

Quelles agricultures pour les sociétés européennes au 21^{ème} siècle ?

Compte-rendu du séminaire du 28 novembre 2006

NADÈGE CHAMBON - AZILIZ GOUEZ

Avec la participation de :

David BALDOCK, Clemens DIRSCHERL, Franz FISCHLER, Maria HALAMSKA, Bertrand HERVIEU, Zoltan LÁKNER, Henri NALLET, Jean-Louis RASTOIN, Jean-Pierre VERCRUYSSSE

Nadège CHAMBON et Aziliz GOUEZ sont chargées d'études
à *Notre Europe*.

JUILLET 2007

Avant-propos



« Il n'y a de place dans l'histoire que pour ceux qui voient loin et large. C'est la raison pour laquelle les « pères fondateurs » de l'Europe sont encore présents, aujourd'hui, par leur inspiration et par l'héritage qu'ils nous ont transmis.

Voir large, c'est prendre en compte les évolutions du monde, autant géopolitiques qu'économiques, et aussi le mouvement des idées, l'évolution des valeurs essentielles qui animent nos contemporains. (...)

Voir loin, c'est tout à la fois puiser dans notre patrimoine historique et se projeter en avant. La prospective y a sa part ; mais aussi une éthique de la personne, de la société et de l'aventure humaine. »

Jacques Delors (1)

(1) « Réconcilier l'idéal et la nécessité » Devant le Collège d'Europe à Bruges, le 17 octobre 1989, *Le nouveau concert européen*, 1992, p. 318-319

On pourrait dire, sans beaucoup forcer la réalité, que la politique agricole commune (PAC) est consubstantielle à la construction européenne. Prévue par le traité de Rome de 1957, elle a été mise en place cinq ans plus tard et occupe depuis une place centrale dans la vie communautaire. Politique commune (la seule pendant longtemps) gérée par Bruxelles, elle a traversé les crises endogènes et suivi les mouvements du monde, demeurant toujours une composante majeure de la vie politique européenne mais – comme l'Europe elle-même, passée d'une Communauté à six à l'Union à vingt-sept – en constante mutation.

Au début, tout était clair et simple, au moins quant aux objectifs. Essentiellement : l'indépendance alimentaire des européens, le niveau de vie des exploitants agricoles, la stabilisation des marchés. Mais que de bouleversements depuis ! Prospérité retrouvée, élargissements multiples et mutation de la Communauté, jonction des deux Europes de l'Ouest et de l'Est, mondialisation... Le monde paysan – qui, contrairement à d'autres,

n'a cessé de devoir s'adapter – est aujourd'hui, une nouvelle fois confronté à un avenir incertain : la PAC du futur, celle d'après 2013, doit être redéfinie dès 2008. C'est dans la perspective de cette redéfinition programmée que s'inscrit le projet PAC 2013 de *Notre Europe*.

L'évocation d'une réforme de la politique agricole est traditionnellement le terrain d'une bataille idéologique au sein de l'Union entre ceux qui veulent réduire sa part dans le budget européen – de manière drastique de préférence – et ceux pour lesquels la défense de la PAC se confond avec le maintien d'un effort budgétaire à peu près constant. Bien d'autres éléments, de nature diverse, poussent à repenser la politique agricole européenne : la contrainte extérieure, autrement dit la bataille qui oppose le Nord au Sud dans les âpres négociations de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) ; le poids croissant, au sein de l'OMC, des grands pays émergents ; l'irruption, au moins dans les pays riches, de préoccupations nouvelles – sécurité alimentaire, défense de l'environnement, recherche d'un développement durable, bien-être animal ; poursuite, dans le monde entier, d'un mouvement d'urbanisation continu qui modifie les besoins et les modes de consommation – l'industrie agro-alimentaire et la grande distribution sont devenues les forces dominantes, tandis que le consommateur a pris le pas sur le producteur... Autant de changements évoqués et commentés au cours du séminaire organisé par Nadège Chambon et Aziliz Gouez, chargées d'études à *Notre Europe*, sous le titre « *Quelles agricultures pour les sociétés européennes au XXI^{ème} siècle ?* ».

Dans une Europe où les agriculteurs ne représentent plus qu'une minorité de la population active, la manière de penser la politique agricole se trouve profondément bouleversée. Ce renversement n'est sans doute pas achevé. Une chose est sûre, il modifie en profondeur le rapport des Européens à l'activité agricole et à l'alimentation. Cette nouvelle donne nécessite donc un réaménagement de la PAC qui tienne compte d'un quadruple impératif : prendre en considération le nouvel ordre (ou désordre) du monde, répondre

aux transformations des modes de vie dans des sociétés européennes largement urbanisées, maintenir une agriculture vivace et comptable de notre environnement, préserver les spécificités et les valeurs des territoires, qui sont des composantes de l'identité des peuples. On rejoint ici une autre quête entreprise par *Notre Europe* – précisément, sur l'identité européenne.

Alain Dauvergne
Conseiller de *Notre Europe*

Table des matières

Penser l'avenir de l'agriculture à partir d'une réflexion sur les mutations de l'identité européenne - <i>Note introductory</i>	p.1
Aperçu des interventions	p.13
Synthèse des débats	p.19
Programme	p.40
Liste des participants	p.42

Penser l'avenir de l'agriculture à partir d'une réflexion sur les mutations de l'identité européenne

Nadège Chambon et Aziliz Gouez



1. Introduction

« L'agriculture¹ » désigne l'ensemble des activités ayant principalement pour objet la culture des terres, et, d'une manière générale, l'ensemble des travaux transformant le milieu naturel pour la production de végétaux et d'animaux utiles à l'homme. Cette activité fondamentale pour la survie des sociétés a constitué un enjeu capital des premières décennies de la construction européenne, *via* la mise en œuvre d'une politique agricole commune (PAC). Les institutions européennes et les gouvernements des Etats membres de l'Union sont aujourd'hui à l'aube d'une nouvelle réforme de cette PAC. L'ouverture des négociations aura lieu en 2008, dans la perspective de la mise en œuvre d'une nouvelle génération de politiques agricoles à partir de 2013.

L'imminence de ces rendez-vous décisifs pour le destin de l'agriculture européenne a amené *Notre Europe* à organiser, en novembre 2006, un grand colloque intitulé « *Quel cadre pour les politiques agricoles, demain*

¹ Du latin *agricultura*

en Europe? ». Première étape d'un exercice de prospective destiné à alimenter la réflexion des décideurs engagés dans les négociations, ce colloque visait à faire le point sur quelques uns des paramètres susceptibles de peser sur l'avenir de l'agriculture européenne à moyen terme. Il a permis de dresser un premier état des lieux en croisant diagnostic environnemental, diagnostic économique (évolution des marchés mondiaux), diagnostic scientifique et technique (question des OGM, des biocarburants), analyse des évolutions juridiques et institutionnelles (négociations commerciales internationales), et analyse sociologique.

C'est ce volet sociologique qui a constitué l'apport spécifique du séminaire « *Quelles agricultures pour les sociétés européennes au 21^{ème} siècle ?* » à l'économie générale du colloque. En publiant le compte-rendu de ces discussions, notre objectif est de permettre une meilleure compréhension des transformations des sociétés européennes et, ce faisant, des nouvelles attentes des citoyens vis-à-vis de l'agriculture.

Notre démarche s'inscrit dans le prolongement d'un programme de recherche que nous menons par ailleurs sur **l'identité européenne** et destiné à mieux comprendre comment vivent les Européens, quelles valeurs les animent. Pour *Notre Europe*, l'un des défis actuellement posés à l'UE est en effet celui d'une meilleure prise en compte des aspirations des citoyens. Cet exercice n'a rien d'évident dans des sociétés d'abondance où, l'impératif de subsistance ayant reflué, les préférences collectives des individus s'élaborent selon des déterminants extrêmement complexes et diversifiés. Or, comme toute politique, la politique agricole commune ne saurait être pensée en faisant abstraction de la question du soutien des populations aux arbitrages opérés par les décideurs. C'est pourquoi il nous est apparu indispensable, dans le cadre de notre réflexion prospective sur l'agriculture, de compléter les études des économistes et des scientifiques par des analyses centrées sur les grandes évolutions des modes de vie en Europe aujourd'hui.

2. Toile de fond théorique

La fonction essentielle de l'agriculture est de nourrir les hommes. Non moins essentielle est sa fonction d'anthropisation de l'espace : c'est l'action des agriculteurs sur leur environnement matériel qui transforme la nature sauvage en un territoire habitable par les hommes. L'une des façons possibles de réfléchir à l'avenir de l'agriculture en Europe en partant d'une analyse des modes de vie est donc d'étudier l'évolution des pratiques alimentaires et du rapport au territoire – et, par extension (ou mutation de valeurs), du rapport à « l'environnement » et au « patrimoine naturel ».

