



## ASSISES DE L'AGRICULTURE

### QUELS OBJECTIFS POUR UNE POLITIQUE AGRICOLE DANS UNE PERSPECTIVE 2013 ?

**L'agriculture** est au cœur **des enjeux** stratégiques, économiques, écologiques et sociétaux de demain. La performance de sa production alimentaire, sa puissance économique porteuse d'emplois, son ancrage territorial, son arrimage à un secteur agroalimentaire exportateur, sa contribution à l'environnement en font un des secteurs majeurs de la stratégie de l'Europe et de la France s'inscrivant dans la stratégie de Lisbonne. L'instabilité des marchés, la montée des risques sanitaires liés à la libéralisation des échanges confirment **la singularité de l'agriculture** dans l'appareil productif. Toute politique agricole demain doit intégrer ces différentes dimensions. Elle doit également être intégrée au sens du respect des objectifs des politiques publiques environnementales. Dans ce contexte, préparer l'avenir impose **une nouvelle refondation de la politique agricole**.

Les échéances communautaires : bilan de santé de la PAC en 2008, examen des perspectives financières en 2009-2010, réforme de 2013 ne font que renforcer la nécessité d'une vision renouvelée sur la politique agricole. **Le Conseil Supérieur d'Orientation et de Coordination de l'Economie agricole et agroalimentaire** en s'appuyant sur les orientations annoncées par le Président de la République, **a arrêté**, à l'issue d'un large débat **les objectifs pour la politique agricole**. Ils constituent **le cadre** qui permettra de lancer le débat, lors de la présidence française de l'Union européenne, sur les perspectives de la politique agricole après 2013 avec les autres Etats-membres et de décliner le bilan de santé de la PAC ainsi que les ajustements de la politique nationale.

#### **UN ENVIRONNEMENT EXTERIEUR SOUS INFLUENCE**

Toute réflexion sur l'agriculture et la politique agricole doit prendre en compte les évolutions de l'environnement extérieur. Au-delà des mouvements sur les marchés mondiaux de certaines matières premières agricoles, des tendances lourdes sont à l'œuvre et elles ne peuvent être ignorées.

**Les négociations commerciales multilatérales du cycle de Doha** font peser des pressions sur les soutiens internes dont bénéficient les agriculteurs, les soutiens à l'exportation et l'accès aux marchés. Les réformes de la politique agricole commune de 1992 et de 2003 furent réalisées en partie sous la pression de cette contrainte commerciale internationale. Les négociations en cours sont déterminantes sur la préférence communautaire. En effet, toute baisse de tarif douanier conduira à importer de l'instabilité et de la concurrence sur les marchés européens.

Les engagements de la France et de l'Union européenne **dans le protocole de KYOTO**, et sans doute au-delà obligent à bâtir une société plus sobre en énergies fossiles. Cette évolution a un impact sur l'agriculture en terme de pratiques et sur les IAA en terme de process. Par contre, le stockage du carbone dans les sols agricoles et forestiers peut constituer une opportunité.

L'Union européenne est **le premier importateur** de produits agroalimentaires du monde et le premier importateur de denrées en provenance des pays en développement grâce à ses

accords préférentiels avec les ACP. Cette donnée doit être mise en perspective avec les politiques agricoles des principaux compétiteurs de l'Union européenne et leurs pratiques.

Enfin, les effets combinés du changement climatique et de la multiplication des échanges internationaux conduisent à **un accroissement des risques sanitaires**, avec l'émergence ou la réémergence de maladies animales et végétales.

## **L'AGRICULTURE DURABLE AU CŒUR DES DEFIS DE DEMAIN**

Au cours des dernières décennies, chacun a pu croire que l'approvisionnement alimentaire était assuré et que l'enjeu essentiel des politiques agricoles était de réduire l'offre. Or, le **contexte** a changé avec une flambée des prix de certaines matières premières agricoles, des stocks mondiaux au plus bas, l'émergence de l'agriculture comme producteur de biens non alimentaires et la montée en puissance des attentes de la société sur la qualité de l'environnement.

Fournir une alimentation sûre, de qualité et garantir une agriculture durable sont au cœur des préoccupations des citoyens et des consommateurs européens. Ils exigent un recentrage de la politique agricole sur leurs besoins : la sécurité alimentaire et sanitaire, l'exigence de la qualité, la préservation de l'environnement, des territoires aménagés.

