

Études du CEFRES



N° 13 Novembre 2008

*Comment affronter à vingt-sept
les nouveaux défis de l'agriculture et du
développement rural ?*

***Comment affronter à vingt-sept les nouveaux défis de
l'agriculture et du développement rural ?***

Compte-rendu du colloque organisé par le CEFRES
avec la collaboration de l'Institut d'économie agricole et d'informations (ÚZEI, Prague)
et la fondation Notre Europe (Paris)
le 29 octobre 2008,
au CEFRES, à Prague

Les analyses développées dans les *Études du CEFRES* engagent la seule responsabilité de leurs auteurs.

© CEFRES 2008

TABLE DES MATIÈRES

Ouverture du colloque

Charles FRIES (Ambassadeur de France en République tchèque)	7
Irena MOOZOVÁ (Représentante de la Commission européenne en RT)	9
Ivo HLAVÁČ (Vice-ministre de l'Agriculture de la République tchèque)	10

Première table ronde

Quelles ambitions les Européens ont-ils pour leur agriculture ?

Introduction : mise en perspective historique de la PAC Lucien BOURGEOIS (APCA, France)	11
Les défis de l'agriculture européenne après 2013 Hervé GUYOMARD (INRA, France)	12
Un ou des modèle(s) agricole(s) européen(s) ? Tomáš DOUCHA (ÚZEI, République tchèque)	13
Quelles préférences collectives européennes ? Dariusz GOSZCZYŃSKI (Ministère de l'Agriculture, Pologne)	13

Deuxième table ronde

Quelle place les zones rurales auront-elles dans l'Europe de demain ?

Des défis pour les zones rurales européennes Jaroslav PRAŽAN (ÚZEI, République tchèque)	15
Diversité des ruralités, diversité des trajectoires de développement rural Philippe PERRIER-CORNET (INRA, France)	16
Quelle gouvernance pour les zones rurales ? Elena SARACENO (BEPa, Commission européenne)	19

Troisième table ronde

Quel projet politique pour l'Europe agricole et rurale ?

Hervé GAYMARD (Député, Assemblée nationale, France)	20
Jerzy PLEWA (Directeur général adjt, DG AGRI, Commission européenne)	22
Ivo HLAVÁČ (Vice-ministre de l'Agriculture de la République tchèque)	23

Résumés des débats avec la salle	24
----------------------------------	----

Conclusions de la table ronde	25
-------------------------------	----

**COMMENT AFFRONTER À VINGT-SEPT
LES NOUVEAUX DÉFIS DE L'AGRICULTURE ET
DU DÉVELOPPEMENT RURAL ?**

La Politique agricole commune, qui s'est construite dans une Europe à six, a connu de nombreuses réformes. Elle s'engage aujourd'hui dans un tournant historique. Confrontée en interne à la diversité des situations passées et présentes des 27 États membres, à l'évolution des attentes des citoyens européens en matière d'alimentation, de paysages et d'environnement, aux exigences de compétitivité des acteurs économiques, l'Europe agricole et rurale devra aussi faire face à des défis externes, dont celui de l'augmentation de la demande alimentaire et non alimentaire mondiale.

Ces exigences parfois contradictoires devront faire l'objet d'arbitrages budgétaires et politiques. Pour les éclairer, il faudra approfondir le diagnostic sur l'agriculture que nous voulons, le modèle alimentaire et agricole que nous choisissons, l'équilibre territorial que nous souhaitons et la place qu'y prendra l'agriculture.

OUVERTURE DU COLLOQUE

Charles FRIES

Ambassadeur de France en République tchèque (depuis septembre 2006) ; conseiller pour les affaires européennes du Président de la République, 2002-2006 ; sous-directeur des relations extérieures de la Communauté au ministère des Affaires étrangères, 2000-2002 ; sous-directeur des affaires communautaires internes au ministère des Affaires étrangères, 1998-2000. Premier secrétaire à l'ambassade de France à Londres, 1995-1998. Conseiller pour les affaires européennes au cabinet du Ministre des Affaires étrangères, 1993-1995. Direction des affaires économiques et financières, 1989-1993.

Monsieur le Ministre, Monsieur le Vice-Ministre,

Mesdames, Messieurs,

Je suis heureux d'être parmi vous ce matin pour ouvrir ce colloque consacré aux nouveaux défis de l'agriculture et du développement rural dans l'Union à vingt-sept. Je tiens à remercier les organisateurs et en particulier le CEFRES d'avoir préparé cette manifestation. Je tiens aussi à saluer la présence de M. Hervé Gaymard, ancien Ministre français de l'agriculture, député de la Savoie et auteur récemment d'un rapport parlementaire sur le bilan de santé de la PAC. Merci Monsieur le Ministre de nous faire l'honneur, le plaisir et l'amitié d'être à Prague.

La Présidence française de l'UE s'est transformée ces dernières semaines en une Présidence de gestion de crises : crise institutionnelle avec le non irlandais au Traité de Lisbonne, crise géorgienne et, naturellement, crise financière. Mais ces crises ne détournent en aucune manière la présidence française de ses priorités, en particulier la priorité agricole. Deux objectifs ont été fixés :

- parvenir à un accord politique sur le « bilan de santé » de la PAC, en principe lors du Conseil Agriculture de novembre prochain ;

- lancer un débat sur l'avenir de la PAC au-delà de 2013. Tel a été l'objet de la réunion informelle des ministres de l'agriculture qui s'est tenue à Annecy en septembre. Je note d'ailleurs qu'il a été décidé de poursuivre ce débat capital sous présidence tchèque lors de la réunion informelle de Brno au printemps prochain. L'idée est de réfléchir aux objectifs et aux ambitions de la PAC du futur avant d'en déduire les moyens budgétaires qui seront fixés dans le cadre des perspectives financières 2014/2020.

