



UNION EUROPÉENNE

Délégation de la Commission Européenne pour la Suisse et la Principauté de Liechtenstein

Chef de Délégation - Ambassadeur

L'Union européenne face au défi de l'ouverture des marchés

Séminaire AGRIDEA-AIASR-IEUG – Agriculture européenne: succès ou sursis?

Mai 4, 2007, Coppet

Cette présentation insiste sur la nécessité de la réforme pour s'adapter aux conditions de demain, tant internes (demandes sociétales) que externes (globalisation, OMC) – ou la Suisse et l'UE sont lancés dans la même voie – pour mieux répondre aux attentes des marchés et faire face aux défis de la globalisation, tout en gardant la spécificité des agricultures européennes, avec d'une part notamment la recherche de valorisation des productions spécifiques (qualité) et d'autre part le renforcement du rôle de gardien de l'environnement et du paysage, contre rétribution de ce service sociétal; sans oublier de développer les atouts du monde rural (agrotourisme, etc.).

Introduction

Bonjour Mesdames et Messieurs,

C'est un grand plaisir d'être ici, dans un lieu si historique comme ce Château de Coppet, et de parler d'un sujet si actuel et important pour l'UE, comme pour la Suisse et le monde entier.

A mon avis, tout d'abord il est important de souligner que l'UE et la Suisse sont à beaucoup d'égards logés à la même enseigne. Ainsi, les orientations et principes généraux de la politique suisse sont similaires à celles de la PAC et d'autre part les Suisses sont engagés dans un processus de réforme qui converge avec les réformes de la PAC en cours.

D'une certaine façon, la Suisse est même plus avancée que l'UE en ce qui concerne certaines mesures agro-environnementales ou la réforme du secteur lait (démantèlement des contingents laitiers, UE en 2015); mais l'UE n'a pas à rougir de ses mesures de développement rural non plus.

Le problème de la Suisse étant toujours que son niveau de protection et de prix est plus élevé que dans l'UE. C'est là où la sensibilité autrichienne peut être utile, considérant que l'agriculture autrichienne (la plus similaire à l'agriculture suisse), à l'époque cofinancée par l'UE (les avantages d'un Etat-membre), a bien réussi son insertion dans le marché unique. J'y reviendrai par la suite.

Situation de l'agriculture et des espaces ruraux européens

Mais d'abord un peu d'histoire:

Comme j'ai lu sur internet, la construction de ce château remonte à l'époque de Pierre de Savoie, mort en 1268. A cette époque plus que 90 % de la population travaillait dans l'agriculture. Ceci a évidemment changé: Aujourd'hui, seulement environ 5 % de la population européenne travaille dans ce secteur et produit 2 % du PIB de l'Union.

(Parenthèse: Ces chiffres doivent être revus suite au dernier élargissement de l'UE, compte tenu de la situation notamment en Pologne et Roumanie, pays toujours en transition dans lesquels une partie importante de la population est toujours active dans l'agriculture (30%); ce qui contraste fortement avec un pays comme la GB où à peine 2% de la population est active dans l'agriculture.)

Mais les figures du PIB ne racontent pas toute l'histoire: L'importance de l'agriculture va bien au-delà des chiffres économiques. L'agriculture n'est pas seulement un **bien privé**, mais aussi un **bien public**, ce qui est évident dans son rôle de gardien de l'environnement et du paysage (les zones rurales représentent toujours 90% du territoire de l'Union élargie). Ceci est un principe fondamental de la politique agricole de l'UE d'aujourd'hui.

Cette approche de la PAC a été appuyée par un sondage récent, qui démontre que pour les citoyens de l'Union, la PAC devrait prioritairement faire en sorte que les produits agricoles soient sains et sûrs, promouvoir le respect de l'environnement, protéger les petites et moyennes exploitations et aider les agriculteurs à adapter leur production aux attentes des consommateurs.

Ceci est certainement aussi valable pour la population Suisse, qui dépense en moyenne presque 160.- pour des produits biologiques par an, ce qui est un record mondial selon *Bio Suisse*.

Donc, le public européen, la Suisse inclus, a des attentes assez claires dans notre politique agricole en termes de "biens publics".