Ce contexte renouvelle **les défis** auxquels l'agriculture en Europe doit répondre :

- **le défi alimentaire**

**La croissance démographique** se poursuit avec 9 milliards d'individus à horizon 2050. **L'élévation rapide du niveau de vie** dans les pays émergents conduit à une réorientation des comportements alimentaires au profit des protéines animales. Ces évolutions vont se traduire par un doublement de la demande alimentaire d'ici 2050. **Les aléas** de diverse nature se multiplient amplifiant les mouvements sur les marchés. Les attentes des consommateurs **en Europe** se sont renforcées et diversifiées au-delà du seul critère de la sécurité alimentaire : qualité, nutrition, éthique, praticité des produits... Dans le même temps, **la faim** dans le monde n'a pas reculé et touche aujourd'hui plus de 800 millions de personnes.

Ces évolutions font de ce défi le premier auquel les agricultures dans le monde doivent répondre. En effet, atteindre l'autosuffisance alimentaire mondiale passera par la souveraineté alimentaire de chaque peuple. Mais, la question de la capacité à mobiliser le potentiel de production agricole et les industries agro-alimentaires pour satisfaire une demande alimentaire en progression est posée. Certes, **des gains de productivité** sont encore possibles. Toutefois, la capacité d'augmenter la production est fortement menacée par des rendements décroissants dans certaines zones du monde, par le changement climatique et par la stérilisation des terres induite par l'urbanisation et les infrastructures. Compte-tenu de ses atouts agronomiques et climatiques, des performances de son tissu agro-alimentaire, l'agriculture et les industries agroalimentaires européennes doivent donc contribuer à répondre à l'augmentation de la demande alimentaire.

- **le défi environnemental**

L'agriculture est au cœur des grands équilibres écologiques de la planète. Elle est un acteur incontournable de **la préservation des ressources naturelles, de la biodiversité** et de **la lutte contre les pollutions**. Elle est, en effet, productrice de biens environnementaux et utilisatrice de ces biens. Après avoir répondu aux besoins alimentaires avec un niveau de sécurité et de qualité sanitaires élevé, l'agriculture devra donc désormais concilier performance économique et efficacité écologique dans une approche de développement durable. Cette nouvelle donne concerne toutes les agricultures du monde, elle conditionne leur pérennité et donc la capacité à nourrir une population mondiale en forte progression.

En Europe, **la stratégie de Lisbonne** qui veut faire de « l'économie européenne la plus compétitive et la plus dynamique du monde à horizon 2010 » a intégré la dimension environnementale. L'agriculture doit ainsi intégrer plus largement l'environnement comme

facteur de développement, ce qui conduit à poursuivre dans la voie de la mobilisation de la recherche sur des systèmes de production durables, de l'adaptation des pratiques agricoles et de la reconnaissance de la production de biens publics par l'activité agricole. L'objectif de qualité environnementale est une des conditions pour relever le défi alimentaire dans la durée.

- **le défi énergétique**

Face à la limitation **des stocks d'énergie fossile** et à l'engagement de la communauté internationale dans le cadre du Protocole de Kyoto sur **le réchauffement climatique**, l'Union européenne a arrêté une stratégie de diversification de ses sources d'approvisionnement pour couvrir ses besoins énergétiques en affichant un objectif de 20% d'énergies renouvelables dans le bouquet énergétique européen d'ici 2020 et un objectif de 10% de biocarburants dans les carburants conditionné à la durabilité de leurs modes de production. La France a souhaité anticiper cette échéance.

L'utilisation de la biomasse à des fins de production énergétique et de biomatériaux contribue à l'indépendance énergétique de l'Union européenne. C'est une opportunité pour l'agriculture et la forêt en Europe. La production de biocarburants et l'utilisation de certaines cultures et des forêts pour la captation de carbone, parce qu'elles préparent l'après-pétrole, représentent un des principaux outils de lutte contre le réchauffement climatique. Par ailleurs, l'agriculture, comme toute activité économique doit améliorer sa performance énergétique et rechercher son autonomie en réduisant l'utilisation de ses intrants dans le cadre de systèmes de production durables.

