HAL open science

Europe : une puissance agricole mal assumée

Thierry Pouch

To cite this version:

Thierry Pouch. Europe : une puissance agricole mal assumée. Sébastien Abis; Matthieu Brun. Le Déméter 2020, 2020, IRIS éditions; Club Déméter (France), pp.41-62, 2020, Cahier - Club Demeter, ISSN 1166-2115, 10.3917/iris.abis.2020.01.0041 . hal-02796242

HAL Id: hal-02796242

https://hal.science/hal-02796242v1

Submitted on 11 Jun 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Le Déméter

2020

AGROSPHÈRES
L'Europe dans la mondialisation
Puissances commerciales
Politiques agricoles

REGARDS D'AVENIR
Nouveaux marchés
Révolutions alimentaires
Dynamiques géopolitiques

REPÈRES
sur l'agriculture et l'alimentation
en France et dans le monde

club demeter
De la parcelle à la planète

IRIS éditions

EUROPE : UNE PUISSANCE AGRICOLE MAL ASSUMÉE

Thierry Pouch
Chef du Service études, références et prospective des Chambres d'agriculture de France,
chercheur associé au Laboratoire REGARDS de l'Université de Reims Champagne-Ardenne
et membre de l'Académie d'agriculture de France.

–

À l'épicentre des relations internationales et de leur histoire, la puissance est une notion suffisamment polysémique pour que chacun lui accorde le sens qu'il souhaite. La définir est donc un exercice complexe, nécessitant d'identifier les variables qui la constituent et de cerner les fondements de sa dynamique au cours du temps. Toute mise en perspective historique des relations internationales dépeint inévitablement des jeux de rivalités entre les nations, desquels surgit un *hegemon* qui, temporairement, va diriger et orienter les affaires du monde en fonction de ses intérêts propres, et afin de stabiliser les rapports entre les États.

Appliqué au cas de l'Europe, prise ici en son périmètre communautaire, l'exercice apparaît encore plus délicat dans la mesure où, théâtre de deux guerres meurtrières durant la première moitié du XXe siècle, le Vieux Continent semblait réfractaire à toute ambition de puissance, au point de développer avec le Traité de Rome (1957) une conception irénique du monde, dont les racines peuvent se situer dans la philosophie kantienne de la paix perpétuelle. Face à la puissance états-unienne et au bloc soviétique, l'Europe nourrissait la crainte d'être marginalisée. Garantir la paix et son existence dans un monde structuré par ces deux géants a donc constitué l'une des principales finalités de la construction européenne. Pour y parvenir, l'Europe en gestation devait surmonter l'hétérogénéité des nations qui allaient s'embarquer dans cette aventure collective. Le secteur agricole en était un des noyaux durs.

L'agriculture est toutefois un domaine pour lequel la question de la puissance de l'Europe se pose désormais. Socle de la construction européenne dès le Traité de Rome de 1957, cette activité constitue en effet, en tant que productrice de biens alimentaires dont la finalité est de nourrir les populations, l'un des vecteurs de la puissance d'un État ou d'un groupe d'États. Cette approche a pu être contestée, dans la mesure où le sacrifice du secteur agricole opéré par le Royaume-Uni au milieu du XIXe siècle n'a pas été un obstacle à l'affirmation de sa puissance hégémonique – industrielle en particulier – sur le reste du monde, du fait notamment des progrès accomplis dans le domaine des transports. La dépendance britannique vis-à-vis de l'extérieur pour ses approvisionnements a toutefois pu être préjudiciable au pays, notamment dans les périodes de guerres. Une seconde réserve a trait à la mondialisation elle-même qui, depuis au moins une décennie, a manifestement restauré l'importance de l'agriculture dans les facteurs de la puissance. Les choix politiques visant à intégrer l'agriculture dans la construction du marché commun ont ainsi concouru à la montée en puissance de l'Europe.

01-Demeter-2020-IRIS-MEP-corrdg.indd 41 24/01/2020 16:26

Pour autant, l'Europe a-t-elle été et est-elle encore une puissance agricole ? Pour répondre à ces questions, il est suggéré dans un premier temps de revenir sur ce que l'on entend par puissance. Dans un second temps, il s'agit de voir comment l'Europe a pu s'appuyer sur son agriculture pour se doter d'un attribut de la puissance, avant d'être confrontée à son érosion sous le joug de la concurrence et du jeu géopolitique. La dynamique des relations internationales a occasionné depuis au moins deux décennies une remise en cause du pouvoir alimentaire que certains pays détenaient depuis la fin de la guerre, à la fois par le truchement de rapports de forces économiques et par celui de l'instabilité géopolitique. Mais l'érosion de la puissance de l'Europe a aussi des racines internes : au gré des réformes de la politique agricole commune (PAC), les choix opérés depuis 1992 par la Commission européenne, et validés avec plus ou moins d'enthousiasme par les États membres, ont participé de cet affaiblissement de la puissance agricole de l'Union européenne (UE).

L'AGRICULTURE, COMPOSANT DE LA PUISSANCE EUROPÉENNE

La puissance peut se lire de multiples manières. Selon des approches plus récentes, elle est souvent qualifiée de *soft*, et conduit une entité politique ou un ensemble d'acteurs à déployer leurs capacités à modifier le comportement des autres. Plus traditionnellement, sur la scène internationale, la puissance est encastrée dans une version dite *hard* : selon Raymond Aron, elle se traduit alors en la capacité à imposer aux autres sa façon de voir et de faire. On soulignera l'étroite intrication des deux notions de puissance et de capacité. Il est ensuite possible de décliner la puissance en sa dimension *défensive* – ne pas se laisser imposer ses choix par une entité extérieure – et *offensive* – être en mesure d'imposer aux autres sa volonté[1]. La puissance peut, enfin, s'interpréter comme la recherche de la sécurité, suggérant aux unités politiques soit de défendre leurs territoires, soit d'en conquérir d'autres. C'est la vision bien connue des relations internationales que l'on doit à l'un des fondateurs de la géopolitique, Friedrich Ratzel (1844-1904).

Traiter du cas de l'Europe agricole nécessite toutefois de se démarquer de cette approche organiciste et de privilégier une interprétation plus réaliste et constructiviste des rapports entre les nations, au sens où l'entendait Yves Lacoste dans un ouvrage resté célèbre[2]. La compréhension des relations internationales passe alors par une lecture des jeux de rivalités de pouvoir, lesquels s'expriment sur des territoires précis. L'histoire de la puissance de l'agriculture européenne, de ses rivalités

1. Lire Raymond Aron, *Paix et guerre entre les nations*, Paris, Calmann-Lévy, 1962. Voir également Jean-Claude Allain et Robert Frank, « Les composantes de la puissance », *in* Robert Frank (dir.), *Pour l'histoire des relations internationales*, Paris, Presses universitaires de France, coll. « Le nœud gordien », 2012.
2. Yves Lacoste, *La géographie, ça sert d'abord à faire la guerre*, Paris, Éditions François Maspero, 1976.

01-Demeter-2020-IRIS-MEP-corrdg.indd 42 24/01/2020 16:26

commerciales avec d'autres nations agricoles, s'inscrit dans cette démarche que l'on retrouve, par prolongement, dans le concept de « géoéconomie ».

Les interprétations de la construction européenne sont aujourd'hui multiples. Si sa formation découle de la volonté de mettre un terme aux guerres nationalistes qui ont dévasté à deux reprises le continent au cours du XXe siècle, elle peut être aussi vue à travers l'intention stratégique des États-Unis de contenir le bloc soviétique dans un contexte de guerre froide. La complémentarité des deux objectifs a maintes fois été soulignée, jusqu'au moment où Washington a perçu dans la construction européenne et dans ses réussites une menace pour son hégémonie économique, et particulièrement agricole[1]. Prise sous cet angle, la formation de l'Europe communautaire ne repose donc pas fondamentalement sur la recherche de la puissance.

La montée en puissance de l'Europe agricole *via* l'autosuffisance

Par le regroupement des politiques agricoles nationales impliquant un transfert de pouvoirs des États vers une instance supranationale, l'Europe des Six se fixe un objectif prioritaire : se nourrir elle-même. Elle se dote pour cela d'un levier qui, d'une certaine manière, forme la nervure de la construction européenne : la PAC. De 1958 à 1962, elle est négociée, patiemment construite et articulée autour de plusieurs objectifs : accroître les gains de productivité, garantir l'approvisionnement alimentaire des consommateurs, élever le revenu des agriculteurs, etc. Les atteindre requiert, tout au long des premières années de sa mise en place, des instruments spécifiques : budget agricole commun, prix soutenus, marchés organisés, règlementations communes, préférence communautaire limitant les importations, etc.