2.1 D'une civilisation agraire à une civilisation urbaine

Ces deux questions de l'alimentation et du rapport au territoire ne sauraient être posées, dans l'Europe contemporaine, en dehors d'une réflexion sur l'urbanisation. Le passage de sociétés essentiellement agraires à des sociétés industrielles et très largement urbanisées, amorcé depuis des siècles en Europe, est aujourd'hui en passe d'être achevé. Or ce qui se joue dans ce passage à la forme de vie urbaine est une transformation radicale de la relation des citadins aux agriculteurs – transformation de la structure même de la relation (médiation, monétarisation des échanges, systèmes de distribution, etc.) mais aussi de sa qualité (dé-personnalisation, rationalisation) :

*« Les grandes villes ont toujours été le siège de l'économie monétaire dans laquelle la multiplicité et la concentration des échanges économiques confèrent aux moyens d'échange eux-mêmes une importance que la limitation du commerce rural n'aurait pu permettre. Mais l'économie monétaire et la domination exercée par l'intellect sont en intime corrélation. Elles ont en commun la **pure objectivité dans la façon de traiter les hommes et les choses**, et dans cette attitude, une justice formelle*

est souvent associée à une dureté impitoyable (...) L'argent n'implique de rapport qu'avec ce qui est universellement commun et requis pour la valeur d'échange, et réduit toute qualité et toute individualité à la question : combien ? (...) Du point de vue de la psychologie économique, l'essentiel est ici que, dans les rapports primitifs, on produit pour le client qui commande la marchandise, de sorte que production et client se connaissent mutuellement. Mais la grande ville moderne se nourrit presque complètement de ce qui est produit pour le marché, c'est-à-dire pour des clients tout à fait inconnus qui ne sont jamais vus par le producteur lui-même. C'est pourquoi une objectivité impitoyable affecte l'intérêt des deux parties ; leur égoïsme économique qui fait des calculs rationnels n'a nullement à craindre d'être dévié par les impondérables des relations personnelles (...) La forme de la vie des grandes villes est le sol le plus fécond de cette corrélation [entre économie monétaire et objectivité rationnelle] ; (...) Dans le cours de toute l'histoire anglaise, Londres ne s'est jamais comporté comme le cœur de l'Angleterre, mais souvent comme sa raison et toujours comme son porte-monnaie ! »²

La prise en compte de ce phénomène est cruciale pour qui veut réfléchir au rapport des Européens à l'agriculture. Lorsque, pour la grande majorité des consommateurs, le visage du producteur s'efface et que la relation s'objective dans la simple question du prix, on ne voit pas bien pourquoi les premiers auraient le souci de choisir des marchandises en provenance d'Europe plutôt que celles produites et acheminées à moindre coût depuis d'autres régions du monde.

² Georg Simmel, « Die Grossstädte und das Geistesleben », *Jahrbuch der Gehestiftung*, IX, 1903 ; Edition française de référence : « Les grandes villes et la vie de l'esprit », *Philosophie de la modernité*, Editions Payot, 2004.

2.2 Nouveaux déterminants du rapport à l'agriculture

Les quelques lignes de Simmel citées ci-dessus datent de 1903. Or les sociétés européennes ont beaucoup changé depuis un siècle. L'augmentation du niveau de vie, les progrès accomplis dans les domaines des transports et des sciences, le brassage de populations issu de l'intensification des flux migratoires au niveau mondial sont des évolutions qui affectent les choix de consommation et, plus largement, les perceptions et les attentes des Européens vis-à-vis de l'activité agricole. Ce sont autant d'évolutions qui viennent accroître la tendance à la **diversification de l'alimentation**, de l'effacement du rythme des saisons et des aléas climatiques, déjà induits dans le passage au marché urbain. Les effets de l'enrichissement matériel des populations se trouvent en outre renforcés par le passage à une économie de services - où la valeur des marchandises échangées est de plus en plus fondée sur leurs **qualités immatérielles** (typicité, etc.).

Le rapport au territoire s'est lui aussi transformé. La valeur accordée aux espaces ruraux tient aujourd'hui à de nombreuses dimensions excédant largement leurs seules fonctions productives. C'est aussi comme reflet et expression d'un héritage culturel spécifique, comme lieu de récréation et d'évasion, comme domaine d'épanouissement d'une faune et d'une flore sauvages ou comme poumon des villes, que « la campagne » est chère au cœur des Européens.

La FAO a publié en 2004 un rapport sur le rôle de l'agriculture dans la formation des identités nationales et sur l'incidence du niveau de développement dans la façon de traiter l'agriculture. Basées sur une analyse comparative de la situation de plusieurs pays – Mali, Ghana, Chine, Inde, Maroc, République dominicaine, Mexique, Afrique du Sud, Europe de l'Ouest – les conclusions de ce rapport montrent que **plus les sociétés sont riches, plus elles valorisent les spécificités culturelles de leur agriculture**, plus elles tendent à protéger ce qui devient le patrimoine rural,

et plus leur marché intègre des produits agricoles marqués (et marketés) culturellement. Ce sont là des paramètres à prendre en compte dans le cadre de notre réflexion sur l'avenir de l'agriculture européenne :

« In transitional countries, such as China and India (where agriculture no longer accounts for a major share of the GNP, but more than half of the population is still settled in rural areas), rural cultural capital tends to be looked upon as a legacy of the past that impedes progress (...) In neo-industrial societies (South Africa and Mexico), a variety of rural cultural capital based goods are internalized in market segments. Affluent urban populations consider it worthwhile to pay more for typical, authentic, ethnic commodities and food than for their industrial equivalents. This trend blossoms in industrial societies (Western Europe), where access to and exploitation of the cultural and natural assets needed for the production of these commodities are regulated. In these instances, landscape management, quality certification, and geographic indication policies and measures are promoted by governments to protect these assets from misuse or abuse. »³

Par ailleurs, l'un des corrélats de l'urbanisation en Europe est l'individualisation des modes de vie (ou des « styles » de vie – tant il est vrai que les populations riches ont tendance à esthétiser leur quotidien). Influencé par des processus sociaux de plus en plus variés, le citadin contemporain fait des choix très diversifiés, arbitrant selon les circonstances entre plusieurs rationalités, finalités, systèmes de valeurs et de références : goût, qualité, santé, cherté, éthique, diététique, etc. Ces considérations viennent certainement infléchir, peut-être « moraliser » (voire « attendrir »,

³ Extrait du rapport de synthèse 2004 du programme de recherche RoA (*Roles of Agriculture*) intitulé « Analyse socioéconomique des rôles de l'agriculture et de leurs conséquences pour la définition de politiques dans les pays en développement » : <ftp://ftp.fao.org/es/esa/roa/pdf/summary.pdf>

Ce programme de recherche était mené par la Division de l'Economie du Développement Agricole (ESA) de l'Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (FAO) : http://www.fao.org/es/esa/roa/index_fr.asp

ce qui est toujours plus facile avec le ventre plein...) l'attitude des consommateurs des pays riches vis-à-vis des producteurs. Le caractère d'objectivité et d'impersonnalité des échanges décrit par Simmel doit donc être pondéré au regard de ce que sont aujourd'hui les pratiques alimentaires des Européens. Il est notamment extrêmement frappant de constater à quel point des éléments de subjectivité (réelle ou figurée) ont été réintroduits dans ces échanges : le marketing anglais fait aujourd'hui parler les produits à la première personne ; de plus en plus nombreuses sont les denrées alimentaires – y compris sur les rayons des grands magasins – qui déclinent leur identité (région d'origine, nom du producteur) ; la multiplication des circuits courts de distribution, voire des dispositifs de vente directe, a restauré la possibilité du face à face entre producteur et consommateur, etc.

Mais ces inflexions (ou ce fléchissement) de ce que Simmel appelle « la dureté impitoyable » de la rationalité objective du consommateur ne signifie pas la suppression pure et simple de ce type de rationalité ou un retour à la situation antérieure. Cette précaution vaut d'autant plus pour les habitants des villes d'Europe centrale et orientale, grands consommateurs de produits standardisés issus de l'industrie agro-alimentaire, et pour qui le prix reste un paramètre essentiel. Dans ces pays, seule une minorité prospère manifeste des préoccupations similaires à celles qui ont gagné de larges segments des sociétés d'Europe occidentale. Reste à savoir si ces comportements des plus riches préfigurent une évolution significative des pratiques alimentaires en Europe.

