



CIHEAM
Centre International de Hautes Études
Agronomiques Méditerranéennes

Les notes d'analyse du CIHEAM

N°65 – Avril 2012

L'Europe, la Politique Agricole Commune et le Monde

Colette Alcaraz

Etudiante en deuxième année de master Relations internationales
à l'Institut de Relations Internationales et Stratégiques (IRIS)

L'Europe, la Politique Agricole Commune et le Monde

Colette Alcaraz

*Etudiante en deuxième année de master Relations internationales
à l'Institut de Relations Internationales et Stratégiques (IRIS)¹*

Introduction

La Politique Agricole Commune (PAC) célèbre en 2012 ces cinquante ans. Fruit de l'ambition des Pères fondateurs, la PAC est sans doute ce qui représente le mieux la construction européenne, constituant longtemps le ciment même de son existence. Répondant à une ambition géopolitique forte dans le contexte de la Guerre froide, elle était censée permettre l'autosuffisance alimentaire du continent européen. La PAC a fait l'objet de nombreux changements, tentant de s'adapter aux nombreuses évolutions de l'agriculture européenne et mondiale au cours de ces dernières décennies. La sécurité alimentaire en premier lieu mais aussi la préservation des biens publics ruraux, la qualité de l'alimentation sont devenues des priorités pour les décideurs européens en matière de politiques agricoles.

La PAC est aujourd'hui confrontée à de nombreux défis mondiaux parmi lesquels la problématique de la préservation de l'environnement. L'agriculture est, à ce titre, en première ligne, souvent accusée de puiser de manière inadéquate les ressources naturelles. Elle devra donc à l'avenir produire autant voire plus, tout en ayant une gestion optimale de l'environnement. Ce double objectif pose la question de la compatibilité entre maintien de la compétitivité du secteur agricole et la promotion de pratiques agricoles durables à l'échelle européenne et mondiale.

A ces nouvelles contraintes s'ajoutent celle du budget. Près de 60 milliards d'euros sont consacrés à son financement chaque année, soit 40% du budget total de l'Union. Au regard des propositions faites par la Commission européenne à l'automne 2011, la PAC devra sans doute faire autant avec une enveloppe budgétaire moindre. Elle devra inclure les réalités d'une Europe à 27, allouant une meilleure répartition des aides aux nouveaux Etats membres au détriment notamment des pays méditerranéens pour qui l'agriculture constitue une activité primordiale et menacée par le changement climatique. Au regard de la crise économique actuelle, quelle part du budget peut être encore consacrée à l'agriculture européenne ?

¹ Colette Alcaraz se spécialise actuellement sur l'agriculture et le changement climatique en Méditerranée. Elle a été stagiaire au sein du Secrétariat Général du CIHEAM de janvier à mars 2012. Les propos tenus dans cette note n'engagent que la responsabilité de l'auteur. Les remarques de Pierre Blanc et de Sébastien Abis ont permis à cette note de prendre sa forme définitive.

La réforme de la PAC portant sur la période 2014-2020 intervient dans un contexte particulier. La crise de la dette, particulièrement grecque, met à mal le projet de construction européenne, dont la PAC exprimait le mieux la volonté politique collective, les problématiques ne portant pas seulement sur le maintien d'un budget mais sur l'avenir de l'UE. Les partenaires européens sont en opposition sur ce sujet, les uns estimant que le secteur agricole devrait bénéficier d'un financement moindre, les autres considérant l'agriculture comme une activité essentielle nécessitant un soutien fort. S'agit-il de démanteler la PAC alors même qu'à travers le monde, des pays développés comme les Etats-Unis ainsi que les puissances émergentes à l'image des BRICS, consacrent une part toujours aussi importante à leurs agricultures ?

Certains semblent le penser. Cependant, classer les problématiques agricoles parmi tant d'autres peut s'avérer risqué, au moment même où tant de régions à travers le Monde souffrent d'un mal-développement agricole, à l'image de la rive sud de la Méditerranée. La réforme de la PAC offre des pistes de réflexion sur la spécificité du modèle agricole européen et plus largement, sur son rôle au niveau mondial. Le Parlement européen, codécisionnaire depuis le Traité de Lisbonne (2009), a devant lui un an pour discuter de ces nombreuses problématiques.