- **le défi d'une croissance territorialisée**

**En France**, l'agriculture et l'agro-alimentaire,

- parce qu'ils constituent une **spécialisation internationale solide**, avec un solde excédentaire de près de 9 milliards d'euros,
- parce qu'ils **localisent** des bassins de production dans un grand nombre de zones rurales aux alternatives limitées et génèrent **un tissu d'entreprises**, dont les coopératives, ancrées dans les territoires et créatrices d'emplois,
- parce qu'ils sont porteurs **de diversité** de produits et de modes de production,
- parce qu'ils sont **un levier de la politique de l'emploi** avec 1,6 million d'emplois et qu'ils engendrent **un secteur de l'artisanat et du commerce de proximité alimentaire** dense,
- parce qu'ils **participent à la cohésion territoriale**, composante majeure de la cohésion sociale dans une société largement urbanisée,

représentent pour la croissance et pour l'emploi un véritable atout.

## **QUELS OBJECTIFS POUR LA POLITIQUE AGRICOLE ?**

Ces défis légitiment plus que jamais la nécessité d'une politique agricole qui ne peut être envisagée qu'à l'échelle communautaire. Mais, ils nécessitent une révision de ses objectifs et de ses moyens.

- **les objectifs initiaux de la PAC répondent-ils aux nouveaux défis ?**

Les pères fondateurs de la PAC avaient assigné à la politique agricole 5 objectifs. Figurant toujours dans le Traité actuel, ils gardent leur pertinence, même s'ils doivent être mis en perspective au regard des défis à relever :

- **les 2 objectifs** : accroître la productivité de l'agriculture et garantir la sécurité des approvisionnements ne peuvent être limités à une seule approche quantitative. Ils doivent aujourd'hui, concilier au mieux réponse aux besoins des consommateurs et durabilité de l'agriculture.
- **les 3 autres objectifs** : stabiliser les marchés, assurer un niveau de vie équitable à la population agricole et assurer des prix raisonnables aux consommateurs restent plus que jamais d'actualité. Les marchés agricoles de demain seront marqués par une plus grande volatilité des prix. Or, au fil de

ses réformes, la politique agricole a progressivement abandonné les outils d'orientation des productions et de régulation des marchés.

Ces objectifs ne sont donc plus suffisants et la politique agricole doit s'élargir à **une politique alimentaire, agricole et territoriale**. Cette réorientation repose sur une relation renforcée et équilibrée entre agriculture et agroalimentaire, ainsi que sur un ancrage territorial et social de la richesse créée par l'activité agricole et agroalimentaire. C'est un nouveau pacte entre les partenaires des filières agroalimentaires qu'il faut construire.

- **les 4 objectifs d'une politique agricole renouvelée**

Dans ce nouveau contexte, la politique agricole doit répondre à **4 objectifs** :

- **Assurer l'indépendance et la sécurité alimentaire de l'Union européenne.** L'agriculture européenne doit pouvoir répondre aux besoins des 500 millions de consommateurs européens et réduire ses déficits sur certaines productions, notamment en protéines végétales. Parce que l'alimentation est un secteur stratégique pour l'Europe, l'indépendance et la sécurité alimentaire doivent constituer la pierre angulaire de la nouvelle PAC. Par ailleurs, l'alimentation est porteuse de valeurs et participe de l'identité européenne face à la banalisation des modes de vie et à la montée des risques sanitaires.
- **Contribuer aux équilibres alimentaires mondiaux.** L'Union européenne, qui absorbe 95% des exportations des pays ACP en franchise de droits et de quotas, doit mobiliser ses capacités de production pour contribuer à la sécurité alimentaire mondiale. La libéralisation des échanges agricoles n'est pas une stratégie pour les pays les plus pauvres : elle ne leur permet pas d'initier le développement de leur agriculture. Des politiques complémentaires inscrites dans la durée sont indispensables pour assurer l'essor de l'agriculture vivrière.
- **Préserver les équilibres des territoires ruraux.** La réalité de l'agriculture européenne réside dans la diversité de ses productions, les savoir faire des agriculteurs et de leurs salariés permettant de développer un tissu de PME pourvoyeuses d'emplois. Ces différentes agricultures, pour autant qu'elles soient économiquement viables et écologiquement durables doivent être préservées et consolidées par une politique active de renouvellement des générations d'agriculteurs et par les évolutions de la PAC. Les Etats-membres les accompagnent dans le cadre des politiques rurales qu'ils conduisent. La présence d'un réseau dense d'entreprises agricoles, d'industries agroalimentaires ainsi que d'entreprises artisanales et de commerce alimentaire de proximité participe de l'identité européenne. Elle suppose le maintien de l'activité agricole et des agriculteurs nombreux, socle économique d'un très grand nombre de territoires.
- **Participer à la lutte contre les changements climatiques et l'amélioration de l'environnement.** La politique agricole doit permettre de répondre à l'augmentation de la demande mondiale et de construire, en s'appuyant sur l'innovation, une agriculture économe de ses intrants et créatrice de valeur générant des emplois de qualité. Elle doit également permettre de positionner l'agriculture comme producteur d'énergie et de biomatériaux. La politique de l'environnement ne peut plus être considérée comme opposée, ni même comme séparée de la politique agricole. Cette nouvelle dimension non seulement constitue une nouvelle voie du développement de l'agriculture, mais est également une des conditions de la légitimité à long terme d'une politique agricole.