3. Précisions sur les exposés des intervenants

« *Les paysans d'autrefois sont morts « vieux et comblés par la vie » parce qu'ils étaient installés dans le cycle organique de la vie (...) L'homme civilisé, au contraire, placé dans le mouvement d'une civilisation qui s'enrichit continuellement de pensées, de savoirs et de problèmes, peut se sentir « las » de la vie et non pas « comblé » par elle. En effet il ne peut jamais saisir qu'une infime partie de tout ce que la vie de l'esprit produit de nouveau ; il ne peut saisir que du provisoire, jamais du définitif. »⁴*

3.1 Objectifs généraux

Les transformations à l'œuvre dans tous les domaines de l'activité humaine – de l'agriculture, en passant par les sciences, l'industrie, le commerce, les transports ou les activités récréatives – sont tellement complexes qu'il est extrêmement angoissant d'essayer de construire un raisonnement qui fasse tenir ensemble toutes les pièces du puzzle. A cette inquiétude du chercheur, fait écho l'angoisse plus généralement partagée de ne plus parvenir à caractériser avec certitude le rôle et la place de l'agriculture dans les sociétés contemporaines. Il est bien évident que les contributions proposées dans le cadre de ce séminaire n'épuisent pas la richesse du sujet proposé à la réflexion collective : nous n'attendions pas des intervenants qu'ils fassent des exposés exhaustifs. Nous les avons plutôt invités à bâtir leurs exposés à partir des considérations suivantes :

3.1.1. Notre objectif est de livrer une **lecture actualisée** de l'évolution des modes de vie en Europe et des attentes des Européens vis-à-vis de l'agriculture. La PAC a été conçue à la fin des années 1950 dans un contexte bien particulier : celui de la reconstruction et de la conquête de l'autosuffisance alimentaire dans l'Europe de l'après-guerre. L'ampleur des réformes réalisées depuis, le passage – en plusieurs étapes – du soutien des marchés

⁴ Max Weber, *Wissenschaft als Beruf*, 1919.

à des aides découplées de la production est une véritable révolution copernicienne. Un réexamen du contexte dans lequel s'insère aujourd'hui l'agriculture européenne est aujourd'hui indispensable. Il s'agissait donc, dans le cadre de notre séminaire, de **mettre en évidence les nouveaux déterminants des arbitrages opérés par les citoyens européens** (poids des considérations environnementales, consentement à payer pour préserver une agriculture respectueuse des paysages, etc.). Ce faisant, nous souhaitions mettre en perspective objectifs initiaux et nouveaux défis et aider ainsi les décideurs à **évaluer la pertinence actuelle des considérations ayant présidé à la création de la PAC** (sécurité des approvisionnements, modernisation de l'agriculture, niveau de vie équitable à la population agricole, prix raisonnables pour le consommateur, stabilisation les marchés.)

3.1.2. Nombreux sont les aspects de la vie des sociétés européennes qui peuvent être appréhendés à partir du prisme des pratiques alimentaires et du rapport au territoire : mobilité, évolution des formes de la vie de famille, nouvelles modalités de la maîtrise des corps, évolution du temps de travail, etc. Nous avons demandé aux intervenants qu'ils se fondent sur les résultats de leurs recherches afin d'**identifier parmi ces multiples aspects ceux qui, selon eux, sont susceptibles de structurer les attentes des Européens** par rapport à l'agriculture.

3.1.3. *Notre Europe* accorde une grande importance à la **dimension exploratoire** des analyses présentées. Conçu comme un exercice de prospective, notre séminaire aurait sans doute manqué son but si nous nous étions contentés de reformuler des thématiques déjà bien connues. Sans omettre de mentionner ce qui est indispensable à la compréhension du sujet, nous avons invité les intervenants à **développer davantage les problématiques qui ne sont pas encore bien cernées ou prises en compte** dans la génération actuelle de politiques agricoles et de développement rural. Nous les avons également incité à se concentrer sur celles des évolutions observées dont ils pensent qu'elles auront des prolongations signifi-

catives à moyen terme.

3.1.4. Il était important pour nous que les phénomènes analysés aient une **dimension européenne**. Nous avons encouragé les contributeurs à illustrer leurs propos à partir d'exemples tirés de leurs terrains d'étude (et donc forcément particuliers, tant l'Europe est caractérisée par une diversité de modes de vie, de régimes alimentaires, ou d'histoires agraires) mais en **tenant bien soin de faire le lien avec des phénomènes comparables** observables dans les pays voisins. Cela afin de dégager quelques tendances communes sans gommer pour autant dans l'analyse les particularités du contexte étudié par chacun des intervenants.

Nota : il est bien évident que pour le deuxième panel, centré sur les sociétés d'Europe centrale et orientale, le spectre attendu de la comparaison était légèrement différent.

3.1.5. Le colloque dans lequel s'inscrit notre séminaire est la **première étape** d'un exercice de prospective, qui sera prolongé en 2007 par la formulation de propositions à l'intention des institutions européennes et des gouvernements des Etats membres. L'objectif de cette première phase est d'aboutir à un **diagnostic** le plus juste possible des grandes évolutions sociologiques susceptibles d'influer sur l'avenir de l'agriculture européenne. Nous avons donc demandé à nos intervenants de **ne pas faire prendre à leurs analyses un tour trop prescriptif**.

3.2 Objectifs spécifiques de chacun des panels

Les développements précédents valent pour les trois panels du séminaire. Ces objectifs généraux ayant été énoncés, nous nous contenterons ci-dessous de rappeler brièvement l'objet plus particulier de chacun d'eux :

Panel 1

Urbanité et évolution du rapport à l'alimentation et à l'environnement

Il s'agissait ici de faire le point sur les modes de vie en Europe, de mettre en évidence les grandes évolutions à prendre compte, d'identifier ceux des comportements précurseurs d'aujourd'hui qui pourraient préfigurer les comportements de demain, et de contribuer à qualifier les nouvelles formes de l'attachement des Européens à l'activité agricole, à leur patrimoine culinaire, aux territoires ruraux et – plus largement – à l'environnement.

Panel 2

Mutation des sociétés d'Europe centrale et orientale

Il nous est apparu essentiel de consacrer un panel aux évolutions spécifiques des nouveaux Etats membres de l'Union. Il s'agissait de prendre la mesure des particularités qui caractérisent les histoires agraires et les habitudes de consommation dans ces pays post-communistes : assiste-t-on à un « alignement » sur les tendances observées à l'Ouest ? Le « rattrapage » n'est-il qu'une question de temps ? Ou bien ces particularités vont-elles aboutir à la formation de modèles originaux ?

Panel 3

Quelles dynamiques territoriales et culturelles pour l'agriculture européenne au 21e siècle ?

Ce panel est probablement celui où la dimension prescriptive était la plus prononcée. Son objectif était d'examiner dans quelle mesure les effets de proximité et la prise en compte des diversités culturelles et territoriales sont des dimensions pertinentes pour penser l'avenir de l'agriculture en Europe : peut-on imaginer une gestion différenciée de la prochaine génération de politiques agricoles, intégrant une prise en compte de la spécificité des régimes alimentaires et des systèmes productifs propres à chaque grande région d'Europe (Europe méditerranéenne, Europe du Nord, etc.) ? Quel sera le rôle des collectivités locales et des acteurs locaux dans la conception et la mise en œuvre de la future PAC ?

Aperçu des interventions



Henri Nallet, ancien Ministre français de l'agriculture, ouvre les débats en rappelant les objectifs initiaux de la PAC, tels qu'ils sont énoncés dans le Traité de Rome. Ce rappel historique lui permet de mettre en perspective la situation actuelle, marquée par les incertitudes et le poids des contraintes internes et externes. Il établit notamment un lien entre la crise identitaire que traverse actuellement l'Union et l'incapacité des Européens à redonner un sens et une cohérence à leur seule politique véritablement intégrée. Convaincu qu'il est grand temps de faire une analyse critique des résultats de la PAC et des attentes des citoyens à l'égard de l'agriculture, il exhorte les responsables européens à repenser les objectifs généraux de la PAC avant de s'attacher à définir les instruments pratiques de sa mise en œuvre.

Clemens Discherl se penche sur les nouveaux déterminants du rapport des urbains à l'agriculture. Il montre comment, depuis la montée en puissance des groupes environnementalistes dans les années 1980, l'agriculture fait

l'objet d'un très vif débat public en Allemagne. Les attentes à l'égard de l'agriculture seraient notamment le reflet du processus d'individualisation qui caractérise les sociétés urbaines : intérêt croissant pour le « local », le « particulier », le « familier », en contrepoint à la globalisation ; tendance à idéaliser le passé afin de conjurer le sentiment d'insécurité constitutif de la modernité ; survalorisation des questions de santé et exigences en termes de traçabilité et de qualité ; attention accordée au bien-être animal, etc. Il met ainsi en évidence, au-delà des considérations économiques, les dimensions éthiques et socio-culturelles que recouvre la « question agricole » dans l'Allemagne contemporaine.