La structure actuelle de la PAC

Depuis 1999, la PAC est structurée en 2 piliers : les aides directes aux agriculteurs d'une part et la politique de développement rural, d'autre part. Le premier pilier bénéficie de 70% du budget total de la PAC alloué aux agriculteurs sous forme de paiements directs. Il est financé par le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA). A l'heure actuelle, c'est sans doute le premier pilier qui pose le plus de problèmes aux agriculteurs européens par l'inégalité qu'il instaure entre eux. Certains pays de l'UE touchent, au titre de références historiques, des subventions beaucoup plus importantes que d'autres. En effet, le montant du taux de subventions européennes versées de 2000 à 2002 fait office de base pour les aides actuelles, méthode qui a pour principal inconvénient d'allouer inégalement les fonds, démontrant un manque de cohésion global entre partenaires européens. A ce titre, la France absorbe à elle seule 20 % du budget total de la PAC, viennent ensuite l'Allemagne et l'Espagne avec 13 % du budget chacune, l'Italie (11%) et le Royaume-Uni (9%).

D'autre part, des mécanismes de régulation du marché font aussi partie de la structure du premier pilier. Jusqu'en 1992, la PAC était principalement axée sur un soutien des prix à travers les Organisations Communes de Marché (OCM). En 2008, 7 % du budget de la PAC est encore dédié à ces aides alors que les OCM ont disparu au profit d'une OCM unique, structurant le marché intérieur et regroupant 21 produits de base parmi lesquels les céréales, l'huile d'olive, le sucre etc. Ils sont cependant jugés insuffisants notamment face à la crise que traverse l'Europe, les agriculteurs européens étant souvent démunis face aux marchés agricoles.

Le développement et le maintien des zones rurales constituent les deux principaux objectifs du deuxième pilier, pilier financé par le Fonds européen agricole de développement régional (FEADER). Dans ce cadre -là, le changement climatique reste peu pris en compte : sur 20 % de budget consacré au financement du deuxième pilier, un infime pourcentage est consacré à l'adoption d'une politique d'adaptation aux conséquences du changement climatique.

Pour maintenir la PAC tout en la réformant afin de s'adapter aux enjeux à venir, l'exécutif européen qui s'exprime à travers la voix de la Commission et du Conseil européens, entend apporter un certain nombre de réponses et se donne trois objectifs :

- une production alimentaire viable
- une gestion durable des ressources naturelles
- un développement territorial équilibré

Quels changements pour la PAC ?

Afin de pallier les inégalités de subventions entre agriculteurs, de nouveaux critères de répartition devraient être établis, non plus en fonction des références historiques ou de paiements à l'hectare mais à partir de critères économiques et environnementaux permettant une meilleure gestion des ressources naturelles. Les grandes exploitations devraient ainsi voir leurs subventions réduites avec l'instauration d'un plafond de 300000 euros par an et par exploitation.

La principale conséquence de ce changement sera la réaffectation des subventions en direction des pays de l'Est, derniers arrivants au sein de l'UE afin d'aboutir à une convergence des revenus des agriculteurs européens : « *tous les Etats membres qui bénéficient de paiements directs inférieurs à 90 % de la moyenne européenne réduisent d'un tiers l'écart qui les sépare de ce seuil au cours de cette période* »². En 2019, un système unique de paiement à l'hectare devra être appliqué dans l'Europe des 27.

Cette mesure implique une baisse des subventions pour les pays recevant des sommes supérieures à la moyenne. Dacian Cioloș, actuel Commissaire à l'agriculture, a ainsi déclaré que : « *Pour les pays bénéficiant des paiements les plus importants, la diminution maximum s'élèvera à environ 7 %* »³.

Il s'agit aussi de porter une attention toute particulière aux régions défavorisées afin d'atteindre un rééquilibrage des territoires par un maintien des aides compensatoires et l'introduction d'une aide octroyée aux agriculteurs travaillant dans des zones à fortes contraintes naturelles spécifiques.

² « La réforme de la PAC 2014-2020 », *EurActiv*, octobre 2011

³ Idem

La Commission a également cherché à redéfinir en quoi consiste le métier d'agriculteur afin de ne pas allouer de subventions à de simples propriétaires terriens. Cependant, cela s'avère être une tâche difficile puisque des agriculteurs percevant des revenus issus d'activités non agricoles à hauteur de 95% de leur revenu annuel pourraient tout de même toucher des subventions.

Quant aux instruments de marché, ils seront sans doute simplifiés mais resteront utilisés en cas de dernier recours si débute une crise sur les marchés agricoles. La constitution de fonds anti-crisés hors du cadre financier pluriannuel (CFP) est cependant à signaler, constituant une avancée significative. Selon le rapport du think tank *Notre Europe*⁴, « la création des fonds anti-crisés hors du CFP est sûrement l'innovation la plus nette du projet. Elle équivaut à l'amorce d'un troisième pilier dans la PAC ». Par ailleurs, la réforme devrait supprimer les derniers quotas notamment sur le sucre ainsi que les politiques de maintien de prix minimum. Enfin, les tarifs d'importation devraient aussi baisser pour accompagner les premières mesures.

