

# **“L’AGRICULTURE EUROPEENNE EN 2020: DEFIS A LONG TERME, NOUVELLES POLITIQUES PUBLIQUES ET PRIVEES”**

ACTES DE CONFERENCE  
29-30 JANVIER 2009, PARIS

Session 1 : Changement climatique .....	2
Session 2 : Energie .....	7
Session 3 : Eau .....	12
Session 4 : Sécurité alimentaire .....	19
Session 5 : Ajustements structurels .....	28
Session 6 : Multifonctionnalité .....	37
Session 7 : Gestion des risques .....	46
Session 8 : Politique de la concurrence .....	51

Rapporteurs: Gabrielle Barraqué, Nicolas Berghmans

Les actes reflètent l'interprétation des discussions par les rapporteurs. Elles ne sauraient engager les participants et leurs institutions respectives.

La conférence s'est tenue à Sciences Po, les 29 et 30 janvier 2009, avec le soutien ou contribution de Sciences Po, The German Marshall Fund of the United States, La France Agricole, l'OCDE.

Comité d'organisation: Pierre Boulanger, Louis-Pascal Mahé, Patrick Messerlin, Stefan Tangermann

## Session 1 : Agriculture et changement climatique

La session 1 portant sur l'agriculture et le changement climatique était présidée par Patrick Messerlin (Professeur et Directeur, Groupe d'Economie Mondiale à Sciences Po - GEM). Le grand témoin était Gerald Nelson (Chercheur senior, *International Food Policy Research Institute* - IFPRI) et les intervenants Stéphane de Cara (chercheur associé, Institut National de la Recherche Agronomique - INRA) et Nathalie Guesdon (chargée de mission sur la politique environnementale, Ministère de l'agriculture et la pêche).

**Patrick Messerlin** a introduit la session en remerciant les partenaires de la conférence: *La France Agricole*, le *German Marshall Fund of the United States* et l'Organisation de Développement et de Coopération Economiques. Cette conférence intervient au moment où se finalise le bilan de santé de la Politique Agricole Commune, en vue de la réforme que les prochaines présidences tchèques et suédoises de l'Union Européenne devraient initier. Le moment semble opportun pour s'interroger sur l'avenir des politiques agricoles dans une perspective de long terme. Patrick Messerlin a ensuite présenté les différentes sessions de la conférence, et notamment la première demi-journée consacrée aux changements durables et profonds affectant l'agriculture : changement climatique, politiques énergétiques et biocarburants, et ressources en eau.

**Gerald Nelson** a commencé sa présentation en rappelant qu'un changement climatique est aujourd'hui avéré. Il se manifeste par l'augmentation des températures moyennes et des niveaux de précipitation, accompagnés de changements dans les schémas de circulation atmosphérique. Toutefois, une grande incertitude demeure quant à la localisation et l'ampleur de ces changements. Face aux changements climatiques, l'agriculture doit s'adapter et pouvoir résister à une multitude de scénarios. Des changements socio-économiques et biophysiques seront nécessaires dans l'avenir. Il s'agit notamment de l'exploitation de nouvelles variétés de cultures, d'investissements en infrastructure et de la réforme des structures de gestion. L'agriculture a aussi un rôle à jouer dans l'atténuation des futures augmentations de température, par la capture des émissions de gaz à effet de serre (GES) provenant d'autres secteurs économiques, et aussi en réduisant ses propres émissions. Enfin, du point de vue de l'économiste, pour mieux résister aux changements, une plus grande ouverture du commerce des produits agricoles est nécessaire.

Les températures ont globalement augmenté depuis le début de la révolution industrielle. Jusqu'à l'an 2000, l'augmentation de la température mondiale a été d'environ un demi-degré Celsius. À partir d'observations actuelles, une variété de scénarios sur l'évolution des températures terrestres a pu être construite. Si nous parvenons à arrêter les émissions dès maintenant, l'augmentation de la température peut se stabiliser à moins d'un degré Celsius au cours du prochain siècle. Les différents scénarios prédisent une augmentation de la température mondiale comprise entre 1,5 et 4 degrés Celsius, l'hypothèse la plus probable étant autour de 2 degrés. De nombreux modèles de simulation estiment l'effet des changements climatiques dans le monde entier. Ils concluent que la température sera plus élevée partout dans le monde, avec des hausses de température plus fortes aux latitudes élevées. Les changements affectant les précipitations sont plus contrastés. Les modèles prédisent qu'il y aura une augmentation de la fréquence et de la variabilité des précipitations. Il reste néanmoins très difficile de prédire de façon sûre quelles parties du monde seront de plus en plus arides et lesquelles seront de plus en plus humide. Concernant l'Europe, selon les

hypothèses les plus pertinentes sur l'évolution des émissions de GES, il y aurait une augmentation de la fréquence des sécheresses centennales. Mais la répartition de celles-ci à travers le continent dépend du modèle examiné.

Comment a évolué la littérature scientifique relative à l'effet des changements climatiques sur l'agriculture ? Au milieu des années 1990, il y avait un consensus sur l'idée que l'agriculture ne serait pas significativement affectée par les changements climatiques ou que les impacts seraient faciles à gérer. Les études initiales mentionnaient l'effet fertilisant du CO<sub>2</sub>. En effet, avec une plus forte concentration de CO<sub>2</sub> dans l'atmosphère, certaines plantes poussent plus vite. Les effets négatifs sur les rendements agricoles dus aux changements climatiques seraient contrebalancés par l'effet fertilisant du CO<sub>2</sub> atmosphérique et la poursuite de la libéralisation des marchés agricoles. Une ouverture accrue des échanges permettrait aux régions du globe qui subissent les conséquences négatives des changements climatiques de commercer avec les régions qui en bénéficient.

Au début des années 2000, le point de vue dominant évolue modérément. La littérature prédit toujours une maîtrise des changements climatiques. Toutefois, certaines études parviennent à la conclusion que la production agricole devrait augmenter dans les zones tempérées, la plupart des pays développés, et diminuer dans les pays en développement. Ces différences régionales auraient tendance à s'accroître avec le temps, faisant ressurgir des inquiétudes sur des famines potentielles dans les pays les plus pauvres du monde.

À la fin des années 2000, la littérature modifie à nouveau son point de vue. Les rendements agricoles devraient augmenter dans toutes les régions, avec de gains plus faibles dans les zones tempérées.

Dans toutes les générations d'études, les effets de fertilisation du CO<sub>2</sub> permettent de compenser la diminution des rendements consécutive à la hausse des températures et à des pertes de précipitations dans certaines régions. Cependant, des expériences récentes à ciel ouvert ont montré que l'effet fertilisant du CO<sub>2</sub> a été surévalué de moitié, également qu'une plus grande concentration de CO<sub>2</sub> pourrait augmenter la sensibilité des cultures aux insectes. En effet, les premières expériences sur l'effet fertilisant du CO<sub>2</sub> étaient menées en laboratoire tandis que celles réalisées dans des champs du *Midwest* nord-américain ont conduit à des résultats moins probants. Si l'effet fertilisant du CO<sub>2</sub> est incertain, et que l'impact du changement climatique sur les rendements agricoles l'est aussi, un élément reste constant dans toutes les études à savoir la nécessité d'une plus grande ouverture du système commercial agricole pour aider l'agriculture à renforcer sa capacité de résistance face aux changements climatiques.

Compte tenu des incertitudes sur la nature et la répartition spatiale des changements ainsi que des délais nécessaires à la mise en œuvre de certaines mesures d'adaptation, le critère coût-efficacité est capital. La politique de développement joue ici un rôle clé. En effet, une agriculture plus productive fournit aux agriculteurs des revenus plus élevés, donc élève leur capacité à faire face à l'incertitude créée par les changements climatiques. En raison de la plus grande exposition des pays pauvres, des politiques favorables à la croissance et des solutions technologiques, faisant appel y compris aux biotechnologies, sont essentielles. Ensuite, des politiques d'adaptation doivent résulter d'analyses et de projets menés au niveau local. Il n'y a pas de raisons de construire un barrage dans une région africaine où les précipitations baissent tellement qu'il sera impossible de le remplir.

Il est également important de renforcer la recherche agronomique, dans les domaines des cultures, de l'élevage, et des biotechnologies, afin de fournir des productions résistantes au stress biotique. L'amélioration de la fourniture en eau est aussi un défi majeur car le réchauffement climatique ne fera qu'exacerber la nécessité d'approvisionnement, de stockage

et de gestion de l'eau. C'est typiquement un problème à régler au niveau local. Par exemple l'Amérique latine ne compte presque pas d'investissements en équipement d'irrigation alors que l'Afrique sub-saharienne en compte un grand nombre. Les investissements dans les infrastructures rurales et les institutions, aussi bien physiques qu'immatériels, aideront à faire face aux incertitudes liées au changement climatique. Pour ce qui est des investissements physiques, cela comprend les routes, les marchés, la construction d'installations de stockage. Sur le plan institutionnel, les programmes d'information, l'amélioration de l'accès au crédit pour développer de nouvelles variétés de cultures et la réduction des barrières internes au commerce sont nécessaires. Ce dernier point est crucial. Il existe encore des pays où, pour aller d'une région à une autre, il faut s'acquitter d'une multitude de taxes. Un autre défi important pour l'avenir est celui de l'internalisation des effets négatifs et positifs liés à l'environnement.

L'agriculture a également un rôle important à jouer dans l'atténuation des effets liés aux changements climatiques. Globalement, l'agriculture et la sylviculture ont contribué pour respectivement 14 % et 19 % des émissions mondiales annuelles de GES. Cette contribution est très différente selon les pays considérés. En Europe, 9,1 % des émissions proviennent de l'agriculture et de la sylviculture, alors qu'en Afrique sub-saharienne, 60 % des émissions proviennent uniquement de la sylviculture, une grande part étant due à la déforestation. Les politiques à mettre en œuvre doivent alors être différenciées selon les régions du monde. Une façon d'atténuer les effets des changements climatiques se trouve dans le choix des cultures. Cela nécessite de développer davantage de cultures pérennes et de plantes à racines longues, pouvant aller chercher plus profondément les nutriments et l'eau dans le sol. Réduire le retournement du sol qui rejette du carbone vers l'atmosphère est aussi nécessaire. Une autre solution se trouve dans une modification des pratiques de riziculture qui permettrait de réduire l'usage d'engrais azotés et de réduire les émissions de méthane. La solution pour réduire la déforestation semble difficile à trouver.

Pour conclure, Gerald Nelson note que c'est un défi qui doit être relevé maintenant. Davantage de réflexions doivent être menées sur la manière de s'adapter au changement climatique. Un accroissement de la recherche est nécessaire pour avoir une meilleure vue de l'ampleur et des caractéristiques des changements climatiques. Plus de recherche en biologie est également nécessaire pour trouver des cultures plus résistantes aux changements environnementaux. Enfin, une plus grande ouverture du système commercial agricole mondial doit également permettre de mieux s'adapter à ces mutations.

**Stéphane De Cara** a ensuite expliqué que les problèmes de l'agriculture liés au changement climatique se décomposent en deux volets : l'adaptation de l'agriculture au changement climatique et l'atténuation des émissions d'origine agricole.

Il regrette le traitement séparé de ces deux questions dans la littérature et dans les études actuelles. Cette séparation s'appuie sur trois arguments : la différence d'horizon temporel entre l'adaptation, de long terme, et l'atténuation des émissions, de court terme ; la différence d'échelle, microéconomique pour l'atténuation ou macroéconomique pour l'adaptation ; et la différence de nature des incertitudes dans ces deux domaines. Pourtant, Stéphane De Cara observe que l'évolution du climat réduit l'horizon temporel disponible pour l'adaptation. Dans le même temps, les solutions de mitigation les plus prometteuses nécessitent des investissements de long terme (par exemple, la plantation de forêts). Il y a donc pour lui une convergence des horizons temporels entre ces deux problématiques.

Stéphane De Cara questionne également l'idée répandue actuellement selon laquelle les incertitudes sur les coûts d'adaptation sont plus grandes que sur les coûts d'atténuation. On

peut tirer des expériences de catastrophes naturelles passées une idée du coût de l'adaptation pour le secteur agricole, tandis que les incertitudes restent très grandes au sujet de l'efficacité des processus de mitigation. Il existe aussi une interaction à prendre en compte entre les phénomènes climatiques et les émissions de GES (par exemple, la tempête de 1999 a provoqué de fortes émissions de GES du fait de la déforestation).