Ouvrant ce colloque, je ne vais pas vous faire de grand exposé. Je souhaiterais juste constater que la PAC n'a pas toujours bonne presse en République tchèque et que les positions française et tchèque à Bruxelles sur l'importance de cette politique ne sont pas toujours spontanément identiques... Je souhaite donc que le colloque d'aujourd'hui permette, grâce à une confrontation des points de vue, de dissiper certains clichés et de montrer, je l'espère, qu'il y a en réalité plus de convergences qu'on ne le croit entre la France et la République tchèque sur la PAC.

Car, en effet, on a besoin d'une PAC forte et adaptée aux défis d'aujourd'hui. Pour au moins quatre raisons :

- on a besoin de produire pour nourrir les Européens. On oublie trop souvent que l'Europe était dépendante de l'étranger après la Deuxième Guerre mondiale pour se nourrir. Au moment où l'Europe cherche à réduire sa dépendance énergétique, il serait paradoxal de démanteler la PAC qui nous a permis d'acquérir quelque chose d'aussi précieux, si ce n'est plus, à savoir notre indépendance alimentaire. La PAC est nécessaire pour assurer la sécurité alimentaire de plus de 450 millions de consommateurs européens.

- on a besoin de produire pour nourrir le monde. Il faudra doubler la production mondiale pour alimenter 9 milliards d'hommes en 2050. C'est un défi gigantesque pour toutes les agricultures. L'Europe doit prendre toute sa part dans cette tâche et contribuer ainsi à lutter contre la faim dans le monde.

- on a besoin d'une politique agricole pour préserver l'équilibre de nos territoires, éviter la désertification, préserver l'emploi et l'économie dans les zones rurales.

- on a besoin enfin d'une politique agricole respectueuse de l'environnement et qui contribue à la lutte contre le réchauffement climatique.

J'aimerais aussi rappeler que, contrairement à ce qu'on dit ou écrit souvent, la PAC n'est pas une politique coûteuse. Le coût de la PAC, c'est environ 0,5 % de la richesse produite par les Européens. 0,5 % de notre richesse collective pour se nourrir : est-ce vraiment un luxe ou une dépense excessive ? On estime ainsi que chaque Européen y consacre 100 Euros par an, somme bien inférieure au coût de l'absence de PAC en termes de plus grande dépendance vis-à-vis du monde, de suppression d'emplois, de pression sur l'environnement, de concentration des productions dans les zones les plus compétitives et d'abandon dans les autres. Je rappelle aussi que, contrairement à ce qui est souvent dit, les

Européens dépensent beaucoup plus pour la recherche que pour la PAC, au moins quatre fois plus, et que la PAC est, au même titre que la recherche et l'innovation, une politique d'avenir pour l'Europe.

Comme nos amis tchèques, nous souhaitons faire bouger la PAC et la réformer pour qu'elle reste en phase avec les défis du monde d'aujourd'hui. Mais la PAC de demain ne peut pas se réduire au seul deuxième pilier, celui du développement rural, aussi important soit-il. Le premier pilier doit assurer la pérennité de la production agricole et permettre de gérer les crises. Nous mettons aussi en garde tous ceux qui pensent que les mécanismes du marché sont systématiquement la solution miracle pour assurer de façon exclusive la sécurité alimentaire ou la qualité sanitaire des produits consommés. Au moment où la crise financière internationale montre les vertus d'un minimum de régulation, l'Europe a besoin d'une politique agricole ambitieuse, même s'il faut naturellement en adapter les instruments et les règles. Comme l'a récemment déclaré le Ministre français de l'agriculture, M. Michel Barnier, nous voulons « préserver la place de l'homme au milieu de la PAC », c'est-à-dire une PAC forte, avec des outils de régulation de marché et un budget conséquent, afin de garder le modèle alimentaire, agricole et territorial auquel nous sommes tous attachés.

Je vous souhaite à tous des discussions fructueuses et une excellente conférence.

Irena MOOZOVÁ

Représentante de la Commission européenne en République tchèque à Prague depuis 2006, après avoir été en poste aux ambassades de la République tchèque à Madrid et à Vienne et représentante permanente de la République tchèque à l'UNESCO.

Après avoir salué l'initiative du CEFRES d'organiser cette conférence sur une des priorités des présidences européennes française et tchèque, Irena Moozová souligne qu'il s'agit d'un sujet intéressant tous les citoyens qui se posent à son propos des questions complexes et nombreuses : sécurité alimentaire, prix de l'alimentation, qualité des paysages. Si ces objectifs fondamentaux font consensus, les moyens de leur mise en œuvre sont encore à inventer. Le bilan de santé de la PAC mené à terme sous la présidence française servira de point de départ pour une nouvelle adaptation de la PAC aux objectifs

et contraintes actuels, lors même qu'elle a dû s'adapter à de multiples transformations depuis sa fondation. Ce colloque participe de cette recherche d'une méthode de travail.

Ivo Hlaváč

Premier vice-ministre de l'Agriculture de la République tchèque depuis 2008 ; premier vice-ministre pour les affaires européennes au ministère du Développement local, (2006) ; ČEZ, a.s., section des affaires européennes (2006) ; Bureau du Gouvernement de la République tchèque, vice-directeur du Département des informations sur les affaires européennes (2005) ; ministère de l'Intérieur de la République tchèque, Département de la politique de sécurité, analyste (2001-2005) ; auparavant successivement enseignant et chercheur à la Faculté des lettres de l'Université Palacký, Olomouc, à la Faculté des sciences sociales, Université Charles, et à l'Académie des sciences de la République tchèque.

