi à la cohésion territoriale de l'UE. Dans les économies de pauvreté, l'élevage joue un rôle essentiel pour l'emploi car « il s'étend sur les derniers territoires où il est possible d'exercer encore une agriculture » selon Emmanuel Coste, il est donc souvent « le dernier moteur de développement. » Cela est le cas dans plusieurs Etats membres et notamment, la Roumanie, la Grèce, la France ou encore l'Irlande.

⁶ Chiffres 2007 DG Agri, Commission européenne, http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/index_fr.htm.

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

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

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

La menace démographique : vieillissement et diminution de la population agricole

L'activité agricole subit une érosion forte de ses effectifs, un non renouvellement et un vieillissement fort de la pyramide des âges. « Dans le cadre de l'année de la biodiversité, la disparition des agriculteurs devrait faire l'objet d'un débat » a lancé sous forme de boutade Elias Fereres. Ce scénario est particulièrement présent dans le secteur de l'élevage. La moitié des éleveurs européens ont plus de 50 voire 60 ans selon les Etats

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

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

Une inquiétude majeure et centrale : le revenu

Les défaillances des marchés agricoles et la volatilité croissante des prix focalisent toute l'attention de la profession car ils contribuent à rendre très instable le revenu agricole. L'instabilité des revenus et les crises que les différentes filières traversent forment une question élémentaire que la politique agricole doit résoudre pour assurer la pérennité des exploitations. L'économiste de l'INRA Alexandre Gohin recense trois types de défaillances de marché : « L'existence de biens publics et la présence d'externalités ; un pouvoir de marché offrant à certains acteurs la capacité de manipuler les prix ; la présence d'événements risqués face auxquels les

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

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

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

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

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

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

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

L'agriculture fait face à de nombreux défis identifiés par les intervenants, notamment : la stagnation de la productivité, la croissance de la demande alimentaire mondiale, le changement climatique, l'efficacité de la gestion des ressources, le vieillissement et le déclin de la population agricole ainsi que la volatilité des prix. La R&D et l'innovation recèlent un potentiel considérable pour apporter des réponses à ces défis, mais atteindre la masse critique qui permettra aux chercheurs européens de trouver ces réponses est un défi en soi. En effet, un renforcement des investissements, un accroissement des synergies entre Etats membres et des coopérations

accrues entre l'amont et l'aval de la chaîne de production alimentaire sont nécessaires pour renforcer la R&D.

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

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

Speech of Mrs Elena Espinosa Mangana, Minister of the Environment and Rural and Marine Affairs

Good morning,

I would first like to thank the organisers of this seminar for giving me the opportunity to launch this discussion, with just a few days left to go in the Spanish Presidency of the EU.

At the same time I would like to encourage them to launch many more such initiatives so as to be able to debate and exchange ideas on something that matters to all of us: the future of our farming sector and the Common Agricultural Policy.

The issue that concerns us is of such great interest that most of Europe's Institutions, universities and think-tanks devoted to economic issues have begun to debate alternatives or models for the CAP looking beyond 2013.

These contributions feature the positions advocated by a variety of schools of thought. To that effect, I should mention the work done by *Notre Europe*, the organisation that is co-sponsoring this event and which unveiled several months ago ideas for a reformed CAP as an alternative for the future.

I would like to stress how we in the governments of France and Spain join *Notre Europe* and the *Real Instituto Elcano* in their concern over European agriculture, as reflected in the joint statement by President Nicolas Sarkozy and our Prime Minister José Luis Rodríguez Zapatero in Paris on March 23rd. This statement highlighted the need for agriculture to be a priority in the Europe 2020 Strategy.

We are living in very interesting times in terms of this debate and ideas that are coming forth. It is our job now to make a joint effort and turn these ideas into a model that will serve to preserve our farming sector, protect our farmers and guarantee their future.

As I said earlier, with our Presidency almost concluded, I can say that from our point of view its outcome has been positive and that the perception which exists of European agriculture has consolidated around the idea that it is a strategic sector with much to contribute to Europe's future challenges.

As I imagine you already know, the slogan guiding our work during the Presidency was, in fact, this one: 'Agriculture and food, a strategic sector for Europe'.

And as we are fully convinced that agriculture is strategic, we have pushed for this idea to be reflected in Europe's strategy for the future, the programme known as Europe 2020.

Over the course of these past months, the Spanish Presidency has worked hard to make all EU Member State aware that it is necessary to maintain a strong CAP, and that it is a good idea to define what policy we want before launching into debate on numbers.

We must consolidate and defend the European food and agriculture model and maintain a productive farm sector throughout the EU's territory. And these goals must be the ones we keep in mind when we begin to spell out the specifics of the CAP of the future.

Under the Spanish Presidency we have continued the process that already began under previous Presidencies, and we undertook a debate that we consider to be fundamental, given the growing volatility affecting markets for agricultural products.

At the ministerial-level meeting in February, we debated what features the future CAP should have in order to adequately manage markets and, to the extent it is possible, ease their increasing volatility.

With most of our EU partners in clear agreement, we were able to reach Presidency conclusions, which were endorsed by Belgium and Hungary, the member states which, along with Spain, form the Trio of Presidencies.

These conclusions express the concern that most Member States feel over the volatility of the markets and the repercussions this has for agricultural stability.

For this reason, the conclusions stressed the need to implement new mechanisms, such as improving the competitiveness of the food and agriculture chain and strengthening the role of producer and inter-professional farming organisations that stabilise farmers' incomes and resolve quickly the serious crises that have spread through the markets.

Defending the competitiveness of the farming sector has been another of the central issues of the Spanish Presidency, from an approach that starts by defending the European production model and goes all the way to defending the competitiveness of the agro-industrial sector. Indeed, during the next meeting of EU Ministers of Agriculture, council conclusions on this issue will be approved.

On March 3rd, the Commission released the communication titled ‘Europe 2020 – A Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth’ as a first, overall answer for emerging strengthened from the economic crisis.

In this strategy, based on what was learnt from the Lisbon Strategy, a key reference point is a new, sustainable, social and market-based economy, one that is smarter and friendlier with the environment, one in which prosperity will rely on innovation and the better use of resources and whose main driver will be knowledge.

The keys to the Europe 2020 Strategy are thematic, and the priorities they focus on are smart, sustainable and inclusive growth. However, there was barely any mention of the role that agriculture and the CAP must play if the strategy is to succeed.

We feel this is a grave omission because agriculture must be part of the EU’s future challenges: it is an economic sector that is critical to the proper management of natural resources and in the fight against global warming, and it also plays a fundamental role in helping Europe to successfully overcome the economic crisis.

Once again, thanks to good, joint work by the Presidency and a large number of member states, the spring European Council meeting conclusions called attention to the fundamental role that common policies such as the CAP must play.

Specifically, the European Council said:

‘All common policies, including the common agricultural policy and cohesion policy, will need to support the strategy. A sustainable, productive and competitive agricultural sector will make an important contribution to the new strategy, considering the growth and employment potential of rural areas while ensuring fair competition’.

During the European Council meeting of June, our Heads of State and Government adopted the Europe 2020 Strategy and once again stressed that, as it is applied the CAP must be taken into account, along with the contribution that the European farming sector can make –a sector that is sustainable, productive and competitive– for this strategy to succeed in achieving its goals.

The Council of Agriculture Ministers has also actively participated in these debates. In fact, in its March meeting, which took place a few days after the spring summit, a debate was held –at the request of the Spanish Presidency– on the role that agriculture and the CAP must play in the new strategy ‘Europe 2020 – A Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth’.