Enfin, Stéphane De Cara considère que l'amélioration de la productivité agricole nécessite des investissements en infrastructures et en recherche combinant les problèmes de l'atténuation et de l'adaptation. Il serait donc souhaitable selon lui de renforcer la coordination de la recherche et des politiques publiques dans ces deux domaines.

**Nathalie Guesdon** a tout d'abord approuvé l'idée de Stéphane De Cara d'une approche globale comprenant l'atténuation et l'adaptation, mais aussi plus largement de la mise en cohérence des actions sur ces sujets avec les autres politiques environnementales, telles que la biodiversité ou la qualité de l'eau.

Les groupes de travail mis en place par le Ministère de l'agriculture et de la pêche concluent qu'il faut raisonner sur les systèmes d'exploitation, les ressources en eau et améliorer la variété des cultures pour s'adapter au changement. On sait que les augmentations de rendement dues au CO<sub>2</sub> risquent fort d'être contrecarrées par une trop grande augmentation des températures et par l'épuisement des ressources en eau. La question d'incorporer les exigences environnementales dans les cahiers des charges des signes de qualité en France va être prégnante à l'avenir. Il existe également pour les agriculteurs un fort besoin d'information et de formation à l'adaptation.

Pour ce qui est de l'atténuation, il faut savoir que 18 % des émissions de GES en France sont d'origine agricole. Depuis 1990, les émissions de l'agriculture ont diminués de 11 % en raison de la diminution du cheptel et de l'amélioration de l'efficacité des engrais azotés. Depuis 2004, en France, il existe un Plan climat qui va être ajustée afin de prendre en compte les objectifs européens de réduction d'émissions à l'horizon 2020. Au regard des émissions actuelles, l'objectif de réduction pour le secteur agricole français est de 14 %. L'agriculture et la sylviculture peuvent contribuer à atténuer les effets, mais l'enregistrement des bénéfices en terme de réduction des émissions se retrouvent souvent dans d'autres secteurs : bois dans le secteur immobilier, biomasse dans le secteur énergétique.

Au niveau international, la mise en avant du rôle de l'agriculture face au changement climatique est relativement récente. L'approche internationale ne doit pas faire oublier l'importance de l'échelle locale. C'est à l'échelle des territoires que pourront se définir les mesures d'adaptation les plus adéquates.

## **Débat**

Le public a posé la question de la contradiction entre une politique environnementale et une politique commerciale de libre-échange. Favoriser des circuits de distribution courts pourrait réduire les émissions de GES.

Gerald Nelson a cité en réponse une étude portant sur la viande de mouton produite en Nouvelle-Zélande et importée au Royaume-Uni. Cette étude concluait à impact plus faible du point de vue des émissions de GES des produits importés. Une étude portant sur des haricots produits en Afrique a montré que l'accession au marché européen a incité les exploitants à améliorer les rendements de leur exploitation. Il n'y a donc pour Gerald Nelson pas de réponse simple. Il est préférable d'internaliser les externalités environnementales que

d'utiliser des outils indirects tels que les politiques commerciales pour répondre au défi de la réduction des émissions de GES.

L'assistance a également demandé s'il fallait considérer l'agriculture comme neutre d'un point de vue écologique.

Pour Stéphane De Cara, l'agriculture ne peut être considérée comme neutre. Si l'agriculture permet de détenir du carbone, les émissions qu'elle cause sont en général des émissions de méthane et d'azote. Au regard de l'effet de serre, le méthane est 20 fois plus nocif que le dioxyde de carbone et les oxydes d'azote 300 fois plus.

L'assistance a également soulevé une question relative aux transferts de fond internationaux envisagés pour lutter contre le réchauffement climatique.

Gerald Nelson a pris l'exemple de l'agriculteur brésilien qui fauche la forêt vierge en Amazonie. Le prix en Europe d'une tonne de dioxyde de carbone émise est de 25 dollars, il paraît donc très avantageux de payer une fraction de ce prix pour empêcher le déboisement. Néanmoins, un tel transfert est en pratique impossible tandis que se pose également la question du devenir de cet agriculteur brésilien et de sa participation au développement économique de son pays.

## Session 2 : Agriculture et énergie

La session 2 portant sur le thème de l'agriculture et de l'énergie était présidée par Ann Tutwiler (directrice générale pour le commerce et le développement, Fondation Hewlett). Le grand témoin était Michael Levi (Chargé de recherches, *Council on Foreign Relations*) et le discutant Ronald Steenblick (économiste, Organisation de Développement et de Coopération Economiques - OCDE).

**Michael Levi** a commencé son intervention en indiquant qu'il est depuis longtemps convaincu que faire une politique énergétique adéquate revient à l'intégrer aux autres politiques publiques. Il a mis en avant trois points. Le premier est que les biocarburants feront partie des énergies utilisées dans le futur. Leur évolution et l'ampleur de leur contribution dépendront fortement de décisions politiques et celles-ci auront un impact significatif sur le monde agricole. Le second est que la politique sera principalement définie suivant trois préoccupations : la sécurité énergétique, le changement climatique et la sécurité alimentaire. Le troisième point est que la politique consacrée aux biocarburants devra être également complétée par des mesures ayant trait à l'utilisation des terres et à l'agriculture de manière globale.

Les biocarburants utilisés aujourd'hui sont essentiellement le bioéthanol et le biodiesel. Une plante est cultivée, récoltée et transformée en un combustible liquide qui sera ensuite brûlé dans les réservoirs de véhicules, et peut-être ailleurs dans l'avenir. Dans le processus de production, de l'énergie est utilisée et des émissions sont produites. Aujourd'hui, les biocarburants sont produits à partir d'une variété de cultures qui sont aussi alimentaires : le soja, le maïs, le blé et la canne à sucre par exemple.

La première question est de savoir comment les biocarburants peuvent s'intégrer dans une stratégie visant la sécurité énergétique. Cela dépend des objectifs donnés à celle-ci. En effet, la sécurité énergétique peut avoir diverses interprétations selon les personnes ou les pays. La plus ancienne préoccupation relative à la sécurité énergétique concerne de possibles ruptures d'approvisionnement de pétrole du fait de la politique des pays exportateurs ou d'évènements internationaux. Vient ensuite celle concernant la dépendance économique à l'égard des combustibles fossiles. Enfin, l'enrichissement de régimes non démocratiques par la vente de pétrole et de gaz est souvent mis en avant. Les ruptures d'approvisionnement sont actuellement le souci le moins important, notamment en ce qui concerne le pétrole. Les marchés pétroliers internationaux fonctionnent relativement bien, et il existe des réserves de pétrole stratégiques pouvant être mises sur le marché si nécessaire.

Répondre aux besoins de sécurité énergétique ne conduit pas automatiquement à encourager le développement des biocarburants. D'autres options existent. Deux autres solutions peuvent être envisagées : la réduction de la demande en énergie grâce à une plus grande efficacité, en particulier dans les transports, et l'électrification de ce même secteur.

Une variable importante à prendre en compte est celle de l'approvisionnement en gaz naturel. L'énergie nécessaire à la conversion des cultures en carburant, est souvent fournie par le gaz naturel. Il est également un élément important dans la composition des engrais. Une quantité importante d'énergie sous forme de gaz entre potentiellement dans la production de biocarburants. Echanger une dépendance au pétrole pour une autre vis-à-vis du gaz n'est pas nécessairement positif. Il y a là une différence importante entre les États-Unis et l'Europe. Il existe de graves préoccupations en Europe sur la sécurité de l'approvisionnement en gaz naturel. Les marchés internes ne fonctionnent pas bien, la transparence est faible et l'approvisionnement provient de fournisseurs moins dépendants que les consommateurs. Aux

États-Unis, le marché du gaz naturel fonctionne mieux, même si de nouvelles préoccupations pourraient apparaître à l'avenir.

Dans l'ensemble, il est difficile d'évaluer correctement l'impact net des biocarburants, mais on considère généralement qu'une augmentation de la production de biocarburants selon des méthodes de production raisonnable est un point positif pour la sécurité énergétique.

La deuxième justification à la production de biocarburants est le changement climatique, mais pour ce deuxième point, les arguments sont beaucoup plus critiquables. L'utilisation de biocarburants dans le réservoir des voitures produit le même type d'émissions de dioxyde de carbone que celle du pétrole. La différence réside dans le processus de production des biocarburants qui permet d'absorber une partie du dioxyde de carbone contenu dans l'atmosphère. En ajoutant à ces absorptions les émissions provenant du processus de production, le résultat net en termes d'émissions de CO<sub>2</sub> a tendance à être inférieur à celui résultant de l'utilisation d'essence ou de diesel traditionnel.

Pourtant, la question est bien plus compliquée que cela. Le problème réside dans l'endroit utilisé pour cultiver les cultures permettant de produire des biocarburants. Si cet endroit est une terre actuellement riche en carbone stocké dans le sol ou dans les arbres et les plantes qui y sont présents, et que l'on décide d'y cultiver des cultures pour la production de biocarburants, une énorme quantité de gaz à effet de serre peut être libérée dans l'atmosphère par la déforestation et le travail du sol. Dans certains cas, il faut alors compter une très longue période avant que la culture des biocarburants soit rentabilisée d'un point de vue écologique. Le remplacement des tourbières par des cultures destinées à la production de biodiesel en est un exemple. Cette situation se révèle encore plus retorse quand l'impact de l'utilisation des terres est indirect. Les terres utilisées pour produire de la nourriture peuvent être réallouées à la production de carburants, mais la demande de produits alimentaires ne change pas et quelqu'un doit se charger d'y répondre. Cette nourriture peut alors être fournie à partir de terres récemment déboisées ailleurs. Au Brésil, la forêt vierge n'est pas déboisée pour cultiver des biocarburants, mais des terres antérieurement dédiées à l'élevage sont transformées en cultures de biocarburants. Du coup, les éleveurs après avoir vendus leurs terres, s'installent sur des espaces déboisés pour élever leur bétail. Du point de vue écologique, l'impact des biocarburants semble donc également incertain.

La troisième dimension à considérer est celle de la sécurité alimentaire. La sécurité alimentaire signifie un approvisionnement fiable à prix abordable de nourriture à travers le monde. Cela a été un sujet majeur de préoccupation au cours des deux dernières années suite à la hausse vertigineuse du prix des denrées alimentaires. L'impact exact des biocarburants sur la variation du prix des produits alimentaires est très difficile à mesurer, car une multitude de facteurs s'entrecroisent. Pour autant, il existe un large consensus sur le fait que l'expansion massive de la production de biocarburants sans changements dans les politiques publiques de soutien à leur développement aura un impact significatif sur l'approvisionnement alimentaire et les prix des denrées alimentaires. L'impact net des biocarburants sur la sécurité alimentaire est ainsi probablement négatif.

Un point important qui affectera l'avenir des biocarburants est l'évolution technique. Le développement des technologies utilisées dans le processus d'élaboration des biocarburants comme celles ayant trait à leur chaîne d'approvisionnement aura un impact énorme. Les biocarburants existants sont ceux de première génération. L'objectif actuel pour les décideurs politiques est le passage à terme à la deuxième génération de biocarburants, basée sur des matières premières cellulosiques. En principe, ces types de biocarburants peuvent utiliser moins d'énergie. Ils pourraient coûter moins cher et avoir un impact moindre sur l'utilisation des terres. Leur impact sur les marchés de produits alimentaires devrait également être plus



faible. Ils peuvent en effet être fabriqués à partir de déchets plutôt que de produits alimentaires, les pailles de maïs plutôt que le maïs par exemple. Des cultures alternées sur des terres où les cultures traditionnelles sont saisonnières peuvent être développées. Les résidus de bois pourraient également être utilisés comme d'autres matières premières ne faisant pas appel à l'usage de terres agricoles. Les résultats des recherches présentes sont extrêmement difficiles à identifier car un grand nombre de procédés technologiques et de matières premières est actuellement testé.

