De l'audace, encore de l'audace, toujours de l'audace

Audacity, always more audacity

Tomas Garcia Azcarate

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/economierurale/2200>

DOI : 10.4000/economierurale.2200

ISSN : 2105-2581

Éditeur

Société Française d'Économie Rurale (SFER)

Édition imprimée

Date de publication : 10 septembre 2007

Pagination : 54-58

ISSN : 0013-0559

Référence électronique

Tomas Garcia Azcarate, « De l'audace, encore de l'audace, toujours de l'audace », *Économie rurale* [En ligne], 300 | Juillet-août 2007, mis en ligne le 12 novembre 2009, consulté le 22 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/economierurale/2200> ; DOI : 10.4000/economierurale.2200

De l'audace, encore de l'audace, toujours de l'audace

Tomas GARCIA AZCARATE

Commission européenne

Direction générale de l'Agriculture et du Développement rural

S'interroger sur les nouvelles perspectives qu'offre la PAC du futur exige de replacer l'Europe dans un contexte mondial. C'est expliquer les nouveaux chantiers que les économistes devront analyser afin que la Communauté européenne puisse choisir et mettre en cohérence les instruments politiques nécessaires non seulement aux ambitions européennes mais aussi dans l'intérêt de ses agriculteurs, de ses producteurs et de son territoire. C'est ce que fait Tomas Garcia Azcarate en nous livrant ses réflexions autant personnelles que stratégiques.

On dit souvent que les économistes se caractérisent par leur capacité à expliquer les crises passées et leur incapacité à prédire les crises futures. Il est vrai qu'il s'agit d'une tâche difficile. Dans le cas de la politique agricole commune (PAC), aux incertitudes spécifiques générées par un processus progressif de réforme viennent se rajouter celles liées au devenir du monde : de l'Europe et de son rôle ; de la construction européenne et de ses politiques communes. En deçà de l'impact futur du réchauffement climatique qui remet en question la relation entre l'humanité et la nature, ce propos pourrait être illustré par les questions suivantes :

- Les responsables politiques en Europe seront-ils capables de dégager des ambitions communes ? Durant combien de temps les responsables nationaux des « grands » pays européens continueront à croire qu'ils jouent dans la cour des grands alors qu'ils ne sont, pris un par un, que des acteurs secondaires du XXI^e siècle ? Quelle parité d'équilibre s'établira entre le dollar et l'euro ? Quels seront les prix du pétrole et des autres matières premières ? Combien de temps durera encore l'effet déflationniste sur l'économie mondiale

des exportations chinoises de produits manufacturés ?

- Quel sera le taux de croissance en Europe ? Aurons-nous des marges budgétaires ? et si la réponse est positive, quelles seront les priorités pour leurs utilisations ? Parmi elles, à quelle hauteur apparaîtra le financement des politiques communes ?
- *Quo Vadis, Round de Doha* ? Combien de nouveaux accords bilatéraux signerons-nous, avec des pays de l'Amérique latine, de l'Asie ou de l'Afrique ?

L'avenir est donc un puzzle composé de multiples pièces. En ce qui concerne la PAC, nous reconnaissons néanmoins certaines d'entre elles autour desquelles nous pouvons construire une réflexion : *L'activité agricole* est premièrement une activité économique. La recherche d'une rentabilité économique est donc le fil directeur d'une stratégie d'entreprise.

Le futur est sur les marchés, le marché est le futur. Il y a encore trop d'agriculteurs qui se réfugient excessivement, soit dans les vertus du *Journal officiel* pour résoudre leurs problèmes, soit dans des interventions publiques d'urgences débloquées par les politiciens après une manifestation.

La concurrence va se durcir tant sur nos marchés d'exportation que sur notre marché intérieur.