Le constat d'un continent qui a faim au lendemain de la guerre joue un rôle décisif dans la formation de l'Europe agricole. Le contexte géopolitique tendu, symbolisé par la construction du mur de Berlin en 1961, appelle à une consolidation de la PAC, le taux d'autoapprovisionnement européen ne dépassant guère les 80 %. C'est pourquoi les États-Unis tolèrent que les six pays fondateurs du marché commun fassent de l'agriculture une priorité pour répondre aux besoins des populations. L'autosuffisance alimentaire est alors un enjeu décisif, dans un monde où se font face les États-Unis et l'Union soviétique, les uns exportant des denrées alimentaires vers les Six, les autres croyant être en mesure de le faire. Prise dans un étau géopolitique, l'Europe doit jouer le rôle de tampon entre Washington et Moscou, tout en négociant avec la première la possibilité de produire des céréales et en acceptant de perdre son autonomie en protéines végétales par l'importation de soja.

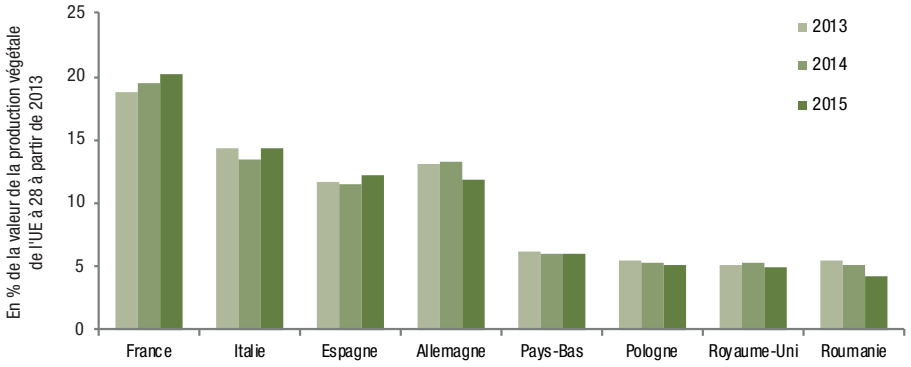
Si l'on s'en remet à la définition de la puissance évoquée *supra*, l'Europe accède progressivement au rang de puissance par le biais de son agriculture et de l'autosuffisance qui se dessine tout au long de la première décennie d'existence et de fonctionnement de la PAC. La croissance des productions – +2 % par an entre 1960

1. Lire sur ce point Perry Anderson, *Le Nouveau Vieux Monde. Sur le destin d'un auxiliaire de l'ordre américain*, Marseille, Agone, 2011.

01-Demeter-2020-IRIS-MEP-corrdg.indd 43 24/01/2020 16:26

et 1970 – et les gains de productivité mènent l'Europe vers une autosuffisance en céréales – le taux d'autosuffisance n'était pour cette production que de 85% en 1960, il dépasse les 110% en 1983 –, en lait, en sucre, en viande porcine et bovine, en vin et en volaille[1]. Deux conséquences en découlent. La première est une moindre dépendance envers les importations de produits agricoles en provenance des États-Unis, ce qui, de fait, leur fait perdre un débouché important. La seconde est directement liée à la puissance : autosuffisante dans un grand nombre de productions, l'Europe accède à la puissance, en ce sens que cette unité politique ne se laisse pas imposer la volonté des autres pour se nourrir. Elle le doit aux performances agricoles de ses principaux États membres, et en particulier de la France, qui demeure le premier pays producteur de biens agricoles de l'Europe (figures n° 1 et 2). L'Europe affirme donc sa puissance par le truchement d'un de ses éléments constitutifs que sont pour Hans J. Morgenthau, parmi huit autres, les ressources naturelles, qu'elles soient minières, pétrolières ou agricoles[2].

Figure n° 1 :
Part de chaque État européen
dans la production végétale européenne*



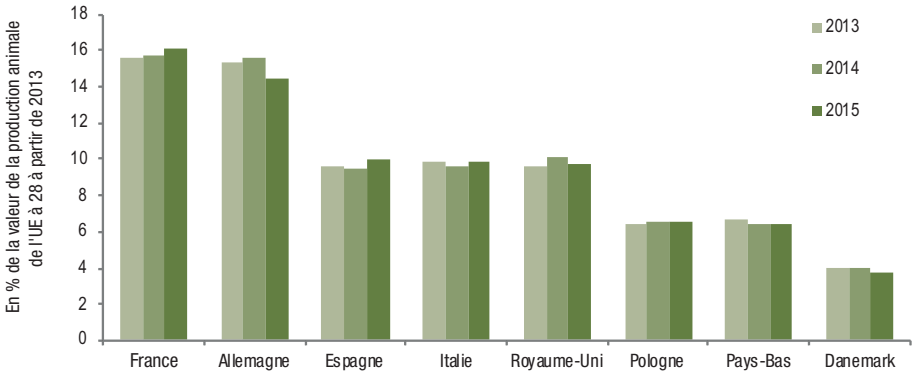
*Production valorisée au prix de base, c'est-à-dire y compris les subventions sur les produits.
Source : Eurostat.

1. Source : Eurostat.
2. Hans J. Morgenthau, *Politics among Nations. The Struggle for Power and Peace*, New York, A. A. Knopf, 1949.

01-Demeter-2020-IRIS-MEP-corrdg.indd 44 24/01/2020 16:26

L'Europe administre ainsi au monde – sans forcément l'avoir voulu – la démonstration que l'économie, la technique – il suffit, sur ce dernier thème, de prendre la mesure de la dynamique des rendements céréaliers en France depuis le début des années 1960 (figure n° 3) –, la géographie et les caractéristiques géophysiques influent sur la puissance et sur la capacité à ne pas se laisser imposer de l'extérieur la volonté et les moyens de se nourrir. Les réussites agricoles de l'Europe témoignent alors d'un savant mélange de stratégie politique, d'outils économiques et d'une géographie, prise au sens large, propice à la croissance des productions. Les principaux fournisseurs que furent les États-Unis et les anciennes colonies – à l'instar de l'Algérie pour la France – ont cédé leur place aux pays producteurs, membres du marché commun, qui ont été performants relativement rapidement. Malgré des prix d'intervention structurellement supérieurs à ceux des marchés mondiaux et un budget conséquent, l'Europe agricole a imposé aux autres nations, notamment aux États-Unis, la maîtrise de son marché intérieur, et sa capacité d'assurer sa propre sécurité alimentaire. Le jugement du temps offre l'occasion de montrer que les décisions prises en matière d'organisation des marchés et de prix agricoles ont débouché sur une capacité de l'UE à prendre son destin alimentaire en main, à coordonner les volontés nationales dans une politique commune qui, en garantissant l'approvisionnement en produits agricoles et alimentaires, a non seulement rompu avec une instabilité chronique de l'équilibre entre les nations européennes qui avait pu conduire à des conflits, mais a aussi doté l'Europe d'un levier de puissance, source d'une autonomie dans un monde gouverné par la guerre froide.

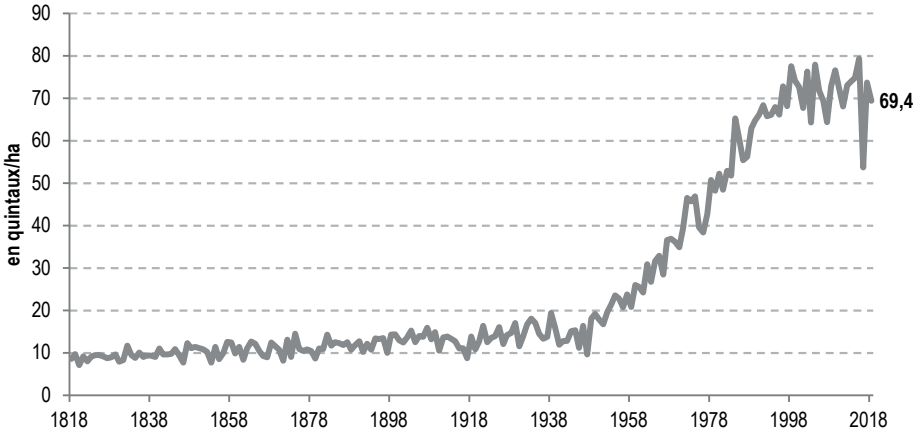
Figure n° 2 :
Part de chaque État européen
dans la production animale européenne*



*Production valorisée au prix de base, c'est-à-dire y compris les subventions sur les produits.
Source : Eurostat.

01-Demeter-2020-IRIS-MEP-corrdg.indd 45 24/01/2020 16:26

Figure n° 3 :
Le rendement du blé en France



Sources : Insee – FranceAgriMer.