Concernant les politiques publiques, il existe un consensus sur le fait que l'approche actuelle de promotion des biocarburants, qui se compose essentiellement de subventions à la production ou à la consommation, et d'objectifs quantitatifs de production, est économiquement inefficace. Un budget conséquent est alloué pour peu de résultats. Pourtant, cela ne peut pas être entièrement laissé aux marchés et ceci pour deux raisons. La première est que les marchés ne sont pas aptes à déterminer un prix à la sécurité énergétique, aux impacts climatiques et aux effets sur la sécurité alimentaire. Une réglementation par la fiscalité est nécessaire pour que les marchés reflètent les coûts et avantages des biocarburants. D'autres défaillances de marché peuvent également être identifiées, en particulier des investissements insuffisants dans la recherche et développement C'est clairement le cas dans le développement de la deuxième génération de biocarburants. Les gouvernements doivent intervenir en partenariat avec des acteurs non gouvernementaux pour appuyer le développement de la recherche et la promotion des technologies de la prochaine génération.

En conclusion, il ne s'agit pas de définir une politique s'adressant uniquement aux biocarburants. Il convient également d'évaluer les tensions existantes entre le développement des biocarburants et l'utilisation des terres, tout comme l'impact des biocarburants sur le changement climatique et la sécurité alimentaire. Il s'agit d'une politique multidimensionnelle qui doit trouver des solutions globales. Pour ce qui est de l'utilisation des terres, il est nécessaire de développer des incitations indépendantes de la politique des biocarburants amenant les individus à protéger les terres riches en carbone : la forêt tropicale au Brésil ou les tourbières en Indonésie. Il y a beaucoup d'efforts à faire dans le cadre des négociations internationales et bilatérales sur le climat. L'idée d'une politique mêlant incitations financières et assistance technique pour les pays qui laissent les terres en l'état est en train d'émerger. Fournir une assistance technique doit permettre de contribuer à l'application de lois relatives à la propriété ou encore à aider à éviter les feux de forêt. Cela peut atténuer dans une certaine mesure les pressions résultant de la croissance économique et des biocarburants. Au sujet de l'agriculture, il est nécessaire de d'améliorer la productivité agricole dans le monde entier grâce à de meilleurs processus issus de l'évolution technologique. Il faut également améliorer le fonctionnement des marchés agricoles.

**Ronald Steenblik** a ensuite pris la parole. A l'origine, les biocarburants étaient issus des politiques publiques agricoles. Il s'agissait de créer une demande pour des produits agricoles excédentaires, alors même que les biocarburants n'étaient pas demandés par le secteur des transports. Les justifications de sécurité énergétique et de réduction des émissions de gaz à effets de serre ne sont venues qu'après. Pourtant, il ne faut pas s'attendre à ce que les biocarburants baissent significativement le prix des carburants tant leur poids reste marginal dans la consommation totale. Les prix des biocarburants suivront donc le prix des carburants issus des énergies fossiles.

Le bilan net d'émission produite par le développement des biocarburants demeure difficile à évaluer. Malgré les réserves exprimées, de nouveaux pays lancent des programmes de subventions pour les biocarburants. Ronald Steenblik le regrette fortement.

Les effets sur les marchés agricoles doivent être surveillés, et il convient de dissocier le cas des pays en développement du cas des pays développés. Dans les pays en développement, les consommateurs se nourrissent à partir des matières premières agricoles et consacrent une part significative de leurs revenus à l'alimentation. Dans les pays développés, en prenant le cas des Etats-Unis, seul 20% du prix de la nourriture achetée est formée par le prix des matières premières agricoles.

D'autre part, le commerce international de biocarburants pose un défi majeur à l'organisation mondiale du commerce en raison des normes à définir, mais aussi des forts soutiens publics internes, incompatibles avec certaines règles du commerce international. Ces fortes subventions internes sont potentiellement exponentielles dans les pays où elles sont couplées à la production.

Il faut donc regarder de près le coût d'opportunité des biocarburants en termes de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Ainsi, il est souvent préférable de laisser les terres agricoles abandonnées à la nature plutôt que d'y installer des cultures de biocarburants, non seulement pour qu'elles captent plus de carbone, mais aussi afin de protéger la biodiversité.

## **Débat**

David Harvey, professeur d'économie à l'université de Newcastle, a relevé les perspectives à long terme d'évolution des prix énergétiques et agricoles. Alors que l'amélioration de la productivité agricole est jusqu'à maintenant issue de technologies utilisant des carburants fossiles, est-il cohérent de vouloir utiliser des carburants fossiles pour faire des biocarburants ? D'autant qu'il faudra ces terres pour nourrir une population mondiale croissante.

Michael Levi estime qu'en effet les ressources seront de plus en plus rares dans le futur, il faudra donc être très attentif afin de localiser les secteurs dans lesquels l'intervention publique sera judicieuse. Ronald Steenblik a complété en évoquant l'importance que doit avoir le critère d'efficacité des biocarburants. En effet, la première génération des biocarburants semble souffrir d'un besoin dévorant de biomasse pour la production de carburant, rendant son avantage écologique hasardeux. Le prix payé pour empêcher l'émission d'une tonne de CO<sub>2</sub> en produisant du biodiesel est tellement élevé qu'il rend absurde la subvention publique pour sa production. Il existe des manières plus efficaces de réduction des émissions. Michael Levi a conclu en affirmant que fonder la sélection uniquement sur le prix fait oublier les autres justifications qui peuvent être évoquées pour développer les biocarburants, comme la sécurité énergétique par exemple.

L'assistance a aussi voulu savoir si les récents rapports remettant en cause l'opportunité du développement des biocarburants ont déjà eu un impact sur les politiques publiques des Etats.

Michael Levi estime que, pour l'instant, les études en question sont relativement récentes et n'ont pas influencé les politiques publiques. Pourtant, cela a renforcé le soutien à la recherche et au développement des biocarburants de deuxième génération. Lors de son discours introductif, le nouveau secrétaire d'Etat américain à l'agriculture a longuement et de manière enthousiaste évoqué la seconde génération de biocarburants. Ronald Steenblik estime pour sa part que les études ont eu un certain effet sur les décideurs en Europe, mais regrette que de puissants lobbys publient des études dont le seul objectif est de contredire les études précédentes.

Ann Tutwiler a rappelé le changement dans les discussions autour des biocarburants depuis trois ans. Aux Etats-Unis, il était alors impossible de mettre en doute les bienfaits des biocarburants, alors qu'aujourd'hui ce sont les promoteurs des biocarburants qui sont sur la défensive. Elle évoque aussi les carburants pouvant être issues des déchets comme les graisses de cuisine usagées, constituant une alternative aux biocarburants. Elle ajoute que dans certains cas, comme l'industrie minière, les dégâts causés par l'utilisation de carburants fossiles peuvent être atténués par l'usage de biocarburants. Ainsi, l'utilisation des biocarburants dans le transport serait la manière la moins efficace de l'utiliser, et pourtant les débats portent en majorité sur cette question.

Une question a été posée par le public au sujet des groupes et lobbys soutenant les biocarburants. Qui sont-ils ? Et dans quel but agissent-ils ?

Pour Ronald Steenblik, les biocarburants ont réellement pris un essor avec l'arrivée des inquiétudes sur l'effet de serre. La solution semblait idéale, résolvant d'un coup le besoin d'énergie renouvelable, d'indépendance énergétique, la surproduction agricole et les émissions de gaz à effet de serre. C'est avant tout l'industrie énergétique bénéficiant des biocarburants subventionnés qui a encouragé le développement des biocarburants.

L'assistance a demandé l'avis des intervenants sur l'expérience brésilienne.

Michael Levi considère que la politique de biocarburant brésilienne est totalement cohérente tant que les émissions de CO<sub>2</sub> sont exclues. Les conclusions peuvent se révéler différentes si l'on prend en compte les effets directs et indirects des cultures destinées aux biocarburants sur la déforestation.

### **Session 3 : Agriculture et eau**

La session 3 portant sur le thème Agriculture et eau était présidée par Alexandre Le Vernoy (chercheur, GEM Sciences-Po & Nestlé Waters). Le grand témoin était Bart Schultz (Professeur, programme UNESCO IHE Institut pour l'éducation à l'eau) et les intervenants Bernard Barraqué (Directeur de recherche, Centre National de la Recherche Scientifique - CNRS), Daniel Zimmer (Directeur, Conseil Mondial de l'Eau) et Jacques Pasquier (Paysan, Secrétaire national, Confédération Paysanne).

**Alexandre Le Vernoy** a introduit la session en soulignant que parmi les défis de l'agriculture européenne, l'eau est un enjeu majeur pour toutes nos sociétés et l'on peut se demander si ce défi ne se pose pas à un horizon de temps beaucoup plus court que pour le changement climatique ou l'énergie. Cette intuition découle des constats que l'on peut faire sur l'état de la ressource dans le monde, en s'interrogeant sur une éventuelle augmentation de sa rareté. L'eau est en effet une ressource fondamentale pour nombre de nos activités et pour notre environnement et l'agriculture est de ce point de vue un secteur majeur. Peut-on parler de crise de l'eau ? Quelle importance doit être accordée à l'agriculture irriguée et à l'agriculture pluviale ? Comment les efforts en terme d'amélioration de la productivité agricole et de la productivité de l'eau doivent-ils être orientés ? Quel est l'impact du commerce international sur les ressources en eau ? Et enfin dans le cadre de l'Union Européenne, quelle est ou doit être l'articulation optimale entre la Politique Agricole Commune à venir, et la politique de l'eau mise en place par la Directive cadre sur l'eau de l'UE ?

**Bart Schultz** a commencé sa présentation en rappelant quelques chiffres. Dans les 25 ou 30 prochaines années, la production alimentaire mondiale devra doubler afin de maintenir la sécurité alimentaire mondiale. En effet, la population va atteindre 9 milliards d'habitants, avec une croissance démographique importante dans les pays en développement. En outre, cette croissance démographique va s'accompagner d'une forte urbanisation dans ces pays. Le nombre de mégapoles de plus de 5 millions d'habitants a fortement augmenté depuis les années 1950.

Les systèmes de production agricoles peuvent reposer uniquement sur l'eau de pluie, ou être associé à du drainage ou de l'irrigation. Aujourd'hui la plupart des terres cultivées le sont sans système de gestion de l'eau, soit 1 120 millions d'hectares ; 118 millions d'hectare disposent d'un système de drainage, 214 millions d'un système d'irrigation et 60 millions d'un système d'irrigation et de drainage. Les besoins dépendent des zones climatiques – tempérées humides, arides et semi-arides et tropicales humides – et des conditions locales.

Selon Bart Schultz l'augmentation nécessaire de la production agricole devrait passer par une amélioration et une extension des systèmes d'irrigation et de drainage, associées à une augmentation des capacités de réserves d'eau. Or des problèmes subsistent aujourd'hui en termes de gestion de l'eau avec des pénuries, une utilisation inefficace, des problèmes de drainage ou de salinisation des sols, la pollution par les pesticides et les engrais, le risque d'inondations des zones cultivées ou urbanisées.

Lors du 2<sup>e</sup> Forum Mondial de l'Eau de 2000 à La Haye, les trois axes principaux étaient l'eau pour l'alimentation et le développement rural, l'eau pour les Hommes, et l'eau et la Nature. Ces trois thèmes sont encore valides aujourd'hui et les défis sont de nourrir une population mondiale toujours croissante, améliorer les conditions de vie et l'environnement dans les

zones rurales, de développer et d'utiliser les terres et l'eau de manière durable dans les décennies à venir en particulier dans les pays les moins avancés et les pays émergents.

Les actions que l'on peut mener sont de faire aller de paire irrigation et drainage et protection contre les inondations, d'une part, et sécurité alimentaire, développement rural et conditions de vie, d'autre part. Il faudra augmenter les prélèvements pour l'irrigation de 15 à 20 % et pour cela augmenter les capacités de réserve de 10 à 15 %. La gouvernance, les institutions et l'environnement doivent être améliorés notamment par une plus grande implication des acteurs. Lors du 3<sup>e</sup> et du 4<sup>e</sup> Forum Mondial de l'Eau, on a moins parlé de l'eau pour l'alimentation. Mais dans le prochain Forum à Istanbul en mars 2009, ce thème devrait revenir sur le devant de la scène.