Les avancées sans doute les plus significatives concernent le « verdissement » de la PAC dans sa globalité c'est-à-dire concernant les deux piliers, le but étant de ne pas séparer la question de la production agricole de celle de la préservation de l'environnement. Les subventions deviennent ainsi conditionnées à des mesures de préservation de l'environnement autour de trois objectifs : la diversification des cultures pour les superficies agricoles de plus de trois hectares ; le développement de prairies permanentes et l'instauration de réserves biologiques, la Commission européenne souhaiterait qu'elles représentent 7% des terres hors prairies permanentes. Au final, les agriculteurs participant à la diversification de leur production, à l'alternance de leur culture et au maintien de certaines de leurs terres en jachère se verront attribuer 30 % des paiements directs de la PAC.

Concernant le deuxième pilier, six nouvelles priorités doivent orienter les financements du FEADER : l'amélioration de la compétitivité ; une meilleure utilisation des ressources ; la volonté de réduire la pauvreté dans des zones rurales défavorisées ; l'incitation au transfert de connaissance et d'innovation ; la promotion de la gestion de la chaîne alimentaire et des risques ; la restauration, la préservation et l'amélioration des écosystèmes ; la promotion de l'utilisation efficace des ressources et la transition vers une économie à faible émission de carbone.

Par ailleurs, le FEADER devrait être doté de nouveaux moyens pour répondre à la volonté de l'UE de produire davantage et mieux en misant sur l'innovation, ce qui dépasserait le cadre structurel de la PAC. Quelques 4.5 milliards d'euros pourraient ainsi être consacrés sur sept ans à la recherche et à l'innovation, permettant de se pencher sur les OGM mais aussi sur la mutagénèse, d'introduire l'agriculture de précision ou de permettre aux agriculteurs non pas seulement de diversifier leurs cultures, mais aussi de pouvoir diversifier leur activité. Il s'agit aussi de réfléchir sur le développement d'une économie verte, économie basée sur une utilisation efficace et responsable des produits agricoles comme matières premières. Sur le plan de l'appui aux

⁴ Mahé Louis-Pascal, « Le projet d'une PAC pour l'après 2013 annonce-t-il une grande réforme », *Notre Europe*, mars 2012.

structures, l'exécutif européen souhaite permettre le développement et le soutien de groupes de producteurs, comme les coopératives par exemple, qui dotent ainsi les agriculteurs de meilleures armes sur le marché. Les circuits doivent être le plus court possible, limitant les intermédiaires, notamment par la vente directe du producteur au consommateur.

Vifs débats sur les propositions de réforme

Lors du G20 à Cannes en novembre 2011, les premières puissances mondiales économiques se sont mises d'accord sur la nécessité de développer une agriculture efficiente afin de pouvoir répondre à un défi de taille : nourrir une population de neuf milliards d'hommes en 2050.

L'Union européenne a une responsabilité importante dans cet enjeu, elle qui contribue à presque 20% des exportations mondiales. Cependant, cet argument ne doit pas faire de l'agriculture européenne une agriculture productiviste basée sur la céréaliculture au détriment de l'élevage par exemple. Le calcul des aides, tel qu'il a été conçu, a eu pour principal effet de doter certains agriculteurs de subventions exceptionnelles, qui ajoutées à l'augmentation des prix des céréales, leur ont permis de s'enrichir au détriment d'autres segments comme l'élevage qui rencontre de graves difficultés. Que propose donc l'exécutif européen pour y remédier ?

La réforme de la PAC reste très libérale. Se devant de répondre aux exigences de l'OMC, à savoir une disparition progressive des subventions à l'exportation et des tarifs douaniers, aucun pays ne peut désormais mener sa propre politique interne sans tenir compte de l'impact de cette dernière sur les échanges extérieurs. A ce titre, tout mécanisme de régulation des marchés doit être banni. Les aides allouées aux agriculteurs ont donc été découplées c'est-à-dire déterminées sans prise en compte des fluctuations du marchés ni même des choix de production.

La PAC en quelques dates

- 1957 : naissance de la PAC
- 1992 : première grande réforme de la PAC afin de réduire les excédents de production (instauration de quotas, mise en jachère obligatoire)
- 2003 : introduction de la dimension qualitative dans la PAC posant de nouveaux principes : découplage et conditionnalité des aides
- 2008 : bilan de la PAC pour l'après 2013
- 2011 : la Commission présente ses propositions de réforme de la PAC
- 2011-2013 : débat sur les propositions de la Commission au Parlement européen et au conseil
- 2014 : la nouvelle PAC devrait entrer en vigueur