La politique agricole dans sa dimension européenne était à l'origine **une politique économique**. Cette dimension doit redevenir centrale : l'agriculture reste fondamentalement et avant tout une activité de production. A cet égard, comme dans

le reste de l'économie, l'agriculture a besoin d'une politique qui renforce l'offre. C'est en créant de la richesse par la production de biens et de services que l'agriculture participera à la croissance et à la création d'emplois sur les exploitations et dans le complexe agro-industriel. Les coopératives agricoles y apportent une contribution particulière. Si l'agriculture doit produire plus, elle doit dans le même temps produire mieux. C'est l'ensemble des fonctions de l'agriculture qui doit donc être reconnue dans une politique alimentaire, agricole et territoriale qui doit être simplifiée dans sa mise en œuvre.

## DES PRINCIPES A RESPECTER

Toute politique agricole commune doit respecter **4 principes** incontournables :

- **Préserver la préférence européenne.** C'est un impératif pour les consommateurs européens qui doivent avoir la garantie de la qualité sanitaire et écologique des produits qu'ils achètent. C'est une nécessité pour les agriculteurs européens qui ne peuvent pas être soumis à la concurrence de pays tiers qui ne respectent pas le même niveau d'exigences. A cet égard, le surcoût du modèle agricole européen requiert une prise en compte par la PAC, parce que le marché ne le rémunère pas. Ce principe doit guider toutes les négociations commerciales de l'Europe, que ce soit à l'OMC ou dans un cadre bilatéral avec les pays tiers, et justifie de renforcer les contrôles aux frontières de l'Union européenne pour garantir la qualité des produits importés. Une initiative communautaire sera prise en ce sens.
- **Stabiliser les marchés.** Les évolutions conjoncturelles, l'élargissement des risques justifient des stratégies de stabilisation des marchés adaptées et renforcées dans un contexte d'augmentation de la demande. Le démantèlement progressif des mécanismes d'intervention publique, le découplage des aides laissent l'agriculture soumise aux seules lois des marchés. La PAC doit se doter des outils permettant selon des modes adaptés de stabiliser les marchés, eu égard aux risques pour les populations et pour l'environnement que leur dérégulation fait courir. Ils doivent reposer sur un dispositif communautaire de stabilisation des marchés renouvelé dans ses outils, sur des instruments de couverture individuelle des risques et sur des interprofessions renforcées afin que les prix constituent la principale composante du revenu des agriculteurs.
- **Maintenir un budget ambitieux pour la PAC.** La politique agricole commune ne peut être la variable d'ajustement de décisions budgétaires. Le budget traduit la mise en œuvre d'une politique. Les défis à relever, les objectifs fixés à la politique agricole commune requièrent des moyens. Lors des discussions qui auront lieu à partir de 2009 sur le financement des politiques communautaires, ce sont eux qui devront être pris en compte. A cet égard, mieux légitimer le rôle de l'agriculture vis-à-vis des besoins des consommateurs et des attentes des citoyens sur leur alimentation et leur environnement permettra de pérenniser un budget.
- **Assurer une action ciblée en faveur d'une agriculture durable,** prenant en compte les dimensions environnementales, sociales et territoriales. La PAC doit intégrer des outils qui répondent aux missions environnementales et aux responsabilités sociales des entreprises agricoles et qui permettent de préserver une agriculture de production dans les régions fragiles.