Des orientations peuvent être identifiées en ce qui concerne l'élaboration des futures politiques et normes de conception, de mise en œuvre et de maintenance de ces systèmes. Il s'agit tout d'abord de réaliser une meilleure intégration de tous les aspects de la gestion de l'eau. L'efficacité de l'irrigation doit être améliorée et des économies d'eau à toutes les échelles doivent être obtenues, en parallèle d'une amélioration des aspects institutionnels de la gestion des systèmes d'irrigation et de drainage. Une organisation à l'échelle des bassins versants pour un développement et une gestion intégrés est aussi nécessaire. Enfin, il s'agit de réaliser ces aménagements dans une optique de développement durable en maintenant les impacts négatifs des systèmes d'irrigation et de drainage à un niveau acceptable et en soutenant les effets positifs autant que possible.

Pour Bart Schultz, les trois principaux groupes d'acteurs, qui doivent travailler ensemble pour que ces objectifs soient atteints, sont les gouvernements, responsables de la définition et de l'application des politiques, des législations et des eaux nationales, les agences de bassin, responsables des systèmes de distribution à grande et moyenne échelles, et les agriculteurs responsables des systèmes à l'échelle de la parcelle.

Bart Schultz a ensuite conclu sa présentation en soumettant deux propositions. Premièrement, le monde n'est pas assez averti du besoin d'augmenter la production alimentaire d'ici trente ans et des mesures nécessaires à mettre en œuvre. Deuxièmement, les petits agriculteurs n'ont pas de futur à long terme.

**Daniel Zimmer** a ensuite pris la parole en apportant des éléments complémentaires sur l'eau, sur le modèle alimentaire puis quelques recommandations. Le thème était plutôt ici : pourra-t-on nourrir la population mondiale et comment l'eau peut-elle contribuer à nourrir la population ? Les ressources en eau disponibles sur les continents aujourd'hui sont de 40 mille kilomètres cubes par an et sur ces ressources, on considère qu'il y en a entre 12 et 14 mille km<sup>3</sup> exploitables pour les activités humaines. A l'heure actuelle, on en prélève 3 000 dont 70 % sont prélevés pour l'agriculture irriguée, soit à peu près 2 000 km<sup>3</sup> par an. Daniel Zimmer a souligné à ce propos que, dans les chiffres officiels sur les ressources en eau, on ne parle malheureusement que des quantités d'eau que l'on puise dans les eaux de surface et souterraines et qu'on ne prend pas en compte directement les précipitations utilisées. Si l'on regarde la quantité d'eau nécessaire à notre alimentation, celle-ci s'élève à 7 000 km<sup>3</sup>, dont 2 000 viennent de l'irrigation et 5 000 viennent de l'agriculture pluviale. Ce chiffre est intéressant, d'autant plus que la productivité de l'eau diminue d'autant plus que les rendements des cultures sont faibles, notamment quand ils deviennent inférieurs à 2 tonnes par hectare. On peut estimer que si tous les rendements étaient supérieurs à deux tonnes par hectare dans le monde, on pourrait économiser sur les 7 000 km<sup>3</sup> à peu près 1500 km<sup>3</sup>.

Si on se projette à 2050, où la population aura augmenté de 50 % environ par rapport à aujourd'hui (9 milliards d'habitants au lieu de 6), on considère que l'on aura besoin pour l'alimentation de 10 à 12 mille km<sup>3</sup> d'eau, soit une augmentation de plus de 50 %. Cela s'explique par le fait que la part de l'irrigation ne devrait pas augmenter beaucoup, contrairement aux chiffres présentés par Bart Schultz. Si l'on continue sur la tendance actuelle, les prélèvements pour l'irrigation devraient passer à 2600 km<sup>3</sup> seulement. Donc beaucoup de la production agricole devrait être produite plutôt par une agriculture utilisant peu d'irrigation d'une part, et d'autre part, si les rendements restent faibles, la productivité de l'eau le sera aussi, ce qui démultiplie les besoins d'eau estimés.

Ce défi est important d'autant plus que le système alimentaire mondial est sans doute aujourd'hui complètement à revoir. En effet, on atteint un certain nombre de limites en terme non seulement de production mais également de productivité. Les gains de productivité des années 1960 aux années 2000 ont été importants mais de manière décroissante. Depuis 1998, la consommation mondiale a été systématiquement supérieure à la production mondiale. On voit depuis cette année une augmentation de la sous-nutrition de 40 millions de personnes et, selon la FAO, il devrait y avoir dans les 2-3 ans à venir une augmentation de 100 millions des personnes sous nourries. D'autre part, l'obésité gagne à grande vitesse, avec 300 millions de personnes qui souffrent d'obésité et 1 milliard qui souffrent de surpoids notable. Dans certains pays en développement, en Egypte par exemple, il y a même parfois aujourd'hui coexistence de sous-nutrition et d'obésité au sein d'une même famille.

D'autre part, les pertes de production alimentaire dans le monde sont colossales : une étude récente aux Etats-Unis montre que dans les deux dernières étapes de la commercialisation de détail et de la consommation finale hors ou en foyer, il y a 31 % de la nourriture produite qui se perd. A l'échelle mondiale, dans les pays en voie de développement on perd beaucoup d'aliments dans les premières étapes de la chaîne de production alimentaire : stockage, transport et commerce de gros, et dans les pays développés plutôt dans les dernières. Ainsi, au moins 30 % de la nourriture produite dans le monde est perdue, et si l'on raisonne en terme d'eau contenue, autant d'économies d'eau pourraient être faites si l'on revoyait nos modèles de production et de consommation.

Si l'on observe qui sont les personnes affectées par la sous-nutrition, ce sont avant tout des ruraux pauvres qui souffrent de manière chronique de problèmes de soudure, pendant les deux trois mois où les futures récoltes ne sont pas encore engrangées et les précédentes sont déjà consommées. Cette population varie d'une année à l'autre, soumise aux aléas du climat, et quand surviennent plusieurs années difficiles, elle peut tomber dans la famine et migrer vers les villes, alimentant des populations urbaines très pauvres et elles-mêmes sujettes à des problèmes de sous-nutrition. Ces populations urbaines sont cependant prioritaires pour les politiques car les risques d'émeutes sont alors plus délicats à gérer.

Le problème de la pauvreté et de la petite agriculture mondiale est un problème majeur, et on peut dire qu'elle n'a pas d'avenir, mais ce n'est pas pour cela qu'il ne faut pas s'en préoccuper car ce problème concerne touche une énorme part de la population mondiale qui ne va s'en doute pas diminuer dans les années à venir.

Daniel Zimmer a conclu son intervention en soulignant qu'il faut reconsidérer le système alimentaire mondial de la production jusqu'à la consommation et voir comment être plus efficace, en terme énergétique, comme de consommation en eau et de retrouver une alimentation source de santé, sans les déséquilibres nutritionnels que l'on connaît aujourd'hui.

**Bernard Barraqué** a commencé son intervention en rapportant les commentaires de collègues participant à une étude appelée Agri-Monde, et qui précisent qu'il est dangereux de développer des visions futures à l'échelle globale sans décomposer l'analyse en fonction des spécificités des régions. En particulier, il serait intéressant de soustraire de l'ensemble Afrique et Asie la région « MENA », regroupant le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord qui a des problèmes très spécifiques en terme d'eau et d'agriculture. En effet, dans ces régions, le déficit hydrique fait que quasiment toute l'eau exploitable est utilisée et faire plus de barrage ou de projets ne changera pas grand-chose, à moins, dans des pays riches comme l'Arabie Saoudite de dessaler l'eau de mer pour produire de la nourriture, ce qui est déjà fait, mais probablement peu viable économiquement à l'échelle mondiale.

Ainsi une décomposition de l'analyse aboutirait-elle peut-être à des conclusions un peu différentes.

Puis Bernard Barraqué a précisé qu'il fallait faire une distinction entre la « gestion intégrée » de l'eau et la « gestion multifonctions ». En effet, le concept de gestion intégrée de l'eau est beaucoup utilisé mais souvent dans des sens très différents. Selon lui, il faudrait réduire l'utilisation du terme gestion intégrée aux cas dans lesquels on ne recherche pas à apporter une offre supplémentaire en eau mais plutôt à la réallouer entre les usagers déjà existants, à mieux l'utiliser ou à la conserver. En opposition, le développement des réservoirs multifonctions a toujours été destiné à l'augmentation de l'approvisionnement et de la disponibilité en eau pour toutes sortes d'usages, de telle sorte que les conflits entre les usagers existants soient reportés. Ce modèle, développé à l'origine aux Etats-Unis, en Californie au début du 20<sup>e</sup> siècle ou dans la Vallée du Tennessee, s'est exporté après la seconde guerre mondiale dans les pays en développement et est toujours en vigueur.

Comme l'a dit Bart Schultz, le sujet de l'eau pour l'alimentation a été peu évoqué aux forums mondiaux de Kyoto et de Mexico, et nous en reparlerons certainement à Istanbul cette année. Mais cela s'explique notamment par le fait que dans les deux précédents forums, il a surtout été question de l'accès à l'eau en tant qu'eau potable, et le débat sur la privatisation a éclipsé les autres problématiques. Il faut également se souvenir que pendant quasiment une décennie, l'irrigation et le drainage et les grands systèmes hydrauliques ont moins été soutenus qu'auparavant, en particulier après le rapport de la Commission Internationale sur les grands barrages. Une partie des chercheurs, à laquelle appartient Bernard Barraqué, pense en effet qu'il faut observer de plus près ces grands projets, qui apportent certainement moins de solutions que ce qu'ils prétendent. Mais au sein de la communauté des ingénieurs de l'eau, les projets multifonctions font leur retour. Tout se passe comme si les organisations internationales avaient cessé de financer de grands barrages puisque les Chinois en construisaient et que l'on ne voulait pas les aider, mais maintenant que leur barrage est fini, les financements de barrages pour des projets multifonctions dans d'autres pays reprennent. Selon Bernard Barraqué ces barrages ne changeront pas grand-chose. Un certain nombre de chercheurs pensent que les petits agriculteurs peuvent très bien avoir un futur, mais que cela dépend des choix qui seront faits et des soutiens qui seront accordés. Mais il est clair que dans les 50 années après la Seconde Guerre mondiale, là où de grands schémas hydrauliques ont été implantés et soutenus financièrement par des organisations internationales, leur premier effet a été de concentrer l'agriculture dans de moins en moins de mains, en excluant les agriculteurs les plus pauvres de la production. Si la modernisation de l'agriculture se traduit comme au Maroc ou en Espagne, par la production de cultures commerciales à haute valeur ajoutée à destination uniquement des consommateurs des pays du Nord, en excluant les agriculteurs pauvres, cela n'arrangera pas la situation des plus pauvres dans ces pays. Il y a une sorte d'alliance *de facto* entre les consommateurs de viande et d'aliments sophistiqués des

pays développés et l'élite agricole des pays en développement généralement largement soutenue par des gouvernements non démocratiques.

En conclusion, un des résultats de l'étude Agri-Monde montre qu'un changement de l'agriculture en Europe ne pourra pas résoudre les problèmes alimentaires dans le reste du monde et d'autre part nous avons déjà nos problèmes sur l'eau en Europe, comme le montre par exemple le dernier rapport sur la sécheresse commandité par le Ministère de l'Agriculture et réalisé par des membres de l'INRA et du Cemagref. Si le changement climatique va aggraver les épisodes de sécheresse, nous devrions réellement penser à arrêter de produire autant de maïs dans le sud-ouest de la France, car nous aurons du mal à l'irriguer. D'autant plus que ce maïs est principalement exporté en Espagne pour nourrir l'élevage porcin. Aussi peut-on avoir des effets en chaîne et, en général, ces phénomènes n'ont pas assez été étudiés dans les détails. Bernard Barraqué a terminé son intervention en suggérant que selon lui, il vaudrait mieux ne pas construire davantage de barrages en France, mais plutôt trouver une agriculture plus durable et plus préservatrice la ressource en eau.