Au gré des opportunités, l'Europe s'impose sur les marchés internationaux

Le contrôle souverain des approvisionnements alimentaires en Europe démontre les succès de la PAC. La période glorieuse – en quelque sorte – de cette politique commune s'étale des années 1960 jusqu'aux années 1980. La progression des productions est telle que se pose la question de la gestion publique des stocks – en céréales, en viande bovine et en lait notamment – et de l'usage que l'Europe peut faire de ses excédents. Les débouchés extérieurs forment alors une issue possible, qui va faire du continent, selon un rythme régulier, l'une des grandes puissances exportatrices, au point de rivaliser avec son grand concurrent états-unien, mais aussi avec d'autres grands bassins de production que sont le Canada, l'Australie, l'Argentine ou la Nouvelle-Zélande[1].

La puissance agricole européenne se construit selon différents axes. Le premier concerne la spécialisation internationale à travers ce que l'économiste David Ricardo a théorisé comme les « avantages comparatifs », dont se dotent les pays composant l'Europe. La PAC a suffisamment dynamisé les productions pour que certains des États membres soient en mesure d'exporter des produits agricoles et alimentaires, objectif qui certes, n'était inscrit ni dans le Traité de Rome ni dans le texte consolidant la PAC en 1962, mais qui, au regard des performances économiques et techniques accomplies, ne pouvait que conduire les producteurs à se

1. Se reporter à Michel Cyncynatus et Jean-Michel Floch, « La Communauté européenne est devenue une grande puissance exportatrice de produits agroalimentaires », *Économie et Statistique*, n° 254-255, mai-juin 1992.

01-Demeter-2020-IRIS-MEP-corrdg.indd 46 24/01/2020 16:26

spécialiser pour affronter les marchés mondiaux. Le surgissement des stocks ne fait qu'accélérer le processus d'ouverture au monde.

Exporter ne sera possible que si l'Europe met en place un instrument de soutien aux exportations afin de désengorger les marchés, ce qui constitua le deuxième axe de sa puissance. L'instrument le plus approprié a finalement été celui des *restitutions aux exportations*, qui ont fait par la suite couler beaucoup d'encre et été l'objet d'un discrédit permanent de la part des concurrents de l'Europe. Or, l'usage de cet instrument de promotion des exportations a joué un rôle décisif dans l'accession à la puissance internationale de l'agriculture européenne. Son rang commercial résulte de l'articulation d'une politique partagée par les États membres et des profils de chaque agriculture que cette spécialisation a mis en place. Il faut y voir l'expression d'une construction sociale, réunissant les pouvoirs publics, les représentants de la profession agricole, voire des industriels de la transformation, et non une dotation naturelle conduisant les nations à s'insérer dans la *division internationale du travail agricole*.

Le troisième axe est inséparable du contexte géopolitique international dans lequel prend forme cette puissance exportatrice. Entre la fin des années 1960 et les années 1980, les besoins d'importations de l'Union soviétique, puis de la Chine, et les embargos successifs instaurés par Washington envers l'Égypte dans un premier temps, puis l'Union soviétique à la suite de l'invasion de l'Afghanistan, offrent à l'Europe des opportunités pour conquérir les marchés laissés totalement ou partiellement vacants par les États-Unis.

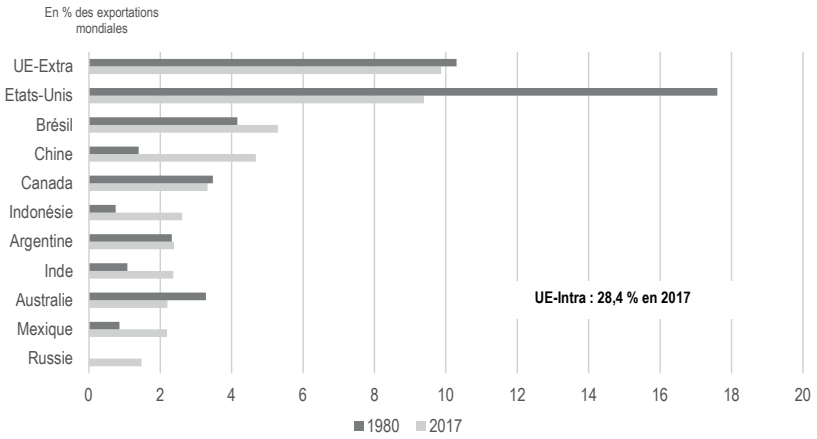
L'élection de Ronald Reagan à la Maison-Blanche en 1980 est le dernier axe sur lequel va s'appuyer la Communauté économique européenne (CEE). Le premier mandat de R. Reagan se distingue par la pratique d'une nouvelle politique économique, dont les répercussions négatives sur les flux commerciaux états-uniens de produits agricoles et alimentaires sont profondes. À l'image de Donald Trump aujourd'hui, R. Reagan entend restaurer la puissance des États-Unis, en particulier après l'humiliation politique ressentie lors de la révolution iranienne sous Jimmy Carter. Une telle ambition passe par la modernisation de l'outil militaire, qui engendre une hausse des dépenses publiques fédérales à l'origine d'un alourdissement du déficit budgétaire. Le financement de ce dernier ne pouvant passer ni par une hausse des impôts nationaux ni par une mobilisation d'une épargne nationale proche de 0% du produit intérieur brut (PIB), ni encore par une augmentation de la masse monétaire jugée potentiellement inflationniste, la seule issue reste l'emprunt international. Afin de rendre attractives les obligations d'État – ou bons du Trésor – aux yeux des détenteurs de capitaux étrangers, décision est prise de relever régulièrement le taux d'intérêt directeur de la Réserve fédérale (FED). Conséquence, le déséquilibre offre-demande de dollars se traduit par une envolée de la monnaie états-unienne, lourdement préjudiciable aux exportateurs de produits agricoles et alimentaires. Il s'ensuit une érosion de la compétitivité-prix des exportations états-uniennes, au profit des principaux concurrents, et plus spécifiquement de la CEE.

Des facteurs internes autant qu'externes contribuent donc fortement à la montée en puissance de l'Europe sur les marchés mondiaux. Quelques années plus tard, elle devient même la première puissance exportatrice de produits agricoles et

01-Demeter-2020-IRIS-MEP-corrdg.indd 47 24/01/2020 16:26

alimentaires au monde, supplantant les États-Unis, lesquels ne tardent pas à réagir (figure n° 4). Elle est en mesure de se nourrir elle-même, et accède au rang de grande entité agro-exportatrice, que ce soit en soustrayant les flux intracommunautaires (10,3% des exportations mondiales) et, *a fortiori*, en les ajoutant (28,4% des exportations mondiales). Par symétrie, elle demeure la première région importatrice du monde, et est restée, depuis le début des années 1960, structurellement dépendante de l'extérieur dans le domaine des protéines végétales destinées à l'alimentation du bétail – tourteaux de soja en provenance des États-Unis, du fait de l'accord commercial passé avec Washington lors du Dillon Round, à l'époque de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), en contrepartie de la formation de la PAC. Deux attributs fondamentaux de la puissance économique et agricole européenne sont dès lors en place à partir des années 1970.

Figure n° 4 :
Exportateurs de produits alimentaires



Source : OMC.

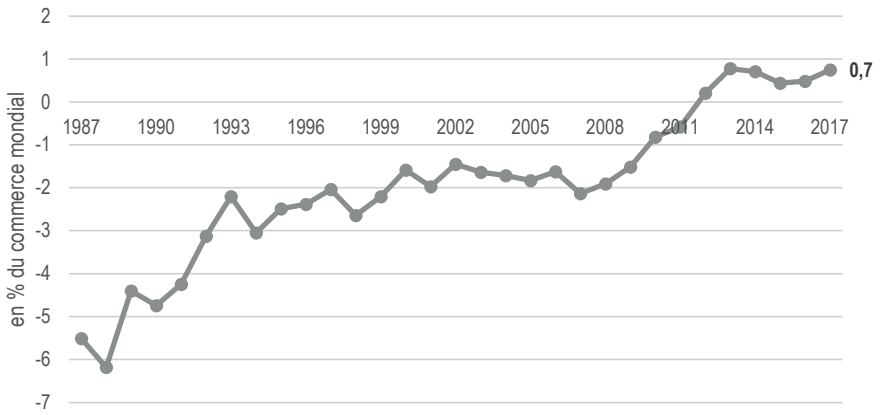
Le rang occupé par l'UE sur les marchés mondiaux passe donc par ces deux indicateurs de spécialisation que sont la *position par marché* – autrement dit, le poids de l'UE dans les flux commerciaux de produits agricoles et alimentaires –, et les *avantages comparatifs* – qui peuvent être compris comme la contribution d'un secteur au solde de la balance commerciale d'un pays. La décision de conquérir les marchés, et donc de capter une part de la demande mondiale, prend quant à elle appui sur les *restitutions aux exportations*, véritable arsenal offensif de positionnement sur les marchés internationaux. Du fait des instruments de la PAC, les prix européens se situent très nettement au-dessus des prix du marché mondial, obérant la compétitivité des exportations des États membres les plus performants. L'Europe communautaire incite par conséquent à vendre au prix mondial, et

01-Demeter-2020-IRIS-MEP-corrdg.indd 48 24/01/2020 16:26

s'engage à compenser l'écart entre les prix intérieurs et les prix de marché par ce mécanisme des restitutions. Il s'ensuit que le poids des exportations européennes dans les échanges internationaux de produits agricoles et alimentaires s'accroît, parvenant même à être, en fin de parcours, positif (figure n° 5)[1].