## DES OUTILS A ADAPTER OU A CREER

Pour le Conseil Supérieur d'Orientation et de coordination de l'Economie agricole et agroalimentaire, les nouveaux objectifs de la politique alimentaire, agricole et territoriale doivent conduire à apprécier la pertinence des outils d'accompagnement, que ceux-ci soient communautaires ou nationaux. Dès à présent, et sans interférer avec les questions ouvertes par le bilan de santé, il paraît souhaitable d'engager une réflexion sur :

- **Une nouvelle gouvernance des filières**, pour permettre de prévenir et gérer les différents aléas et pour répondre au mieux aux besoins des consommateurs. Les questions portent sur la responsabilité respective de la puissance publique, des filières et des agriculteurs, notamment dans le cadre de leurs coopératives, sur la mise en place d'outils adaptés en fonction des différents risques, sur l'anticipation et la prise en compte des conséquences sociales des crises, sur le renforcement de l'organisation des producteurs par le développement de la contractualisation, sur des relations commerciales plus équilibrées avec la distribution, sur la mise en place et/ou le développement de filières courtes et locales notamment en partenariat avec les entreprises de l'artisanat et du commerce de proximité alimentaire, sur la valorisation des produits par la recherche de la spécificité. A cet effet, la France déposera d'ici la fin de l'année un mémorandum pour adapter le droit de la concurrence et lever les freins réglementaires à l'action des interprofessions et de l'organisation économique. Et elle demandera la mise en place au niveau communautaire d'un dispositif performant de gestion des risques et des aléas. Par ailleurs, la généralisation de mécanismes de gestion des risques à l'ensemble des exploitations à partir de l'expérience de l'assurance récoltes et la création d'un fonds d'intervention sanitaire feront l'objet de propositions.
- **Une politique alimentaire** qui prenne pleinement en compte les nouveaux enjeux de la nutrition et les modes de production durables. Les questions portent sur l'adaptation du dispositif sanitaire français aux risques émergents liés à la mondialisation des échanges et au réchauffement climatique, sur l'accessibilité des produits, sur la prise en compte par les filières des enjeux d'amélioration de la qualité nutritionnelle des aliments, sur le développement des produits sous signe d'identification de la qualité et de l'origine ainsi que des produits issus de l'agriculture biologique .
- **Une mobilisation de l'innovation** pour surmonter les ruptures liées aux crises alimentaires, énergétiques ou au changement climatique. Les questions portent sur l'organisation et le financement de la recherche dans le secteur agroalimentaire et agro industriel, sur l'orientation de la recherche et la diffusion d'itinéraires techniques durables, sur la mise en œuvre de politiques publiques intégrant recherche, formation et développement, sur les conditions d'une valorisation de la biomasse et du développement des biocarburants intégrant l'impact en matière d'emplois et de métiers .
- **L'installation, la pérennité des entreprises agricoles et des entreprises agroalimentaires**, à travers leur reprise et leur financement. Les questions portent sur la rénovation de la politique de l'installation, sur le financement et la maîtrise des charges des entreprises agricoles, notamment d'énergie, sur l'adaptation de l'offre et des outils de formation initiale et professionnelle aux nouveaux enjeux, sur une évaluation précise de la réalité de l'emploi agricole et agroalimentaire intégrant notamment les conditions de travail, sur les outils à développer pour améliorer l'attractivité des métiers de l'agroalimentaire et pour faciliter l'adaptation des outils industriels à la nouvelle donne. Le bilan du Partenariat National pour le développement des IAA traitera de l'ensemble des questions relatives aux IAA.
- **La préservation des équilibres écologiques et économiques des territoires**, par l'adaptation des pratiques agricoles et le soutien à de véritables projets de développement territorialisé. Les questions portent sur l'adaptation des pratiques aux caractéristiques des milieux, sur la protection de l'espace agricole face à la pression foncière, sur les conditions d'émergence de projets de développement territoriaux, sur le maintien de l'activité agricole dans les territoires fragiles, sur les nouvelles formes d'emploi liées à l'évolution des entreprises agricoles, sur les conditions de développement de l'emploi en zones rurales : logement, transport...et sur l'adaptation du tertiaire agricole.