Ivo Hlaváč a tout d'abord rendu un hommage appuyé au travail accompli par la France lors de sa présidence européenne pour l'énergie consacrée à la PAC et à son « bilan de santé ». Au fil des négociations informelles organisées à l'initiative de la France, il s'est avéré que les distorsions d'opinions de la France et de la République tchèque n'étaient pas un obstacle pour une discussion constructive. Les critiques de la République tchèque ne concernent en aucune façon l'existence de la PAC elle-même et le pays est donc préparé à continuer le travail accompli par la France. La période qui nous sépare du terme budgétaire de l'année 2013 est une opportunité unique pour que soit définie une politique. Une simplification et une réflexion sur la pérennité de ses deux piliers semblent les premiers pas à engager. Ivo Hlaváč estime que si le consensus est si difficile à trouver sur la Politique agricole commune, c'est qu'elle est sensée répondre à des objectifs et des enjeux très différents : économiques, sociaux, humanitaires, environnementaux.

PREMIÈRE TABLE RONDE
QUELLES AMBITIONS LES EUROPÉENS ONT-ILS POUR LEUR
AGRICULTURE ?

Modérateur : Bertrand de LARGENTAYE

Conseiller à la Délégation de l'UE auprès de l'OCDE et de l'UNESCO. Il a occupé successivement des postes en France et à l'étranger avant de rejoindre la Commission européenne et d'être associé aux débuts du Programme PHARE. De 1991 à 1996, il participe aux travaux de la Conférence internationale sur l'Ex-Yougoslavie, puis de 1998 à 2000, il est nommé rapporteur du Groupe créé par le Commissariat au Plan pour examiner l'avenir des relations extérieures de l'Union. De 2002 à 2006, il a été en charge des affaires extérieures de l'Union à la fondation Notre Europe.

« Introduction : Mise en perspective historique de la PAC »

Lucien BOURGEOIS

Économiste, conseiller du président de l'Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture (APCA), Paris. Membre de la section « Économie générale et conjoncture » du Conseil économique et social (2008-); président de la Société française d'économie rurale (2004-2008); membre de l'Académie d'agriculture.

Ouvrant ce panel consacré aux ambitions européennes en matière d'agriculture, Lucien Bourgeois s'est attaché à mettre en exergue l'impact des événements extérieurs (colonisation, Guerre Froide, relations transatlantiques...) sur le développement historique de la PAC. Ce lien entre géopolitique et agriculture semble pertinent dans un contexte mondial marqué par la crise économique et qui appelle une présence européenne claire et assurée, d'autant que l'OMC est paralysée par la peur d'un « raz de marée industriel chinois » et que le niveau d'endettement des États-Unis met en doute leur capacité de régulation globale. Mais l'UE souffre d'un problème de crédibilité budgétaire et d'un euro fort. Par exemple, les États-Unis, qui disposent de deux fois plus de terres cultivées et de 200 millions de personnes de moins à nourrir, vouent 19 % de leur PIB à l'agriculture, tandis que l'UE y consacre 1 %. Cette capacité limitée, ce manque d'ambition, ont été illustrés par la réaction de l'UE à la crise alimentaire de 2007, réaction qualifiée « d'autisme » par Lucien Bourgeois. Selon lui, cette crise a démontré à quel point la question de l'alimentation, et par là le problème de la volatilité des prix, constitue le

« cœur du débat ». La stratégie européenne se doit par conséquent d'être déterminée à l'aune de ce prisme et non par d'autres considérations telles que l'environnement.

« Les défis de l'agriculture européenne après 2013 »

Hervé GUYOMARD

Directeur de recherche à l'INRA (Rennes/France) où il est directeur scientifique du Département société, économie et décision. Domaines de compétence : économie et économétrie de la production et des marchés ; modélisation de l'agriculture dans un cadre d'équilibre général calculable ; évaluation des politiques agricoles des pays développés : la Politique agricole commune dans le cadre multilatéral de l'Organisation mondiale du commerce.

Selon Hervé Guyomard, l'évolution de l'agriculture européenne ne dépendra pas simplement de la réforme de la PAC mais de plusieurs facteurs erratiques pouvant avoir un effet d'entraînement positif (croissance économique, biocarburants) ou au contraire un impact négatif (échec des négociations à l'OMC). L'influence de chacun de ces facteurs, auxquels s'ajoutent des préoccupations énergétiques et environnementales, varie en fonction des types de production agricole ; d'où l'importance de bien différencier ces dernières.

Hervé Guyomard s'est ensuite attaché à mettre en adéquation les faiblesses et les objectifs de la PAC afin de formuler des recommandations pour l'avenir. Aux profondes divergences politiques qui persistent entre les États membres s'ajoutent des problèmes d'ordre structurel : déficit de légitimité, handicapante logique de vases communicant (Hervé Guyomard a d'ailleurs plaidé pour une harmonisation des deux piliers) et absence de stratégie prospective. Afin d'y remédier, Hervé Guyomard prône une réforme progressive mais ayant un cadre clair défini dès à présent. Par ailleurs, il a identifié la crise financière comme une fenêtre d'opportunités potentielles en ce qu'elle est susceptible de légitimer les logiques d'intervention publique. Or la réalisation de plusieurs objectifs fondamentaux de la PAC (gestion du risque alimentaire, développement des territoires ruraux et protection de l'environnement) passe par un équilibre entre mécanismes de marché et financements communautaires (plutôt que nationaux). Quand à l'objectif de compétitivité internationale, il pourra être régulé par la législation.