The result of the debate showed that agriculture is embraced by the Europe 2020 Strategy through the challenge of achieving an economy that is more environmentally friendly, through its contribution to growth and employment and its ability to provide people with food supplies that are high-quality, safe and healthy.

We cannot imagine sustainable economic growth that does not rely on agriculture, a sector that involves most EU territory (80% if one includes forests) and has an essential role in the sustainable use of resources, conservation of natural habitats, biodiversity and the fight against climate change.

In the same way, to speak of inclusive growth involves considering the substantial contribution that agriculture and the food and agriculture industry make to growth and job creation, as well as their fundamental role in the maintaining population levels and economic activity in rural communities.

Finally, the strategic nature of agriculture is enhanced by its ability to supply healthy, safe and high-quality food, rising to the challenge of feeding people.

This was also the debate we undertook in the last informal council, held a few weeks ago in Mérida.

There we reviewed the discussions we have held on the future of the CAP during earlier Presidencies and also during the Spanish Presidency, and how agriculture and the CAP can contribute to the success of the strategy.

Agriculture must be able to respond to the major challenges facing Europe, such as sustainability and the fight against global warming, and have new, additional tools that are centred around research and innovation and able to drive the competitiveness of agriculture.

This aspect –European agriculture and intelligent growth as part of Europe 2020 – was debated at length at the conference held last Tuesday in Murcia.

There, we reviewed how to integrate the CAP and agriculture into the Europe 2020 Strategy, managing and diffusing knowledge in the agricultural sector and the role of R+D+I in the challenges of sustainable and competitive growth in a ‘green’ setting that respects the environment and helps in the fight against global warming.

We have also reviewed the role of teaching and research centres and institutions and the problems surrounding technology transfers in the farming sector. We also heard from business leaders on their views on research and innovation in the European agriculture and food sectors.

As I have said before, agriculture and food are basic to defining the new model of a sustainable economy based on intelligent and integrating growth as proposed by the Europe 2020 Strategy and which will be reflected in the distribution of resources in the next financial period 2014-20.

It is my wish that you hold a fruitful debate on how the CAP can contribute to smart, sustainable and inclusive growth.

I hope the results of this debate serve to move ahead towards defining a CAP for the future, one that satisfies the demands of farms and of society in general.

Thank you.

ELENA ESPINOSA MANGANA
MINISTER OF THE ENVIRONMENT AND RURAL AND MARINE AFFAIRS

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

Developing an economy based on knowledge and innovation: the European Commission priorities concerning agri-food research and innovation

Antonio Di Giulio, Head of Unit, Food, Health and Well-being, DG Research, European Commission

In June 2010 the European Council adopted the Europe 2020 Strategy, which sets out a vision of Europe's social market economy for the 21st century. The new strategy is built on the EU's experience of the Lisbon Strategy and the lessons drawn from the recent financial and economic crisis. Thus, aside from helping Europe to fully overcome the financial and economic crisis, the primary objective of the Europe 2020 Strategy is to boost the EU's competitiveness, productivity, growth potential, social cohesion and economic convergence - both internally and at the international level. In this way, the strategy aims to contribute to Europe's ability to cope successfully with long-term economic and labour market challenges.

The Europe 2020 Strategy puts three mutually reinforcing priorities in place.

First, we have the *smart growth* aspect, which addresses the question of developing an economy based on knowledge and innovation. This requires among others improving the quality of our education, strengthening our research performance, promoting innovation and knowledge transfer and ensuring that innovative ideas can be turned in marketable products and services. To succeed, this must be combined with entrepreneurship, access to financing and stronger market orientation as well as improved business environment for small and medium enterprises. The second priority, *sustainable growth*, is a more complex issue as it concerns building a more resource efficient, greener and more competitive economy. This approach will help the EU, among others, to prevent the environmental degradation and to improve the water and waste management (*e.g.* in agro-food sector). Finally, the third priority, *inclusive growth*, aims at fostering a high employment economy as well as delivering economic, social and territorial cohesion.

The European Commission is putting forward seven flagship initiatives to catalyse forces under each priority theme of the strategy. One of these flagship initiatives which I would like to underscore is “Innovation Union” which is aiming at improving framework conditions and access to finance for research and innovation so as to ensure that innovative ideas can be turned into products and services to create growth and jobs.

The Europe 2020 Strategy calls for 3% of GDP to be invested by Member States to improve the conditions for research and development in the EU, in particular with the aim of increasing combined public and private investment levels in this sector. Still today the level of investment is below 2% in the EU and the gap between the EU and other leading economies (Japan, USA) has even increased in the last years.

Indeed, the Europe 2020 Strategy constitutes a framework for the EU to mobilise all of its instruments and policies, and for the Member States to take enhanced coordinated action in the area of research. It gives direction to all common policies, including the common agricultural policy (CAP) and the cohesion policy. A sustainable, productive and competitive agri-food sector is pivotal for achieving the above mentioned priorities. Thus, the Europe 2020 Strategy also calls for building of a sustainable bio-economy by 2020 through the launch of “European Innovation Partnerships”. It should be stressed that the bio-economy concept promotes a more sustainable primary production, by encouraging the use of fewer inputs across all farming systems and through using advanced technologies where appropriate. The objectives are to increase yields, preserve soil fertility and water, protect against diseases and pest and reduce overall environmental impact.

Currently the European Commission, with the support of the Member States is working on a new European vision for a sustainable and innovative bio-economy, which should become a Commission Communication and an Action plan in 2011. Research and development (R&D) and science-based innovation are essential prerequisites in underpinning the competitiveness and sustainability of the bio-economy while dealing with the long-term challenges. Examples of areas where we should launch flagship projects and other research activities include increasing food security, reducing environmental impact, making industry greener, providing healthy food, but also reducing food production and consumption waste, in a more sustainable way and to find innovative solutions for waste recycling.

EU research challenges for food production systems

EU funded research actions will contribute to solve major European societal challenges. If the challenge is calling for a more socially inclusive and healthy Europe our goal then will be to shift research policy to an approach

that will assist in prevention of metabolic disorders and diseases. The main challenge however is to fund and manage research projects which will provide sound answers on how to improve food production systems and make them more sustainable while at the same time monitoring the changing global scenarios of climate change, food security, population growth and finite natural resources. Furthermore, we have to deal with the specific needs of the elderly population, not only in terms of services, but also in terms of taste and preferences as well as with new dietary strategies addressing the specific needs of this population group. We also need to address in a more systemic way the problem of food security (food availability, access to food, malnutrition).

This kind of research also fulfils an important role and responds to consumer concerns about the quality and integrity of our food. It is important to stress that in all these aspects a confident, well-informed, well-educated and empowered consumer is regarded as a key to the efficient functioning of markets. However, further research will need to better explain than what we currently do, latent consumer needs. This is because consumers demand a high quality of final food product and a transparency in the food chain as the whole, from “fork to farm”. The food chain needs to provide both the quality and the relevant information also. We also see today that the value of the final product is more dependent on processing and service level rather than on the commodity level. Some food experts call this a “*decommodification process*”. But the commodity is a prerequisite for an effective agri-food chain. Today, the market requires agricultural products to be provided at the requested quality, quantity and to the requested time and place. However, there is still much potential for innovative organisational solutions and for introducing modern technologies to meet the increasing market requirements. Additionally, there is also much potential for improving the overall performance of the whole food chain.