Source Euros du village et EurActiv

La libéralisation des marchés agricoles n’a cependant pas eu les effets escomptés au regard de la récurrence des crises dues à la volatilité des marchés agricoles, sur fond de financiarisation des marchés agricoles faisant des produits agricoles une nouvelle classe d’actifs en proie à la spéculation. Cette volatilité pénalise tout aussi bien les producteurs, qui ne disposent pas d’une bonne visibilité et d’un réel poids collectif pour agir, que les consommateurs qui pâtissent d’une hausse des prix. De plus, du fait de l’interdépendance globale de l’économie, certains secteurs autrefois autonomes se retrouvent aujourd’hui liés comme les secteurs agricole et énergétique, ce qui pousse d’autant plus à la volatilité des prix. Les propositions de la Commission restent bien insuffisantes pour remédier à ces dysfonctionnements, dysfonctionnements introduits par choix politique européen en partie.

Surtout, aucun mécanisme d’intervention sur les marchés agricoles n’a été nouvellement introduit. C’est ce que déplore l’eurodéputé italien Paolo De Castro (Groupe Socialistes et Démocrates), qui préside la Commission de l’agriculture au Parlement, pour qui il est impossible d’envisager des pratiques agricoles durables sans que soit d’abord garanti l’activité agricole elle-même : « *Nous sommes confrontés à une réforme d’une importance capitale qui nous amènera dans une nouvelle ère, où la volatilité deviendra systématique et où les agriculteurs auront besoin de nouveaux outils pour gérer une situation nouvelle et difficile* »⁵.

Il aurait sans doute fallu aller plus loin et suivre les recommandations de l’association Notre Europe qui préconisait de mettre en place une agence indépendante mandatée, agissant dans des circonstances exceptionnelles anticipées ce qui aurait permis d’instaurer un véritable filet de sécurité face aux défaillances du marché sans pour autant augmenter le budget de la PAC. A l’avenir, l’association s’attend « *à la création plus systématique d’un troisième pilier (fonds anti-crisis hors de l’annualité) regroupant tous les moyens financiers de gestion des perturbations de marchés, actuellement dispersés dans les deux premiers piliers, avec un glissement progressif d’une part des paiements de base vers le pilier III* »⁶ D’autres solutions auraient pu cependant être explorées. L’ancienne ministre de l’environnement de l’Etat de Rhénanie du Nord-Westphalie (Allemagne), Bärbel Hoehn, propose que les agriculteurs développent leur propre énergie, ce qui constituerait selon elle une source de revenus stable et non négligeable permettant de pallier en partie les défaillances du marché. Elle rappelle à ce propos que 90% du parc éolien se trouve sur des terres agricoles et que 22 % de l’énergie photovoltaïque est aujourd’hui produite sur les toits des fermes⁷. Les investissements allant en ce sens doivent émaner d’une véritable volonté politique.

⁵ « Réforme de la PAC, le défi de l’innovation », *EurActiv*, janvier 2012

⁶ Mahé Louis-Pascal, « Le projet d’une PAC pour l’après 2013 annonce-t-il une grande réforme ? », *Notre Europe*, mars 2012

⁷ Extraits de l’allocution de Bärbel Hoehn issus du colloque international « Quelles politiques agricoles demain en Europe » organisé à Sciences-Po Paris le 14 février 2012.

L'objectif de sécurité alimentaire mondiale n'est viable qu'avec la réintroduction de politiques publiques de régulation, incluant des outils permettant une meilleure circulation des informations en temps réel et en toute transparence, ce qui nécessite un réel engagement politique concerté. Il ne s'agit pas seulement de s'intéresser à l'offre mais aussi à la stimulation de la demande notamment en matière de produits à haute valeur nutritionnelle par le biais de campagne de distributions de fruits dans les écoles par exemple mettant les collectivités locales ou les régions en relation directe avec des coopératives d'agriculteurs. La réforme devrait a priori inclure ces préoccupations.

La question alimentaire ne devant pas être dissociée de la production, c'est sur cette dernière qu'il faut agir. Selon un rapport de la Société des agriculteurs de France, « *sur les 10 dernières années, la production mondiale de céréales (hors riz) a été durant 8 ans inférieure à la consommation* »⁸. Cependant, l'augmentation de la productivité ne doit pas aller à l'encontre de l'environnement, ce qui nécessite des efforts d'innovation dans le domaine de la recherche. Or, les 4.5 milliards d'euros du FEADER consacrés à cet aspect demeurent insuffisants face à l'ambition des projets, ceux-ci représentant 1% du budget.

Le débat principal tourne justement autour du budget. En effet, si l'enveloppe budgétaire reste quasiment identique, il faut s'attendre à une diminution de celle-ci dans les prochaines années. Un peu plus de 371 milliards d'euros seront consacrés au financement de la PAC dont 75% au versement des paiements directs et aux mécanismes de marché, le reste étant attribué au deuxième pilier. D'ici à 2020, les réductions budgétaires devraient être de l'ordre de 100 milliards d'euros.