La PAC et son développement

Les **objectifs de la PAC** sont spécifiés dans le traité de Rome de 1957 (article 33, ex 39) instituant la communauté Européenne. L'article 33 (ex 39) du traité de Rome, toujours en vigueur, reste ce mélange d'objectifs contradictoires, visant la modernisation de l'agriculture, tout en assurant le revenu des agriculteurs et des prix alimentaires stables et raisonnables pour les consommateurs.

Beaucoup de ces objectifs ont pourtant été atteints. C'est en particulier vrai pour l'accroissement de la **productivité** de l'agriculture – grâce au progrès technique (génétique, pesticides, mécanisation, etc.) et la modernisation des structures agricoles – ainsi que la stabilisation des marchés et la sécurité des approvisionnements. Ses bienfaits ont été tels qu'on a employé l'expression "miracle de la PAC".

Néanmoins, pour l'Europe l'agriculture n'est pas le "farming" à l'américaine, l'agriculture n'est pas une industrie parmi d'autres, mais un secteur avec une vocation spécifique dont la politique agricole européenne tient compte. Mais ca ne veut pas dire qu'il ne faut pas des reformes:

Les réformes

(Donc,) après la création du marché agricole en 1962 et la mise en place des premières organisations communes de marchés, la PAC a été profondément modifiée. Déjà dans les années 1970 et 1980 des nombreuses modifications sont apportées à la PAC. Comme la mise en place de fonds structurels à la fin des années 80, résultant de l'industrialisation et de l'intensification de l'agriculture.

Par la suite, la pression des contraintes **internes** (comme la surproduction et **l'explosion du budget**) et **externes** (la place de l'UE sur les marchés mondiaux) sera à l'origine d'un profond bouleversement de la PAC dans les années 1990.

Parenthèse sur **le budget** (souvent critiqué): Selon le budget pour 2008 annoncé avant-hier par la Commission, la PAC représentera 43,6 % des dépenses dans le budget européen. Pour la première fois, les dépenses consacrées à la compétitivité et la solidarité régionale (44,2%) dépasseront celles pour l'agriculture, le développement rural et l'environnement (43,6%).

En 2002, le coût net de la PAC s'est élevé à 45 milliards d'euros, soit 46 % du budget total de l'Union européenne (à 15). *Toutefois la PAC reste l'une des seules politiques communes européennes*: L'agriculture commune coûte environ 1 % de l'ensemble des dépenses publiques dans l'UE.

Le Conseil européen de Berlin de 1999 (**Agenda 2000**) a décidé de compléter la dimension de la PAC portant sur le soutien des marchés et des prix agricoles (le « 1^{er} pilier » de la PAC) par un « 2^e pilier » consacré au **développement rural**.

Comme déjà souligné auparavant: Les zones rurales représentent 90% du territoire de l'Union élargie. L'intervention du développement a pour but d'aider les zones rurales à répondre aux enjeux économiques, sociaux et environnementaux du 21^{ème} siècle. C'est la reconnaissance des rôles joués par l'agriculture au-delà de la production, ainsi que de la nécessité d'avoir une politique cohérente d'aménagement du territoire dans l'espace rural.

La réforme 2003

Le dernier cycle de réformes, parfois appelé la "Réforme Fischler", a commencé en 2003 (Accords de Luxembourg).

Cette réforme connaît deux pierres angulaires:

- Premièrement, elle introduit le **découplage** des aides (c'est-à-dire que l'exploitant agricole n'est plus obligé de produire pour toucher un soutien à son revenu, ce qui améliore substantiellement la prise de décision de production en fonction des besoins du marché et non plus sur base d'une chasse aux primes), et entérine la diminution

progressive des restitutions à l'exportation. En 2013 les paiements directs seront découplés de 91% (100% pour la lait, 82% moutons, 79% pour le bœuf)

- Deuxièmement la notion de **conditionnalité** est introduite, les aides découplées sont versées à la condition que l'agriculteur respecte les bonnes conditions agricoles et environnementales ainsi que le bien être animal.

Avec la **conditionnalité**, les agriculteurs sont sanctionnés s'ils ne respectent pas des normes strictes concernant la sécurité alimentaire, santé des animaux et des plantes, environnement etc. Ce système encourage les paysans à fournir les biens publics que L'UE vise: champs agréables, air et eau propre, et un niveau fiable de sécurité alimentaire.