La mesure de la spécialisation de l'UE dans le secteur agricole et alimentaire s'effectue, par ailleurs, par l'indicateur d'*avantage* ou de *désavantage comparatif*. La dynamique de la spécialisation apparaît ici plus contrastée : si les produits transformés demeurent depuis longtemps dotés d'un avantage comparatif, les désavantages comparatifs restent nombreux en produits bruts (figure n° 6). En réalité, il est suggéré de diviser le bloc Europe, afin de mieux évaluer cette spécialisation pays par pays, et de voir en quoi chacun d'eux contribue ou non à la spécialisation européenne. Les Pays-Bas, la France, le Danemark et l'Espagne figurent parmi les États membres fortement spécialisés, tant en produits bruts qu'en produits transformés. En revanche, d'autres États détiennent des avantages comparatifs dans l'un des deux secteurs et des désavantages dans l'autre, à l'instar de la Pologne ou de l'Allemagne – sachant que la dimension produit constitue un élément de la puissance, dans la mesure où une production céréalière ou oléagineuse n'a pas le même poids sur un marché mondial qu'une production légumière.

Figure n° 5 :
Position de l'UE dans le marché mondial de produits alimentaires

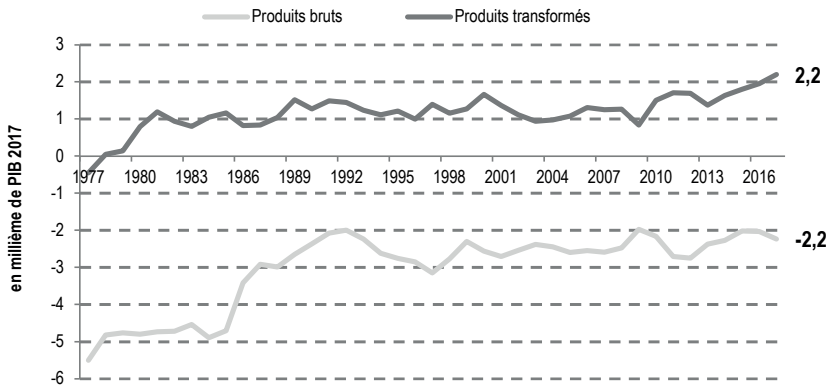


La position par marché d'un pays dans un produit s'obtient en ramenant le solde commercial du pays dans le produit au commerce total de ce produit : (Xik-Mik)/(Xi+Mi)*100 (avec M les importations et X les exportations, et i le produit et k le pays). Comme le solde peut être négatif, le rapport l'est aussi. Ce qui explique que l'on puisse passer d'un poids négatif à un poids positif, ou inversement.
Source : CEPII – CHELEM.

1. Ces instruments avaient également pour finalité d'accorder une certaine priorité au maintien de petites structures d'exploitation agricole en Europe, souvent en difficulté pour absorber les innovations.

01-Demeter-2020-IRIS-MEP-corrdg.indd 49 24/01/2020 16:26

Figure n° 6 :
Avantages comparatifs révélés de l'Union européenne à 28
(y compris intra-zone)



Source : CEPII – CHELEM.

LES SOURCES DE L'ÉTIOLEMENT DE LA PUISSANCE AGRICOLE EUROPÉENNE

Émanation des sociétés humaines, des appétits de pouvoir, la puissance peut difficilement s'inscrire dans un horizon de très long terme. Historiquement, les puissances économiques entrent en conflit, certaines s'essoufflent faute d'innovation ou de régénérescence de leurs avantages comparatifs, d'autres prennent le relais et contestent de fait les positions antérieurement conquises et occupées. Après avoir bâti sa puissance sur la PAC et la conquête des marchés, la puissance agricole de l'Europe est-elle entrée dans une phase de déclin ? Une lecture de l'évolution de l'Europe agricole sur ces trente dernières années permet de le penser.

L'agriculture européenne en proie aux guerres commerciales

En s'insérant dans les flux commerciaux mondiaux de produits agricoles et alimentaires ainsi qu'en récupérant certaines de leurs parts de marché, l'Europe a directement heurté la stratégie des États-Unis. Hégémoniques sur les marchés internationaux jusqu'aux années 1980, ces derniers ont vigoureusement réagi à la menace que constituait l'Europe pour leur suprématie agricole, laquelle leur permettait, de surcroît, d'être le régulateur fondamental des échanges, notamment à

01-Demeter-2020-IRIS-MEP-corrdg.indd 50 24/01/2020 16:26

travers le rôle joué par les stocks dans la stabilisation des approvisionnements mondiaux, et donc des marchés[1].

Un premier conflit commercial entre ces deux géants agricoles s'est alors engagé au GATT, de 1986 à 1994, date à laquelle sont signés les accords dits de Marrakech actant la création de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), entrés en vigueur en 1995. L'engagement des États-Unis dans un conflit commercial avec l'Europe, s'étalant sur presque une décennie, a pour conséquence immédiate un démantèlement de la PAC, qui se concrétise par la réforme de 1992. En acceptant de réexaminer les niveaux de ses soutiens internes et externes, d'instaurer le principe de la jachère et d'introduire celui du découplage des aides – mécanisme fort contesté encore aujourd'hui, consistant à transiter d'un soutien par les prix vers un versement d'aides de moins en moins subordonnées à la production –, l'Europe entérine la rupture avec l'esprit d'origine de la PAC.

La réforme de 1992, en desserrant la contrainte budgétaire dans laquelle était prise l'Europe, a contribué au déblocage de la négociation commerciale du GATT, mais a toutefois porté en elle l'amoindrissement de sa puissance agricole. Bruxelles et les États membres ont ainsi obtempéré aux exigences de Washington, mais aussi à celles des autres pays se réclamant du libéralisme en agriculture – pays du groupe de Cairns comme l'Australie, la Nouvelle-Zélande, le Canada, le Brésil, etc. –, choix qui, de fait, ouvre une deuxième phase historique de la PAC, davantage centrée sur la baisse des prix d'intervention (céréales et viande bovine principalement) et le découplage des aides – la conditionnalité de ces dernières étant définie selon des critères environnementaux (paiements verts). Une série de réformes suit, calée sur la même logique du découplage et de l'environnement. Leur point d'aboutissement se situe dans l'abrogation des quotas laitiers en 2015 et sucriers en 2017, mais aussi dans l'arrêt des restitutions à l'exportation acté lors de la Conférence ministérielle de l'OMC à Nairobi en 2015. Par contraste, les États-Unis ont inversé le processus, en recouplant leur dispositif d'aides.

Les tensions commerciales avec les États-Unis ont été réactivées en 2018-2019, avec la dénonciation par Washington de la concurrence déloyale engendrée par les aides découplées accordées aux producteurs espagnols d'olives de table, au détriment des productions californiennes. Ces subventions sont à l'origine de prix considérés par les États-Unis comme inférieurs à ceux du marché, incitant l'administration Trump à verser des aides *antidumping*. C'est toute la logique – qualifiée de vertueuse par les réformateurs européens s'appuyant sur des économistes pour qui le marché demeure la clef de voûte des activités économiques – de la PAC, fondée sur ce découplage, qui est aujourd'hui attaquée, fissurant un peu plus la puissance agricole de l'Europe, du fait d'une pression internationale qui s'intensifie.

1. L'agriculture états-unienne traversait, de plus, une grave crise, en particulier par l'endettement massif des producteurs, le recul des exportations, imputable à l'envolée du dollar par rapport aux principales devises du monde. Washington a manifestement pris prétexte de cette crise pour attaquer l'UE au GATT lors de l'Uruguay Round. Lire sur ce point Guy Debailleul et Philip Erhensaft, « Crise de l'agriculture et de la politique agricole américaine », *Cahiers de recherche sociologique*, vol. 5, n° 1, 1987. Voir également Thierry Pouch, « L'agriculture américaine en très mauvaise posture », *Analyses et Perspectives*, Chambres d'agriculture de France, mai 2019.