« Un ou des modèle(s) agricole(s) européen(s) ? »

Tomáš DOUCHA

Ingénieur, responsable du Département d'économie du secteur agricole et directeur adjoint à la recherche à l'Institut d'économie agricole et des informations (UZEI), Prague. Vice-ministre de l'Agriculture de la République tchèque (2006-2007). Les résultats ici présentés étaient issus du projet de recherche de l'Institut de l'économie agricole et d'informations VÚZE/ÚZEI n° MZE0002725101

M. Doucha a cherché à définir les catégories d'exploitations agricoles les plus productrices d'externalités positives. Leur multifonctionnalité a été étudiée selon trois axes de recherche : 1) l'efficacité, ou le rendement, 2) le rapport à l'environnement, 3) le rapport au développement rural. À partir des résultats agricoles de la période 2003-2005, M. Doucha mené une analyse quantitative du problème et a tenté d'ouvrir des directions pour une politique agricole. La particularité de la République tchèque dans ce domaine consiste, selon lui, dans la composition même du système des entreprises agricoles. On y trouve en effet : a) des exploitations de subsistance (1 % du total), b) des exploitations familiales (13 %), c) des exploitations de grande production. Ces dernières sont en plein essor et se composent à 45 % d'exploitations individuelles et à 41 % de complexes agricoles sous forme sociétaire. Cette composition rend la mise en œuvre de la politique commune agricole en République tchèque difficile et très complexe.

« Quelles préférences collectives européennes ? »

Dariusz GOSZCZYŃSKI

Directeur adjoint du Département des marchés agricoles au ministère de l'Agriculture et du Développement rural, Varsovie, Pologne.

L'intervention de Dariusz Goszczyński a porté sur la qualité alimentaire et la mise en œuvre des choix de politique dans ce domaine. Il a souligné l'importance de fournir au consommateur une information précise concernant la qualité des produits alimentaires. Il a rappelé les objectifs de la politique européenne de qualité des aliments. Cette politique repose sur la diversification des productions agricoles, la recherche d'un meilleur équilibre entre l'offre et la demande sur les marchés, la promotion de la valeur des produits, en particulier ceux qui sont livrés par les régions périphériques ou peu favorisées. Il a défini

les divers modes d'appellation en usage en Pologne : appellation d'origine protégée, indication géographique, spécialités traditionnelles garanties, production biologique fondée sur le respect de règles strictes. Il a évoqué l'utilité d'élaborer un projet intégré pour une alimentation authentique en indiquant que l'image des produits traditionnels variait selon les pays et selon les types de consommateurs. En conclusion, il a insisté sur l'image positive que les consommateurs européens ont des aliments de qualité (goût, sécurité, valeur nutritive).

DEUXIÈME TABLE RONDE
QUELLE PLACE LES ZONES RURALES AURONT-ELLES
DANS L'EUROPE DE DEMAIN ?

Modérateur : Marie-Claude MAUREL

Géographe, spécialiste des sociétés rurales en Europe centrale et orientale, directrice d'études à l'EHESS, directrice du CEFRES (2006-), Prague. Directrice du Département des sciences de l'homme et de la société du CNRS (1997-2001).

« Des défis pour les zones rurales européennes »

Jaroslav PRAŽAN

Ingénieur, spécialiste d'hydrobiologie et des politiques agri-environnementales, coordinateur d'un projet international à l'Institut européen d'environnement (2005-2007) ; directeur du Département de l'agriculture et du développement rural à l'Institut d'économie agricole et des informations, Prague depuis 2008.

Jaroslav Pražan débute son intervention en rappelant que les régions rurales sont confrontées à une redéfinition de leurs fonctions. Dans la phase de modernisation qui a suivi la Deuxième Guerre mondiale, elles ont été envisagées comme productrices de nourriture et gérées essentiellement sous un angle agricole. Depuis la fin des années quatre-vingt, on les pense aussi comme des lieux de vie et le paradigme agricole s'efface pour laisser place à celui du développement rural.

L'agriculture produit non seulement des biens alimentaires mais également du paysage. Celui-ci a des fonctions à la fois environnementales (habitats pour les espèces sauvages), culturelles et esthétiques. Il est une composante essentielle de la qualité de vie, telle que se la représentent les populations.

Les défis pour les régions rurales consistent donc à penser les formes de développement de manière à ce que les usages des sols permettent le maintien d'une mosaïque de paysages – pensés comme des systèmes territoriaux – qui puissent rendre compatibles l'avenir du secteur agricole, la préservation d'un cadre de vie recherché par une part croissante de la population non-agricole et la conservation de la biodiversité.

« Diversité des ruralités, diversité des trajectoires de développement rural »

Philippe PERRIER-CORNET

Ingénieur agronome et économiste, directeur de recherche à l'INRA, Supagro, Professeur associé à l'Institut agronomique méditerranéen (Montpellier/France). Spécialiste de l'économie des territoires ruraux.

L'intervention a successivement abordé la question de la diversité des trajectoires puis celle des conceptions du développement rural qui forment le soubassement des politiques de développement rural et font appel à des leviers économiques différents pour assurer la croissance. Ces questions ont ensuite été confrontées avec les orientations de la politique communautaire de développement rural.

I. Où en est la ruralité aujourd'hui ?

Deux aspects rendent compte des mutations socio-économiques des espaces ruraux : les relations villes campagnes qui expliquent en partie les dynamiques du rural ; les usages et les fonctions du rural et de ses ressources. Historiquement structurées par des flux de produits vers les places de marché, les relations villes-campagnes le sont aujourd'hui par les flux de population, avec la diffusion d'un modèle de « vivre à la campagne et travailler en ville ». De nouvelles typologies spatiales classifient les espaces ruraux selon l'intensité de ces relations. La diversité des nouveaux usages et fonctions peut être ordonnée selon trois grandes « figures » : la campagne ressource, la campagne cadre de vie, la campagne nature. Ces figures de la campagne qui sont en interaction sont présentes dans tous les types d'espaces ruraux mais avec une importance variable.