Comme j'ai souligné, le but de la politique agricole n'est pas d'atteindre (à tout prix) la productivité la plus efficiente (seulement une approche purement économique). La qualité au lieu de la quantité, la sécurité alimentaire, ou les services publics comme la protection de l'environnement ont la priorité et doivent être pris en compte dans cette efficience ("internalisation des externalités").

(La Commissaire pour l'Agriculture et le développement rural, Mariann Fischer Boel, a manifesté son intention de continuer le procès de la séparation entre la production et les paiements de support pour les prochaines années et de l'intensifier aux endroits où ce principe est déjà appliqué, et de l'étendre sur des nouveaux secteurs agricoles.)

(L'UE a déjà bien attesté sa volonté de réforme même dans les cas difficiles comme le secteur du sucre, secteur où l'UE va devenir un importateur net après l'application complète de la réforme.)

La PAC et l'OMC

Comme déjà mentionné les négociations de l'OMC sont un important facteur de réforme pour la PAC. Il est aujourd'hui admis que la réforme de la PAC était une étape décisive pour parvenir à **l'accord de Marrakech de 1994**.

Cet accord comprend un "**Accord sur l'agriculture**" qui porte essentiellement sur les trois éléments connus (comme Monsieur Finn l'a élaboré dans sa présentation): Le soutien interne (avec les trois boîtes), les subventions à l'exportation et l'accès aux marchés.

A la conférence à Doha, un nouveau cycle de négociations était lancé, baptisé **le programme de Doha pour le développement (PDD)**. L'agriculture et la PAC sont au centre des négociations de Doha (souligné par l'accord cadre conclu en juillet 2004).

L'importance du commerce des produits agricoles pour l'UE est claire: L'UE est le deuxième exportateur mondial (après les Etats-Unis). De plus, l'Union européenne est le plus gros importateur mondial de produits agricoles (80 milliards par an). Sans oublier que l'UE est le premier importateur de produits agricoles en provenance des pays en développement: à elle seule, elle absorbe autant de produits originaires de ces pays que les États-Unis, le Japon, le Canada, l'Australie et la Nouvelle-Zélande réunis.

Position de l'UE:

L'UE est déterminée à poursuivre la réduction de toutes les formes d'aides nationales accordées aux agriculteurs dans les pays développés, à éliminer les subventions à l'exportation d'ici à 2013 et à abaisser les droits de douane pour les importations de produits agricoles.

Mais, comme la Commissaire Fischer Boel l'a souligné: "...l'UE ne va pas accepter que les négociations de Doha soient *la seule* force vive de notre politique domestique concernant nos paysans et territoires ruraux pour les prochaines années."

Enfin: Il est important de noter, que l'ouverture des marchés donne des nouvelles possibilités: Des concurrents qui sont géographiquement à l'autre coté du monde sont dans une certaine manière devant nos portes. Les mêmes possibilités s'appliquent aussi à des marchés potentiels pour l'UE: L'Europe a aussi des intérêts offensifs, spécialement avec les produits de haute valeur, que ce soient des produits de base ou des produits de l'industrie agro-alimentaire. La Suisse également, avec la nuance que son débouché principal reste l'UE. C'est un bon moment pour revenir à la Suisse:

La Suisse

Comme je l'ai indiqué au début de cette présentation, la politique agricole de la Suisse et l'UE ont beaucoup de points communs. Les buts de la Politique Agricole 2011 (pour la période 2008-2011) comme formulés par l'office fédéral de l'agriculture confirment cet avis.

Quand le marché commun agricole de l'UE a été créé en 1962, le Conseiller Fédéral Friedrich Traugott Wahlen (héros Suisse pour son "Plan Wahlen" pendant la deuxième guerre mondiale) déposait une demande d'association de la Suisse à la Communauté européenne.

Cependant, le projet est mis en veilleuse en 1964 et, je cite Jacques Janinagri (L'hebdo): "La Suisse poursuit son chemin (connu) de cavalier seul."

Récemment, la Suisse a manifesté l'intérêt à conclure un **traité de libre échange** dans le secteur agroalimentaire (ALEA) avec l'UE. La Commission est généralement favorable à une telle libéralisation. (La balle est toutefois dans le camp Suisse: Le rapport au Conseil Fédéral en vue d'une éventuelle ouverture des négociations avec l'UE est attendu en juin. L'UE dispose d'un mandat de négociations à cet effet depuis 2003.)