01-Demeter-2020-IRIS-MEP-corrdg.indd 51 24/01/2020 16:26

L'influence de l'UE dans la construction de la doctrine de l'OMC à partir des années 1980 n'est toutefois pas aussi neutre que l'on pourrait croire, dans la mesure où les règles adoptées dans le cadre de l'accord de Marrakech sont plutôt en faveur du complexe agro-exportateur européen. La logique à l'œuvre dans la décision de supprimer les dispositifs d'encadrement des volumes dans les secteurs laitiers et sucriers en constitue une illustration supplémentaire, puisque l'ambition affichée est de « libérer ces productions nationales du carcan des quotas » pour valoriser leur potentiel d'exportation. Une stratégie hasardeuse puisqu'elle intervient dans un contexte géoéconomique tendu, commercialement conflictuel, nécessitant une refonte des structures agricoles, comme l'ont bien compris certains États membres, comme les Pays-Bas ou l'Allemagne.

L'affaiblissement de la puissance agricole européenne est donc une réalité. Sa capacité à en faire prévaloir sa conception sur la scène internationale s'est affaiblie au rythme du libéralisme mondialisé. Au sein de l'Europe, les réformes enclenchées en 1992 ont en effet introduit les germes d'une renationalisation de la PAC, processus qui devrait s'accentuer après 2020, lorsque la future politique commune entrera en application, avec les plans stratégiques nationaux (PSN). Outre la pratique désormais répandue du cofinancement des aides PAC, l'abrogation des quotas laitiers et sucriers incarne à elle seule l'affirmation de forces centrifuges dans l'UE, préjudiciables à sa puissance. Dans le cas du secteur laitier, plusieurs pays membres comme l'Irlande, l'Allemagne, les Pays-Bas ou la Pologne, et dans une moindre mesure la France et le Danemark, ont anticipé la sortie officielle des quotas pour produire davantage et capter des marchés en plein essor, notamment en Asie, et plus spécifiquement en Chine. L'abondance de l'offre de produits laitiers inondant les marchés sur lesquels la demande était en repli a provoqué une crise qui a duré près de quatre ans, de 2015 à 2018, du fait d'un effondrement durable des prix aux conséquences contrastées selon les pays de l'UE – crise dont Bruxelles a d'ailleurs tardé à reconnaître la réalité et la profondeur. Il s'ensuit qu'à travers ces réformes, ce sont les principes fondateurs de la PAC – marché unique, solidarité financière et préférence communautaire –, ainsi que soixante ans de développement agricole qui sont remis en cause et tirent vers le bas les leviers qui avaient permis à l'Europe de s'installer en tant que puissance agricole dans le monde.

Ainsi, la combinaison de la rivalité commerciale entre Washington et Bruxelles à partir des années 1980 et les réformes de la PAC qui ont suivi débouchent sur un fort questionnement de la puissance agricole collective de l'Europe, laissant la place à la formation de stratégies nationales qui se télescopent, faisant entrer les États membres dans un double champ concurrentiel intracommunautaire et mondial. Sur le plan interne, la réunification de l'Allemagne et l'adhésion des pays de l'ancien bloc communiste reconfigurent la hiérarchie des nations au sein de l'UE. La PAC, de *commune*, devient alors une politique agricole *concurrentielle*. Les ambitions de puissance sont désormais nationales et de moins en moins collectives, expliquant la montée des exigences en matière de subsidiarité. La puissance de l'Europe se fissure de l'intérieur.

À l'échelle mondiale, l'érosion de la puissance agricole de l'Europe passe aussi

01-Demeter-2020-IRIS-MEP-corrdg.indd 52 24/01/2020 16:26

par les stratégies de conquête déployées depuis la fin des années 1990 par un certain nombre d'économies émergentes qui, dotées de puissants avantages comparatifs, à l'instar du Brésil, rivalisent avec le continent dans des secteurs comme la viande de volaille ou les produits issus de la production de soja destinés à l'alimentation du bétail. En 2017, sur les dix principaux pays exportateurs mondiaux de produits agricoles et alimentaires, six étaient des émergents. La géoéconomie des marchés agricoles internationaux est donc en cours de recomposition, et ce, d'autant plus que les pratiques restrictives au commerce – embargo, hausse des droits de douane, barrières non tarifaires, etc. – participent de cette dynamique. La dialectique de la mondialisation exerce ainsi pleinement ses effets. À vouloir intégrer une multitude d'économies dans le jeu de l'échange international, ne serait-ce que pour bénéficier de l'ouverture de leur marché intérieur, l'Europe découvre qu'elles forment des foyers de concurrence menaçant ses propres productions.

Un choc des puissances, ou le retour des nations sur fond de crise du multilatéralisme

Cette érosion est ensuite exacerbée par la crise qui secoue le multilatéralisme. L'épuisement de l'efficacité et de la légitimité des institutions internationales héritées de l'après-Seconde Guerre mondiale, qui s'incarne dans l'impossibilité pour l'OMC de boucler le cycle de Doha démarré en 2001, a ouvert la voie à un retour des rapports de force s'exprimant en particulier dans le domaine de l'agriculture, nourrissant et entretenant *ipso facto* les conflits commerciaux d'hier, d'aujourd'hui et de demain. L'exemple des sanctions financières infligées par l'Occident, et notamment par l'UE, à la Russie du fait de l'annexion de la Crimée, constitue un exemple des attaques qu'a pu subir, en retour, la puissance agricole européenne. Dans les relations internationales, toute sanction diplomatique ou financière appelle en effet des mesures de rétorsion qui, dans le cas de Moscou, ont porté sur un secteur performant, c'est-à-dire l'agriculture : en décrétant un embargo sur les produits agricoles et alimentaires en provenance d'Europe – encore actif à la fin de l'année 2019 –, Vladimir Poutine a durablement fermé le débouché russe aux productions de l'UE (viande porcine, fruits et légumes, produits laitiers, etc.).

Deux conséquences en découlent. La première est le repli des exportations des pays de l'UE sur un marché intracommunautaire davantage concurrentiel, avec des pressions sur les prix. La seconde concerne non seulement la substitution de ses approvisionnements par la Russie, qui se font désormais au profit du Brésil, de l'Argentine, de la Turquie, d'Israël, etc., mais surtout l'amplification du processus de redressement de l'agriculture russe engagé dès le début des années 2000, après la décennie noire précédente. Le renouveau du secteur agricole russe, par la combinaison d'une politique agricole adaptée et de l'embargo, propulse d'une part le pays au rang de premier exportateur mondial de blé en 2018-2019 et lui permet d'autre part de frôler l'autosuffisance en viande de volaille et porcine, mais aussi en lait[1].

1. L'embargo russe n'a pas concerné uniquement l'Europe : les États-Unis, le Canada, l'Australie et la Norvège ont été

01-Demeter-2020-IRIS-MEP-corrdg.indd 53 24/01/2020 16:26

La Russie a donc tiré parti des sanctions occidentales pour redéployer son influence et affirmer sa souveraineté agricole. Elle cherche à capter des parts de marché sur les zones géographiques sur lesquelles l'Europe, et singulièrement la France, détenait jusque-là des avantages comparatifs, à l'instar de l'Égypte et de l'Algérie pour le blé. L'enseignement de l'embargo russe est que toute décision géopolitique peut entraîner une reconfiguration de la hiérarchie des puissances exportatrices de denrées agricoles, au point de rompre les positions conquises antérieurement, notamment par l'Europe. Cela signifie que le XXIe siècle pourrait bien être – si ce n'est déjà le cas – celui de l'affirmation marquée des souverainetés nationales, et non de la concorde entre les pays[1].

L'affaiblissement de la puissance agricole européenne passe aussi par les répercussions potentielles des accords de libre-échange que l'UE signe avec un certain nombre de pays. Canada (CETA), Chili, Brésil, Uruguay, Paraguay et Argentine (dans le cadre du Mercosur), Japon (JEFTA), Ukraine, voire États-Unis : l'Europe tente de contourner l'impasse dans laquelle se trouve l'OMC pour poursuivre sa stratégie d'ouverture commerciale tous azimuts. Les risques encourus concernent essentiellement la viande bovine et porcine, non seulement en matière de contingents accordés avec ou sans droits de douane, mais aussi de conditions de production (bien-être animal, recours aux hormones de croissance, etc.). Les intérêts offensifs de l'Europe existent – notamment au Japon, pour les produits laitiers, les vins et les boissons alcoolisées –, mais sont en nombre limité comparativement aux menaces dont est porteuse l'ouverture commerciale (productions de viande, dynamique des territoires d'élevage, ou même souveraineté alimentaire à long terme)[2].