**Jacques Pasquier** est agriculteur dans la Vienne en Poitou-Charentes, où le problème de la sécheresse et de la vie des cours d'eau en été se pose. Il faut de l'eau pour faire pousser des plantes, et, oui, l'agriculture a besoin d'eau. Cependant comme l'a dit Daniel Zimmer on oublie souvent l'eau de pluie, et les terres irriguées aussi reçoivent la pluie. Quand on fait des bilans de consommations d'eau on oublie souvent d'intégrer cette eau là. En France, seuls 10 % des terres agricoles sont irriguées et cependant ça porte préjudice à la ressource en eau notamment pendant l'été. Cela pose question quand on entend qu'il faut développer l'irrigation.

Construire des barrages pose souvent plus de problèmes que de solutions comme le montrent les exemples à travers le monde, en Chine, en Inde, aux Etats-Unis, où l'on a pu aboutir à une salinisation par un usage excessif et mal maîtrisé de l'irrigation. Donc la solution technologique de grande envergure n'est sûrement pas la bonne solution. En France, tous les hectares agricoles produisent, y compris les 90 % qui ne sont pas irrigués, donc on peut aussi être productif avec des terres non irriguées. Il y a certes quelques productions pour lesquelles l'irrigation est indispensable : par exemple, dans un souci de qualité et d'aspect des produits pour la production de fruits et légumes, mais aussi de fertilité pour la production de semences. Ces productions sont très réduites en termes de production agricole.

Or l'essentiel de l'irrigation en France concerne le maïs. Et le moment précis où le maïs a besoin de beaucoup d'eau, en juillet – août, c'est justement le moment où l'on n'a pas d'eau en France. Il y a donc une anomalie dans le modèle de développement que l'on a mis en place, qui consiste à irriguer massivement, notamment le maïs dans le sud-ouest, au moment où la ressource est la plus faible. Le maïs est une plante qui n'est ni meilleure ni plus mauvaise qu'une autre et utilise même moins de pesticides que du colza par exemple, mais c'est une plante tropicale, et l'on n'est pas en climat tropical. Mais l'on peut aussi faire du maïs sans irrigation car seulement la moitié des 3 millions d'hectare de maïs sont irrigués.

Non seulement on peut être agriculteur sans irriguer, mais on peut aussi produire du maïs sans irriguer. Simplement, on ne met pas n'importe quelle culture dans n'importe quel champ, cela s'appelle du savoir-faire, des connaissances agronomiques, voire même du savoir-faire de paysan qui connaît ses parcelles, sauf à vouloir, comme dans certaines régions de France, couvrir toute son exploitation de maïs car le maïs est sensé rapporter la meilleure marge à un moment donné... A condition qu'on puisse l'irriguer, et aussi, que l'on reçoive de la PAC une grosse subvention liée à cette irrigation. Le plus étonnant en France est que les cultures



irriguées ont été subventionnées plus fortement que celles qui ne le sont pas. Donc il existe une aberration dans ce dispositif là.

L'irrigation qu'on développerait c'est exactement celle qu'on nous proposait dans les années 1960 avec les engrais chimiques qui allait permettre de nourrir le monde. On nous disait qu'il y a 840 millions de personnes qui souffrent de la faim. Après application de la révolution verte, on a augmenté les volumes de production plus vite que l'augmentation de la population mondiale. Mais fin 2008, on est déjà à 963 millions de mal-nutris. La crise alimentaire qu'on a connue n'a pas vraiment été due à un manque de production agricole. Elle a surtout été due à un manque d'accès des populations les plus pauvres à cette alimentation à cause du prix. En France, les familles consacrent environ 15 % de leur budget à l'alimentation en moyenne (40 % si l'on est au RMI). Mais au Nigeria, c'est 50 % du Produit Intérieur Brut qui est consacré à l'alimentation. Et en Indonésie, c'est 75 % du PIB.

Si on se donne les moyens politiques de produire en favorisant l'accès des populations à l'alimentation on peut nourrir 9 milliards d'habitants en 2050. Il y a aujourd'hui 1,5 milliards d'hectares de terre cultivée. Il y a sur la terre 12 milliards d'hectares. Ces 12 milliards ne sont pas entièrement cultivables bien sûr, il y a des montagnes, des forêts qu'il faut conserver, des déserts... Mais il y a aussi des terres qui ne sont pas entretenues et qui ne sont pas cultivées, notamment parce que l'on a découragé les petits paysans de produire dans certaines régions du monde. Quand on a ouvert le marché mondial de l'agriculture, et que l'on a mis en compétition tous les paysans du monde, certains, les plus petits, se sont vus privés de leur capacité à accéder au marché et à vendre. Mais quand, comme en 2008, l'offre se fait un peu plus rare sur le marché, nous, pays riches, pouvons toujours acheter à manger mais dans certains pays c'est plus compliqué.

Il faut donc se mettre politiquement et à l'échelle mondiale en état que tous les hectares cultivables de la planète soient cultivés, dans une démarche de développement durable. L'eau et l'irrigation sont bien sûr un moyen de conforter et de sécuriser la production agricole, mais pas forcément avec des projets gigantesques. Des systèmes de goutte à goutte implantés localement, de petites cuvettes creusées au pied de plantes pour retenir l'eau et l'empêcher de ruisseler, sont des solutions qui peuvent être mises en place par une agriculture familiale, qui peut produire partout, y compris sur les terres peu productives. Les modèles que l'on voit se développer et qui se développeraient davantage avec de l'irrigation ne peuvent fonctionner que sur des terres très productives. Or, si d'après un rapport de la FAO il y a 4,2 milliards d'hectares cultivables, cela concerne aussi des terres très peu productives qui ne vont pas produire les 2 tonnes à l'hectare.

## **Débat**

Le public a tout d'abord posé une question concernant l'irrégularité des régimes hydriques du fait du changement climatique, et l'impression qu'il y a davantage d'eau de ruissellement par rapport aux eaux qui peuvent s'infiltrer et rejoindre la nappe et donc une alimentation des nappes plus irrégulières. Deuxièmement, il a demandé ce que l'on pouvait faire pour améliorer la captation des eaux de ruissellement.

Aymard de Montigny, agriculteur et ancien directeur de l'interprofession de la pomme de terre, a ajouté quelques éléments. On a fait beaucoup de recherche variétale pendant des années sur des variétés productives sans se préoccuper des besoins en eau. Aujourd'hui des travaux de recherches importants sont menés pour trouver des variétés plus résistantes à la sécheresse, moins exigeantes en eau et aussi des systèmes pour avoir une meilleure efficacité de l'eau dans les cas où l'on utilise l'irrigation. Concernant l'eau de ruissellement qui peut

apparaître comme une solution intéressante pour assurer l'irrigation des cultures, ces eaux sont aussi porteuses de bactéries ou de parasites qui peuvent obérer très largement la production de certaines cultures. Il faut donc se montrer très vigilant à l'égard de solutions qui peuvent être beaucoup moins intéressantes du point de vue sanitaire de la culture. Enfin, il y a des régions du monde où l'on peut produire sans irrigation et l'on doit pouvoir aujourd'hui produire grâce à certaines techniques avec moins d'eau.

Daniel Zimmer a rappelé qu'il était difficile de montrer que les fluctuations que l'on observe par rapport à la moyenne sont bien liées au changement climatique et il faudra sûrement attendre le recul de quelques années. Mais on observe pour l'instant dans le de l'Europe plutôt une augmentation du débit des rivières, dans les pays du sud méditerranéen, il y a aussi des évolutions, soit vers plus de sécheresse soit vers un décalage dans le temps des précipitations. Il y a des altérations mais on en saura sans doute plus sur les effets du changement climatique lorsque l'on aura des données statistiques analysables sur des durées un peu plus longues.

Concernant le ruissellement, pendant des milliers d'années il y a eu des techniques de captage d'eau de pluie dans plusieurs régions du monde, qui ont souvent été éliminées au cours du temps, mais qui sont parfois peu à peu réutilisées pour restaurer les cycles hydrologiques comme par exemple au Rajasthan ou au Niger. Enfin, concernant le développement de plantes qui fonctionnent bien quand elles ont de l'eau, il s'agit en fait d'un modèle qui cherche à faire des plantes qui fonctionnent bien quand elles ont tout ce qu'il faut pour bien fonctionner en terme d'intrant, mais qui ont par contre des difficultés dès qu'il y a moins d'eau, moins d'engrais. En Afrique, beaucoup d'agriculteurs plantent en revanche plusieurs variétés et types de plantes, certaines qui donneront un bon rendement si toutes les conditions sont réunies et d'autres qui assureront un minimum si des problèmes se posent. C'est souvent ainsi que les agriculteurs gèrent le risque dans les pays en développement et on a sans doute oublié les leçons de ces manières de gérer le risque dans les modèles d'amélioration variétale.

Le public a également réagit par rapport à la question de l'avenir des petits agriculteurs.

Bart Schultz a expliqué qu'aux Pays-Bas il fallait 5 hectares à un agriculteur pour vivre au début du 20<sup>e</sup> siècle et à la fin du siècle, il fallait 50 hectares. Les petits agriculteurs ont trois façons de survivre : ou s'agrandir, ou se spécialiser, ou encore être pluriactifs. Ce sont des tendances en cours. En ce qui concerne avec ou sans systèmes d'irrigation, il y a des possibilités d'amélioration. Concernant les grands barrages, malgré le rapport de la commission internationale, de nombreux pays continuent d'investir comme le Brésil, l'Iran, la Chine, et ce sont seulement les bailleurs de fond qui ont été convaincus d'arrêter de financer de tels projets. Concernant le rôle des organisations internationales, celles-ci ont un très petit rôle à jouer dans la gestion de l'eau, où l'essentiel des investissements viennent de sources nationales et seulement 10 % viennent des bailleurs internationaux, et surtout vers les pays les moins avancés.

## Session 4 : Agriculture et sécurité alimentaire

La session 4 portant sur le thème de l'agriculture et des sécurités agricole et alimentaire était présidée par Louis-Pascal Mahé (Professeur émérite, INRA-Agrocampus Rennes). Le grand témoin était Jo Swinnen (Professeur, Directeur du LICOS, Université de Leuven) et les intervenants Laurence Roudart (Professeur associé, AgroParisTech) et Aymard de Montigny (Exploitant agricole membre de la SAF - Société des Agriculteurs de France, ancien directeur, Centre Interprofessionnel de la Pomme de Terre).

**Louis-Pascal Mahé** a introduit la session en rappelant l'ambiguïté du terme « sécurité alimentaire » en français, qui couvre à la fois la sécurité des approvisionnements alimentaires en quantité (*food security*) et la sécurité et la qualité sanitaire des aliments (*food safety*).

Suivant le premier sens du terme, le débat porte sur la légitimité de l'objectif de sécurité alimentaire. En effet, l'argument de la sécurité alimentaire a pu être utilisé pour masquer d'autres objectifs de protection commerciale. Aussi une première question porte sur l'existence ou non d'un accord sur l'objectif politique de sécurité alimentaire. Puis, si l'objectif de sécurité alimentaire est considéré comme légitime, se pose une deuxième question concernant les moyens pour l'atteindre et leur efficacité économique. Est-ce uniquement par l'autosuffisance de la production agricole ou n'existe-t-il pas d'autres moyens ? Enfin, une troisième dimension du problème concerne la relation entre sécurité alimentaire, échanges internationaux et négociations à l'OMC. Lors du dernier accord, il y a eu à la fois refus de prendre en compte la sécurité alimentaire en tant que telle, mais aussi beaucoup de complaisance à l'égard des restrictions à l'exportation de tous les grands exportateurs.

Suivant le deuxième sens, de sécurité sanitaire, on doit se demander ce qui est en cause dans les problèmes de santé liés à l'aliment d'un point de vue économique. On sait qu'il s'agit en particulier de problèmes d'information et de responsabilités. Une deuxième grande question porte sur la relation entre l'Etat et le marché, sur le partage des rôles entre ces deux systèmes d'organisation. Enfin, il y a également une dimension internationale car dès que l'on met en place des normes, il existe toujours un risque d'ériger des barrières motivées par des pensées protectionnistes.