Thus, research and innovation actions are still needed with an important focus on innovation in order to ensure that the knowledge and ideas that have been generated turn into marketable products and services.

Lessons learned from EU funded Research Technology Development (RTD) projects and future actions

Knowledge based bio-economy (KBBE).

The KBBE will play a key role for the new Europe 2020 Strategy: it will provide biological solutions for the food and energy crisis, for climate change mitigation and conservation of biodiversity through its key technology, industrial biotechnology. To give some examples of KBBE projects at the input side, the European Commission supports research projects addressing plant protection, animal health; the reduction of energy, water, fertilisers, and pesticide consumption, waste as well as the development of precision farming. Due to the complexity of the topics, the EU funded projects benefit from its interdisciplinary approach (genetics, plant/animal physiology, field experiment, modelling, etc.). Projects dealing with agricultural production provide solutions on how to improve quality of raw materials and efficiency of production process, how to transfer a conventional farming to a low input one, solutions on modern crop and storage management, etc. Projects dealing specifically with the food processing provide sound knowledge on novel food products and technologies, which include how to minimise food safety risks, and how to improve quality management systems. On the consumer side, we support projects analysing food choice and eating habits in order to better understand the effect of different factors on consumer behaviour, and the effects of food choice on consumer health.

Research and technology development (RTD).

Recent RTD projects show that several factors such as prices and public policies, consumer education, and nutrition labelling but also cultural

factors, genes and emotions can have an influence on diet quality, and hence have consequences on health. The ongoing RTD projects indicate that further research in this area should investigate the relationship between the consumer choice and market performance (technology choice, production decisions). Also the communication to the consumer has become more important than ever. Consumers show a growing awareness of food quality issues and there is an increasing demand for nutrition information to consumers through education and labelling. However, the question still remains open, what is the effective information? Scientists warn that too much or too complicated information can harm. At the same time there are concerns that both the increased complexity of production technologies make it more and more difficult for consumers to make an informed choice when purchasing goods and services. The current debate around consumer labelling show that the topic is a complex one and that sound scientific basis remain a valuable tool for decision making processes.

European Research Area (ERA).

We have several processes to strengthen the European Research Area (ERA). ERA is a long term agenda for a Europe where better research coordination among EU Member states would help to reduce redundancy in research and its financing and create sufficient critical mass to deal with important cross border subjects of concern. A number of dedicated subject driven tools such as ERANETS made up of national research programme managers, and *technology platforms* made up of industrial representatives, along with the large projects networks, have pushed this agenda a great distance so far. However, despite the progress made, there is still a need to reduce fragmentation of R&D systems.

To address this aspect in particular, there are a series of initiated processes which are currently supporting cross-border research action at the level of the EU Member States such as *joint programme initiatives* (JPI), or the promotion of *private public partnerships* and various international coo-

peration initiatives. Regarding the JPI, the main goal is to better utilise the economies of scale & scope in R&D (*e.g.* by sharing existing research results, coordinate future work, avoid duplication). Accordingly, the JPI “A Healthy Diet for a Healthy Life”, which is currently working on its vision for 2030, will provide a roadmap for harmonised and structured research activities with defined priorities to achieve certain goals in the area of food, nutrition and health. In a similar way another JPI “Agriculture, Food security and Climate change” aims at improving the effectiveness of research to secure a safe and sustainable food supply.

Building a sustainable bio-economy by 2020

In conclusion, we are trying to respond to the EU’s economic, societal, environmental and technological challenges. Research and development and science-based innovation are an essential prerequisite in responding to and providing solutions to these challenges whilst at the same time increasing the EU’s competitiveness. We also must strengthen the innovation chain: from ideas to the market. This will involve mobilising knowledge capability and critical mass within all segments of the research continuum and translating this knowledge into revenue-generating economic activity. The Europe 2020 Strategy provides a framework for the future actions: it gives the directions for further actions and processes within the ERA, for all common policies, including the CAP and calls for building of a sustainable bio-economy by 2020. The emphasis must now be on implementation.

The potential of agronomic research in a smart economy

Raoul Bino, *Managing Director of the Agrotechnology & Food Sciences Group of Wageningen UR*

Huub Löffler, *Director Wageningen International, Wageningen UR*

The Europe 2020 Strategy outlines the ambition of the European Union to develop as a knowledge based economy. In line with this strategy, a new common agricultural policy (CAP) must be based on knowledge and innovation. Such policy depends on the European knowledge infrastructure. In light of developments in science, economics and social structures, this infrastructure will rapidly change over the next decades. Here we address several issues – briefly and broadly – on which we could organise our research in Europe.

To reshape the CAP is above all a matter of working together. A new policy must combine agro-production, the living environment and the knowledge chain. This is not only a matter of science, this is not only a matter of policies, this is not only a matter of industry, this is a matter of all together.

Worrying perspectives for the millennium goals

We have to deal with global issues: poverty, hunger, food safety, quality, health, climate, energy, and natural resources as described in the millennium development goals. There is serious concern that we will not reach these goals. Poverty and hunger are growing issues in many parts of the world, food safety and quality are going down, many people have to live in poor health, climate and energy are controversial issues, and natural resources are in danger. How do we change these perspectives? If we want to organise a new common agricultural policy in Europe, we have to deal with these global issues, which are not only environmental and biological, but economic and social too. Furthermore, they are all interlinked.

Food security for all

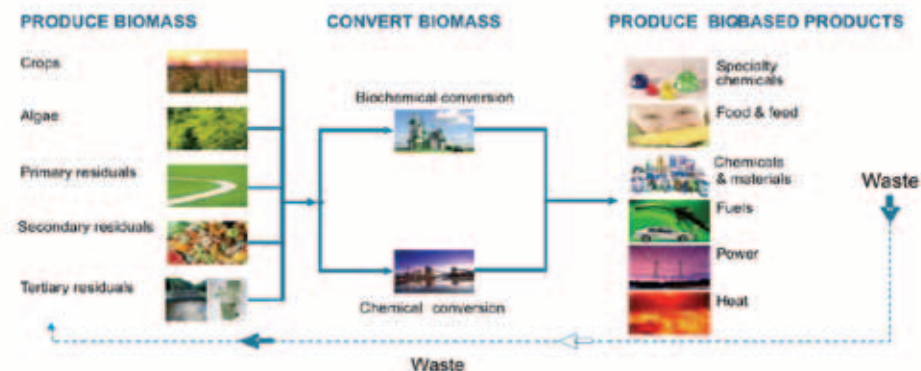
Feeding a future global population with a sufficient diet calls for considerably higher primary food production. Increasing the agricultural production area is hardly an option to tackle this challenge. The most fertile lands are already under cultivation and exploiting marginal soils demands a considerable input of scarce and valuable resources like energy, water and phosphate. Higher agricultural productivity is therefore the best option to achieve food security. Higher productivity is rooted in three major developments. Firstly, sophisticated plant and animal breeding technologies can increase the potential biomass yield of plants and animals. For example, the efficiency of feed uptake by livestock can be increased. The potential yield of plants could be increased *e.g.* by improving photosynthetic efficiency. The second intervention is to improve the quality and composition of feed which improves nutrient utilization and total production. The third important action is based on avoiding production losses. Plant diseases, destroying crops both during cultivation and after harvest, can be controlled by advanced agronomic methods. New plant varieties will be developed which are more resistant to pests and diseases. Controlling infectious diseases in animals is also of the utmost importance in preventing losses in meat and dairy production. Precision agriculture, in combination with well adapted plants and animals, will ensure a high output/input ratio. More predictive approaches are needed that allow corrective measures to be taken at a very early stage.