Budget de la PAC (en % du budget total de l'UE)

- 1984 : 71%
- 2007 : 40%
- 2013 : 36%

Source EurActiv Réforme de la PAC 2014-2020

La France et l'Espagne font front commun sur la question du budget, rejetant toute possibilité de réduction. Ils remettent aussi en cause la réaffectation des aides vers les pays de l'Est, prônant pour une prise en compte des conditions économiques différentes entre les pays européens.

⁸ « La réforme de la PAC 2014-2020 », *EurActiv*, octobre 2011

Cependant, si les paiements directs sont financés en totalité par l'UE, les mesures incluses dans le deuxième pilier devront être cofinancées par les pays, ce qui minimise la mise en place de pratiques agricoles « vertes ». Les défenseurs de l'écologie trouvent que les propositions ne vont pas assez loin en matière de gestion durable des ressources naturelles, estimant que si 30 % de l'enveloppe budgétaire est allouée aux agriculteurs œuvrant à une gestion agricole responsable, 70% demeurent investis dans une agriculture conventionnelle. Nombreuses sont aussi les voix qui s'élèvent contre le processus de « verdissement » de la réforme. Ainsi, la conditionnalité des aides est loin de faire l'unanimité notamment pour l'Union des céréaliers ORAMA : « *L'accent mis sur la gestion de l'environnement et l'équilibre des territoires ne doit pas faire perdre de vue les enjeux de l'économie agricole* »⁹.

Quant au souhait de développer une économie verte, la polémique ne fait sans doute que commencer. La superficie agricole, utilisée de plus en plus à des fins énergétiques, peut poser la question du sacrifice de la terre, détournée de sa fonction principale, la production de matières premières alimentaires. D'autre part, la demande croissante de produits agricoles dans le but de produire de l'énergie bouleverse le cours des marchés mondiaux, un sixième de la production agricole étant dorénavant consacré à cet usage¹⁰.

Enfin, la réforme de la PAC est aussi un test pour les institutions européennes elles-mêmes, avec l'instauration de la procédure de codécision du Parlement européen. Les premières réactions des eurodéputés aux propositions de la Commission sont partagées. Tous s'accordent à dire que le processus de verdissement, notamment à travers la conditionnalité des aides, engendrera trop de bureaucratie et un maintien des injustices dans la mesure où les économies obtenues grâce au plafonnement des aides sur les grandes exploitations ne seront pas redistribuées aux plus petites. En outre, des inquiétudes demeurent quant à une diminution de l'enveloppe budgétaire et à la compétitivité de l'agriculture européenne en ces temps de forte interrogation sur la sécurité alimentaire mondiale.

Certains euro-députés s'élèvent aussi contre le maintien du système de paiement à l'hectare qui entretient un prix élevé du foncier agricole permettant à des propriétaires ne produisant rien de s'enrichir. L'eurodéputé portugais Luis Capoulas Santos (groupe socialistes et démocrates au Parlement européen) rappelle ainsi qu'avec les critères définis par la Commission concernant les agriculteurs actifs : « *la reine Elizabeth appartiendrait aux agriculteurs actifs* »¹¹. La question aussi est de savoir ce qu'il adviendra de l'intérêt général face à la volonté de satisfaire les intérêts nationaux des 27 pays membres. Parallèlement, la question est de savoir s'il est souhaitable d'appliquer des approches généralisées notamment en ce qui concerne les mesures de verdissement.

⁹ Schwarz Honorine, « Réforme de la PAC, les gagnants et les perdants », *Euros du village*, décembre 2010

¹⁰ Intervention de Lucien Bourgeois lors de la séance consacrée à la PAC, organisée par l'Académie de l'Agriculture de France, juin 2011

¹¹ « Réforme de la PAC 2014-2020 », *EurActiv*, octobre 2011

La PAC et le Monde : où va l'Union européenne ?

La réforme de la PAC offre également l'occasion d'une réflexion globale sur la place de l'agriculture européenne dans un monde multipolaire. Selon l'ONU, le monde comptera neuf milliards d'habitants en 2050, impliquant une augmentation de 70% des rendements agricoles pour que chacun puisse manger à sa faim. Cet état de fait nécessite un engagement politique fort, non pas seulement dans la mise en place de politiques de recherche et développement permettant d'innover, mais dans la volonté collective de lutter contre la spéculation des matières premières agricoles ou de mettre fin à un protectionnisme impactant les économies du Sud. A ce titre, les pays en développement (PED) ont souvent reproché à la PAC, entre autres, de participer à la flambée des prix des denrées alimentaires.