Jean-Louis Rastoin s'interroge sur la faisabilité d'un modèle alimentaire alternatif dans un contexte mondial d'urbanisation généralisée et de convergence vers un système « agro-tertiaire ». Selon lui, si le schéma agro-industriel intensif, spécialisé, concentré, financiarisé et mondialisé a permis de remarquables avancées en termes de baisse des prix et de sûreté des produits. Mais il génère aussi des externalités négatives qui, à terme, menacent l'équilibre alimentaire des populations et le bilan écologique de la planète. Il invite donc les chercheurs à travailler à partir de quelques orientations tirées du concept de développement durable : mise en place de systèmes productifs et de commercialisation plus courts et plus diversifiés, discussion des modes de gouvernance à l'échelle régionale, nationale et internationale, re-composition des territoires – autant de perspectives qui impliquent la définition de politiques publiques volontaristes.

Zoltan Lakner analyse les spécificités des comportements de consommation et des chaînes alimentaires dans les anciens pays communistes. Le passage à l'économie de marché y a bouleversé non seulement les structures de marché mais aussi les modes de consommation. Des intermédiaires privés sont apparus entre les consommateurs et les producteurs, tels que les grandes surfaces, importatrices de produits alimentaires. La disparition de l'économie de pénurie a laissé la place à des sociétés de

consommation caractérisées par des opportunités de choix diversifiés. Tout en rappelant les limites explicatives des modèles - « *le consommateur* » n'existe pas - Zoltan Lakner propose une typologie des consommateurs hongrois. Etroitement liés aux caractéristiques socio-économiques des individus, l'éclatement des choix de consommation témoigne de l'évolution principale des économies en transition : l'apparition d'inégalités sociales. La jeune économie de marché hongroise manifeste aujourd'hui des tendances assez similaires à celles caractéristiques des sociétés d'Europe de l'Ouest – l'importance accordée à la sécurité alimentaire et aux labels régionaux notamment.

Maria Halamska s'intéresse à l'influence de la PAC sur les transformations en cours des campagnes polonaises. Elle met en évidence les caractéristiques particulières de la transition polonaise, qui ont conduit à la « fin des paysans » sans que se mette en place un processus d'exode rural permettant le reclassement des actifs de l'agriculture dans d'autres secteurs d'activité. Cette situation a abouti au maintien dans les campagnes d'une importante population de « quasi-paysans », qui vote plutôt pour les partis agrariens-populistes, anti-européens et anti-libéraux, et pèse ainsi sur le développement du pays tout entier. Maria Halamska analyse ensuite les perceptions de la PAC montrant comment les agriculteurs polonais, s'ils sont dans l'ensemble très favorables au système des aides directes, sont en revanche plutôt méfiants à l'égard des nouveaux objectifs stratégiques de la PAC (développement rural, mesures environnementales).

Jean-Pierre Vercruyse aborde la question de l'avenir des territoires ruraux européens à la lumière d'une expérience originale de consultation des citoyens. Le projet concerné, intitulé « *Panel de Citoyens Européen sur l'avenir du monde rural* », fait apercevoir des pistes intéressantes en matière de réforme de la gouvernance de la politique rurale européenne. Les débats menés dans le cadre de panels organisés dans une dizaine de régions européennes permettent en effet de prendre la mesure de la valeur

ajoutée qui pourrait être tirée d'une plus grande implication des collectivités territoriales dans la mise en œuvre de cette politique. Observation qui amène Jean-Pierre Vercruyse à plaider pour une approche plus systématiquement « ascendante » (« bottom-up ») dans la conception et la mise en œuvre de la prochaine génération de politiques européennes.

Bertrand Hervieu propose trois observations susceptibles de guider la réflexion prospective sur la PAC. La première concerne la bipolarisation de l'agriculture européenne : comment faire coexister dans le même cadre conceptuel, dans la même politique, à la fois les aspirations des petites et moyennes exploitations et les ambitions d'une agriculture de firmes (*farm-business*), porteuse d'une vision complètement détachée de la notion de « paysannerie » ? La seconde touche à la mobilité et à la dynamique de concentration des productions qui caractérise l'Europe contemporaine : disposons-nous des grands leviers de politiques publiques propres à gérer les problèmes (environnement, infrastructures d'échange) posés par la répartition inégale de la production sur le territoire européen ? La troisième concerne les relations entre l'UE et le sud de la Méditerranée en matière agricole et alimentaire, et ses conséquences sociales.

En conclusion des débats, l'ancien Commissaire à l'agriculture, **Franz Fischler**, énonce une série de remarques traçant les contours des nouvelles caractéristiques de l'agriculture européenne. Dans le contexte de marchés désormais orientés par la *demande*, et dans des sociétés où les agriculteurs ne sont plus qu'une minorité, il insiste notamment sur la nécessité de prendre en compte les chaînes alimentaires dans leur globalité, « de la table à l'étable ». L'agriculture européenne doit selon lui être capable de répondre à la diversité des demandes de différents « types » de consommateurs. Il s'agit donc de concevoir des politiques autorisant la différenciation, afin de permettre aux agriculteurs et aux industriels de l'agro-alimentaire de satisfaire au créneau ou à la niche de marché qui leur correspond. Il plaide enfin pour la poursuite des négociations multilatéra-

les, dans le cadre de l'OMC, et pour le renforcement de la coopération avec les pays du Sud de la Méditerranée mais aussi avec ceux des confins de l'Est européen.

Synthèse des débats

Nadège Chambon et Aziliz Gouez



Introduction

En matière agricole, ce n'est plus l'étable mais la table qui commande le marché, ce qui constitue une inversion par rapport au contexte initial de la création de la Politique Agricole Commune : tandis que l'offre, ou plutôt les producteurs européens, faisaient l'objet de toute l'attention des décideurs en 1957 (*supply driven markets*), c'est davantage la demande qui guide aujourd'hui l'évolution de l'activité agricole (*demand driven markets*). A l'heure du « bilan de santé » de la PAC, la prospective agricole ne peut donc faire l'économie d'un examen minutieux des attentes des Européens – à la fois consommateurs et citoyens – en matière agricole et alimentaire. Entreprendre une telle analyse relève du défi car elle suppose de prendre la mesure de changements économiques et sociologiques considérables dans une Europe élargie à 27 Etats-membres.

Autrefois civilisation agraire, l'Europe est désormais majoritairement urbaine. Les agriculteurs ne sont plus les seuls à irriguer nos conceptions de la nature et du monde rural, même si la famille paysanne reste dans certains pays un puissant référent identitaire. La modernisation de l'agri-

culture, l'utilisation de technologies nouvelles ont, à l'exception près de quelques pays, transformé le visage de l'activité agricole européenne. Les objectifs initiaux de la PAC ont été atteints : les prix sont stabilisés et raisonnables ; la sécurité des approvisionnements est garantie ; le retard des revenus des agriculteurs par rapport à ceux du reste de la population est comblé, au moins dans les anciens Etats-membres. La croissance économique a donné naissance à des populations globalement aisées, désormais libérées de la peur de la faim et mues par d'autres préoccupations que la recherche de la subsistance.

Ce sont donc les grandes évolutions des sociétés européennes contemporaines que notre synthèse propose de décrire et de prendre en compte pour penser la réforme de la PAC après 2013. Sans prétendre à l'exhaustivité, elle présente les éléments de convergence des contributions⁵ présentées lors du séminaire organisé par *Notre Europe* sous l'intitulé « Quelles agricultures pour les sociétés européennes au 21^{ème} siècle ? ».

I – Les facteurs du changement : évolutions endogènes, évolutions exogènes

A – Phénomènes de société

Trois principaux phénomènes ont été identifiés au nombre des évolutions structurelles susceptibles de peser sur l'avenir de l'agriculture à moyen et long terme : le vieillissement démographique, l'urbanisation et la mobilité.

Le **vieillissement démographique** concerne au premier chef les actifs engagés dans l'agriculture mais affecte aussi, plus largement, l'ensemble de la population européenne⁶. Plus sensible sur le « vieux continent » que

5 Ces contributions sont publiées dans un document complémentaire.

6 A l'horizon 2050, les projections prévoient que la part de la population âgée de plus de 60 ans atteigne 35% en Europe, contre 10% en Afrique, et 25% en Asie, Amérique Latine, Océanie.

dans les autres régions du monde, ce phénomène a et continuera d'avoir des conséquences sociales préoccupantes (marginalisation de certains territoires ruraux) mais aussi des implications nutritionnelles déterminantes pour l'agriculture de demain.

L'urbanisation et ses effets ont eux aussi été largement commentés. Dans nos sociétés de l'hyperchoix, les attitudes de consommation sont déterminées par des critères de plus en plus individualisés – le « one-man show » constituant l'horizon probable du futur. Par ailleurs, une part grandissante des jeunes Européens n'a plus aucun lien direct avec le monde agricole : il faut souvent remonter au moins deux ou trois générations pour trouver des agriculteurs dans une famille. Les modes de consommation et les rythmes urbains, l'évolution des modèles familiaux et le travail des femmes influencent quant à eux profondément les modalités de la prise des repas et de la transmission des connaissances touchant à la nourriture. Tous ces éléments cumulés font que la relation à l'alimentation et à l'agriculture de bon nombre d'Européens n'a plus rien de « spontané ».