RECOUVRER LA PUISSANCE AGRICOLE OU SE SOUMETTRE ET SE DÉMETTRE : L'EUROPE DÉBOUSSOLÉE

La puissance agricole de l'Europe a-t-elle entamé un inexorable cycle de déclin ? Les États membres entendent-ils encore préserver leur sécurité alimentaire et peser sur les affaires agricoles mondiales ? L'irénisme de Bruxelles, largement relayé par celui du président de la République française, vis-à-vis d'un multilatéralisme pourtant en crise aiguë et sans alternative crédible, traduit l'état d'improvisation d'une Europe qui n'a pas saisi les mutations qui ont émergé d'une mondialisation qu'elle a pourtant

intégrés à la liste des pays ciblés. S'agissant du redressement et des performances de l'agriculture russe, voir Quentin Mathieu et Thierry Pouch, « Russie : un retour réussi sur la scène agricole mondiale. Des années 1990 à l'embargo », *Économie rurale*, n° 365, juillet-septembre 2018.

1. Sur la rivalité Europe-Russie, lire Jean-Jacques Hervé, « L'Europe (occidentale) vue de Russie (et d'Europe orientale) », *in* Sébastien Abis (dir.), *Le Déméter 2019*, Paris, Club DEMETER – IRIS Éditions, 2019. Plus globalement, voir Jacques Sapir, *Le nouveau XXIe siècle. Du siècle « américain » au retour des nations*, Paris, Seuil, 2008.

2. Lire Quentin Mathieu et Thierry Pouch, « JEFTA : une opportunité pour l'agriculture européenne et une nouvelle donne du commerce international », *Analyses et Perspectives*, Chambres d'agriculture de France, n° 1708, juillet 2017.

01-Demeter-2020-IRIS-MEP-corrdg.indd 54 24/01/2020 16:26

souhaitée – ou n'a pas voulu s'en saisir. Arc-boutée sur l'idée de supranationalité ou sur celle, complémentaire, de multilatéralisme, l'UE est passée à côté de ce qui fait aujourd'hui la réalité du monde, à savoir le retour des patriotismes économiques et des nationalismes politiques, fondements mêmes des rapports de forces entre les États, qui, dans l'histoire, n'ont cessé de régir les relations internationales[1].

En matière agricole, les réformes successives de la PAC n'ont pas pris en compte les enjeux géostratégiques qui animent et continueront de régir le monde pour les décennies à venir. Dans un monde instable, elles se sont limitées à une stricte logique comptable, alors que les rapports de forces font de la question agricole un levier de la puissance. Sans doute faut-il y voir l'empreinte d'un processus continu qui caractérise l'Europe depuis sa construction, celui d'une dépolitisation des décisions, des actes et de la vision du monde des États membres, au profit du droit et des normes[2]. En ce sens, définir une nouvelle PAC en réduisant les dépenses budgétaires, en privilégiant le mode de redistribution des aides entre les agriculteurs – davantage pour les uns au détriment des autres dans un souci d'équité –, en accordant une place de choix aux circuits de proximité et en subordonnant les décisions à une logique de résultat, contraste avec les ambitions agricoles de nouvelles puissances tournées vers la préservation ou le redéploiement de leur influence. *A contrario*, ces éléments illustrent le manque d'envergure politique d'une Europe déboussolée par un monde qui semble lui échapper. L'agriculture, au gré des réformes de la PAC, a été noyée dans des objectifs plus généraux, et, chemin faisant, n'est plus une priorité des États membres et de la Commission européenne (tableau n° 1).

Rester engluée dans ce cercle vicieux de l'affaiblissement, c'est pour l'UE courir le risque d'un retrait des écrans radars agricoles, d'autant plus préoccupant et paradoxal que cette trajectoire est menée au nom d'une Europe qui a rangé sa politique sous la bannière du libéralisme et du marché. Dès lors, de nombreux agriculteurs se considèrent désarmés face à une compétition économique internationale dont ils estiment ne plus maîtriser ni les origines ni les conséquences. La menace d'une perte de puissance est d'autant plus réelle qu'elle s'inscrit dans un environnement économique qui consacrera la dilution des forces européennes. Toutes les projections de parts dans le PIB mondial indiquent que l'Europe verra la sienne régresser à l'horizon 2030. En 2012, l'UE représentait 23 % du PIB mondial, et, selon l'European Strategy and Policy Analysis System, sa part ne serait plus que de 15,5 % en 2030, derrière la Chine (25 %), mais devant les États-Unis (14,7 %). L'activité agricole entrant dans le calcul du PIB par le biais de la valeur ajoutée, on peut supposer que sa contribution sera moins élevée à l'horizon 2030.

C'est à cette Europe qu'il faut tourner le dos, c'est-à-dire aux forces qui, depuis les années 1990 jusqu'à la crise économique et financière des années 2000, ont sapé sa cohésion. D'abord en établissant un bilan des réformes de la PAC depuis 1992. Ensuite en définissant les leviers d'un redressement de la demande intérieure

1. Jean-Claude Milner, *Considérations sur l'Europe. Conversation avec Philippe Petit*, Paris, Les Éditions du Cerf, 2019.
2. Une hypothèse avancée par Luuk Van Middelaar, *Quand l'Europe improvise. Dix ans de crises politiques*, Paris, Gallimard, coll. « Le Débat », 2018, pour la traduction française.

01-Demeter-2020-IRIS-MEP-corrdg.indd 55 24/01/2020 16:26

de produits agricoles et alimentaires, amoindrie par près d'une décennie de politiques d'austérité[1]. Enfin, en cherchant à construire des partenariats coopératifs avec un certain nombre de régions du monde, soit pour satisfaire des demandes, soit au titre de la coopération agronomique, économique, et financière[2].

Tableau n° 1 :
Les priorités de l'Union européenne depuis 1992

1992-1999	1999-2007	2007-2013	2014-2020	2021-2027
Paquet Delors 2	**Agenda 2000**	**Cadre financier**	**Cadre financier pluriannuel**	**Cadre financier pluriannuel**
	Agriculture Actions structurelles Politique intérieure Actions externes Administration Réserve Actions de préaccession Compensation	Croissance durable **Préservation et gestion des ressources naturelles** Citoyenneté, liberté, sécurité et justice L'Europe comme un acteur mondial Administration Compensation	Croissance intelligente inclusive **Croissance durable** Sécurité et citoyenneté L'Europe dans le monde Administration Compensation	Marché unique, innovation et digital Cohésion et valeur **Ressources naturelles et environnement** Migrations et gestion des frontières Sécurité et défense Voisinage dans le monde Administration publique européenne

Source : Commission européenne.

Car l'Europe a de quoi (ré)affirmer sa puissance agricole, ne serait-ce que sous l'angle de sa souveraineté alimentaire (voir encadré). Non seulement parce que ses productions agricoles sont en mesure de répondre aux demandes émanant de certaines régions du monde, de contribuer aux équilibres vitaux de la planète et, par voie de conséquence, à la stabilité géopolitique de plusieurs pays, mais aussi grâce à ses atouts, fondés sur une diversité géographique et économique des territoires agricoles, des productions, sur un savoir-faire, ses « appellations d'origine », sur son espace rural riche et dense, sur sa capacité à innover en absorbant les nouvelles technologies qui peuvent aider à améliorer les performances agronomiques, écono-

1. Sur le bilan des politiques menées depuis une dizaine d'années et les issues possibles pour l'Europe, lire Cédric Durand (dir.), *En finir avec l'Europe*, Paris, La Fabrique, 2013.
2. Une enquête IPSOS de juin 2019 indique que 73 % des agriculteurs français sont insatisfaits de la PAC, et 65 % demandent une protection du marché européen face à la concurrence étrangère.

01-Demeter-2020-IRIS-MEP-corrdg.indd 56 24/01/2020 16:26

miques et environnementales des agriculteurs. C'est pourquoi la genèse de la PAC peut encore constituer une source d'inspiration pour une Europe restée au milieu du gué. Les promoteurs d'autrefois de la PAC avaient inscrit collectivement leur stratégie sur le long terme, avec succès mais aussi avec des limites. Si le contexte historique a changé, aucun obstacle ne se dresse pour réitérer un exercice similaire de redéfinition et de déploiement de la puissance agricole de l'Europe.