En termes de perspectives, la diversité observée conduit à identifier trois grandes trajectoires :

- des campagnes de plus en plus résidentielles, entraînant des mobilités individuelles importantes,
- réaffirmation des campagnes productives agro-industrielles et prise en charge des enjeux environnementaux par l'agriculture,
- une mosaïque rurale diversifiée de systèmes productifs locaux fondée sur une différenciation par des stratégies collectives et territorialisées d'avantages concurrentiels,
- Les campagnes délaissées et en crise peuvent être une quatrième trajectoire.

Chacune de ces trajectoires est aujourd'hui plus ou moins à l'œuvre dans les territoires ruraux européens.

Au vu de ces trajectoires différenciées il n'y a pas dans les dynamiques actuelles des espaces ruraux la perspective d'une convergence vers un modèle rural européen.

II. Il n'y a pas non plus une vision ou une conception unifiée de ce qu'est le développement rural. Trois conceptions du développement rural peuvent être distinguées :

- La première est celle d'un développement agricole élargi. L'agriculture y demeure une activité pivot et les actions en direction de ce secteur (multifonctionnalité agricole, mesures agrienvironnementales) sont au cœur de la politique de développement rural.

- La deuxième est celle d'un développement rural comme développement local intégré pour lequel l'espace rural est spécifique ; les problèmes d'action collective y sont différents de ceux d'autres territoires. L'agriculture n'est qu'une activité parmi d'autres et la diversification des activités est privilégiée. Dans l'esprit de la déclaration de Cork (1996) et du programme LEADER, les projets de territoire sont encouragés.

- Le développement rural comme composante du développement régional : les territoires ruraux sont pris en compte dans leur contexte régional ; dans cette conception les relations villes campagnes sont centrales.

- La quatrième conception est de type transversal : c'est dans l'espace naturel qu'est recherché un développement compatible avec les fonctions environnementales.

Quelles sont les forces et leviers économiques à activer en vue du développement territorial ?

Les approches théoriques varient. Une approche de développement régional d'inspiration keynésienne, se fonde sur la demande externe ; c'est la théorie de la base économique (base exportatrice et résidentielle). Une approche fondée sur le développement polarisé (les économies d'agglomération comme moteur) estime que la concentration est nécessaire dans des lieux donnés pour obtenir des effets d'entraînement sur les territoires périphériques. Une approche du développement endogène prend appui sur l'offre de ressources spécifiques par les territoires et leur capacité à activer des ressources localisées comme facteurs concurrentiels.

III. Que nous enseigne la confrontation de ces approches si on les met en regard des orientations de la politique communautaire de développement rural ?

a. La politique communautaire de développement rural repose essentiellement sur deux composantes dont le poids respectif est inégal : une conception rurale centrale, comme développement agricole élargi, est combinée, avec un poids moindre, à une approche d'action économique qui relève surtout des problématiques du développement endogène. On le retrouve d'une façon plus ou moins explicite dans les soutiens à la diversification agricole et dans les programmes de développement local intégré de type LEADER. L'offre des territoires et la valorisation des ressources spécifiques locales sont privilégiées dans les projets comme moteurs de la croissance et du développement territorial.

b. La question du développement rural comme composante du développement régional est absente des politiques de développement rural. Cela occulte, sur le plan des théories d'action économique, les éventuels effets économiques positifs d'entraînement, de diffusion des pôles sur leur hinterland comme source de compétitivité. La problématique des relations villes-campagnes y est aussi peu prise en compte, or elle joue un rôle structurant dans une partie du rural européen, en lien avec l'économie résidentielle, et les services comme moteur du développement.

c. Ce constat global doit être nuancé, vu la grande plasticité de la politique communautaire de développement rural. Dans la mesure où celle-ci repose sur le cofinancement par les États membres et le quasi libre choix dans un panier de vingt-deux mesures du deuxième pilier, les politiques de développement rural des États membres diffèrent sensiblement. Les différences dans les mises en œuvre nationales ou régionales du deuxième pilier de la PAC sont aujourd'hui bien connues grâce aux études comparatives et aux évaluations des programmes nationaux de développement rural.

Pour conclure quelques réflexions autour des enjeux :

Première réflexion : la configuration du deuxième pilier (pour 2007-2013) est-elle durable ? Elle associe de manière déséquilibrée une option de développement agricole élargi (les deux premiers axes du règlement de développement rural) et une problématique de développement local intégré à travers le troisième axe et l'axe LEADER. Cette association est-elle pertinente, lisible ? Un rééquilibrage est-il envisageable ? Si oui, selon quelles modalités ?

Deuxième réflexion : une conception du deuxième pilier, recentrée sur l'agriculture, gagnerait en lisibilité. Quelle est la pertinence de la distinction entre premier et deuxième piliers et celle de la configuration de leurs missions respectives ? Si on s'oriente vers un recentrage agricole du deuxième pilier, cela suppose l'intégration plus complète du développement rural hors agriculture dans la politique régionale (ou de cohésion). Cette conception de la politique de développement rural comme composante du développement régional est pour l'heure absente, tandis que celle du rural comme développement local intégré est présente.

« Quelle gouvernance pour les zones rurales ? »

Elena SARACENO

Diplômée de sciences sociales, économiste, expert en développement rural, membre du Bureau des conseillers de politique européenne (BEPA), Bruxelles. Elle a enseigné dans les universités de Bologne, Ancône, Rome et Udine ; directrice du CRES (Centro Ricerche Economico Sociali), membre de l'Association Européenne pour l'information sur le développement local (AEIDL).