Aujourd'hui, les subventions à l'exportation ont quasiment disparu même si de nombreux soutiens indirects persistent. Surtout, si l'UE a exporté en moyenne plus de 33 milliards d'euros vers les PED entre 2000 et 2010, elle a aussi importé, à la même période, presque 59 millions de tonnes d'aliments, en partie en provenance de ces pays, pour nourrir le bétail ainsi que des oléagineux et des matières grasses telles que l'huile, causant un déficit de 12 milliards d'euros. Il y a donc un lien d'interdépendance évident et irréversible dans le domaine agricole entre l'UE et les PED. Aussi, les tenants d'un discours qui viserait à poursuivre une protection accrue des marchés agricoles européens paraît dépassé, à l'heure d'une libéralisation accrue des échanges de biens et services.

Le regard des Européens doit surtout se porter sur les inégalités de subventions à l'intérieur même de la zone, les pays de l'UE 15 obtenant des subventions encore bien supérieures au pays ayant récemment rejoint la zone (UE 12), ce qui donne lieu à des pratiques de dumping interne, bien plus néfastes que ce que peuvent engendrer les importations en provenance des PED. La réforme de la PAC, telle qu'elle est envisagée, devrait permettre une convergence progressive des revenus des agriculteurs européens. Cependant, au-delà des avancées que peut procurer la réforme, des inquiétudes demeurent. A l'heure où les questions agroalimentaires et de nutrition reviennent sur le devant de la scène internationale, l'UE semble vouloir faire de son agriculture un sujet non spécifique qui a cependant conduit à une formidable intégration européenne, alors même que les puissances émergentes, à l'image des BRICS, investissent massivement dans leurs politiques agricoles.

Un rapport de l'OCDE de 2011 concluait que certains pays comme la Chine ou la Russie avaient augmenté leur soutien à l'agriculture tandis qu'une baisse était observée au même moment pour les pays membres de l'organisation. Le Brésil, dont les exportations de produits agricoles représentent 30% de ses exportations totales, a cependant considérablement diminué son soutien direct au secteur agricole, le rendant de ce fait extrêmement compétitif face aux secteurs agricoles européens, 40 % des exportations brésiliennes étant à destination de l'UE. Si le Brésil ne peut pas encore écouler de manière optimale une partie de ses produits tels que la viande, par exemple, du fait de certaines restrictions européennes, le pays se tourne vers d'autres marchés plus prometteurs à l'instar des pays du monde arabe notamment, multipliant les partenariats.

La présence des puissances émergentes sur la rive sud de la Méditerranée doit interpeller les décideurs européens, la région représentant sans doute le mieux à l'échelle mondiale la problématique alimentaire, fortement dépendante des importations de céréales notamment et sans politique commune ambitieuse. Face à une importante croissance démographique et le maintien d'une forte paysannerie, la rive sud doit faire face à de nombreux défis, sans même avoir à mentionner les problématiques environnementales. L'Union pour la Méditerranée avait pourtant inscrit la question agricole en tant que volet stratégique dans la coopération euro-méditerranéenne, faisant des thèmes de la sécurité alimentaire ou de la gestion de l'eau des enjeux majeurs poussant à la naissance de partenariats. En effet, la sécurité alimentaire est avant tout une affaire de coopération.

L'UE doit réactiver sa vision géopolitique en direction du sud de la Méditerranée, pour créer une véritable alternative au modèle agricole actuel. La proximité avec ses voisins méditerranéens est, à ce titre, une formidable aubaine pour l'UE de mutualiser les efforts en matière de sécurité alimentaire en établissant des systèmes d'informations permettant de répondre à la volatilité des marchés agricoles mais aussi tenter de développer une complémentarité des produits de la région. En effet, la mer Méditerranée a toujours été un espace propice aux échanges entre les deux rives. Le commerce agricole a cependant évolué ces dernières années modifiant des équilibres anciens par une mise en concurrence des territoires.

Un séminaire réunissant les pays du « 5+5 » a d'ailleurs eu lieu au début du mois de février 2012 à Alger pour évoquer ces problématiques et tenter d'apporter des réponses concrètes. A cette occasion, les pays de la rive sud ont demandé à leurs partenaires européens de les aider à acquérir et maîtriser les techniques leur permettant de répondre aux normes de qualité des aliments de l'UE, ces pays rencontrant encore des difficultés à écouler leurs produits agricoles sur les marchés européens.