Life Sciences are the driver of all these developments. A thorough understanding of the functioning of genes and proteins and their interactions with external factors as well as their effects on traits, (micro-)organisms, environment and agricultural systems are of crucial importance. High-throughput facilities to collect the relevant data, and especially, the correct bioinformatics to integrate these data (systems biology) require the development of more predictive and preventive approaches in plant and animal sciences. Through higher productivity, enough food can be produced on

existing agricultural area, without jeopardizing nature or existing biodiversity. These technological solutions cannot be met through national incentives alone. Global trade in plant and animal products thrives and the EU, including the Netherlands, is a major producer and must therefore collaborate via national initiatives in larger frameworks to develop these technologies.

The Biobased Economy

The current generation of biofuels competes, with other uses of biomass, for scarce resources like water, land and nutrients. The challenge is therefore to develop new pathways for bio-energy. Exploring the potential of photosynthesis, both for higher biomass production and for the development of so-called biosolar cells. Biomass is urgently needed for biomaterials. Where several alternatives to fossil energy are available, the only alternative for fossil-based materials are those originating from biomass. Biorefinery technologies are needed to maximize the value of biomass. By carefully fractionating biomass into components with different economic values, the overall value of biomass will increase. Biomass is not used for one *or* the other application, but for both, simultaneously. High-value components may be used for special chemicals; proteins and sugars may be used for food; and the remnants are still a suitable source for energy. This option relies upon advanced technologies and carefully-controlled and inter-reliant processes and production chains. Genomics and systems biology are key to these developments. In line with the cradle-to-cradle concept, plants and plant-based systems need to be (re)designed for optimal processing.

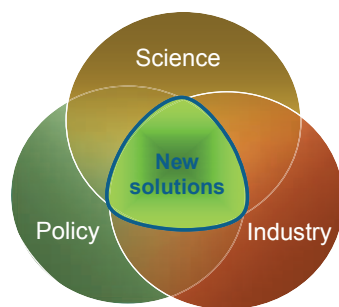


Working together, toward a new infrastructure of knowledge

Fundamental research is essential for innovation and stimulates the development of new technologies. Industrial research is essential for the translation of new technologies into products on the market. This can be applied in various strategies, while generating business for the industry and income for academic research. Quality of research and education go hand in hand. Industrial research thrives in countries with strong research institutes and an excellent education system providing the next generation of researchers. A key element is the relationship between academic and industrial research as demonstrated by the financial commitment of both private and public partners in financing public research at the major institutions for animal and plant sciences. From public figures it can be demonstrated that around 50% of the research in these institutions is acquired from competitive programmes involving quality-driven investors. This indicates the important role high quality research plays in the infrastructure of the Agro food sector. This relationship can be further intensified by synchronizing the research agenda and by stimulating the

movement of researchers across from academic to industrial research and vice versa. A better aligned research agenda is expected to result in more outsourcing of research activities from industry to academic research. Having access to top scientists, in combination with efficient research cooperation between academic research groups and industry, will stimulate international companies and will help to reform the CAP.

The Dutch agro sector operates in an entrepreneurial, research-intensive, international, dynamic, innovative and competitive environment. Research institutes, societal organizations and the government together play an agenda-setting role for scientific developments and education. This new interaction in the knowledge structure is often referred to as the public-private partnership (PPP). In this model, companies and other market partners are leading in defining the objectives of the research agenda. The research organizations contribute by developing innovative solutions for societal and economic questions. The government facilitates these innovations and drives the activities within a political, national and international context. The various parties collaborate within networks, combining the expertise needed to address the topics under concern. To date, many successful research activities are based on this new model. New, innovative collaborations between universities and private companies have been established and drive the value creation of knowledge.



Given the Europe 2020 Strategy, the EU has the ambition to develop further as a knowledge economy. This acknowledges that, for economic development, more than the traditional production factors (nature, labor and capital), knowledge is essential. The establishment of new European knowledge infrastructures based on the interrelation between Science, Industry and Policy and continued support for innovative public private partnerships will establish a fruitful base for a new CAP.

An overview of the agronomical challenges ahead

Pr. Elias Fereres, *Sustainable Farming Institute of Cordoba University*

My objective is to briefly discuss the challenges that European agriculture will be facing around 2020 and beyond to highlight some technologies to deal with them that are already in our hands or will be available in the near future.

We don't know where we will be in 2020. A few years ago, we had a completely different perspective regarding the future of world and European agriculture. We were sure that land requirements for agriculture would decrease over time because crop productivity and improvement would increase indefinitely. We were just projecting the past, which had been very successful, into the future.

Currently there is more uncertainty about where we are going. We don't know if we will be able to produce sufficient food to meet future demand. There are important risks associated with these uncertainties that need to be dealt with in a reasonable way.

Diminishing the yield gap

Above all, we face a big challenge of producing sufficient healthy and nutritious food for Europe and for the world in a sustainable way. The central issues are food security and safety in face of the global change that is taking place, namely climate change. We need to work to improve the sustainability of current agricultural and food systems, to make them last longer, while maintaining a certain level of production.

The first challenge is producing sufficient food. Food demand is going to increase in the next decades. In agronomy, the "yield gap" is the gap

between the maximum potential production that a farmer could achieve under ideal conditions without water and nutrient limitations, simply given the climate where his farm is, and the production the farmer actually obtains in light of such limitations which include pests as well as others in addition to physical ones. This yield gap is quite substantial by world standards: the average yield in the world is around 3 tonnes whereas the maximum potential is around 15 tonnes. Of course, in Europe, current yields are much higher than the world average. Yet as we close this gap by improving our technologies and management (as we have done in Europe during the last 30-40 years), it becomes increasingly difficult for our best farmers to get closer to the potential.

Research on benchmarking shows that current yields of different ecosystems, from China, the Mediterranean basin, etc., are well below the potential. Not only in developing countries but also in highly technological ones, e.g. the case of tomato growing in California. You can see that the level of production does not depend on new irrigation technology. There is such variation among the actual production of advanced farmers that we cannot really explain it.

In Europe, meeting the full demands of the sector will be achieved by getting closer and closer to the potential yield. There are substantial opportunities in Eastern Europe to achieve this goal, as the yield gap is greater than in Western Europe. At the same time, we are trying to reduce environmental impacts of agriculture and to limit our greenhouse gas emissions. We still do not know how to achieve this. We know that the approach will be through what we call sustainable and ecological intensification, which means trying to achieve high productivity while maintaining the resource base. This includes the human dimension as well for we are losing farmers by the hour. In this year of biodiversity, the European farmer is an endangered species risking extinction.

A new demand on food systems: producing energy

Another challenge we must face realistically is that we wish to produce energy as well as food. First, many proposals have been made regarding “magic crops” in agronomy. This started in the 1970s with the first energy crisis and continued in the second crisis. Most “magic crops” do not live up to the claims, including the last one, “Jatropha” which certainly is not providing a better alternative to the existing crop options. One major problem that agriculture has for producing energy is the price volatilities in the energy crisis which are very difficult to cope with. Secondly, there is competition for land between food and energy. We already do not know if we can produce sufficient food given land resources that we have. Also, much of the potential depends on future projections which are very uncertain. As most scenarios are highly speculative, we really don’t know if we can reach the goal of producing energy from crops. There is a potential alternative involving ligno-cellulosic materials which are called ‘second generation’ biofuels. However, new forms of conservation agriculture require the use of residues for soil protection. Thus, even crop residues may not be freely available for energy use.