Un accord à l'OMC interviendra tôt ou tard. Cet accord marquera un avant et un après non seulement (et heureusement) en ce qui concerne non seulement les aides à l'exportation mais aussi le soutien interne (où grâce aux réformes de la PAC nous disposons d'une marge convenable) et l'accès au marché. Personne ne peut douter que la « préférence communautaire » souffrira une cure d'amaigrissement.

Comme producteurs de biens marchands, les agriculteurs communautaires seront confrontés à des concurrents qui ne seront pas soumis aux mêmes contraintes : moindre coûts fixes (comme le prix des terres) et variables (tels que les coûts salariaux) et exigences environnementales et de bien-être des animaux.

Les filières agricoles et alimentaires européennes devront donc continuer à évoluer vers l'excellence, excellence de qualité d'abord mais aussi excellence technique, productive et commerciale. C'est déjà le cas aujourd'hui. Note balance commerciale alimentaire est excédentaire grâce à nos exportations de produits à haute valeur ajoutée, malgré un déficit de matières premières.

N'en doutons pas, en paraphrasant à Karl Marx : le futur des agriculteurs est dans les mains des producteurs eux-mêmes. Les administrations publiques peuvent, doivent accompagner cette démarche mais ne seront plus (l'ont-ils d'ailleurs vraiment été ?) les acteurs protagonistes de la situation. Pour reprendre le titre d'un livre qui a profondément marqué ma génération, il s'agit là d'une nouvelle « révolution silencieuse ».

Expliciter quelques convictions

Je crois qu'il convient d'explicitier quelques convictions sur lesquelles se construit mon raisonnement. L'Europe continuera à être

une puissance mondiale agricole et alimentaire, et ce pour deux raisons complémentaires : le monde a besoin que l'Europe produise pour approvisionner les marchés et partage ses traditions culturelles, culinaires et son savoir-faire ; l'Europe ne laissera pas à l'abandon ses territoires agricoles et ruraux.

Traduit en termes communautaires, l'Europe continuera à avoir une politique agricole commune après 2013... ce qui ne veut pas dire qu'elle sera inchangée avec un budget inchangé.

Je voudrais aussi partager d'autres certitudes quant à cette PAC du futur :

- Elle sera découplée des demandes sociétales du xx^e siècle, principalement l'augmentation de la productivité et la sécurité de l'approvisionnement.
- Elle sera couplée aux exigences du xxi^e siècle : développement soutenable pour tous, non seulement les citoyens des États membres mais aussi ceux des pays en développement ; qualité et traçabilité ; bien-être des animaux et équilibre du territoire.
- Ces exigences seront renforcées et mieux contrôlées, sinon les responsables agricoles scieront la (fragile) branche sur laquelle le soutien à l'agriculture européenne repose. Comme observé aujourd'hui dans le secteur industriel, le développement de certifications privées accompagnera un processus de convergence entre les exigences de contrôle des aides publiques et celles du marché.
- Ce que nous appelons encore aujourd'hui « l'agriculture conventionnelle » celle-ci sera totalement alignée sur les exigences de l'agriculture intégrée ou raisonnée.
- Les cultures énergétiques, surtout de deuxième génération, faciliteront les ajustements nécessaires mais ne seront pas « la nouvelle frontière » qui permettrait d'éviter la remise en question d'un modèle productiviste.

Le débat public sur le futur de la PAC et la PAC du futur n'a jamais été clos. Toutefois, il a repris récemment de l'ampleur avec, entre autres, le discours de Nicolas Sarkozy¹ et le lancement du « Bilan de santé de la PAC » par le commissaire Fischer Boel². D'autres contributions importantes et intéressantes sont à souligner, parmi lesquelles nous pourrions citer sans prétendre nullement être exhaustif, des sources aussi différentes que celles émanant de *Birdlife International*³, la Société des Agriculteurs de France (SAF)⁴ ou le rapport élaboré par le *Center for European Policy Studies* (CEPS) pour le Parlement européen⁵.