Un accord de coopération agricole a aussi été scellé entre le Maroc et l'UE le 16 février 2012, non sans mal du fait de certaines réticences européennes, aboutissant à une ouverture des marchés européens aux produits marocains et à une levée des droits de douane marocains quasi totale aux exportations de l'UE. Cette dernière semble ainsi évoluer, les négociations sur les produits agricoles ayant été auparavant systématiquement écartés des discussions avec les pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée (PSEM). Les partenariats avec les PSEM peuvent et doivent, en ces temps de grands changements secouant le monde arabe, être relancés. L'UE ne peut pas continuer à négocier des accords de libéralisation économique avec d'autres zones, comme l'Amérique latine par exemple et ignorer ses proches voisins. Il s'agit de considérer les PSEM comme de réels partenaires dans une logique de co-développement, permettant à chaque acteur de promouvoir ses avantages comparatifs ce qui pourrait aboutir, de fait, à une certaine complémentarité. Les partenariats peuvent aussi permettre de faire front commun sur les questions de dégradation environnementale, la partie méridionale de l'UE étant confrontée à des problèmes similaires que la rive sud comme la désertification. A ce titre, la Tunisie qui a adopté un Plan d'action national de lutte contre la désertification, offre la possibilité d'échanger et coopérer avec l'UE.

En ces temps de grands bouleversements économiques et sociaux traversant les deux rives de la Méditerranée, l'UE ne doit pas perdre de vue les opportunités nombreuses qu'offre l'agriculture, en particulier aux pays de son flanc méridional. La crise des finances publiques, en particulier grecque, offre malgré les apparences de formidables opportunités pour l'agriculture. Un retour à la terre d'une partie de la population est en train de s'opérer pour faire face à l'augmentation des prix des denrées alimentaires et répondre à la perte de pouvoir d'achat. Alors même que le chômage frôle les 20% et qu'aucun secteur ne semble épargner, le secteur agricole a généré plus de 30000 emplois entre 2008 et 2010. La jeunesse grecque s'intéresse de nouveau et de manière significative au secteur, en intégrant des écoles spécialisées. Panos Kanellis, directeur de l'Ecole américaine d'agriculture à Thessalonique, a déclaré que les candidatures avaient doublé ces deux dernières années.¹²

Autre pays durement touché par la crise de la dette, le Portugal éprouve un regain d'intérêt pour son agriculture. Les filières du bâtiment et de l'hôtellerie, autrefois génératrices d'emplois, tournent au ralenti ce qui suscite des reconversions d'autant plus que le secteur agricole est un des rares, si ce n'est le seul, à bénéficier de subventions, pour la plupart européennes. Les nouveaux producteurs espèrent ainsi développer suffisamment leurs activités pour exporter vers l'Espagne, la France ou encore l'Allemagne.

Ces reconversions conjoncturelles suscitent ainsi de grands espoirs pour les pays de la rive nord méditerranéenne ainsi que pour l'UE. Loin de la mauvaise réputation affublée par certains économistes à ces pays, l'espace méridional de l'Europe constitue un terrain riche d'expériences pour l'UE. Pratiquant de manière ancestrale une agriculture multifonctionnelle par le développement de cultures peu intensives et polluantes permettant l'entretien des paysages par le maintien des exploitations agricoles, cet espace a servi d'exemple lors de l'adoption de l'Agenda 2000. Ce modèle d'agriculture multifonctionnelle, ne convenant certainement pas à toute l'UE, doit cependant pouvoir subsister par le maintien du premier pilier de la PAC car il permet le soutien aux revenus agricoles notamment dans des zones montagneuses peu développées, évitant ainsi l'exode de la population.

¹² Rachel Donadio, « With work scarce in Athens, Greeks go back to the land », *The New York Times*, janvier 2012

Conclusion

A l'heure où l'on tente de faire émerger une gouvernance mondiale, on peut déplorer le peu de consensus autour de la question agricole, pourtant essentielle à la vie humaine. Les fonctions parallèles et associées à l'agriculture telles que la préservation de l'environnement et la conservation des paysages, ne doivent cependant pas faire perdre de vue la fonction première de cette activité : nourrir les hommes.

Pour autant, les attentes sociétales en matière d'environnement notamment mais aussi de biens et services fournis par les agriculteurs sont fortes. Si les consommateurs demeurent préoccupés principalement par la disponibilité de produits sains, de qualité et bon marché, une frange de plus en plus importante d'entre eux est à la recherche d'aliments « à haute valeur ajoutée », respectant un cahier des charges strict en termes sociaux et environnementaux, se tournant par exemple vers les produits issus du commerce équitable.

Première exportatrice et importatrice de produits alimentaires, l'UE pourrait, selon certains experts, mettre en place un nouveau modèle intégrant les nombreux défis auxquels le monde aura à faire face au XXI^e siècle. Sécurité alimentaire, recherche sur les Organismes Génétiquement Modifiés (OGM), maintien et développement de zones rurales pourvoyeuses d'emploi et de produits agricoles de qualité, respect et utilisation optimale des ressources naturelles sont autant d'objectifs à atteindre, pourtant parfois contradictoires entre eux. Comment respecter des normes sanitaires rigoureuses, favorisant les grandes industries agricoles au détriment des marchés paysans, et proposer aux consommateurs une diversité de produits alimentaires de qualité ?