Se positionner de nouveau en tant que puissance agricole requiert une action commune, des moyens communs et une vision partagée de la place de l'agriculture européenne dans un monde qui, tant par la démographie, l'urbanisation, la transition nutritionnelle, ou encore les contraintes qui pèsent sur certains pays producteurs (insuffisance de terres cultivables, stress hydrique, effets du réchauffement climatique, etc.), contribuera nécessairement aux équilibres alimentaires de la planète. L'Europe doit se pencher sur la définition d'une stratégie combinant agriculture et diplomatie, afin de recréer du liant entre ses États membres qui, au gré des élargissements, divergent de plus en plus sur les finalités de cette politique agricole. Déroger à cette ambition renouvelée, c'est introduire le risque de briser l'Europe, de renoncer à elle-même[1].

Une telle perspective ne rallie toutefois pas la totalité des États membres. Pour beaucoup d'entre eux, l'idée d'une Europe espace de libre-échange continuera d'être garante de la pérennité de cette entité européenne et de la production de richesses. Que les productions agricoles et alimentaires viennent à manquer, ce sera par l'importation que les populations seront nourries, stratégie dans l'esprit de celle adoptée il y a près de cent quatre-vingts ans par le Royaume-Uni, consistant à abroger les protections aux frontières pour le blé, afin d'importer à moindre coût les productions du continent américain.

À mesurer le degré de bellicosité actuel qui caractérise les relations économiques internationales en général, et agricoles en particulier, l'attentisme de l'Europe est à la fois saisissant et inquiétant. Être puissant, c'est prendre en compte les risques de conflits, en l'occurrence commerciaux, et s'en prémunir en identifiant les moyens pour soit ne pas les subir, soit les affronter et *in fine* s'imposer. L'agriculture est l'un d'entre eux. Le temps presse.

1. En rappelant que l'Europe a cette capacité à se renouveler, notamment en reprenant politiquement son devenir, Luuk Van Middelaar souligne tout de même que, depuis quelques années, elle se met à l'épreuve par ses divisions et par l'indifférence, voire la méfiance des populations. On peut considérer que l'évolution de la PAC a participé de cette division de l'Europe. Lire Luuk Van Middelaar, *Le passage à l'Europe. Histoire d'un commencement*, Paris, Gallimard, coll. « Bibliothèque des Idées », 2012, pour la traduction française.

01-Demeter-2020-IRIS-MEP-corrdg.indd 57 24/01/2020 16:26

LA SOUVERAINETÉ ALIMENTAIRE : UNE CONSTRUCTION SOCIOPOLITIQUE ?

L'idée de souveraineté alimentaire resurgit régulièrement dans les analyses et les discours – des chercheurs, des organisations non gouvernementales (se reporter au débat des années 1990, initié par Via Campesina, qui définissait la souveraineté alimentaire comme le « droit des populations, de leurs États ou Unions à définir leur politique agricole et alimentaire ») –, ou, plus récemment du président de la République française, Emmanuel Macron, lors de son discours au Salon international de l'agriculture. Cette notion trouve toute sa légitimité dans le contexte actuel de mondialisation, de libéralisation des flux commerciaux de produits agricoles et alimentaires, contexte porteur de menaces sur la capacité de certains pays à se nourrir eux-mêmes, ou à décider souverainement de ce qu'il faut produire pour les populations locales.

Selon la philosophie politique moderne, une République qui se constitue ne doit rien au divin et tout à elle-même. Il s'agit, fondamentalement, d'une production de soi-même par et pour soi-même[1], traduisant ainsi le souci d'une recherche d'indépendance et d'autosuffisance. La souveraineté politique apparaît donc bien pour ce qu'elle est, un processus d'endogénéisation de l'agir politique dans le but de rendre possible l'appartenance d'un individu à une communauté.

Appliquées à l'agriculture, l'*indépendance* et l'*autosuffisance* sont constitutives de la souveraineté alimentaire. Ces deux notions indiquent qu'un État ne saurait dépendre de l'extérieur pour son approvisionnement alimentaire ni s'en remettre à une quelconque logique marchande émanant de l'extérieur pour garantir à sa population un accès sécurisé à l'alimentation. La mise en œuvre du principe de souveraineté alimentaire apparaît donc indissociable de celui de « sécurité alimentaire », renvoyant lui-même à l'idée d'un approvisionnement régulier – en qualité et en quantité – en biens alimentaires d'une population. La souveraineté alimentaire n'est donc pas un fait naturel, mais relève de la construction sociopolitique, dont la finalité est de garantir l'indépendance de l'approvisionnement alimentaire, et d'établir par ce biais le rattachement de l'individu à la Cité, en l'occurrence européenne[2].

1. Jean Bodin, *Les six livres de la République. Un abrégé du texte de l'édition de Paris de 1583*, Paris, Librairie générale française / Le livre de poche, 1993.
2. Voir Thierry Pouch, « La résurgence de la souveraineté alimentaire », *Économies et Sociétés*, série « Systèmes agroalimentaires », n° 33, octobre 2011.

01-Demeter-2020-IRIS-MEP-corrdg.indd 58 24/01/2020 16:26

LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE ET L'ACTION EXTÉRIEURE DE L'UNION EUROPÉENNE

L'agriculture européenne s'est forgée au lendemain de la Seconde Guerre mondiale sur la volonté politique de répondre aux attentes des Européens en matière d'alimentation et de développement économique, et de contribuer ainsi à consolider la capacité de l'Europe à redevenir un acteur de premier plan dans le concert international qui se redessinait. Dès la signature du Traité de Rome, en 1957, la politique agricole commune (PAC) a été le bras armé de cette ambition partagée par les États membres. Cette politique volontaire d'investissement dans la production agricole européenne, de structuration et de restructuration des filières a porté ses fruits : développement de la production, offre alimentaire diversifiée, de qualité et à prix abordables, projets de développement des zones rurales, meilleure sécurité alimentaire de l'Union européenne (UE) et contribution aux demandes des marchés mondiaux sont devenus une réalité.

Dans ce contexte, toujours confrontées aux défis de la sécurité alimentaire, les sociétés européennes doivent aussi relever des défis impérieux :

- une lutte effective contre le changement climatique ;
- un développement économique devant refuser, au niveau des États membres, la création de déserts économiques, de divergences croissantes entre régions et classes sociales, et, au niveau global, de zones sous dépendance alimentaire de quelques puissances mondiales.

Après la phase de gestation de la PAC, et son succès dans les années 1970 en matière de modernisation des outils de production européens, cette politique est entrée dans une phase de turbulences dont elle n'est jamais véritablement sortie. À partir des années 1980, la gestion du développement économique, au-delà des stricts besoins alimentaires des États membres, fut au cœur des débats. Se posait alors la question du positionnement de l'Europe comme acteur sur les marchés mondiaux, en même temps qu'acteur politique de premier plan.

Les évolutions des années 2000 ont voulu laisser aux agriculteurs l'entière responsabilité de leurs choix de production face aux attentes perçues et aux exigences supposées des marchés et aux stratégies des partenaires internationaux. S'est donc posée la question de savoir pourquoi l'UE devait maintenir son investissement dans le secteur agricole. Un point central de la réforme de la PAC de 2013 a été de reconnecter l'outil « politique PAC » avec les préoccupations de la société européenne et de l'UE dans son environnement mondial, en plaçant l'agriculteur en miroir de ces attentes : en matière de sécurité alimentaire européenne et extraeuropéenne, de réponses aux défis environnementaux globaux et de gestion de l'espace européen, de développement économique des zones rurales.

Le statut international de l'UE se joue par sa capacité à mener des politiques conçues pour répondre aux aspirations de l'ensemble des citoyens. En cela, la PAC demeure

01-Demeter-2020-IRIS-MEP-corrdg.indd 59 24/01/2020 16:26

la principale politique véritablement communautaire s'adressant à l'ensemble des zones rurales européennes, l'ensemble de leurs habitants et des consommateurs européens. De plus, le degré d'indépendance que l'Europe se donnera pour pouvoir conduire des politiques sans être sous influence d'autres grands acteurs mondiaux est central. La clef première réside dans l'indépendance alimentaire garantie pour ses ressortissants, qu'il serait une erreur de considérer comme acquise. Si l'UE est le premier exportateur mondial en matière agricole – position au demeurant remise en cause sur certains marchés par de nouveaux concurrents, tels que la Russie –, elle est aussi le premier importateur, avec des secteurs de productions animales sous forte dépendance des protéines végétales en provenance du continent américain.

La seconde clef est sa faculté à contribuer à la sécurité alimentaire de ses partenaires, tout particulièrement ses voisins méditerranéens et d'Afrique subsaharienne, donc sa capacité à produire de façon responsable et durable dans un monde où les ressources naturelles sont fragiles et limitées. Responsable, en refusant de sous-traiter à d'autres parties du monde ses devoirs en matière de gestion de ressources. Durable, pour préserver la capacité des générations à venir à se nourrir et à évoluer dans des espaces de qualité. Il s'agit, pour l'UE, d'articuler les différentes politiques (PAC, politique de développement, politique commerciale) afin de contribuer à la sécurité alimentaire mondiale en développant tout à la fois les agricultures des pays en développement et en étant un fournisseur fiable et de qualité sur les marchés mondiaux, alors même que leur stabilité est un élément décisif de l'essor des agricultures dans les régions les moins développées.