Durant les années 1980 et 1990, plusieurs contributions comme le rapport Buckwell ou la proposition d'instaurer des « bons » défendue par les professeurs Marsh et Tarditi ont animé et éclairé les débats. Aujourd'hui, les économistes agricoles semblent curieusement bien absents (peut-être devrions-nous dire plutôt « mal » absents) du débat.

Éviter les risques...

Ce débat est jalonné de risques divers qui rendent encore plus importante la réflexion stratégique.

L'obsession budgétaire

Ce ne sont pas les budgets qui doivent faire les politiques mais les politiques qui doivent faire les budgets. Nous avons vu, par exemple, lors des dernières difficiles discus-

sions sur les perspectives financières, un certain nombre d'États membres, dont la France, défendre d'abord et avant tout une limitation du budget européen à 1 % du PIB. Cette revendication, non seulement démontre l'attachement réel de ces gouvernements au projet européen, mais indique bien l'ordre des priorités politiques.

Le Parlement européen fournit un autre exemple. Dans une construction européenne qui marcherait sur ses pieds, les Commissions politiques devraient être les plus importantes, suivies de la Commission budgétaire et suivies encore de la Commission de contrôle budgétaire. D'abord les politiques ; ensuite le budget comme instrument des politiques et, pour finir, le contrôle du budget comme garantie de la bonne utilisation de l'instrument. La réalité est aujourd'hui exactement le contraire.

« L'obsession budgétaire » prend souvent aussi une autre forme pour bon nombre de délégations au Conseil, celle de défendre les retours budgétaires nationaux. Beaucoup d'eau est passée sous les ponts depuis le fameux « *I want my money back* » de Margaret Thatcher au Sommet de Fontainebleau en 1984. Souvent aujourd'hui, toute proposition est décortiquée à la calculatrice et de ce résultat peut dépendre, dans une large mesure, la position nationale.

Le conformisme

Une politique à court terme, défensive, est toujours une politique conservatrice. Or l'Europe pâtit de son manque d'ambition qui l'éloigne de ses citoyens, de son rôle international de second niveau dans un monde victime du déséquilibre entre le rythme de globalisation économique et celui de la globalisation des règles et des instances internationales.

Le rapport coordonné en 2002 par mon ami et collègue à l'Institut d'études européennes André Sapir⁶ a, entre autres mérites,

1. <http://sarko2007.free.fr/articles.php?pg=884&lng=fr>

2. http://ec.europa.eu/agriculture/healthcheck/index_fr.htm

3. http://www.rspb.org.uk/Images/New%20challenges%20new%20CAP2_tcm9-172261.pdf

4. SAF (2007). *Politique agricole, alimentaire et environnementale commune pour 2013*. Disponible sur <http://www.agriculteursdefrance.com/fr/EtudesEtPropositions.asp?ThemePage=4&Rubrique=2&Num=40>

5. <http://www.ipolnet.ep.parl.union.eu/ipolnet/cms/op/edit/pid/1942>

6. <http://www.euractiv.com/ndbtext/innovation/sapirreport.pdf>

celui de reconsidérer globalement tout le système des différentes politiques européennes même si on peut être facilement en désaccord avec les conclusions et encore plus avec l'utilisation faite par certains dudit rapport lors des discussions sur les perspectives financières 2007-2013. L'image de Tony Blair arrivant au Conseil européen de Bruxelles avec le rapport sous les bras a fait la première page des journaux.

Il n'y a pas de bon vent pour le marin qui ne sait pas vers quel port il se dirige. L'adjectif qui reflète le mieux l'atmosphère dans les milieux de la « profession agricole » est la désorientation, voire même le désarroi. Et pourtant, le monde tourne. En 2007 et 2008, la Commission définira son approche du réexamen budgétaire 2008-2009.

La Commissaire européenne de l'Agriculture a préparé cet exercice avec sa proposition de « Bilan de santé » qui ajuste les réformes de 2003 et contribue au débat sur les priorités à venir dans le domaine de l'agriculture.