Uncertainties of climate change on agriculture

We know that the earth is getting warmer and the global simulation models give us some predictions with a range of variations. However, regional models are not yet sufficiently accurate to tell us what is going to happen in the future regarding agricultural productivity. The truth is that what these models tell us is that we really do not know how climate change will affect our agriculture. We know that the higher CO₂ has increased crop productivity by around 10 percent since the beginning of the industrial revolution. The key is to adapt to the changes that will take place, and agriculture has a successful past history of adaptation to physical environments.

Turning to the threat in terms of increasing emissions, I would like to point out that agriculture is basically a neutral sector at present, if you do not count the energy inputs required for nutrient and other inputs. This can be seen in a recent study of the European carbon balance. Mitigation depends basically on managing the land and other resources. We already have been dealing with climatic variability in some fashion. We have to face uncertainty in terms of variability, and possibly more in the future. We may have other problems, like water management associated with more variability in precipitation.

Technical solutions to cope with 2020 challenges

Conservation agriculture is a form of agriculture that has been recently adopted in many agricultural systems, like in North and South America. It has now being introduced into European agriculture and consists in using crop residues to protect the soil and enhance its organic matter content. It has many benefits but it needs to be adapted to European conditions, where it may not suit all systems – this means more research and development.

There have been a number of promising technologies from the 80s such as the use of satellite imagery for agricultural management. The idea is to assess the performance of individual fields, evaluate their productivity and therefore benchmark potential. We are going into what is called precision agriculture, which means that we are able to map a field and characterize yield variations among areas. We already have the machinery and technology to do this. We have also the technologies to apply different amounts of water, fertilisers or pesticides to different parts of the field. We’re going to deal with variations within a unit that was managed uniformly until now.

The key issue is that most of the time, we do not know the causes for the yield variations. We cannot correct the problems unless we know the

various causes behind them. Nevertheless, this is also a very promising technology that will improve our productivity in the future.

The debate in Europe is completely wrong concerning the contribution from biotechnologies. It is very interesting that in the field of health there is no controversy about the use of biotechnology but when it comes to food, it becomes controversial. But what is important to know is that the present generation of biotech crops is mostly directed at reducing production costs by reducing pesticide use and not at increasing yields. By 2020, there will not be another generation of biotech crops that will increase yields drastically. Increasing yields is much more difficult to achieve than introducing biological insecticides or herbicide tolerance, which is the basis for the current success of biotech crops. We cannot expect in the short term a major change in productivity coming from biotechnology. Biotech crops reduce pesticide use, which is positive for the environment and reduce production costs, which will be positive for the farmers. Hopefully, European society will deal with this issue in a rational way in the near future. Nevertheless, it is important to indicate that the contribution of biotechnology to increasing yield potential will not be significant in the short or even medium term.

European research synergy to tackle the problems

We need more research. There is a Programme initiative under development bringing together 20 countries in Europe (led by France and the United Kingdom). The concept is to develop a new programme to be launched next year that will be called “FACCE JPI”, centred on agriculture, food security and climate change. The idea is to put together the resources of different countries to tackle the problems related to food security and climate change, beyond our national perspectives.

To finalize, I will stress the uncertainty concerning the future. And if we do not know, we better find out. We need to invest more in selective - and I insist on the word selective – research, development, and innovation in the agriculture/food sector. We will get big pay-offs. I would like to remind you that agricultural research has in the past been the best public sector business in the world –with rates of return of about 50 to 100%, only surpassed by much less transparent activities.

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

Past, present and perspectives of environmental legislation in the CAP

Tamsin Cooper, *Joint Head of Agriculture and Rural Development Programme, Institute for European Environmental Policy (GB)*

I will examine the extent to which the prevailing direction of the Common Agricultural Policy (CAP) reform is compatible with the overarching objectives of the Europe 2020 Strategy and its aims to promote smart, sustainable and inclusive growth.

I begin by charting the evolution of sustainable growth as an EU policy objective. In 1988, the EU Heads of State and Government signed a 'Declaration on the Environment' in which it is stated that sustainable development must be one of the overriding objectives of all Community policies. The 1988 Declaration identified the need for solutions to environmental problems "in the interests of sustained growth and a better quality of life".

Two years later, at the Rome Summit, a commitment was made to environmental protection in order to ensure sustainable growth. The Maastricht Treaty, which gave legal force to the principle of environmental integration, was signed in 1992, and promoted “sustainable and non-inflationary growth respecting the environment”. In 2000, the Lisbon Strategy was launched, closely followed by the EU Sustainable Development Strategy, revised in 2006. Finally, with the adoption of the Europe 2020 Strategy at the European Council on 17 June, the commitment to a sustainable model of economic growth is at the heart of the EU’s strategic priorities. The trajectory of CAP reform broadly reflects a similar set of policy priorities and objectives with the introduction of the first mandatory environmental measure – the agri-environment measure – in 1992, followed by the introduction of the Rural Development Regulation as part of the Agenda 2000 reforms and latterly Council Regulation 1698/2005, which contains a suite of measures to protect the environment and countryside.

SUSTAINABLE GROWTH – EVOLUTION OF A STRATEGIC PRIORITY	
1988	<p>Declaration on the Environment, signed by EU Heads of State</p> <ul style="list-style-type: none"> • «Sustainable development must be one of the overriding objectives of all Community policies» • Identifies the need for solutions to environmental problems «in the interest of <i>sustained growth</i> and a better quality of life»
1990	<p>Rome summit</p> <ul style="list-style-type: none"> • Commitment made to environmental protection in order to ensure <i>sustainable growth</i>
1992	<p>Maastricht Treaty of the European Union</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gives legal force to the integration principle • Promotes «sustainable and non inflationary growth respecting the environment» (article 2).
2000	Lisbon Strategy for Growth and Jobs
2001	EU Sustainable Development Strategy (revised in 2006)
2010	EU 2020 Strategy

The Europe 2020 Strategy sets out a vision for Europe’s social market economy for the 21st century. It provides a strategic framework to turn the EU into a “smart, sustainable and inclusive economy delivering high levels of employment, productivity and social cohesion.” The Europe 2020 Strategy defines sustainable growth as “building a resource efficient, sustainable and competitive economy”.

A priority for the Spanish Presidency has been to frame the debate about the rationale and objectives of a post-2013 CAP within the context of the goals of the Europe 2020 Strategy. To this end, it published a Presidency note entitled “Agriculture and reform of the CAP in the perspective of the Europe 2020 Strategy” to prompt debate at an informal meeting of Agricultural Ministers in June 2010. It sets out the contribution the agricultural sector can make to sustainable growth: *“Maintaining agricultural activity throughout the EU territory plays a key role in the sustainable use of resources, job creation, and helping to meet the food challenge, while bringing public benefits to the environment such as the preserving of habitats, biodiversity and attractive rural areas. However, sustainable growth cannot be achieved unless the relevant social, environmental and economic aspects are tackled together...”*

This interpretation of sustainable growth is very much in line with the concept of a European model of agriculture which, alongside the production of food and fuel, delivers a wide range of non-marketable benefits to society. There is a clear recognition that economic growth should be sustainable in social and environmental terms. Thirdly, it is perhaps important to recognise that maintaining agricultural activity *per se* does not play a key role in the sustainable use of resources. As measured in state of the environment indicators, certain forms of agricultural activity have a damaging environmental impact and therefore not all forms of agricultural activity will contribute to a sustainable growth model.