Enfin, la capacité de l'UE à conduire et instiller des réponses efficaces aux défis du changement climatique demeure un élément fondamental de toute politique extérieure européenne. La prise de conscience de la société s'agissant des biens communs que sont l'eau, l'air, le sol et plus généralement les espaces de vie remet les agriculteurs – et la PAC – au centre des enjeux sociétaux. Dépositaires et gestionnaires de ces biens, ils sont ceux à qui le citoyen confie des pans entiers du territoire. Ainsi l'un des principaux défis à relever pour les responsables européens est-il celui d'une convergence objective entre agriculture et gestion durable des ressources : concevoir les outils politiques – renouveler la PAC – afin de faire de la double performance des agricultures la priorité, inciter aux transitions nécessaires, faire usage des innovations, pour une PAC ancrée dans son époque.

Yves Madre
Président de Farm Europe

01-Demeter-2020-IRIS-MEP-corrdg.indd 60 24/01/2020 16:26

L'EUROPE EST-ELLE UNE PUISSANCE ?

Cette question est en réalité consubstantielle à la construction européenne. En effet, depuis ses premiers pas, cette dernière a toujours été taraudée par deux conceptions opposées divisant les partisans d'une *Europe espace* – conçue comme simple zone de libre-échange – et les partisans d'une *Europe puissance* – conçue comme acteur politique et stratégique majeur de la scène internationale.

Pour aller à l'essentiel, trois points méritent d'être mis en exergue dans ce débat : la délimitation des frontières européennes, la définition de l'identité européenne et, enfin, la pertinence du niveau européen pour décider et agir dans un monde global. Or ces questions, qui, faute d'être totalement réglées, auraient au moins dû être prises à bras-le-corps depuis longtemps par les protagonistes de la construction européenne, n'ont en réalité jamais été véritablement tranchées.

L'Union européenne (UE) s'est partiellement construite sur l'idée qu'il fallait affaiblir l'État-nation, jugé responsable de nombreux maux européens du XXe siècle, en transférant au niveau supranational l'exercice de compétences progressivement étendues, en commençant symboliquement par celles qui avaient fourni ses premières ressources industrielles à la guerre de masse, le charbon et l'acier, et en faisant clairement le choix de la libre concurrence au sein d'un marché économique commun. Cet économisme originel persiste à profondément marquer le sens et la méthode du cours actuel de la construction européenne. Ne possédant pas initialement de projet politique affiché, même si les « pères fondateurs » s'inscrivaient clairement dans une perspective fédéraliste, l'UE a en réalité progressé par une série de faits accomplis : l'interdépendance des économies a ainsi conduit progressivement à l'Europe monétaire et le Marché commun s'est dilué dans une vaste zone de libre-échange. C'est pourquoi Jacques Delors, fervent partisan de la construction européenne, en a lui-même été réduit à définir l'UE comme un « objet politique non identifié ». En outre, conséquence différée de la chute du mur de Berlin en 1989, l'UE recule sans cesse ses frontières sans véritablement maîtriser la dynamique induite par ces élargissements.

Pour de multiples raisons, cette méthode mal maîtrisée rend impératif de remettre le processus de construction européenne sur ses pieds en formulant un projet clair, audible et mobilisateur. Au cours de l'Histoire, les fuites en avant n'ont jamais permis l'édification de projets politiques viables et aucun système politique n'a jamais vu le jour sans objectif affirmé, compréhensible et assumé par les citoyens. Cela oblige alors à s'interroger sur la nature même de l'UE.

Plus précisément, il semble nécessaire d'aborder la question de l'*Europe puissance* sous plusieurs angles. Économique, tout d'abord. D'un point de vue macroéconomique, l'addition mécanique des produits intérieurs bruts (PIB) des États membres place incontestablement l'UE en bonne situation pour prétendre au statut de puissance. Pour autant, cette approche s'avère très réductrice, voire erronée, car ne prenant pas en compte les contradictions à l'œuvre. Le mode de production écono-

01-Demeter-2020-IRIS-MEP-corrdg.indd 61 24/01/2020 16:26

mique qui prévaut au sein des Vingt-Huit / Vingt-Sept étant partie à l'ordre néolibéral qui domine désormais la plus grande partie de la planète, l'UE n'est pas en situation de s'affranchir des crises cycliques et des faiblesses structurelles qui traversent le capitalisme mondialisé. La situation économique réelle depuis une dizaine d'années le prouve amplement. Le constat est aggravé par l'orthodoxie financière qui s'est imposée dans les cénacles bruxellois, et qui tourne à un dogmatisme limitant les marges de manœuvre et de réactivité.

Stratégique, ensuite. Depuis sa fondation, l'UE a majoritairement considéré que sa défense était en réalité assurée par l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et s'est donc satisfaite de rester à l'ombre du parapluie états-unien. Pour des raisons liées à leurs histoires nationales, les pays d'Europe centrale et orientale considèrent notamment que l'Alliance atlantique est leur seule et véritable protection à l'égard de ce qu'ils continuent de percevoir comme le grand danger russe. La France a bien tenté de développer le projet d'une autonomie stratégique européenne, et donc une *Europe puissance*, mais le concept même est perçu par certains comme une sorte de défi aux États-Unis, orientation qu'ils se refusent catégoriquement à endosser. C'est pourquoi l'Europe de la défense reste à ce jour un mirage et une chimère.

Psychologique, enfin. C'est, peut-être, le paramètre le plus important, car la servitude volontaire que nous venons d'évoquer possède des racines profondes. Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, les Européens, surtout ceux de l'Ouest, ont cru à l'existence d'un monde post-tragique dans lequel l'idée même de puissance était bannie. Se contentant d'égrener des généralités prônant la démocratie et les droits humains, il apparaît que l'UE refuse de s'assumer comme une entité politique et se contente, *a contrario*, d'un ensemble gazeux qui rend impossible la mise en œuvre d'une politique étrangère commune, condition pourtant incontournable pour imaginer construire une Europe puissance, c'est-à-dire capable d'agir sur la marche du monde.

Un sursaut s'impose donc sur les questions stratégiques, mais aussi, plus globalement, sur l'ensemble du projet européen et des méthodes de sa construction. Hubert Védrine résume ainsi les enjeux de façon limpide : « Pourtant si l'Europe ne devient pas une puissance et n'agit pas comme telle, son… impuissance la rendra dépendante des puissances réelles du monde de demain »[1].

Didier Billion
Directeur adjoint de l'IRIS

1. Hubert Védrine, *Continuer l'Histoire*, Paris, Fayard, 2007, p. 112.

01-Demeter-2020-IRIS-MEP-corrdg.indd 62 24/01/2020 16:26

Le Déméter

2020

SOUS LA DIRECTION DE SÉBASTIEN ABIS ET MATTHIEU BRUN

L'agriculture, l'alimentation et les mondes ruraux sont au cœur des grandes questions géostratégiques et sociétales. Dans sa 26e édition, *Le Déméter 2020* éclaire la complexité des enjeux et des débats liés à la production et à l'alimentation à travers des grilles de lecture innovantes et audacieuses. Des conséquences agricoles du Brexit aux bactéries du microbiote jusqu'aux champs des agriculteurs cubains et au marché mondialisé du cannabis, en passant par les ambitions de puissances en Europe et dans le monde, l'ouvrage ne s'impose pas de limite temporelle, géographique ou thématique. Il replace ainsi les problématiques agricoles et alimentaires au cœur des questions géopolitiques et des grandes innovations qui bousculent déjà la planète.

- 18 analyses thématiques et de nombreux encadrés
- 10 fiches Repères sur les échanges, les marchés et les produits
- Infographies, statistiques, cartes mondiales, régionales et thématiques

DEMETER est un écosystème associatif du secteur agricole et agroalimentaire tourné vers les réflexions de long terme, les enjeux mondiaux et les solutions innovantes pour l'avenir.
• www.clubdemeter.com

L'IRIS est un *think tank* français travaillant sur les thématiques géopolitiques et stratégiques. Ses activités comprennent la recherche et l'expertise, les publications, l'organisation de colloques et séminaires, et l'enseignement sur les questions internationales. • www.iris-france.org

club demeter
De la parcelle à la planète

IRIS éditions

25 €

ISSN : 1166-2115

Pour acheter l'ouvrage, rendez-vous sur
www.iris-france.org/ouvrages