« Sœur jumelle de l'urbanisation », la globalisation est le vecteur d'une diversification sans précédent de l'alimentation en Europe. Elle apporte aussi son lot d'angoisses et creuse le fossé entre producteurs et consommateurs en faisant intervenir une multitude d'acteurs aux différentes étapes de la production, du transport, du stockage et de la distribution. Les filières alimentaires, déjà fragmentées par l'urbanisation et l'industrialisation, se trouvent donc allongées à l'extrême. L'intensification des échanges de toutes sortes au niveau mondial accélère en outre la propagation et la médiatisation des épidémies. **La mobilité** a ainsi été identifiée comme une composante culturelle et économique fondatrice de notre modernité. Ce trait de modernité affecte profondément l'agriculture – laquelle accompagne, à un rythme qui est le sien, la mobilité du capital, des marchandises et du travail, le développement du tourisme et des services.

C'est sur fond de ces évolutions structurelles qu'a été analysée la montée d'un certain nombre de préoccupations, au premier rang desquelles la **santé** et le souci du corps. Aliments diététiques, produits biologiques et « alicaments » se multiplient sur les rayons des magasins européens. La grande attention portée par les individus à leur bien-être physique n'est pas seulement le fruit de sociétés affluentes et vieillissantes. Elle tient aussi à l'inflation de la perception des risques constitutifs de la vie moderne, qui fait que les problématiques liées à la sécurité alimentaire ont de beaux jours devant elles en Europe.

C'est en partie comme une façon de conjurer ces risques que l'on pourrait interpréter la montée en puissance des **valeurs du proche, de l'authentique, du familier**. L'attachement au local, au régional, aux valeurs communautaires, à la sociabilité familiale et amicale, trouve une nouvelle pertinence à mesure que se font sentir les effets de la globalisation dans les vies quotidiennes. En l'absence d'un système de valeurs cohérent et totalisant, les individus postmodernes auraient tendance à rechercher des expédients sécurisants dans la petite agriculture (familiale, artisanale). Celle-ci bénéficie d'un actif symbolique d'autant plus important qu'elle est sensée être préservée des affres du progrès et offrir par ses produits un lien direct avec un passé sûr (et quelque peu mythifié...). Enfin, l'individualisation croissante des modes de consommation ne s'accommode pas bien de la standardisation et de l'uniformisation caractéristique du « fordisme alimentaire », les produits spécifiques et non sériés jouissent d'un attrait grandissant.

Le **souci de l'environnement**, plus aigu en Europe que dans la plupart des autres régions du monde, a également été identifié comme une tendance étant appelée à s'amplifier. Bon nombre de consommateurs européens sont non seulement vigilants à la présence d'insecticides ou de pesticides dans leur nourriture, mais également soucieux des séquelles de certaines méthodes agricoles (engrais, épandage intensif, arasement des haies,

etc.) sur les sols, les nappes phréatiques ou les équilibres biologiques. Plus largement, les interactions entre l'activité agricole et le façonnement des **paysages** est une préoccupation croissante en Europe. Certaines méthodes agricoles sont valorisées pour leurs externalités positives en termes d'entretien du territoire, alors que d'autres sont stigmatisées pour leurs effets destructeurs et les conflits qu'elles génèrent avec des types concurrents d'usages du sol (loisirs, tourisme, etc.).

Enfin, l'allongement des chaînes alimentaires induit par l'intensification du commerce international s'accompagne d'un raccourcissement des distances perçues. Cette nouvelle proximité psychologique entre producteurs des pays tiers et consommateurs européens favorise la montée de **préoccupations éthiques**, qui orientent de plus en plus les choix des consommateurs les plus aisés. Par ailleurs, l'urbanisation, l'individualisation et le vieillissement de la population influent sur le rapport des Européens aux animaux – lesquels sont désormais perçus non seulement comme des outils de production et des objets comestibles, mais aussi comme des êtres dotés d'une personnalité. Les agriculteurs européens doivent donc faire face à une opinion publique qui, soucieuse du « bien-être animal », est de plus en plus hostile aux méthodes caractéristiques de l'élevage intensif, ainsi qu'à certaines conditions de transport et d'abattage.

B – Filières alimentaires et agriculture dans les pays d'Europe de l'Est

Les transformations en cours dans les nouveaux Etats-membres de l'Union, dont certains (Hongrie, Pologne, Roumanie) sont de grands pays agricoles, ont été analysées avec une attention particulière. Les pays d'Europe de l'Est ont connu dans les années 1990 une « transition » très rapide vers l'économie de marché, qui s'est traduite, dans le secteur agricole et agro-alimentaire, par un double mouvement de **privatisation** et de **différenciation**. Le sentiment général est celui d'un fossé considérable (et gran-

dissant) entre les « gagnants » et les « perdants » de la transition, tant du côté des producteurs que de celui des consommateurs.

Pour ce qui est de ces derniers, le fait marquant est bien sûr l'accroissement et la **diversification des possibilités de consommation**, même si le pouvoir d'achat moyen – et donc le spectre des choix – des consommateurs est-européens restent inférieurs à ceux des populations des pays de l'Ouest. **L'éclatement du modèle de consommation unique** est un autre trait marquant des sociétés d'Europe de l'Est. Alors que l'un des piliers idéologiques du communisme consistait dans l'élimination des différences entre classes, les évolutions socio-économiques de la dernière décennie ont radicalement transformé les structures sociales relativement homogènes de ces pays. La segmentation de la consommation y est aujourd'hui le reflet de nouvelles stratifications sociales (le « consommateur moyen » n'existe plus).

Le cas hongrois illustre bien les changements intervenus du côté de la production. Dans les années 1990, le secteur agroalimentaire du pays s'est transformé sous la houlette d'une politique assez radicale de privatisations, menées *via* des investissements directs à l'étranger (IDE) notamment en provenance d'Europe de l'Ouest. Privatisations qui, dans un premier temps, ont été vecteur de chaos (déstructuration des anciens mécanismes de contrôle sanitaire, scandales alimentaires, etc.). La filière agroalimentaire hongroise présente aujourd'hui des traits similaires à ceux d'Europe de l'Ouest, tout en conservant certaines spécificités caractéristiques des anciens pays communistes : une **structure bipolaire** s'est mise en place avec, d'un côté, des unités de production très concentrées et, de l'autre, une multitude de petites unités. De même, le nombre des petites et moyennes exploitations agricoles a considérablement augmenté avec le démembrement des fermes d'Etat et des coopératives, tandis que se sont reformées de grandes exploitations au capital privé.

Les performances remarquables des secteurs agricole et agroalimentaire hongrois du début des années 1960 à la fin des années 1980 reposaient sur la production de **produits de masse, de qualité médiocre et de faible valeur ajoutée**. Après la chute du communisme, l'importance relative et absolue de ce secteur agroalimentaire a sensiblement décliné, mais la Hongrie – exception parmi les pays d'Europe centrale et orientale – reste un exportateur net de denrées alimentaires. Confrontés à une rude concurrence internationale, les producteurs hongrois ont pris conscience de la nécessité de sortir de la trappe des bas prix en valorisant davantage leurs produits, en améliorant les modalités de leur mise en marché.

La **promotion des produits régionaux**, la mise en place de labels de qualité ou l'adoption du système de dénominations d'origine proposé par l'UE sont des instruments importants de ces stratégies de valorisation. En Hongrie comme dans la plupart des pays d'Europe du Sud-est, les vagues de migrations ou d'invasions successives ont favorisé l'émergence d'une culture culinaire multiculturelle et la formation de diversités régionales très marquées. L'inventaire – et souvent la réinvention – de ces patrimoines alimentaires est en cours depuis une dizaine d'années⁷, mais beaucoup reste à construire dans ces pays où le discours de l'internationalisme prolétarien prévalait sur celui des spécificités nationales, régionales ou locales. Du côté des consommateurs, on observe sur les cinq dernières années, en Hongrie, un intérêt croissant pour les produits différenciés, notamment de la part des segments de la population les plus jeunes, les plus aisés et les plus éduqués.

Etendue à l'Europe de l'Est, notre réflexion prospective sur l'avenir de l'agriculture européenne ne saurait escamoter une analyse de la situation des agriculteurs eux-mêmes. Car « l'autre Europe » – et en particulier des

⁷ En témoigne par exemple, en Hongrie, la réalisation d'un catalogue intitulé « Traditions-Goûts-Régions », compilé par une centaine de spécialistes de l'alimentation (historiens, ethnographes, etc.) et financé par le Ministère de l'agriculture hongrois et l'Union européenne.

payss tels que la Pologne ou la Roumanie – est aussi celle de la « **question paysanne** » non résolue.