Jusqu'à présent, les échanges des produits agricoles sont régis par le Protocole II de l'accord de libre-échange de 1972 (révisé en 2004 avec les bilatérales II) et l'accord agricole de 1999 (bilatérales I).

Selon une fiche d'information issue du Département fédéral de l'économie et le DFAE en juin 2006, un traité de libre-échange aurait beaucoup d'avantages, tenant compte qu'en 2004, 69 % des exportations suisses et 77 % des importations étaient échangées avec l'UE.

Le grand succès du secteur agroalimentaire de **l'Autriche** après son intégration dans le marché européen en 1995 montre les perspectives de la Suisse, mêmes si les différences de prix avant l'adhésion étaient plus petites (concernant les prix à la production, la différence est, selon le Département fédéral de l'économie, en moyenne de 46 %, concernant les prix à la consommation, la différence est de 38 %).

L'intégration dans le marché européen a accéléré l'évolution structurelle dans l'agriculture autrichienne, quant aux conséquences dramatiques sur le revenu, l'environnement et l'occupation de l'espace rural, annoncés par les opposants, elles ne se sont pas produites.

Même au contraire: Après une forte augmentation des importations agricoles (+ 179 % depuis 1995), les exportations sont aussi montées en flèche (+ 273 % depuis 1995); ces dernières concernant de plus en plus des produits de haut de gamme.

Ceci montre bien les perspectives pour la Suisse considérant, comme je l'ai déjà noté, que l'agriculture autrichienne est la plus similaire à l'agriculture suisse.

Conclusion et futur

Pour conclure: Qu'en est-il du futur de l'agriculture en Europe? Quelle est la position de la Commission quant à l'évolution de la PAC, de l'agriculture, ou du développement de l'espace rural?

Une chose est claire: L'UE va continuer à soutenir l'agriculture durable - c'est une question du "comment" et pas du "si".

Différents projets ont été lancés par la Commissaire Fischer Boel comme le "bilan de santé"(health check: cette expression ne signifie pas que PAC et malade, il s'agit d'une étape prévue dans le programme financier 2007-2013).

Les enjeux sont de renforcer la position dans les négociations de l'OMC (externes), ou de faciliter le processus d'élargissement (Bulgarie, Roumanie). Pourtant, aucune réforme fondamentale n'est prévue, seulement des ajustements si nécessaire.

L'agriculture a changé et elle continuera à changer avec **le paysan comme entrepreneur** au centre :

- Etudes de marchés, développement de nouvelles plantes et technologies adaptées, garanties de la qualité et sécurité de denrées alimentaires, des plantes et des animaux.
- Ce développement devrait être accompagné d'une formation continue et adapté aux nouvelles exigences, les résultats constamment évalués.
- La technologie des outils toujours plus performants doit être maîtrisée pour être capable de produire les aliments toujours plus sophistiqués en tenant compte des exigences éthiques et qualitatives des consommateurs – un défi pour l'éducation et la formation continue.

Par conséquent, la politique agricole doit s'adapter pour soutenir un secteur de la société qui était majeur pendant des siècles mais qui se voit minoritaire aujourd'hui :

- Marketing au lieu de régulation du marché

- Soutenir la chaîne de valeur au lieu de l'intervention
- Promotion de la qualité à la place de subventions à l'exportation
- Produire selon le marché au lieu d'essayer de dominer le marché par l'offre
- Donner à la production agricole sa place dans la production énergétiques - les bio-fuels, bioéthanol,- sans dégradation environnementale, sans interruption de l'équilibre biologique en Europe
- Valoriser, communiquer et publier les services publics demandés et apportés par l'agriculture, introduire la transparence de coûts et de paiements de ses services rendus et demandés par la société
- Les autres politiques doivent suivre : la politique de la santé et sociale devrait tenir compte des régions sous peuplées, ci-inclus les pensions pour éviter que les gens soient obligés de fuir les villages.
- Une politique de la modernisation d'espaces ruraux est demandée : une infrastructure adaptée, des emplois non-agricoles en suppléants le secteur agricole, un système de taxation adapté, corriger la préférence urbaine généralisée à cause de la majorité vivants dans les grands cités ...

En bref : Anticiper les réformes c'est la meilleure façon de faire face aux défis.