Au moment même où la sécurité alimentaire est plus que jamais d'actualité et que le monde semble redécouvrir toute l'importance de l'agriculture, l'UE doit réfléchir de manière globale à la contribution qu'elle peut apporter. Le repli demeurerait la dernière des solutions, la coopération notamment régionale pouvant apporter des réponses concrètes. Il s'agit alors de regarder de l'autre côté de la mer Méditerranée pour s'en assurer. Concentré de fractures planétaires, la région méditerranéenne est pour autant un espace privilégié qui doit retrouver toute sa place à l'échelle mondiale, forte de nombreux atouts mal exploités. La coopération euro-méditerranéenne est une véritable chance pour développer une gouvernance régionale incluant une complémentarité agricole Nord-Sud, permettant de conserver et promouvoir des cultures alimentaires locales tant propices au partage. La diète méditerranéenne, inscrite depuis 2010 au patrimoine culturel immatériel de l'Unesco, en est un formidable exemple.

Bibliographie

Berthelot Jacques, « La France et l'Union européenne n'ont pas vocation à nourrir le Monde », *Le Monde*, février 2012

Bureau Jean-Christophe, Mahé Louis-Pascal, « La réforme de la PAC au-delà de 2013. Une vision à plus long terme », *Notre Europe*, avril 2008.

Cenival Laure, « Vers un espace agricole euro-méditerranéen », *Economie rurale*, N°234-235, 1996, pp.95-96

Ciheam, *Les futurs agricoles et alimentaires en Méditerranée*, Paris, Ciheam-Presses de Sciences Po, 2008

Donadio Rachel, « With work scarce in Athens, Greeks go back to the land », *The New York Times*, January 2012

Mahé Louis-Pascal, « Le projet d'une PAC pour l'après 2013 annonce-t-il une grande réforme », *Notre Europe*, mars 2012

Pouch Thierry, « PAC : l'anniversaire d'une vieille dame », *APCA*, lettre économique n°315, février 2012

Schwarz Honorine, « Réforme de la PAC : les gagnants et les perdants », *Euros du village*, décembre 2010

Van Eeckhout Laetitia, « Réforme de la PAC : le monde agricole salue de bonnes intentions », *Le Monde*, 19/11/10.

Vounouki Eleftheria, « L'agriculture grecque : multifonctionnalité, politique agricole et réseaux sociaux informels », *Economie rurale*, N°273-274, 2003, pp.184-194

« Les pays du 5+5 favorables à un partenariat commercial des produits agricoles », *Algérie Presse Service*, février 2012

« Séminaire des 5+5 à Alger : adoption de mesures pour mieux contrôler la volatilité des prix des produits agricoles dans la région », *le Temps d'Algérie*, février 2011

« La réforme de la PAC 2014-2020 », *EurActiv*, octobre 2011

« Réforme de la PAC, le défi de l'innovation », *EurActiv*, janvier 2012

OCDE, « La réforme de la politique agricole au Brésil », 2005

« Premier pilier : la PAC et la régulation des marchés », *Pour une autre PAC*, 26/01/12

« Face à la crise, les Portugais se remettent à l'agriculture », *Le Nouvel Observateur*, février 2012



Le CIHEAM a été créé, à l'initiative conjointe de l'OCDE et du Conseil de l'Europe, le 21 mai 1962.

C'est une organisation intergouvernementale qui réunit aujourd'hui treize Etats membres du bassin méditerranéen (Albanie, Algérie, Egypte, Espagne, France, Grèce, Italie, Liban, Malte, Maroc, Portugal, Tunisie et Turquie).

Le CIHEAM se structure autour d'un secrétariat général situé à Paris et de quatre Instituts agronomiques méditerranéens (Bari, Chania, Montpellier et Saragosse).

Avec au cœur de son activité trois missions fondamentales (formation, recherche, coopération), le CIHEAM s'est progressivement imposé comme une référence dans ses domaines d'activité : l'agriculture, l'alimentation et le développement durable des territoires ruraux en Méditerranée.

A propos de l'Observatoire du CIHEAM

L'Observatoire méditerranéen du CIHEAM est un instrument d'analyse et de débat sur l'agriculture, le monde rural et l'alimentation en Méditerranée.

Les propos tenus dans les notes d'alerte et les notes d'analyse qui y sont publiées engagent la responsabilité de leurs auteurs, et en aucun cas celle du CIHEAM.

www.ciheam.org