Le cas polonais – pays où le taux de chômage est l'un des plus élevés de l'UE, où plus de 20% des actifs sont liés à l'agriculture, où 60 à 70% des exploitations font moins de 5 hectares – est particulièrement révélateur à cet égard. Alors que, dans les pays d'Europe de l'Ouest, le développement de l'industrie a permis à la main d'œuvre de passer du village à l'usine, la dynamique d' « incorporation des campagnes » ne fonctionne pas dans la Pologne contemporaine. Le pays étant passé à l'ère postindustrielle, et le secteur tertiaire y étant encore peu développé, l'exode rural y est actuellement bloqué. Et si l'émigration vers d'autres pays de l'UE permet une certaine décongestion, elle concerne principalement une population jeune, plutôt urbaine et bien éduquée.

Une autre spécificité polonaise tient à l'**importance des « quasi-paysans »**, c'est-à-dire de cette catégorie de population qui reste liée au secteur agricole, se « protège sous l'aile de l'identité paysanne », sans pour autant posséder des exploitations viables ou tirer essentiellement de l'agriculture les moyens de sa subsistance. Dans un contexte économique difficile, la polyactivité représente un amortisseur social non négligeable (une restructuration accélérée de l'agriculture polonaise aurait des conséquences politiques et sociales catastrophiques...). Mais cette collectivité « quasi-paysanne », qui n'a pas trouvé d'autre place au sein de la société polonaise que le giron de la communauté villageoise, influence aussi de façon problématique les comportements collectifs et, notamment, les attitudes vis-à-vis de l'intégration européenne⁸.

L'influence des agriculteurs polonais a été décrite en termes de **ralentissement** – comme la majorité des agriculteurs polonais, cette catégorie de population s'est notamment montrée hostile à l'intégration à l'UE lors du référendum sur l'adhésion de la Pologne.

nement des changements. Il faut dire que la Pologne se caractérise par un héritage particulier par rapport à d'autres pays de l'Est : les tentatives de « désagrarisation » menées à partir de la fin des années 1940 y ont eu peu d'effets. La résistance des agriculteurs polonais au régime a aussi eu pour conséquence de freiner la constitution de grands domaines et les restructurations qui auraient facilité l'introduction de méthodes de production plus intensives. Dans un contexte caractérisé en outre par une faible incitation à la productivité (prix fixés par l'Etat), une absence de compétition et un régime hostile à l'accumulation de capital privé (machines, terres), le développement de l'agriculture s'est donc trouvé entravé, et le nombre de fermes est resté stable pendant les quarante années de communisme.

De nombreux Polonais restent donc attachés à la terre, autant pour des motifs « socio-psychologiques » que par rationalité économique. La thèse du ralentissement a aussi été illustrée par les **comportements politiques spécifiques** des agriculteurs qui, depuis 1991, soutiennent plutôt les partis qui font des problèmes des campagnes l'un de leurs thèmes principaux. Les scrutins de 1991, 1993, 1997, 2001 et surtout 2005 témoignent de cette concentration notable des votes paysans à la faveur des partis agrariens-populistes – partis qui exploitent (avec une inégale intensité) des symboles anti-européens (anti-UE, plus exactement), anti-élitistes et anti-libéraux, en se référant à l'Etat protecteur, à l'intérêt national, et en rejetant « l'étranger ». Ces partis remettent aussi en question les principes sur lesquels les autres partis avaient basé la stratégie de développement du pays.

Ainsi, la collectivité agricole polonaise, nombreuse et diversifiée, dominée par les paysans « à temps partiel », fait valoir une logique de redistribution qui affaiblit la dynamique interne de réforme de l'agriculture⁹. Ceci

est d'autant plus inquiétant que les principes de distribution des aides de l'UE sont basés sur la taille des exploitations et non sur la taille des familles. Le contraste est saisissant avec, par exemple, le cas de la France, pays où la « modernisation agricole » a été menée de manière plutôt consensuelle, avec des stimulations idéologiques positives et sous la houlette de leaders agricoles charismatiques.

l'UE en dépendent. Un autre danger réside dans la double procédure de représentation des intérêts et le développement du clientélisme politique, qui mettent en péril les mécanismes démocratiques naissants et risquent d'enclencher un cercle vicieux de multiplication des demandes et d'impossibilité à les satisfaire, terreau du populisme. Notons cependant que la PAC est globalement perçue comme une politique bénéfique par ces agriculteurs, même s'ils sont bien moins intéressés par les mesures agro-environnementales du second pilier que par les paiements directs.

C – Evolutions du cadre global¹⁰

Au-delà des évolutions endogènes le cadre de l'agriculture européenne est profondément bouleversé par l'insertion de l'agriculture dans les **échanges commerciaux internationaux** (cf. Accords de Marrakech, signés en 1994). L'apparition, mentionnée précédemment, de préoccupations éthiques chez les consommateurs européens est la traduction morale d'une réalité mondiale caractérisée par une interdépendance accrue entre les économies et les sociétés de la plupart des pays du monde. Les Européens sont de plus en plus conscients de l'impact de la Politique Agricole Commune sur les équilibres agricoles des pays en développement, voire même des implications pour ces pays de leurs actes de consommation quotidiens. L'émergence des PED comme nouveaux acteurs de poids dans la production agricole mondiale et les négociations commerciales internationales, l'urbanisation et le boom démographique en cours dans un certain nombre de pays du monde, la mutation des modes de consommation et les préjudices environnementaux engendrés par le modèle productiviste sont autant de variables exogènes qui transforment les équations agricoles de

¹⁰ Cette partie ne synthétise que les analyses présentées par les contributeurs au séminaire. Dans le cadre du projet PAC 2013 *Notre Europe* propose un diagnostic complet des paramètres décisifs pour comprendre le cadre de l'agriculture européenne à moyen terme : l'évolution de l'offre et de la demande alimentaires mondiales, l'avenir de l'agriculture biologique, les biocarburants, l'environnement, les OGM, l'impact des négociations commerciales sur la politique agricole, l'agriculture dans les nouveaux Etats membres, etc. <http://www.notre-europe.eu/fr/axes/competition-cooperation-solidarite/projets/publication/la-pac-apres-2013/>

l'Europe contemporaine.

Si jusqu'ici les « deux éléphants au sein de l'économie internationale faisaient des affaires entre eux en excluant les autres » (F. Fischler), les négociations du cycle de Doha montrent que le monde en développement, et en particulier des puissances « émergentes » telles que le Brésil ou la Chine, sont devenus des acteurs incontournables du jeu global. Ces pays ou groupes de pays, se saisissant des négociations commerciales multilatérales (OMC) pour faire valoir leurs intérêts agricoles et tenter de réguler les flux qui affectent leurs équilibres internes, ont peu à peu instauré un **nouveau rapport de forces qui pousse l'UE et les Etats-Unis à « moraliser » leurs politiques agricoles**. Malgré des progrès continus, l'inégalité de la libéralisation du commerce agricole est particulièrement critiquée par les ONG pour ses effets négatifs sur les PED et PMA, qui doivent batailler pour rester compétitifs face aux productions subventionnées des pays riches (e.g. le récent débat sur le sucre). Par ailleurs, la mise en place de productions à vocation exportatrice s'effectue alors que les productions vivrières de ces pays sont parfois insuffisantes. Enfin ces pays sont importateurs de produits à forte valeur ajoutée ou de commodités (*commodities*) qui creusent le déficit de leurs balances commerciales, à l'exemple de celles des pays arabes méditerranéens, importateurs massifs de céréales. Les voix se multiplient pour dénoncer ces déséquilibres économiques, commerciaux et sociaux, et faire en sorte que les règles d'échange et les politiques agricoles des pays riches intègrent à leurs arbitrages les effets négatifs de leurs politiques agricoles sur le développement des pays les plus pauvres. Ceci semble d'autant plus important que l'agriculture représente pour les populations de ces pays, y compris ceux faiblement intégrés au commerce international, une ressource essentielle à leur subsistance.

Deux phénomènes majeurs, l'urbanisation¹¹ et le boom démographique

¹¹ L'égalisation en 2006, du nombre d'urbains et de ruraux marque le basculement sym-

des PED prévus à l'horizon 2050, donnent raison de croire à la pertinence d'une participation des Européens à l'offre agricole mondiale. Les PED affichent une démographie particulièrement dynamique, susceptible de peser sur le cadre de l'activité agricole en Europe. Les études statistiques prévoient en effet un boom démographique au niveau mondial de 50 % d'ici à 2050 avec une stagnation de la population autour de 9 milliards d'hommes. Tandis que la population du vieux continent perdrat 10%, elle progresserait de 32 % en Amérique du Nord, 40% en Amérique Latine, Asie et Océanie, elle doublerait en Afrique (114%) !