**Jo Swinnen**, en réponse au travail réalisé dans les sessions précédentes, a commencé sa présentation par un rappel des chiffres (Eurostat) concernant l'agriculture de l'Union Européenne (UE) à 15 : plus de 50 % des agriculteurs ont plus de 55 ans, 75 % sont des pluriactifs, 96 % sont des agriculteurs familiaux, 59 % des exploitations couvrent moins de 5 hectares, et 3 % des exploitations cultivent plus de 100 ha. Dans le sud de l'Europe, 75 % des exploitations méditerranéennes cultivent 5 ha ou moins et 75 % des troupeaux bovins au Portugal ont moins de 5 vaches. Aussi l'image que l'on peut avoir d'exploitations agricoles de grande échelle dans le futur ne correspond-elle pas toujours avec la réalité présente des structures. Jo Swinnen a rappelé l'importance des petites exploitations dans la mondialisation des échanges agricoles, dans les pays développés comme les pays en développement (PED).

Jo Swinnen a ensuite articulé sa présentation autour de trois points : la sécurité des approvisionnements alimentaires quantitativement parlant, la sécurité sanitaire des aliments et leur qualité au sens plus large, incluant les qualités organoleptiques, les modes de production (qualité sociale ou environnementale de la production), etc.

La plupart des débats en agriculture jusqu'à aujourd'hui ont porté surtout sur les questions de sécurité alimentaire en quantité, sur les problèmes d'offre et de revenu. Jo Swinnen a donc cherché à connaître l'opinion des citoyens européens à partir de trois sources d'informations empiriques. La première, les enquêtes auprès des consommateurs, cherche à savoir si ceux-ci sont plutôt préoccupés par la quantité ou la qualité, la sécurité sanitaire ou les prix (source Eurobaromètres). Les résultats montrent que les questions de santé et de sûreté sanitaire arrivent en premier dans les préoccupations des consommateurs.

La deuxième, le discours politique et les préoccupations des gouvernements au cours de l'histoire, montre que les problèmes politiques et sociaux liés au manque de nourriture et d'approvisionnement alimentaire ne se sont plus posés depuis les années 1930-1940. Depuis cette époque, plus aucun gouvernement en Europe n'a butté sur des questions de prix ou d'approvisionnement alimentaires. En revanche, des problèmes de sécurité sanitaire se sont posés très récemment, avec un fort impact politique, comme par exemple dans les années 1990 la crise de la vache folle, puis de la fièvre aphteuse et de la dioxine.

La troisième source d'information porte sur la couverture médiatique des questions de sécurité alimentaire. La hausse des prix de l'aliment et de l'énergie en 2007-2008 n'a fait l'objet que d'articles dans les pages intérieures des journaux, tandis que les crises sanitaires des années 1990 ont été portées à la une des journaux.

Une des explications à cela est bien sûr la diminution de la part de l'alimentation dans les budgets des ménages européens. Mais Jo Swinnen rappelle alors la grande hétérogénéité qui existe entre les 27 Etats membres de l'Union aujourd'hui, et notamment la plus grande fragilité vis-à-vis de la sécurité quantitative pour les populations les plus pauvres dans certains pays d'Europe de l'Est. D'autre part, dans les deux dernières réformes de la Politique Agricole Commune (PAC) de 2003 et de 2008, une plus grande attention a été portée à la qualité et la sûreté sanitaire des aliments, bien que la plupart des financements vont encore aujourd'hui aux aspects de quantités, prix et revenus.

Le besoin de sécuriser les approvisionnements alimentaires était la grande préoccupation après la seconde guerre mondiale et se reflète toujours dans objectifs de la PAC. Depuis, la sécurité alimentaire a été une question moins importante à deux exceptions près : la hausse des prix au début des années 1970 et récemment en 2007-2008. Mais à part ces deux moments particuliers, l'attention s'est peu à peu tournée davantage vers les problèmes de demande, ce qui s'est traduit dans l'évolution des définitions officielles de la sécurité alimentaire. Ainsi les solutions ont-elles de plus en plus porté sur la diminution de la pauvreté et des faibles revenus, causes de l'insécurité alimentaire. Aujourd'hui dans l'Union Européenne (UE), afin de lutter contre les problèmes d'insécurité alimentaire, l'attention doit porter surtout sur le maintien d'un niveau de revenu suffisant parmi les plus pauvres.

Du côté de l'offre, un consensus s'est établi sur les principales causes de la hausse récente des prix agricoles. Il s'agit d'une association de plusieurs facteurs : l'augmentation de la demande dans les pays émergents d'Asie (Chine, Inde), des problèmes climatiques, d'éventuelles spéculations, et les biocarburants. Du point de vue des politiques à adopter, il faut séparer les problèmes temporaires des problèmes fondamentaux. Jo Swinnen a alors fait référence aux résultats d'une étude menée par Scott Rozelle et al. (Stanford, 2008). Les prix agricoles déclinent depuis un siècle, d'une part, le pic des prix agricoles des années 2007-2008 reste encore inférieur aux hausses des prix précédentes, d'autre part. Mais lors des pics des prix agricoles des années 1974 et 1995, les prévisions des marchés à terme étaient d'un retour du prix à des niveaux plus bas deux années plus tard, en 1976 et 1997. En revanche, pour le pic des années 2007-début 2008, la prévision des marchés à terme pour 2010 est de prix plus élevés. Ceci indique un changement de la tendance, qui était une baisse continue depuis le

début du 20<sup>ème</sup> siècle. Pour les auteurs, cela indique clairement que nous sommes entrés dans l'ère des biocarburants et que ceux-ci ont radicalement changé les choses.

Puis Jo Swinnen a établi une liste de conséquences sur les politiques à mettre en œuvre. Premièrement, au sujet de la hausse des prix agricoles, il s'agit tout d'abord de supprimer toute subvention à l'égard des biocarburants. D'autre part, si les prix agricoles augmentent de manière durable, il y aura de moins en moins d'argument pour maintenir les soutiens aux agriculteurs. Du côté de la demande en Europe, la hausse des prix qui peut toucher les plus pauvres doit être contrebalancée par une politique d'amélioration des revenus plutôt que de régulation des prix. Et en ce qui concerne la demande dans les autres pays du monde, il s'agit de concentrer les efforts sur la mise en œuvre de politiques de développement efficaces.

Deuxièmement, une autre question est celle de la volatilité accrue des marchés agricoles et comment les agriculteurs peuvent gérer une telle variabilité. Il n'existe pas encore de réponses satisfaisantes de la part des politiques et économistes à ce type d'insécurité. Il y a donc un besoin d'initiatives pour répondre aux problèmes des risques et de l'incertitude des marchés.

Troisièmement, il faudra investir dans la recherche et développement et la technologie pour augmenter la productivité agricole. La plupart des gains de productivité peuvent cependant aujourd'hui venir surtout de PED. En Europe, il faut répondre aux problèmes du changement climatique et envisager une réallocation du budget de la PAC vers la réponse aux questions environnementales et le développement des biotechnologies.

Jo Swinnen a ensuite traité la question de la sûreté sanitaire et de la qualité des aliments. L'UE n'avait pas de politique de sûreté sanitaire des aliments jusqu'aux années 1990 et la responsabilité de la réglementation se situait majoritairement au niveau des Etats membres. Ce sont les crises de la vache folle, de la dioxine et de la fièvre aphteuse qui ont provoqué l'écriture du livre blanc européen sur la sécurité sanitaire des aliments en 1997, puis la réglementation sur la législation alimentaire générale en 2002. Le but de cette régulation est de protéger la santé des consommateurs, tout en prenant en compte les contraintes imposées par le marché unique et par les accords commerciaux internationaux. En termes d'implication pour les politiques, l'approche se fait par un contrôle des risques à toutes les étapes de la chaîne logistique, « de la fourche à la fourchette ». Les politiques mises en œuvre sont récentes (cinq ans) et il s'agit donc surtout de savoir comment les adapter au mieux en fonction des contraintes évoquées.

Enfin, concernant la qualité des aliments autre que sanitaire, il n'existe pas de réelle politique européenne de qualité. Par contre, il existe un certain nombre d'initiatives des Etats membres, comme par exemple le Système de Qualité allemand (QS – *Qualitätssicherung*). Il existe aussi quelques soutiens via le second pilier mais pour des initiatives locales. Enfin, beaucoup de démarches qualité des Etats membres consistent en des partenariats public-privé. Cependant, les démarches qualité, comme QS, se concentrent encore surtout sur les questions de sûreté sanitaire. Les questions qui se posent en terme de politiques à mettre en place sont : quels sont les ajustements à faire sur ces politiques nouvelles, avons-nous besoin d'une politique de qualité des aliments à l'échelle européenne ou convient-il de laisser la responsabilité aux Etats membres, faut-il augmenter (par une réallocation des fonds du second pilier) les financements pour les initiatives locales de qualité des aliments ?

Jo Swinnen a ensuite évoqué le fait qu'aujourd'hui, les normes privées de sécurité sanitaire et de qualité des aliments se développent beaucoup et dépassent souvent les normes publiques (excepté pour la régulation du travail). Il a conclu sa présentation en posant la question récurrente des liens entre normes et entraves au commerce. L'augmentation des normes n'empêche-t-elle pas l'accès au marché pour les agriculteurs les plus pauvres des PED? Il existe plusieurs résultats qui vont à l'encontre de cette hypothèse. Une étude de la Banque

Mondiale a montré que les coûts de conformité aux normes étaient souvent moins élevés que ce que l'on pouvait supposer. D'autre part, on a observé que les normes, généralement considérées comme des barrières au commerce, peuvent aussi être des catalyseurs d'échange, car une fois la mise aux normes du pays effectuée, les coûts de transaction diminuent. De plus, une fois les normes respectées, les gains obtenus par le commerce peuvent être très élevés, y compris pour les plus pauvres. Une question se pose à savoir comment le développement des normes privées va être pris en compte par une organisation comme l'OMC qui organise le commerce international, mais par l'établissement de règles publiques entre les Etats et qui n'a a priori pas d'emprise sur les normes privées.

**Laurence Roudart** a tout d'abord souligné que la communication de Jo Swinnen parvient à condenser les sujets de la sécurité alimentaire qui constituent chacun un monde en soi : sécurité des approvisionnements, qualité, et sécurité sanitaire des aliments. Laurence Roudart travaille quant à elle plus particulièrement sur les questions de développement agricole et de sécurité des approvisionnements alimentaires dans les PED. C'est donc avec cette approche qu'elle a commenté la présentation de Jo Swinnen en détaillant cinq points.

Le premier point concerne la sous-alimentation et la malnutrition dans l'UE. Il continue d'y avoir dans l'UE des personnes pauvres sous-alimentées et malnutries dont le nombre a augmenté avec l'élargissement. Aujourd'hui en Europe il n'existe pas de politique alimentaire à proprement parler. Il existe des politiques nationales de soutien des revenus qui ont notamment pour objectif de soutenir le pouvoir d'achat alimentaire des consommateurs pauvres. Mais il n'y a pas de politique alimentaire européenne de la dimension par exemple de celle des Etats-Unis, avec le programme des coupons alimentaires (*food stamps*), qui vise à la fois à offrir des débouchés aux produits agricoles américains et à soutenir le pouvoir d'achat alimentaire des consommateurs pauvres. Laurence Roudart a souligné le fait que Jo Swinnen semble privilégier l'extension des politiques de soutien au revenu mais n'aborde pas l'éventualité d'une politique alimentaire en Europe. Laurence Roudart a alors posé la question de savoir si les intervenants avaient eu l'occasion d'évaluer cette possibilité, et si oui, quels étaient leurs arguments en faveur ou en défaveur d'une telle politique européenne alimentaire.

Le deuxième point concerne les intérêts des producteurs et des consommateurs. Comme Jo Swinnen l'a rappelé, la PAC a été à ses débuts surtout pensée en fonction des intérêts des producteurs et moins en fonction de ceux des consommateurs ou des contribuables. Mais ces catégories que l'on a l'habitude d'utiliser, consommateurs, producteurs, contribuables, ne sont pas des catégories étanches. Les producteurs agricoles sont aussi consommateurs et contribuables, les consommateurs sont contribuables, etc. De plus, ces catégories ne sont pas du tout homogènes. Si l'on pense à la manière dont la PAC a été appliquée en France dans la seconde moitié du 20<sup>e</sup> siècle, elle a surtout cherché à favoriser les gains de productivité chez les agriculteurs les mieux situés et les mieux équipés, tandis que la majorité des exploitations agricoles ont disparues. Ainsi les intérêts au sein de chaque catégorie peuvent être divergents et la PAC peut avoir des positions contradictoires par rapport à eux.