Elena Saraceno a exposé les principaux enjeux des politiques publiques de développement rural. Le premier est celui de la coordination des politiques publiques. Le rural est concerné par un très large spectre de l'action publique. Il s'agit moins de redéfinir les compétences que de coordonner l'action publique. Le deuxième chantier est celui de la conception de nouvelles mesures qui doivent répondre à la diversification et à l'intégration des fonctions de l'espace rural. Le troisième est celui de la prise en compte de la diversité des territoires et de la définition d'objectifs cohérents pour chacun d'entre eux. Le dernier enjeu consiste à articuler ce qui relève du développement strictement agricole et de ce qui relève au développement rural qui doit tenir compte des activités, des services et des populations non-agricoles. En conclusion, Elena Saraceno insiste sur ce qui est à ses yeux la question qui englobe ces enjeux : le rééquilibrage entre les deux piliers de la PAC.

TROISIÈME TABLE RONDE

QUEL PROJET POLITIQUE POUR L'EUROPE AGRICOLE ET RURALE ?

Modérateur : Marjorie JOUEN

Conseillère à la fondation Notre Europe, diplômée en sciences politiques (1979), ancienne élève de l'ENA (1989). Elle a été membre de la Cellule de prospective de la Commission européenne (1993-1998), chargée des Questions territoriales et sociales ; Chef du département « Affaires européennes » à la Délégation interministérielle à l'aménagement et la compétitivité des territoires (DIACT, 1998-1999) ; chef du Bureau « Union européenne – adhésions » à la DGTPE au ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie (2002-2005) ; chef de cabinet adjoint du président du Comité des régions (Bruxelles) (2006-2008).

Hervé GAYMARD

Député à l'Assemblée nationale, ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie (2004-2005), ministre de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et des Affaires rurales à trois reprises (2002) (2002-2004) (2004) ; secrétaire d'État auprès du ministre du Travail et des Affaires sociales, à la Santé et à la Sécurité sociale (1995-1997), secrétaire d'État auprès du ministre de l'Économie, des finances et du plan (1995).

Hervé Gaymard se déclare heureux de participer à cette rencontre à la veille de la présidence tchèque qui s'annonce très importante pour l'Union européenne. Il souhaite poser deux ou trois questions et ouvrir la table des matières du futur de la PAC. Il propose trois remarques liminaires :

1) L'agriculture n'est pas un secteur condamné au déclin et il faut refuser cette fausse évidence d'un « darwinisme » économique qui consiste à considérer le secteur des services comme supérieur au secteur industriel et ce dernier au secteur agricole. Selon cette vue, un pays évolué le serait en proportion de la faiblesse de son agriculture. L'économie doit être équilibrée et rassembler tous les métiers et tous les secteurs d'activité. L'agriculture est un secteur d'avenir.

2) Il faut revisiter la théorie de l'échange international et des avantages comparatifs. Cette théorie, apparue en Grande Bretagne au début du XIX^e siècle, servait les intérêts de l'empire britannique qui représentait une forme de mondialisation. La « clause de la nation la plus favorisée » a été élaborée lors des guerres dites « de l'opium » en Chine. Si l'on pousse la caricature de la division internationale du travail, il n'y aurait aujourd'hui

qu'un seul pays agricole, le Brésil, une seule usine, la Chine, et un seul pays spécialisé dans les services, l'Inde. Le débat sur ces questions a été confisqué et caricaturé. Entre les positions du *Financial Times* et les thèses de l'altermondialisme, d'autres choix sont possibles.

3) La PAC, c'est plus que la PAC. Dans le projet politique européen, il y a plus que la nécessité de faire la paix et de réaliser une union douanière, il y a le projet d'avoir des politiques communes. La « table des matières » de la PAC de l'après-2013 comporte quatre questions dont trois au moins font consensus.

- la nécessité de redéfinir et d'accroître les soutiens au développement rural, au développement durable, à l'environnement, à l'agriculture biologique, aux mises aux normes, etc ;

- gérer le risque climatique qu'il convient de « communautariser » ;

- assurer le risque sanitaire ;

- imaginer un dispositif pour prendre en compte l'aléa économique.

Cette dernière question fait problème. Garantir les risques économiques est une démarche délicate. On a le choix entre plusieurs inconvénients. Le soutien par les prix, comme l'Europe l'a pratiqué jusqu'en 1990, s'accompagne de « dommages collatéraux », d'un coût budgétaire élevé et de risques de surproduction. À l'inverse, l'absence de soutien peut laisser les paysans en grande difficulté en cas de volatilité des prix. Si l'aide découplée a sa justification quand le marché ne va pas bien, en revanche elle n'en a pas quand les cours sont élevés. On tâtonne. Il faut rechercher des systèmes souples et réactifs pour les agriculteurs européens.

Avant l'ouverture des discussions sur les perspectives financières, il convient de parler des questions de fond pour l'avenir de la PAC. C'est la raison pour laquelle la Présidence française a proposé d'ouvrir le débat sur l'après-2013. Il faut avoir une idée de ce que l'on veut faire avant les négociations budgétaires. Les budgets sont en baisse et le resteront. La période des aides à l'exportation est fort close. Il faut donc « mieux faire » y compris avec des budgets en baisse.

Jerzy PLEWA

Directeur général adjoint de la DG AGRI de la Commission européenne en charge des directions A et B (2006-); membre du Bureau de contrôle de la Banque de l'économie agricole de Pologne (2005-2006); conseiller du président de la Banque nationale de Pologne; professeur associé à l'Université agricole de Varsovie (2004-2006), membre de l'équipe de négociation pour l'accession de la Pologne à l'UE (1998-2003), sous-secrétaire d'État au ministère de l'Agriculture et du développement rural (1997-2004).