The EU's agricultural sector is responsive to a whole set of competing drivers and priorities - the challenge of delivering sufficient food, greater market integration, long term trends in commodity prices, adapting to the impacts of climate change - and the restructuring trajectories of different farming systems will vary in different parts of the EU. Indeed, the activities that make up a sustainable growth model will be very different in extensive farming systems, compared to those in more intensive systems.

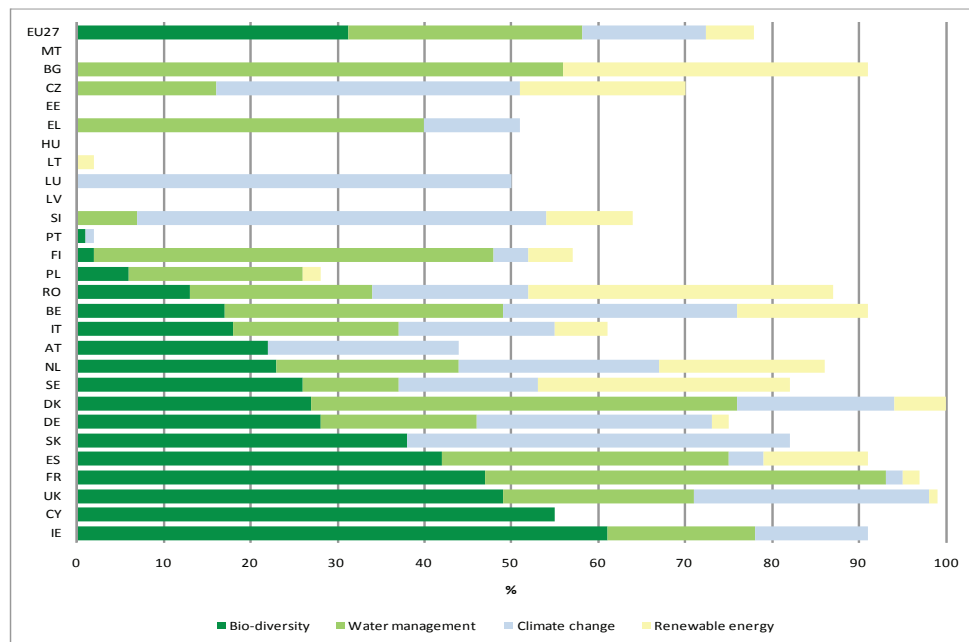
Evidence suggests that extensive farming systems typically provide society with a wide range of environmental benefits, and are critical for the maintenance of Europe's farmland biodiversity. However, many of these systems are economically unviable, highly dependent on public subsidy, and threatened by low levels of succession resulting in the decline of cohesive rural communities and associated customs and traditions. The sustainability challenge with respect to these types of farming systems is to promote and facilitate forms of structural change which improve the welfare of farmers and the economic viability of farm businesses, whilst ensuring that environmental benefits continue to be provided. In more intensive farming systems, sustainable growth implies the adoption of specific farming practices which reduce the environmental impact whilst at the same time provide society with the volumes of food that are required now and in the future. Research and development in support of technological innovations has a key role to play in advancing the sustainable production agenda.

At the informal Agriculture Council meeting in June 2010, there was apparent consensus over agriculture's contribution to the objectives of the Europe 2020 Strategy, although there was less agreement about the CAP's role in supporting a sustainable model of growth. Several CAP measures currently support the sustainable growth of EU agriculture, including increasing the competitiveness of agriculture, supporting the delivery of environ-

mental and social public goods, increasing the efficiency of resource use and promoting sustainable land management, reducing greenhouse gas emissions, promoting investment in and the adoption of green technology, and investment in the development of skills and training.

Starting with the CAP's role in supporting the delivery of environmental goods and services, there is a cluster of measures within the recent Rural Development Regulation that are targeted at improving the environment and the countryside. These focus predominantly on maintaining and enhancing biodiversity, cultural landscapes, and improvements to soil and water quality. Climate is a new and emerging priority, not often formally expressed as yet, although many actions already incentivised under other priorities are relevant. The three main measures with an explicit environmental objective – Agri-Environment, Natural Handicap Payments and the Natura 2000 measure – account for almost 40% of total planned public expenditure on rural development for the period 2007 – 2013, although this share varies significantly by Member State. An analysis of the use of additional funds by Member States made available through the CAP Health Check and the European Economic Recovery Plan, for example, indicate very different environmental priorities and wide variations in the allocation of funding towards the 'new challenges' of biodiversity, water management, climate change and renewable energy.

USE OF ADDITIONAL FUNDS MADE AVAILABLE THROUGH THE CAP HEALTH CHECK AND THE EUROPEAN ECONOMIC RECOVERY PLAN



The impacts of these measures are not exclusively environmental. There is a growing body of evidence from across the EU – particularly in the UK and in Italy – of the first and second order social and economic benefits that are generated from expenditure under these measures in the form of economic and employment effects, as well as the value to the local economy arising from the natural assets themselves, resulting from increased levels of tourism, recreation and inward investment. Achieving win-win outcomes of this nature is a central characteristic of a model of sustainable growth.

Turning to resource efficiency, there is a suite of rural development measures which promote the efficient use of natural resources. Some of these have an explicit environmental objective, whereas others are capital investment measures, mainly found in Axis 1 of the European Agricultural

Fund for Rural Development (EAFRD). These include measures such as farm modernisation, infrastructure development, adding value to products, semi-subsistence farming, non-productive investments, and the conservation and upgrading of the rural heritage. On average, across the EU-27 as a whole, these measures account for 25% of total planned public expenditure for rural development for the period 2007 – 2013.

At the present time, the environment is not a core objective of these measures, however, in some Member States, certain of them are being used to encourage the delivery of environmental outcomes, through improvements to water quality and availability, soil functionality and reductions in greenhouse gas emissions, for example. In future, these capital investments could be designed in such a way as to support the environmentally-sensitive restructuring of the farming sector. To provide two case study examples of the ways in which rural development funds are being used to support complementary environmental and economic objectives: in France, under the ‘Plan végétal pour l’environnement’, grants are provided to farmers for investments in precision farming equipment with the aim of reducing pollution from pesticides and fertilisers, reducing soil erosion, reducing pressure on water resources and improving energy efficiency. This scheme has proved very popular. In Northern Ireland, rural development funds have been used to invest in new technology at the “Fivemiletown Creamery” to make better use of waste products alongside improving the efficiency and profitability of the business.

Selected CAP measures support the maintenance of “rural vitality”, a central concept in the discussions on the rationale for a post-2013 CAP. These fall mainly under Axis 3 of EAFRD and under LEADER, and include measures supporting the conservation and upgrading of the rural heritage, tourism activities, village renewal and diversification. On average, across the EU-27 as a whole, these measures account for 15 - 20% of total planned public expenditure for rural development for the period 2007 – 2013. The

final set of measures relevant to the promotion of sustainable growth in Europe's agriculture sector includes the advice, training and capacity measures. There is widespread evidence to suggest that these measures are critical for improving the effectiveness of selected measures and for securing positive and enduring environmental outcomes.