A l'inverse, il peut y avoir globalement des intérêts convergents entre producteurs et consommateurs. En favorisant des gains de productivité du travail très important en agriculture, la PAC a énormément œuvré en faveur des consommateurs. Les prix agricoles réels ont beaucoup baissé et cela contribue largement à expliquer la faiblesse des budgets alimentaires dans les budgets des ménages. Et comme Jo Swinnen l'a souligné, il n'y a pas eu en Europe depuis les années 1950 de manifestation des consommateurs pour des problèmes de prix ou de quantité, ce qui montre que leurs intérêts ont été assez bien servis, tout en servant ceux des producteurs.

Le troisième point concerne l'élargissement du concept de sécurité alimentaire. Cet élargissement s'est fait en opposition aux politiques d'autosuffisance alimentaire. Jusqu'aux années 1970, les gouvernements des PED ayant accédé à l'indépendance avaient pour objectif politique d'atteindre l'autosuffisance alimentaire, c'est-à-dire de produire au sein des frontières l'alimentation nécessaire à la population, garantissant au moins la ration alimentaire de base. Le concept de sécurité alimentaire, en déplaçant l'attention depuis la production nationale vers l'accès des consommateurs à l'alimentation, a émergé en réaction à ces politiques d'autosuffisance. D'autre part, on mettait aussi en valeur l'idée que la demande pouvait certes être couverte par la production nationale mais aussi par les importations et éventuellement par l'aide alimentaire. Ceci est à mettre en relation avec le retour sur le devant de la scène de la théorie des avantages comparatifs au cours des années 1970.

Beaucoup de gens aujourd'hui insistent sur le fait que le problème de la sécurité alimentaire est avant tout un problème de pauvreté et d'insuffisance de la demande solvable. Cependant il y a là aussi un effet de balancier : pendant longtemps on a focalisé l'attention sur la production, en délaissant un peu les questions d'accès, tandis qu'aujourd'hui on pense surtout à la demande, en délaissant la production. A l'échelle du monde, la production agricole ne suffit pas pour couvrir correctement les besoins alimentaires de l'humanité. Elle suffit en théorie pour couvrir les besoins caloriques, mais ne suffit pas en quantité pour nourrir correctement les humains, avec une ration équilibrée, y compris en vitamine, en minéraux et en acides aminés essentiels. Donc il continue à l'échelle du monde d'y avoir une insuffisance de la production, contrairement à ce que l'on peut lire ici ou là.

De plus, la plupart des gens qui ont faim dans le monde sont des agriculteurs. Il y a des centaines de millions d'agriculteurs dans le monde qui ont faim, et pour eux, il est clair que le problème de consommation est intimement lié à un problème de production. Là encore, les intérêts des producteurs et des consommateurs ne sont pas divergents. Certains micro-économistes ont fait des modèles de ménages agricoles dans les PED, en ne distinguant pas les producteurs des consommateurs, mais en essayant d'intégrer les calculs de fonction de profit et de demande en différents biens. Les résultats montrent que, dans de nombreuses régions, s'il y a une hausse de prix des produits agricoles, l'effet le gain pour le producteur l'emporte sur la perte du consommateur, et cela se traduit bien chez les producteurs par une augmentation de la consommation alimentaire. Dans bien des cas, une augmentation des prix agricoles n'est pas défavorable à la majorité des personnes qui ont faim dans le monde c'est à dire aux agriculteurs pauvres.

Le quatrième point porte sur les raisons de la hausse des prix alimentaires en 2007-2008. Plusieurs auteurs ont des doutes au sujet du rôle de l'augmentation de la demande dans les pays émergents car cette évolution est un phénomène massif depuis des dizaines d'années. Il y a une augmentation continue depuis les années 1960, à la fois pour des raisons démographiques et pour des raisons de changement des habitudes alimentaires. C'est au milieu des années 1990 que la consommation de viande dans les PED est passée devant celle des pays développés (en consommation globale et non pas par tête). Plusieurs auteurs de l'IFPRI (*International Food Policy Research Institute*) parlaient de « révolution de la viande » dans les PED, alors que les prix agricoles étaient à un niveau historiquement bas. Ainsi pendant longtemps ont coexisté une hausse continue de la consommation des pays émergents et une baisse des prix agricoles à l'international et dans beaucoup de régions. Un des facteurs expliquant la flambée récente des prix agricoles (qui pourrait recommencer à partir de l'année prochaine selon la FAO, l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture) est la faiblesse des investissements en agriculture pendant plus de deux décennies, du fait des faibles prix agricoles, qui fait qu'à partir des années 2000, la production

est devenue moins importante que la demande mondiale. On a alors puisé dans les stocks et on est arrivé à un niveau très bas des stocks juste avant la flambée des prix.

Enfin, comme cinquième point, Laurence Roudart a demandé à Jo Swinnen ce que la PAC devrait faire pour ne pas nuire à la sécurité alimentaire dans les PED et même pour la promouvoir.

**Aymard de Montigny** a souligné que pendant une trentaine d'années il a été à la direction de l'interprofession française de la pomme de terre, quatrième produit de l'alimentation mondiale comme l'a rappelé l'Année mondiale de la pomme de terre organisée par la FAO en 2008. Or la pomme de terre est le seul produit qui n'avait pas d'Organisation Commune de Marché en Europe et il a donc été confronté aux problèmes d'interface avec cahiers des charges, normes et exportations (la France est le premier exportateur de pomme de terre aujourd'hui). Aymard de Montigny a donc expliqué qu'il allait surtout parler lui de sécurité sanitaire et de qualité des produits, avec la mise en place de cahiers des charges et de codes de bonnes pratiques.

Les cahiers des charges se sont développés dans les années 1995 et on en dénombre aujourd'hui plus de 500 en Europe. Ils ont des volets très divers, parlant souvent de qualité, parfois d'économie, d'environnement, de social, et quelques fois, pour les plus complets, conjuguent les trois piliers du développement durable. Selon Aymard de Montigny, il serait utopique de vouloir diminuer le nombre de cahiers de charges car ils sont tous légitimes tandis que leur nombre n'ira qu'en augmentant. D'autre part, comme l'a souligné Jo Swinnen, il y a très peu d'initiatives publiques. La France a défini des signes de qualité mais qui ne concernent qu'une toute petite partie de la commercialisation des produits agroalimentaires. Il y a eu la démarche d'agriculture raisonnée en France, il y a eu QS en Allemagne, Vegaplan en Belgique, Vavi aux Pays-Bas, NFU Protocole en Grande-Bretagne, etc. Tous ces pays ont développé des cahiers des charges visant principalement non pas les produits domestiques mais les produits de pays voisins. Or la production domestique est essentiellement destinée au marché intérieur car même en Europe les échanges entre pays ne sont pas si nombreux que ça.

Suite à la crise de la vache folle pour la viande et à la dénonciation des résidus de pesticides pour les fruits et légumes, il y a eu une surenchère des cahiers des charges. Notamment les cahiers des charges privés se sont développés, avec de plus en plus de points à respecter (le plus connu d'entre eux est Global GAP). Mais les exigences sont disproportionnées avec les capacités des entreprises familiales. Comme l'a rappelé Jo Swinnen, la majorité de l'agriculture du monde est constituée d'entreprises familiales. Ces exigences croissantes entraînent *de facto* des limitations d'accès aux marchés pour les petits agriculteurs. Donc pour 96 % d'entreprises familiales, ces cahiers des charges sont démesurés par rapport à l'activité de leur exploitation.

Les exigences sont davantage administratives et du ressort de la traçabilité plutôt que de l'action effective en faveur de la qualité et de l'hygiène du produit. Or, avec la traçabilité, on engendre des bases de données privées énormes, sur lesquelles il y a peu de contrôle concernant la liberté d'accès aux informations. Ces informations relatives à la traçabilité sont retransmises par obligation et abus de position dominante à l'aval, qui peut trier ses fournisseurs en fonctions du prix, du nombre de traitements faits, en détournant les données relatives à la traçabilité pour d'autres usages.

En outre, les exploitations agricoles sont confrontées à un nombre croissant d'audits entraînant un coût qui se répercute sur le produit, car ces audits sont payés par l'agriculteur lui-même ou par sa structure collective. De plus, les exigences deviennent souvent



incompatibles lorsqu'elles se cumulent. Par exemple, il est interdit de pulvériser quand la vitesse du vent est trop élevée. Dans les zones maritimes, on peut alors se retrouver à devoir traiter sur un temps très court ce qui induit des horaires de travail qui excèdent largement le seuil autorisé. Les contraintes cumulées font que l'action est impossible et que l'agriculteur se retrouve forcément en infraction.

Afin d'améliorer cette situation, la PAC pourrait donc instaurer des mécanismes de reconnaissances mutuelles, de *benchmarking*, pour les échanges entre pays de l'UE. Le *benchmarking* avec des cahiers des charges privés est aujourd'hui complètement dirigé par la grande distribution. Il a des coûts colossaux pour la profession et ne garantit pas au producteur une reconnaissance par une certification du produit. Aussi, sans vouloir limiter les cahiers des charges légitimes, il faudrait pouvoir différencier les entreprises de très grande taille et les exploitations agricoles familiales, et avoir des exigences raisonnables, qui n'éliminent pas les producteurs du marché. Quand l'offre dépasse la demande, on exige des cahiers des charges, mais quand l'offre est insuffisante, on les oublie aisément.

Aymard De Montigny a conclu son intervention en remarquant qu'il serait bon d'établir des cahiers des charges pour l'aval et la grande distribution, car souvent les problèmes de qualité apparaissent lors de la mise en marché, du stockage en magasin. Les cahiers des charges doivent porter sur toute la chaîne et aller jusqu'au consommateur. Il faudrait donc utiliser désormais une approche « de la fourchette à la fourche », imposant de bonnes pratiques à ceux qui mettent en marché, puis à l'amont agricole qui a déjà fait beaucoup d'efforts en la matière.

## Débat

Le président de séance a d'abord donné la parole à Jo Swinnen afin qu'il commence le débat par une réponse aux autres intervenants. Jo Swinnen a confirmé la validité et l'importance de la remarque de Laurence Roudart sur le besoin d'une vue plus nuancée de la dichotomie consommateur/producteur, en particulier pour les PED. Un modèle plus cohérent en termes d'effet des prix agricoles élevés ou bas est nécessaire ainsi qu'une meilleure modélisation du fait qu'au sein de chaque pays, des groupes sont touchés de manière différente. D'autre part, il convient d'adopter une approche plus dynamique. Les familles et les pays importateurs nets ont été touchés par la flambée des prix agricoles mais ceci est une constatation statique. Il est probable qu'avec de meilleurs prix agricoles ces familles vont pouvoir investir et devenir des exportateurs nets alimentaires.

Concernant le rôle de la PAC, Jo Swinnen pense que l'on doit maintenir le découplage car le commerce peut jouer un certain rôle de stabilisation des prix agricoles internationaux à condition de ne pas bloquer les exportations dès que les prix augmentent ou d'augmenter les importations quand les prix baissent, car dans ce cas, on exporte l'instabilité. La question de la stabilité des marchés agricoles est une problématique qui demeure fondamentale pour l'ensemble du monde.

Louis-Pascal Mahé a ensuite, en réaction à l'intervention de Aymard de Montigny, demandé à Jo Swinnen ce qu'il pensait notamment du risque de récupération de pouvoir de marché par ceux qui sont déjà très puissants dans la filière et du danger que cela peut représenter pour les labels privés qui ont par ailleurs d'autres vertus. Jo Swinnen a répondu qu'il n'avait pas mené d'étude en Europe occidentale mais plutôt dans les PED. Des études menées au Sénégal ont donné des résultats plutôt paradoxaux et contre intuitifs. De grandes compagnies de distribution contactent directement des exportateurs afin que les agriculteurs respectent les exigences de la grande distribution. Mais pour cela, les compagnies sont obligées de faire des investissements importants de formation et de transmission auprès des agriculteurs. En réalité,

une fois cet effort fait, et au vu de la difficulté à mettre en place de tels contrats de qualité, les agriculteurs formés obtiennent une rémunération conséquente. Par contre, Jo Swinnen a précisé qu'il ne savait pas dans quelle mesure ces résultats peuvent s'appliquer à l'UE, car il est vrai que, lorsque l'offre est suffisante, le pouvoir de négociations des producteurs diminue beaucoup.