Jerzy Plewa a présenté l'analyse des réformes de la PAC en relation avec les échanges commerciaux agricoles. Son intervention a abordé successivement l'impact potentiel des accords commerciaux bilatéraux et multilatéraux, la contribution européenne aux aspects du développement agricole, les nouveaux défis qui se posent à la PAC.

Il a replacé le « bilan de santé de la PAC » dans le contexte des récents développements des réformes de la PAC (depuis 2002-2003).

Après avoir évoqué l'importance des Accords de libre échange qui lient l'Union européenne à un nombre croissant de pays et de groupes de pays, il est revenu sur la nature des accords bilatéraux et des dispositions concernant la réduction des droits de douane et facilitant l'accès aux marchés. Cette libéralisation des échanges porte sur la moitié des échanges commerciaux de l'UE, 49 % des exportations et 70 % des importations.

Les négociations multilatérales qui ont pris place dans le cadre de l'OMC ont porté sur le découplage des paiements et leur transfert vers la « boîte verte » et sur les réductions de prix. L'UE a fait son travail, en diminuant le soutien sur les marchés domestiques des grands produits agricoles (blé, maïs, riz, lait, viande de bœuf) ainsi que les subventions aux exportations. Face aux défis sur les marchés internationaux, l'amélioration du niveau de compétitivité reste un impératif.

Les élargissements successifs ne se sont pas traduits par une augmentation des dépenses relativement au PIB européen mais par une modification de la répartition entre les divers postes de dépenses, les paiements découplés et l'aide au développement rural augmentant aux dépens des subventions aux exportations, aux aides directes et au soutien des marchés.

La PAC réformée, réduisant les restitutions aux exportations et les soutiens qui ont des effets de distorsion sur les échanges, est plus favorable aux pays en développement.

L'UE est plus ouverte aux importations des pays en développement que l'ensemble de tous les autres pays de l'OCDE.

L'élargissement de l'UE est perçu comme un facteur d'accélération de la réforme engagée par l'Agenda 2000. Il a contribué à la simplification de la PAC avec l'introduction du système des paiements uniques appliqué aux nouveaux États membres.

La part relative des dépenses affectées à l'aide au développement rural est sensiblement plus élevée dans les nouveaux États membres. Les futurs élargissements ne devraient pas avoir d'impact important sur la PAC.

Le « bilan de santé » permettra un ajustement des mesures pour les rendre plus efficaces. De nombreuses questions restent ouvertes concernant le futur de la PAC après 2013. Quels seront les moyens disponibles ? Quelle sera la répartition selon les divers objectifs ?

On peut cependant annoncer que la PAC restera une politique commune, une politique souple en mesure de s'adapter à la diversité des régions et recherchant un juste équilibre entre cohérence et flexibilité.

Ivo HLAVÁČ

Premier vice-ministre de l'Agriculture de la République tchèque depuis 2008 ; premier vice-ministre pour les affaires européennes au ministère du Développement local, (2006) ; ČEZ, a.s., section des affaires européennes (2006) ; Bureau du Gouvernement de la République tchèque, vice-directeur du Département des informations sur les affaires européennes (2005) ; ministère de l'Intérieur de la République tchèque, Département de la politique de sécurité, analyste (2001-2005) ; auparavant successivement enseignant et chercheur à la Faculté des lettres de l'Université Palacký, Olomouc, à la Faculté des sciences sociales, Université Charles, et à l'Académie des sciences de la République tchèque.

Après avoir réaffirmé que la Politique agricole commune était une politique d'avenir et salué le travail de la présidence française qui a permis de mener à terme son indispensable bilan de santé, le vice-ministre de l'agriculture a estimé nécessaire qu'une discussion politique soit menée pour définir les attentes de l'Union européenne envers sa PAC dès avant que le terme de la révision budgétaire prévue en 2013 ne soit atteint. Il a tout d'abord rappelé que toute mesure d'économie et de libéralisation préconisée par le bilan de santé, bien qu'indispensable, sera difficile à accepter pour la République tchèque

tant que son agriculture sera pénalisée par les mesures (comme par exemple la modulation progressive) qui lèsent la capacité concurrentielle de ses exploitations, en moyenne beaucoup plus importantes que celles des États de l'Europe occidentale. Les attentes communes envers la PAC lui semblent pour l'instant relever de différents ressorts : si la sécurité alimentaire, l'impact de l'agriculture sur l'environnement entrent bien dans l'agenda de l'agriculture, il sera difficile de trouver un consensus sur les biocarburants et sur la participation de l'agriculture au bilan énergétique, questions qui semblent ressortir proprement à une politique de l'environnement. Cette définition des attentes devraient permettre de développer une politique de subvention « positive » selon les externalités positives des exploitations et la contribution de l'agriculture à des objectifs définis.

Résumés des débats avec la salle

Les discussions très fournies ont tout d'abord souligné que rares étaient les occasions de débattre de l'ensemble des problèmes évoqués à un tel niveau de compétence. Elles ont porté sur les questions qui préoccupent le plus les acteurs locaux et les consommateurs, outre les responsables des politiques agricoles.

Au vu de la flambée actuelle des prix alimentaires et des risques économiques et sanitaires, les questions ont tout d'abord porté sur les politiques de protection et de garantie de qualité. Les intervenants ont ainsi pu reconnaître que la politique de labellisation et d'étiquetage clarifiés n'a pas atteint en Pologne et en République tchèque le niveau de pays comme la France ou l'Italie mais qu'il s'agissait d'une des politiques privilégiées et que cela ne signifie pas que la qualité des produits alimentaires de ces pays soit inférieure (Dariusz Goszczyński). Son coût doit rester à la charge du consommateur plutôt que du contribuable (Lucien Bourgeois). C'est en revanche au niveau européen que doit être prise en main la gestion du risque (Hervé Guyomard). Les questions d'environnement devraient quant à elles être saisies dans un contexte plus approprié que la PAC (Ivo Hlaváč).