...Et relever les défis

Priorités à venir

Voilà le centre de la réflexion nécessaire, Il s'agit d'abord de définir les priorités entre politiques communes à la lumière de l'Agenda de Lisbonne et du changement climatique. Il s'agit ensuite d'avoir aussi le courage d'aborder le problème de l'efficacité et de l'efficience des instruments actuels des politiques. Il s'agit enfin d'en tirer les conséquences sur les changements à apporter.

Les producteurs agricoles européens font face aujourd'hui à une plus grande volatilité de leurs marchés, comme résultat, entre autres, des réformes de la PAC qui ont démantelé grands nombres des mécanismes classiques d'intervention. Le défi aujourd'hui est de construire de nouveaux mécanismes de gestion de risque qui responsabilisent les producteurs et qui ne transfèrent pas (à la différence des *Loans*

Rates américains) l'instabilité sur le reste du monde.

Comment mieux intégrer toutes les politiques qui ont un impact sur le territoire ? L'effort conceptuel pour une politique rurale plus intégrée a commencé avec les Programmes intégrés méditerranéens (PIM) mis en marche à la suite de l'élargissement vers l'Espagne et le Portugal et la communication sur l'avenir du monde rural.

Les défis à relever

Cette meilleure intégration pose alors plusieurs challenges :

- *institutionnel* ou comment renforcer les synergies avec la politique régionale ;
- *de cohérence* ou comment éviter que les responsables politiques soulignent l'importance du développement rural tout en coupant drastiquement les fonds ;
- *conceptuel* ou comment aller jusqu'au bout de la logique de privilégier les acteurs ruraux les plus efficaces qu'ils soient agriculteurs ou non (pourquoi avons-nous encore des mesures agro-environnementales et non pas des mesures ruraux-environnementales ?).

- *financier* ou de quelle manière finançons-nous vraiment à l'échelle communautaire ce que nous devons financer ? Prenons l'exemple d'une activité à forte valeur ajoutée européenne comme la protection des oiseaux migrateurs qui, par définition, ne connaissent pas les frontières. Le principal instrument de politique européenne pour aborder cet objectif est Natura 2000 dont le financement communautaire n'est pas à la hauteur des ambitions malgré les récents progrès enregistrés. Il s'agit, en plus, d'une participation claire du monde agricole et des territoires ruraux à la biodiversité. Le maintien de ces zones est souvent perçu par les agriculteurs comme une contrainte de plus et non pas comme une opportunité.

*

* *

Mettre en cohérence nos instruments et nos ambitions obligera donc à des choix politiques qui peuvent être difficiles, à bien des niveaux. Si de nouvelles priorités sont définies, quelles autres activités actuelles doivent être remises en question ? Est-ce que des transferts de financements du premier au deuxième pilier tels que prévus dans la réforme de 2003 ou proposés par le « Bilan de santé » sont à la hauteur des ambitions ?

Il est vrai que beaucoup d'entre nous sommes débordés par les travaux quotidiens, indispensables. Mais les priorités ne peuvent pas être fixées par les urgences. La réflexion stratégique n'est pas un luxe, c'est un investissement nécessaire pour construire le lendemain. C'est la condition nécessaire,

bien que non suffisante, pour bâtir des politiques communes, une politique agricole commune moderne.

Ceci n'est donc pas un simple article pour une revue académique. C'est avant tout un cri du cœur ! ■

L'auteur est chef de l'unité « Huile d'olive et produits agricoles » à la Direction générale de l'Agriculture et du Développement rural de Commission européenne. Il est également Maître de conférences à l'Institut d'études européennes de l'Université libre de Bruxelles et vice-président de l'Association espagnole des économistes agricoles.

Les opinions exprimées dans ce texte sont de la seule responsabilité de l'auteur et n'engagent pas l'Institution pour laquelle il travaille.