Conclusions

As we look forward towards a post 2013 CAP, it is clear that selected elements of the existing policy have the potential to steer Europe's agricultural sector along a pathway of sustainable growth. In order to do this in the most effective and efficient way, a coherent set of policy objectives is critical, along with sufficient budgetary resources to achieve them. A strong evidence based on the scale of the costs in meeting the objectives is essential as we enter the debate on the 2014 – 2020 Multiannual Financial Framework, coupled with a discussion on how we price the non-marketable environmental and social goods and services that farmers provide. As for the contribution of the CAP to the Europe 2020 Strategy, it is important that a future CAP is responsive to the EU's broader social, environmental and cohesion agenda.

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

Jean-François Gleizes, *Agriculteur céréalier et Président de Passion Céréales*

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

Les deux objectifs prioritaires de la politique agricole commune

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

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

Le défi productif de l'agriculture mondiale

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

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

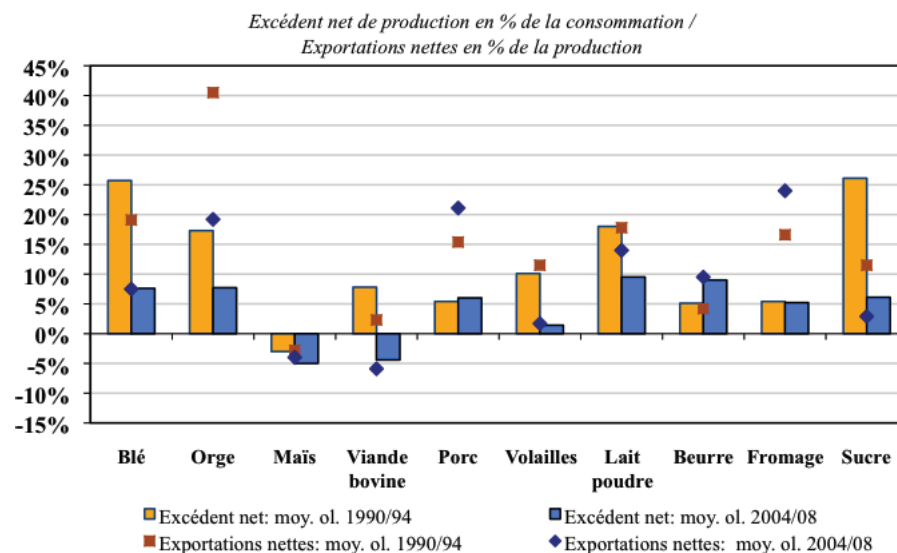
La PAC : une pièce essentielle du potentiel productif européen

Si la PAC a fait l'objet dans le passé de fortes critiques, elle a retrouvé une légitimité internationale car elle n'a plus d'effet dépressif au sens large sur les marchés mondiaux. L'UE est le premier importateur et deuxième exportateur mondial de produits agricoles et, au total, elle en est le premier importateur net mondial pour une valeur de 60 milliards de dollars américains et ce montant augmente chaque année. De plus, depuis plusieurs

années, l'UE ne consacre plus de subvention significative à ses exportations agricoles. Au contraire, lorsque les prix sont faibles, la PAC participe à leur soutien grâce à des achats publics qui, nous l'espérons, seront maintenus dans la prochaine PAC.

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

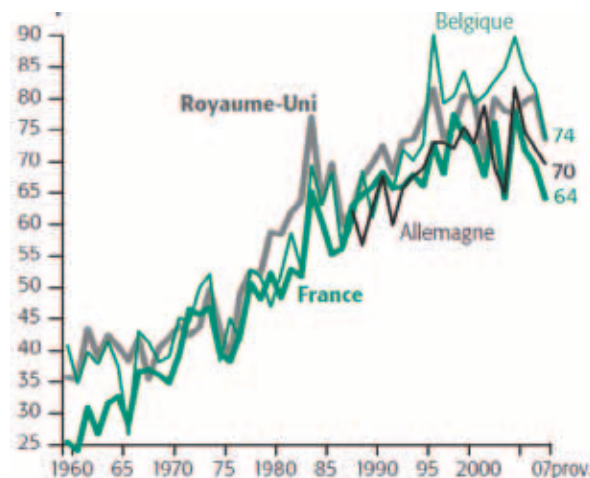
IMPACT DES RÉFORMES DE LA PAC SUR LES EXCÉDENTS NETS DE PRODUCTION AU SEIN DE L'UE



SOURCE : COMMISSION EUROPÉENNE, DG AGRI

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

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



SOURCE : EUROSTAT

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

climatique. Enfin, l'augmentation du coût des intrants sur une période de prix bas et le durcissement de la réglementation (phytosanitaires, directive nitrates, etc.) ont probablement participé à cette stagnation.

La productivité durable

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

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

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

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

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

Des soutiens directs forts et homogènes.

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

Pour une agriculture durable.

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

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

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

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

Pour une politique rurale européenne

Gonzalo Fanjul Suarez, *OXFAM international, Espagne*

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

Deux problèmes internes à résoudre pour la PAC

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

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

Pour une politique agricole juste envers les pays pauvres

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

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

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

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

Une souveraineté alimentaire injustifiée

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

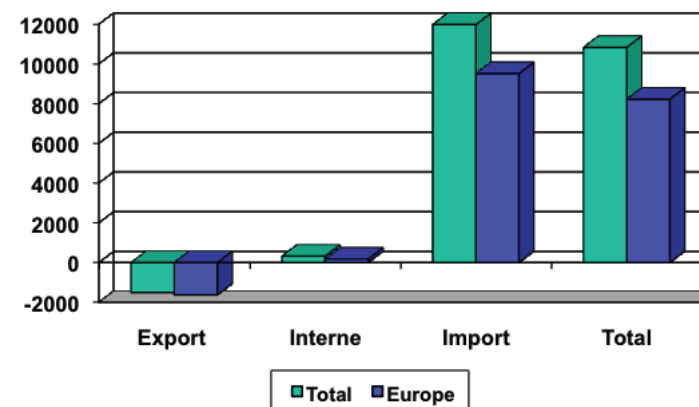
- La PAC est toujours globalement négative pour les agricultures des pays tiers ;
- Elle est inefficace dans la mesure où le gain des agriculteurs est inférieur au coût payé par les consommateurs et les contribuables ; par conséquent, elle a un effet négatif en termes d'emploi ;
- Elle est inéquitable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

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

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

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

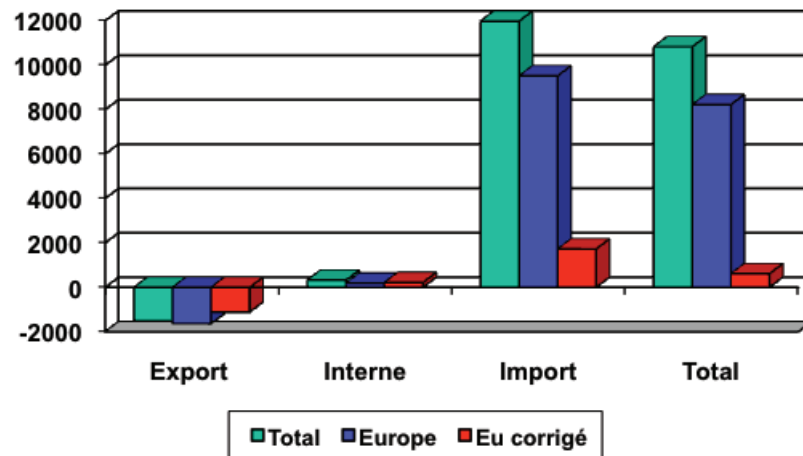
GRAPHIQUE 1. GAINS D'UNE SUPPRESSION DES POLITIQUES AGRICOLES DU NORD POUR LES PVD
(EN MILLIONS DE DOLLARS, 2001)



Source : Féménia et Gohin, INRA

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

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



Source : Féménia et Gohin, INRA

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

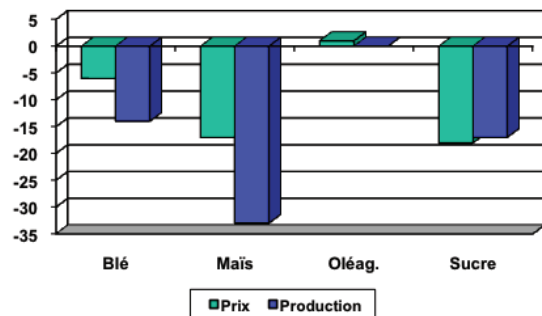
La PAC est-elle si inefficace du point de vue interne ?