L'activité « normative » de la PAC a quant à elle été jugée en passe de faire une pause.

L'extrême diversité entre les nouveaux et les anciens États membres, et au sein même des pays, nécessite de mieux différencier et de coordonner les politiques rurales mais aussi de « repenser leur gouvernance » et d'envisager de les mettre conjointement en

œuvre « par le bas » (Marie-Claude Maurel). Des questions très pratiques sur les voies d'une politique locale, sur l'indispensable maintien d'une activité agricole, meilleure garantie du développement rural (Hervé Gaymard) ont donné l'occasion de faire l'indispensable lien entre politique agricole et politique de développement local.

La politique envers les pays en voie de développement a enfin été évoquée comme partie prenante de la politique agricole européenne dans un souci d'ouverture et d'humanité envers les problèmes de mal- et de sous-nutrition (Hervé Gaymard). La nécessité de soutenir les marchés locaux a sur ce sujet été évoquée (Ivo Hlaváč).

Conclusions de la table ronde

Dans sa conclusion du colloque Marjorie Jouen s'est réjouie de la réhabilitation de l'agriculture comme activité économique d'avenir. Elle a dégagé les trois grands objectifs qui semblent être le propre de la PAC : développement rural, développement durable et sécurité alimentaire. Il s'agit de trouver les instruments et les niveaux d'action appropriés pour que leur mise en œuvre se révèle efficace.

Publications du CEFRES

Coéditions du CEFRES

— Marie-Claude MAUREL, Guillaume LACQUEMENT (dir.) : *Agriculture et ruralité en Europe centrale*, CEFRES/Aux lieux d'être, 2007, 164 p + atlas de 24 pl. en coul.

Éditions du CEFRES

— Paul BAUER, Mathilde DARLEY (Eds). - "Borders of the European Union: Strategies of Crossing and Resistance=Frontières de l'Union européenne: franchissements et résistances", 2007. 294 p.

— Christian LEQUESNE, Lenka ROVNA (dir.). - "Zastoupení Evropské pětadvacítky v Evropském parlamentu", 2005. 133 p.

— Maxime FOREST, Georges MINK (dir.). - "Post-communisme: les sciences sociales à l'épreuve", 2003. 221 p.

— Muriel BLAIVE, Georges MINK (dir.). - "Benešovy dekrety. Budoucnost Evropy a vyrovnávání se s minulostí", 2003. 123 p.

Études du CEFRES

— Gérard Lenclud : *Claude Lévi-Strauss aujourd'hui*, n° 12, 26 p. disponible en ligne : <http://www.cefres.cz/publications/etude12.pdf>

— Igor Tchoukarine (dir.) : *Entre mythe et réalité : les relations culturelles et politiques entre les Tchèques et les Slaves du sud aux 19^e et 20^e s.*, n° 11, 82 p. disponible en ligne : <http://www.cefres.cz/publications/etude11.pdf>

— Jana Kopřivová, Vincent Moreau, Philippe Rusin : *Les collectivités territoriales en République tchèque: compétences, fonctionnement et finances locales. Éléments de comparaison avec la France*, n° 10, 38 p. disponible en ligne : <http://www.cefres.cz/publications/etude10.pdf>

— Philippe Rusin : *Pologne 'libérale' versus Pologne 'solidaire' - Les deux facettes de la transition vers l'économie de marché*, n° 9, 27 p. disponible en ligne : <http://www.cefres.cz/publications/etude9.pdf>

— Gérard Lenclud, *Pour comprendre une culture, faudrait-il adopter son point de vue ?* Étude du CEFRES n° 8, disponible en ligne : <http://www.cefres.cz/publications/etude8.pdf>

— Annabelle Coustaury, *L'ODS et l'Europe*, Étude du CEFRES n° 7, disponible en ligne : <http://www.cefres.cz/publications/etude7.pdf>

La Lettre du CEFRES

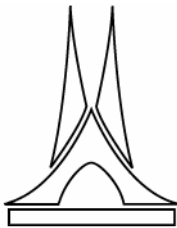
Vous pouvez également consulter en ligne sur le site du CEFRES : www.cefres.cz la **LETTRE DU CEFRES**, également disponible sur demande (cefres@cefres.cz)

Archives des publications du CEFRES

Vous pouvez également consulter en ligne sur le site du CEFRES : www.cefres.cz la série des **CAHIERS du CEFRES** et des **DOCUMENT DE TRAVAIL** (rubrique : publications/archives)

Le Centre français de recherche en sciences sociales (CEFRES) de Prague vise à promouvoir la coopération entre chercheurs tchèques, centre-européens et français. Il s'assigne un rôle de médiateur intellectuel afin de faciliter les échanges d'idées, les confrontations, la mise en place de projets de recherche communs et leur intégration dans les réseaux français et européens de la recherche.

Les « Études du CEFRES » servent à la diffusion des travaux du Centre Français de Recherche en Sciences Sociales. Elles permettent en particulier aux boursiers et aux jeunes chercheurs du CEFRES de publier l'état d'une recherche en cours ou d'éclairer un problème d'actualité. Publiées en français ou en tchèque, les « Études du CEFRES » constituent une publication électronique téléchargeable sur le site du CEFRES.



Centre français de recherche en sciences sociales
USR 3138 CNRS-MAEE
Vyšehradská 49, 128 00 Prague 2
République tchèque
Tél. : (420) 224 92 14 00
Fax : (420) 224 92 09 75
e-mail : cefres@cefres.cz
<http://www.cefres.cz>