Enfin, la globalisation ouvre une importante fenêtre d'opportunités aux industries agro-alimentaires et aux grands distributeurs des pays européens. Conjuguée aux effets de l'urbanisation, l'arrivée des géants européens de l'agroalimentaire et de la grande distribution entraîne une **modification significative des régimes alimentaires traditionnels** des pays d'implantation. Ce phénomène est particulièrement observable dans les régions du sud de la Méditerranée où un régime alimentaire célébré pour ses vertus diététiques est souvent délaissé par les classes moyennes urbaines au profit de produits d'importation « occidentaux », conformes aux standards internationaux. Les producteurs agricoles de ces pays, par ailleurs confrontés à des conditions de production et de productivité assez difficiles, sont incapables de s'aligner sur de tels standards de calibrage ou de mise en marché et se trouvent privés de leurs débouchés locaux et nationaux (notamment vers les grands marchés urbains).

De tels phénomènes interrogent la **durabilité du modèle agro-industriel**, si les tendances actuelles se poursuivent. En effet, les évolutions lourdes à l'œuvre depuis 50 ans voient les PED se rapprocher du régime alimentaire occidental¹², lequel se caractérise par une sur-consommation de protéines bolique de la population mondiale vers une majorité d'urbains. Les mondes asiatiques et africains resteraient majoritairement ruraux tandis que les autres régions abriterait 80 % d'urbains.

12 La majeure partie des PED et PMA a vu se développer un système alimentaire dual.

animales (très coûteuses à produire) : il faut sept calories végétales pour produire une calorie animale. Outre les critiques des nutritionnistes sur ce modèle de consommation, trop riche en lipides et en sucres et génératrice de graves pathologies dans les pays riches (cf. les « épidémies d'obésité »), on voit mal comment, d'un point de vue agronomique, ce modèle pourrait être étendu à l'ensemble de la population mondiale. Cela impliquerait en effet des ressources en eau et en terres supérieures aux disponibilités totales de la planète ! Un tel scénario mènerait tout droit à une dégradation sans précédent des paysages et à l'épuisement des ressources naturelles.

II – Des jalons pour l'avenir : forces du marché et projet de société

A – Bipolarisation et dynamiques territoriales

La **bipolarisation des modes de production** agricoles et du métier d'agriculteur a été décrite comme une réalité incontournable, à l'Est comme à l'Ouest de l'Europe. En France, en Allemagne, en Europe centrale, des unités productives de petite et moyenne tailles coexistent avec des exploitations engagées dans des parcours de concentration, avec une visée de plusieurs centaines d'hectares à une dizaine d'années. En prise directe avec les marchés mondiaux, ces exploitations se caractérisent par une spécialisation intensive, la recherche de gains de productivité (progrès techniques, économies d'échelle) les rendant compétitives au niveau global.

Le défi qui se pose à l'Europe de demain est donc celui de la politique aptée ne telle bipolarisation de la production : comment faire coexister dans un

Ce dernier comprend d'un côté un sous-système qui reproduit le schéma agro-industriel, tourné vers les classes moyennes et aisées des grandes métropoles urbaines demandeuses de produits importés ; de l'autre un sous-système traditionnel, caractéristique de l'âge agricole ou artisanal concernant la majorité de l'espace rural (JL. Rastoin).

même cadre à la fois les aspirations des petites et moyennes exploitations et l'ambition d'une agriculture de firmes porteuses d'une vision complètement détachée de la notion de « paysannerie » (avec ses spécificités culturelles, son ancrage dans un territoire particulier) ? Quel traitement réservé aux termes intermédiaires entre ces deux extrêmes ? Pour être efficace et cohérente, la future politique agricole européenne devra en tout cas tenir compte de cette diversité de situations et mettre en place des **outils différenciés** permettant d'encadrer l'éventail des manières de produire.

Les décideurs européens pourraient choisir de se concentrer, à l'horizon de vingt ans, sur les exploitations les plus compétitives, afin que l'Europe reste une puissance verte au niveau mondial. Ils peuvent faire un autre choix : celui de laisser ces grandes exploitations se débrouiller en se contentant de faire un peu de régulation de marché et s'occuper surtout des paysanneries résiduelles, de subsistance (Pologne, Roumanie), et des petites exploitations plus modernes, assumant leur *multifonctionnalité*. Une chose est sûre, les choix politiques à venir auront une **portée identitaire très importante**. Les analyses convergent en effet pour montrer que les Européens ont bien plus d'affect positif à l'égard du pôle de la petite agriculture (celle issue dans leur imagination de la paysannerie familiale) que pour le *farmbusiness* – dont l'opinion publique européenne serait tentée de penser qu'elle n'a pas besoin du soutien des politiques publiques. De l'avis de tous, la petite et moyenne agriculture doit rester au cœur de la prochaine génération de politiques agricoles, parce qu'elle constitue un amortisseur social, territorial et identitaire dont l'Europe a encore besoin, mais aussi parce qu'elle assume des fonctions que le *farmbusiness* ne saurait endosser (patrimoine culturel et culinaire, paysages, etc.)

La bipolarisation de la production s'accompagne de **dynamiques territoriales** qui, elles aussi, concernent les politiques publiques. Il en va de la vie quotidienne des Européens, de l'équilibre social et environnemental des sociétés. La bipolarisation de la production génère des densités très

contrastées, certaines zones étant caractérisées par une très forte concentration de l'activité agricole. L'Europe est passée en un siècle¹³ d'un territoire qui produisait un peu de tout partout, à une situation marquée par une tendance à l'hyperspecialisation de quelques bassins de production.

La stabilisation d'un certain nombre de ces grands bassins de production agricole est loin d'être acquise à l'horizon 2025. Cela est-il souhaitable ? Les réponses à cette question nécessitent un vrai choix politique. Cela suppose notamment de disposer des grands leviers de politiques publiques propres à gérer les tensions environnementales générées par ces concentrations, mais aussi des leviers nécessaires au développement des grandes infrastructures d'échange et de transport, qui sont déterminantes dans la compétitivité mondiale. Cette double question des grandes infrastructures et du traitement politique lourd des problèmes environnementaux amène donc encore une fois à poser la question des modalités de la gestion de la diversité des situations en Europe (les problèmes des Pays-Bas ne sont pas de même nature que ceux du Massif Central). L'UE, mais aussi les **collectivités territoriales**, auront un rôle déterminant à jouer en ces matières (consultation des citoyens, application des directives communautaires, financement d'infrastructures, etc.).

La correction des **effets négatifs sur l'environnement** de l'agriculture industrielle nécessite quant à elle des réponses systématiques. L'expérience de ces dernières années montre que le principe de « bonne conduite » ne suffit pas à dissuader les pollueurs. Sans doute la mise en place de mécanismes contraignants de réparation, qui relève des politiques publiques, serait-elle plus efficace. Il faut cependant bien garder à l'esprit que la concentration de la production en certaines régions est une nécessité pour que les agriculteurs européens continuent de nourrir leur population et d'exporter sur les marchés mondiaux, et qu'elle est en outre une condition nécessai-

13 A quelques exceptions près : Grande-Bretagne, Pays-Bas, etc.

re à la préservation d'un environnement de qualité dans d'autres régions. Les citoyens européens semblent en effet s'accommoder de densités contrastées. L'urbanisation ayant progressé et la mobilité étant maintenant acquise pour beaucoup, les débats des années 1970 sur la désertification des campagnes ont perdu de leur acuité.

B – Eduquer les consommateurs, impliquer les citoyens

La PAC a jusqu'à aujourd'hui été menée selon un modèle s'appuyant très largement sur le contribuable. Or, ce modèle est-il le mieux adapté aux nouvelles exigences du consommateur en termes de qualité, de sécurité et de diversité, ainsi qu'aux exigences du nouveau contexte international ? L'équilibre entre ces différentes exigences, et le prix correspondant à cet équilibre, constituent une question de fond à laquelle la nouvelle politique agricole européenne devra faire face. Il faudra notamment déterminer comment des paramètres tels que la qualité des aliments ou l'entretien du territoire seront pris en charge par le système politico-économique européen : faut-il laisser faire le **marché** (étiquetage, marketing, prix), lieu d'expression des préférences individuelles du consommateur ? Ou faut-il faire assumer aux **politiques publiques** – via des subventions, régulations ou protections – le coût des externalités que le marché ne traite pas (environnement, bien-être animal, qualité des paysages, voire même aide au développement) ?

La réponse à ces questions est complexe. Elle l'est d'autant plus si l'on songe aux **décalages existants entre les actes de consommation et les attentes des citoyens**, dans des sociétés d'abondance où les choix de consommation sont multiples et où un même individu peut adopter des comportements différents selon les contextes dans lesquels il s'insère (travail, repos, famille, etc.). Qui plus est, dans nos sociétés affluentes, la part consacrée à l'alimentation est devenue résiduelle dans la structure de dépense des ménages. L'accès à une alimentation peu chère peut donc permettre aux individus de répondre à d'autres « aspirations » : santé,

culture, loisirs, etc. Sont-ils, dès lors, prêts à payer le « juste prix » de marchandises de qualité, forcément plus coûteuses que celles produites industriellement ?