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

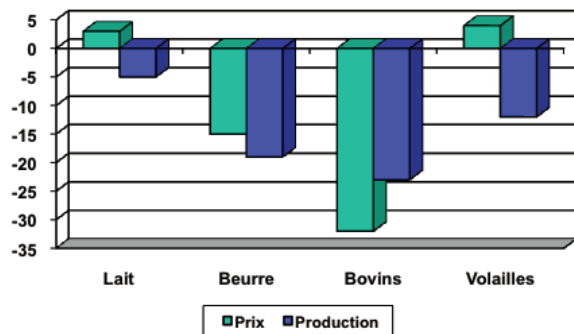
Pour analyser les effets d'une suppression de la PAC sur l'économie, il est nécessaire de comprendre tout d'abord l'impact sur les prix et les niveaux de production des grandes cultures. Le graphique ci-dessous indique que c'est principalement la filière maïs qui serait affectée. Dès lors, il convient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

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

PAR GRANDE CULTURE



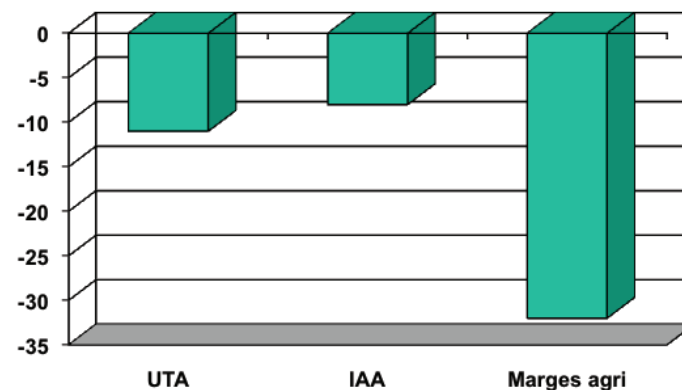
PAR FILIÈRE ANIMALE



Source : A.Gohin, INRA

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

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



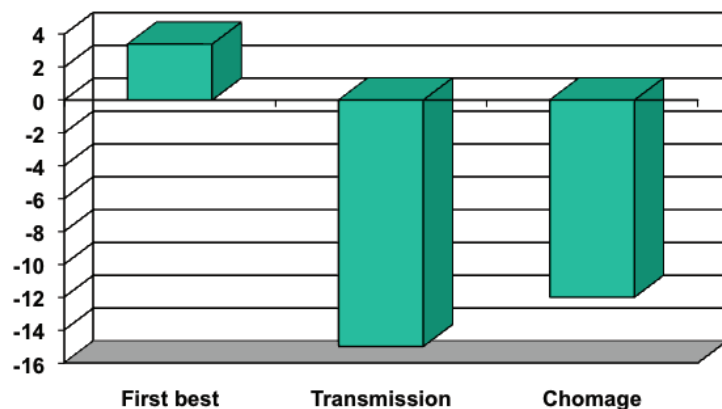
Source : A.Gohin, INRA

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

Nous avons d'abord raisonné comme de nombreuses analyses en négligeant les nombreuses défaillances de marché qui peuvent exister. Dans ce cas qualifié de monde de premier rang (ou first best), l'hypothèse

implicite est que les agriculteurs quittant le secteur ont des opportunités de retrouver des emplois ailleurs et que les transmissions de prix sont parfaites tout au long de la chaîne alimentaire. Dans ce cadre, le bien-être marchand – une mesure proche du PIB – augmente d’un peu plus de 3 milliards d’euros soit à peine 0,05% du PIB, ce qui est très faible. Ce gain est donc bien inférieur aux estimations réalisées avant les réformes. Cela signifie que la suppression de la PAC entraînerait une meilleure allocation des ressources existantes.

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



Source : A.Gohin, INRA

Les deux autres barres indiquent que cette estimation de gains macro-économiques est néanmoins très fragile. En effet, si l’on tient compte de la possibilité que les secteurs de l’aval (la transformation et la distribution alimentaire) ne répercutent pas complètement au niveau du consommateur, la baisse de prix subie par les agriculteurs en l’absence de politique agricole, alors nous obtenons une diminution significative de ce bien être ou PIB. Cette hypothèse de transmission de la baisse de prix imparfaite

illustrée par la deuxième barre est loin d’être irréaliste. Comme l’illustre l’analyse de la récente « crise laitière » par la Commission européenne, alors que les prix des produits laitiers ont augmenté en même temps que les prix du lait, les prix des produits laitiers au consommateur n’ont pas diminué tandis que le prix du lait a lui bien baissé. De la même manière, si l’on suppose que les opportunités en termes d’emploi sont limitées du fait de l’existence d’un chômage involontaire, alors là encore les effets macro-économiques peuvent être renversés (troisième barre du graphique 6).

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

Pour en savoir plus :

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

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

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

Emmanuel Coste, agriculteur, Représentant de la filière ovins-caprins au COPA COGECA

Un impensable retour à des politiques agricoles nationales

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

en face la capacité de production que l'on peut mettre à contribution, nous pourrions discuter.

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

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

La recherche et la formation face au changement climatique.

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

Relever le défi générationnel.

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

Inclure le système agricole dans les capacités forestières.

La complémentarité de la forêt et de l'élevage n'a pas été suffisam-

ment étudiée en Europe, elle l'a été ailleurs dans le monde : en terme de pâturage et de sous-pâturage, en terme de problème de l'eau, d'incendie. Un éleveur peut également être forestier une partie de l'année.

Considérer le rôle domestique de l'élevage.

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

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

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

Jaime Lillo, *Directeur Général adjoint pour les politiques agro-alimentaires, le développement rural et l'eau*

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

L'agriculture, un secteur stratégique

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

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

Le débat sur la PAC sous tension avant la présidence espagnole

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

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

L'apport de la présidence espagnole pour la PAC

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

moment d'entrer en concurrence dans le cadre international. Une partie de ce débat a été conclue au Conseil des Ministres de l'Agriculture et de la Pêche le 29 juin dernier, avec l'approbation des conclusions du Conseil sur la compétitivité internationale du modèle agroalimentaire européen.

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

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

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

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

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

Quels objectifs et quels instruments pour une PAC inclusive ?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

prochains mois devra contribuer au renforcement et au développement de ce secteur, en soutenant les priorités de la Stratégie Europe 2020.

Programme du Séminaire et liste des participants

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Mentions légales

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



DG Éducation et culture

Programme «L'Europe pour les citoyens»

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

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

dépôt légal

© Notre Europe, novembre 2010