Les exigences du consommateur et du citoyen apparues à la fin du 20^{ème} siècle (qualité, sécurité, protection de l'environnement et des animaux) génèrent des contraintes de production coûteuses et chronophages. Une meilleure connaissance de ces contraintes par les non-ruraux aurait sans doute une influence sensible sur leurs comportements de consommation. C'est indubitablement par l'**éducation du consommateur et l'implication des citoyens** à la décision en matière agricole et rurale que pourra être dépassée la contradiction fondamentale du système actuel – qui voit l'individu, en fonction de son statut de citoyen ou de consommateur, adopter des attitudes diverses (voire contradictoires). Plutôt que de confier la régulation au seul marché, les intervenants se sont donc accordés sur la nécessité pour l'UE de mettre en place une véritable « **politique alimentaire** ». Nombre de jeunes Européens ont des connaissances très insuffisantes sur la valeur des produits, les méthodes de production, le cycle des saisons, ou les équilibres nutritionnels. Cette question de l'éducation des jeunes générations est en train d'émerger, notamment à cause des problèmes grandissants de santé publique et des coûts qu'ils génèrent (dépenses liées au traitement des troubles cardio-vasculaires en particulier). Seule une politique alimentaire volontariste – et inédite à ce jour – est susceptible d'orienter efficacement le régime nutritionnel des populations européennes, en modifiant les attitudes de consommation par une éducation dès le plus jeune âge.

Si le développement du commerce international permet d'échanger des marchandises à moindre coût, la globalisation des marchés agricoles et agro-alimentaires se double d'un processus, encore embryonnaire, de **relocalisation des systèmes alimentaires**. L'Europe a tout intérêt à accompagner, et même à encourager, ce processus – qui correspond bien à la

diversité de ses agricultures et de ses cultures. La réhabilitation de filières courtes permettant de resserrer les distances entre lieux de production et de consommation aurait sans aucun doute pour avantage de favoriser le maintien de la diversité des régimes alimentaires ou des modèles de consommation (en les faisant évoluer vers une meilleure adéquation nutritionnelle) et de répondre plus efficacement aux défis territoriaux ou environnementaux de demain. Là encore, le rôle des collectivités territoriales est essentiel. L'implication des citoyens à l'action des collectivités locales et à la formulation des objectifs faciliterait certainement l'application des politiques par les acteurs ruraux. L'initiative des « panels citoyens¹⁴ », présentée durant le séminaire, témoigne de la diversité des problèmes à résoudre en fonction des types de ruralités dont l'Europe est riche. Elle met aussi en évidence les vertus d'une **gouvernance de type ascendant** (*bottom-up*) permettant de moduler les politiques publiques en fonction des caractéristiques propres à chaque territoire. Ainsi donc, l'éducation du consommateur et l'implication des citoyens dans la gestion des territoires ruraux pourrait probablement rétablir la cohérence des attentes à l'échelle individuelle, premier pas vers un changement à l'échelle collective.

Conclusion

A la nécessité pour les décideurs de mettre en place les outils (de régulation, de soutien, de consultation) permettant d'encadrer la diversité des situations répond, pour les agriculteurs, celle de satisfaire à la diversité des demandes des consommateurs européens. L'agriculture européenne doit continuer de produire des denrées à moindre coût, mais aussi des produits de niche, à forte valeur ajoutée, et les biens collectifs indispensables à l'équilibre social, écologique et culturel des sociétés européennes. Car l'agriculture du vieux continent a et continuera d'avoir une fonction culturelle essentielle, qui donne aux choix en matière de politique agricole une très forte portée identitaire et les rendent particulièrement sensibles (du point de vue du soutien des citoyens).

Le rythme soutenu des échanges commerciaux internationaux et les évolutions démographiques en cours dans les pays en développement ne plaident pas, nous l'avons montré, pour un congédiement des capacités productives de l'agriculture intensive européenne. Mais celle-ci est incapable de remplacer les fonctions assumées par la petite et moyenne agriculture, laquelle est bien mieux à même de répondre à un certain nombre d'attentes des Européens, notamment en termes de qualité de l'alimentation, de façonnement des paysages ou de richesse culturelle. Les acteurs de cette petite et moyenne agriculture montrent en outre une surprenante capacité d'innovation. Pour que cela reste le cas dans les décennies à venir, il importe de leur donner les moyens de se former, d'acquérir les compétences nécessaires pour relever le défi de la diversification et de la conquête de nouvelles parts de marchés.

En plaident pour le maintien d'une agriculture diversifiée, comprenant des exploitations sans vocation exportatrice (au-delà du marché régional, national ou européen) aux côtés de celles capables de s'insérer sur les marchés agricoles mondiaux, c'est un modèle de développement agricole

14 www.citizenspanel.eu

et alimentaire durable que les intervenants au séminaire ont proposé. C'est-à-dire un modèle qui soit respectueux des trois objectifs fondamentaux que sont l'équité sociale, la viabilité économique et écologique. Du fait de l'extrême diversité des situations observées en Europe, un tel modèle aurait nécessairement une forme hybride, comprenant une batterie diversifiée d'instruments et combinant, selon les espaces géographiques, les mentalités et les comportements, des configurations modernes – basées sur la globalisation – et des configurations conservatrices ou postmodernes – basées sur l'ancrage territorial. En d'autres termes, il s'agit pour les Européens de bâtir des perspectives communes à 27, d'élaborer un projet pour leur agriculture qui aille au-delà du partage plus ou moins rationnel du budget communautaire et de la gestion au jour le jour du marché unique.

Programme

Modérateur : *Pierre Lepetit*, Vice-président, *Notre Europe*, France

Introduction : *Henri Nallet*, ancien Ministre de l'agriculture, France

Panel 1- Urbanité et évolution du rapport à l'alimentation et à l'environnement

Les nouveaux déterminants du rapport des urbains à l'agriculture

Clemens Dirscherl, Sociologue, Université de Nürtingen, Allemagne

Agriculture et système agroalimentaire dans un modèle d'urbanisation/tertiarisation

Jean-Louis Rastoin, Economiste et agronome, Professeur Agro, Montpellier, Directeur UMR Moisa, France

Débat avec la salle

Panel 2 - Mutation des sociétés d'Europe centrale et orientale

Les attitudes de consommation dans les nouveaux Etats-membres : le cas de la Hongrie

Professeur Zoltan Lakner, Département d'économie alimentaire, Université de Corvinus Budapest, Hongrie

Rôle et place de la paysannerie dans la société Polonaise contemporaine

Maria Halamska, Sociologue, Université de Varsovie, Académie des sciences, Pologne

Débat avec la salle

Panel 3 - Quelles dynamiques territoriales et culturelles pour l'agriculture européenne au XXIème siècle ?

Exposé de *Bertrand Hervieu*, Secrétaire général, Centre International des Hautes Etudes Méditerranéennes (CIHEAM), France

Exposé de *Jean-Pierre Vercruyse*, Association Européenne pour l'Information sur le Développement Local, Coordinateur de l'initiative « European Citizens panels », Belgique

Débat avec la salle

Conclusion

David Baldock, Directeur, Institute for European Environmental Policy, Royaume Uni

Franz Fischler, Président Forum Eco-social Europe, Ancien Commissaire européen à l'agriculture et au développement rural, Autriche

Liste des participants

David BALDOCK, *Directeur, Institute for European Environmental Policy, United Kingdom*

Zoltan LAKNER, *Département d'économie alimentaire, Professeur à l'Université de Corvinus Budapest, Hongrie*

Nadège CHAMBON, *Chargée d'étude, Notre Europe*

Pierre LEPETIT, *Vice-président, Notre Europe*

Clemens DIRSCHERL, *Sociologue, Université de Nürtingen, Allemagne*

Henri NALLET, *Ancien Ministre de l'agriculture, France*

Franz FISCHLER, *Président Forum Eco-social Europe, Ancien Commissaire européen à l'agriculture et au développement rural, Autriche*

Jean-Louis RASTOIN, *Economiste et agronome, Professeur Agro. Montpellier, Directeur UMR Moisa, France*

Aziliz GOUEZ, *Chargée d'étude, Notre Europe*

Jean-Pierre VERCUYSSSE, *Association Européenne pour l'Information sur le Développement Local, Coordinateur de l'initiative « European Citizens panels », Belgique*

Maria HALAMSKA, *Sociologue, Université de Varsovie, Académie des sciences, Pologne*

Bertrand HERVIEU, *Secrétaire général, Centre International des Hautes Etudes Méditerranéennes (CIHEAM), France*

*

Mentions légales

Avec le soutien de la Commission européenne : soutien aux entités actives au niveau européen dans le domaine de la citoyenneté européenne active.

Réalisé avec le soutien de la fondation FARM



La Commission européenne et Notre Europe ne sont pas responsables de l'usage qui pourrait être fait des informations contenues dans le texte. La reproduction est autorisée moyennant mention de la source.