Puis Louis-Pascal Mahé a donné la parole à la salle.

Un membre du public a demandé un éclairage sur ce qu'il se passe aujourd'hui en Afrique Sub-saharienne et si la production peut augmenter de façon significative dans les années qui viennent, d'une part compte tenu des grands projets industriels financés par des capitaux étrangers qui installent des plantations, et d'autre part compte tenu de l'agriculture familiale, qui a longtemps souffert du bas prix des céréales. Enfin, l'augmentation des prix agricoles profite-t-elle déjà aux agriculteurs familiaux de cette région et permet-elle un développement de la production ?

Une autre personne a demandé, concernant la mise en place d'une politique alimentaire comme celle des *food stamps* aux Etats-Unis, si une augmentation considérable du budget de l'UE était concevable. Puis, elle a demandé quel était le point de vue des intervenants sur la diminution progressive des aides aux plus grandes exploitations qui selon elle pourrait être plus importante. Enfin, au sujet de la volatilité des marchés agricoles, elle a demandé quel commentaire les intervenants pouvait faire sur le fait que l'Europe s'est dépourvue au cours des réformes successives de tout système de protection des agriculteurs face à la volatilité des marchés à la différence des *deficiency payments* qui existent aux Etats-Unis

Ann Tutwiler a souligné que dans de nombreux PED le dysfonctionnement des marchés empêche souvent les producteurs de percevoir le prix prévalant sur le marché mondial. Elle a également remercié Laurence Roudart d'avoir parlé de la diminution des investissements dans le secteur agricole et lui a demandé si elle avait pu trouver des données statistiques concrètes concernant ce point.

Jo Swinnen a répondu que selon lui le problème de la sécurité alimentaire en Europe doit être résolu uniquement par les politiques sociales générales, de soutien au revenu du consommateur, non par la politique agricole ou par une politique alimentaire, et certainement pas financées par le budget européen. Concernant la dégressivité des aides, selon Jo Swinnen, le Royaume-Uni n'a pas été très cohérent en réclamant une réforme profonde de la PAC, mais en rejetant ensuite la proposition de réduire plus fortement les subventions aux grandes exploitations. Enfin concernant la comparaison entre les Etats-Unis et l'Europe, les Etats-Unis ont mené une politique plus cohérente de déconnection des marchés jusqu'en 1996 puis ils sont revenus en arrière. Cependant l'UE subventionne en moyenne deux fois plus en valeur que les Etats-Unis. Il convient toutefois de nuancer selon les produits car pour le lait et le sucre par exemple, les niveaux de subvention sont globalement les mêmes.

Concernant les PED, Jo Swinnen confirme qu'une vraie politique de développement est nécessaire avec des investissements dans les infrastructures et les institutions. Au sujet de l'opposition entre grandes compagnies et agriculture familiale, Jo Swinnen a rapporté les résultats d'une étude menée au Sénégal, auprès de producteurs de légumes près de Dakar. Le nombre d'exploitations agricoles travaillant avec des contrats à diminuer mais le nombre d'employés sur les grandes exploitations augmente. En effet, dans les années 2000, il y a eu un grand changement structurel avec l'apparition des normes européennes. Or ces normes étaient difficiles à respecter pour de petites exploitations. Les agriculteurs qui travaillaient sous contrats travaillent aujourd'hui davantage comme main d'œuvre sur les grandes exploitations. Les agriculteurs en dehors de la chaîne, qui ne bénéficient pas de contrat, vivent tous en dessous du seuil de pauvreté. Ceux qui disposent d'un contrat ont un revenu supérieur

de 300% à celui des premiers. Enfin ceux qui travaillent comme employés sur une grande exploitation n'ont pas de un revenu aussi élevé que ceux travaillant sous contrat sur leur propre exploitation mais ont tout de même un revenu deux fois plus élevé que les agriculteurs en dehors de la chaîne ; ils bénéficient donc également du système.

Laurence Roudart a ensuite répondu à la question des coupons alimentaires. Elle constate qu'il y a beaucoup de personnes en Europe sous-alimentées et malnutries. Les politiques de soutiens au revenu ne suffisent apparemment pas à régler ce problème. Laurence Roudart suggère donc de lancer des études sur l'opportunité de mener une politique alimentaire. Concernant les statistiques des investissements agricoles, on manque de statistiques agricoles à l'échelle mondiale et ceci est à mettre en relation avec les structures de production. La majorité des agriculteurs des PED sont des agriculteurs familiaux qui ne sont pas forcément recensés dans leur pays. Peu d'informations sont donc disponibles sur leurs investissements et autres caractéristiques économiques. Néanmoins le dernier rapport de la Banque Mondiale sur le Développement dans le monde a mis en valeur des statistiques importantes sur les investissements agricoles : par exemple, en Afrique Sub-saharienne, depuis plusieurs années, seuls 4 % des budgets publics ont été consacrés à l'agriculture, un secteur regroupant 70 à 80 % de la population ; d'autre part on a pu constater la faiblesse des budgets de l'Aide Publique au Développement (APD) consacrés à l'agriculture et à la sécurité alimentaire (3-4 %). Suite à la crise de 2008, il y a d'ailleurs eu un appel de la communauté internationale à augmenter la part de l'Aide Publique au Développement dévolue à l'agriculture, devant passer de 3-4 % à 10 % en cinq ans.

La production agricole en Afrique Sub-saharienne, contrairement à un certain discours misérabiliste, a augmenté au cours des dernières décennies. Il existe un vrai dynamisme des producteurs dans cette région. Il est intéressant cependant d'examiner l'origine de ces gains de production en comparaison aux autres régions du monde. D'après les statistiques de la FAO, entre les années 1960 et 1990, les gains de production agricole dans le monde sont le résultat à 70% de l'augmentation des rendements, à 20 % de l'accroissement des superficies et à 10 % de l'augmentation du nombre de récolte sur la même superficie. Or en Afrique, ces proportions sont inversées car sur la même période, l'accroissement de la production est essentiellement dû à l'augmentation des surfaces cultivées et marginalement à l'augmentation des rendements. Malgré cela, il reste aujourd'hui en Afrique une grande quantité de terres potentiellement cultivables, d'après une étude de l'IASA sur les disponibilités en terres cultivables à l'échelle mondiale. En Afrique, il y a donc encore des marges de progrès aussi bien en terme d'extension des surfaces cultivées que d'augmentation des rendements aujourd'hui à des niveaux très bas (1 tonne / hectare).

Pour la question de l'opposition entre grandes exploitations et exploitations familiales, la situation africaine actuelle fait écho à l'expérience sud-américaine suite au pic des prix agricoles dans les années 1970. En réaction à ce choc, il y a eu des investissements importants réalisés sur de grands domaines agricoles à salariés, plutôt extensifs jusque là, afin de moderniser et d'orienter les structures de production vers les grandes cultures. Cette expérience sud-américaine a eu un effet positif en termes de compétitivité. Elle s'est toutefois effectuée dans un environnement climatique tempéré bien différent des conditions de production en Afrique Sub-saharienne, conditions difficiles qui peuvent faire douter de la rentabilité de grandes exploitations.

Enfin, concernant les prix agricoles en Afrique, la transmission internationale des prix aux différentes régions africaines est extrêmement complexe, la répercussion des prix étant très nette dans certaines zones et absente dans d'autres.

## Session 5 : PAC et ajustements structurels

La session 5 portant sur la Politique Agricole Commune (PAC) et les ajustements structurels était présidée par Pierre Boulanger (chargé de recherches, GEM Sciences-Po). Le grand témoin était Catherine Moreddu (Economiste principale, Direction de l'alimentation, de l'agriculture et des pêcheries, Organisation de Développement et de Coopération Economiques - OCDE) et les intervenants Jean-Pierre Butault (Directeur de recherches, Institut National de la Recherche Agronomique - INRA) et Bruno Ledru (Exploitant agricole, vice-président, syndicat Jeunes Agriculteurs).

**Pierre Boulanger** a introduit la session en précisant que le ciblage des ajustements structurels du secteur agricole est aujourd'hui une exigence. Cette exigence n'est pas nouvelle : dès 1968 le plan Mansholt préconisait des ajustements structurels drastiques. La traduction politique de ce plan a été plus que marginale. Si bien que malgré la réorientation progressive vers le marché des instruments de la PAC lors des réformes de 1992 et 2003 ainsi que l'institutionnalisation des mesures de développement rural du deuxième pilier avec la réforme de 1999 qui ont eu un effet positif sur l'efficacité de la PAC, on peut encore se poser aujourd'hui la question de la pertinence des instruments face aux ajustements structurels.

**Catherine Moreddu** a tout d'abord rappelé que le soutien au producteur en pourcentage des recettes est environ de 15 % au Etats-Unis et de 30 % dans l'Union Européenne (UE). La présentation s'organisait en six points.

Parmi les forces économiques qui agissent sur l'agriculture, il y a des forces tendanciennes comme l'augmentation de la productivité, notamment de la productivité du travail, qui conduit à une réduction de la main d'œuvre dans le secteur. Puis on peut noter des tendances au renforcement des réglementations et éventuellement à l'augmentation de la variabilité des marchés. Le changement climatique va exercer des contraintes sur le secteur par exemple. Mais il y a aussi des changements de « crise » lié aux crises sanitaires ou des changements ponctuels de réformes de politiques. En effet le secteur est caractérisé dans la plupart des pays par une forte intervention publique : les politiques agricoles, mais aussi les réglementations en matière d'environnement, de bien-être des animaux, et de sécurité des aliments.

Comment le secteur s'adapte-t-il ? Face au changement, les agriculteurs montrent une grande capacité d'adaptation, qui est souvent sous-estimée par les pouvoirs publics. Par exemple, du fait du progrès technologique et de l'augmentation de la productivité on observe une tendance à la diminution de la main d'œuvre. Or comme la surface cultivée reste relativement stable, malgré une petite diminution mais bien inférieure à celle de la main d'œuvre, on constate une augmentation de la taille des exploitations. Par exemple en France en 10 ans, la surface moyenne des exploitations individuelles a augmenté de 12 ha, passant de 38 à 50 ha. On constate la même tendance dans la plupart des pays européens. On voit moins ce phénomène par contre dans d'autres pays de l'OCDE qui ont de fortes régulations sur le marché des terres comme le Japon ou la Corée.

On observe aussi une grande diversification des structures. On a pu parler de bipolarisation avec d'un côté de grandes exploitations commerciales et de l'autre des exploitations plus petites mais diversifiées, spécialisées dans des niches de qualité ou encore tournée vers la pluriactivité. Il existe aussi un certain nombre d'exploitations dites « de mode de vie » qui n'ont pas un but commercial.

Cela a une grande importance pour le ciblage du soutien. Va-t-on soutenir à l'identique des grandes et petites exploitations qui ont des finalités différentes ? Cela a de grandes implications pour la distribution du soutien. Quand le soutien des prix a été mis en place dans les années 1960, les exploitations étaient relativement homogènes. Mais du fait de la diversification des structures, on observe de grandes inégalités dans la distribution actuelle des soutiens.

Au regard des statistiques, le problème est que les petites exploitations diversifiées sont difficiles à observer, car elles sortent du champ des enquêtes en Europe (contrairement aux Etats-Unis qui ont mis en place une typologie les incluant).

Pourquoi les pays interviennent-ils ? Pour des raisons d'efficacité économique, d'une part, et pour des raisons d'équité, d'autre part. En ce qui concerne l'efficacité économique, des défaillances dans les marchés des facteurs font que l'ajustement, c'est-à-dire l'allocation optimale des facteurs productions, ne se fait pas comme elle le devrait. Au court ou moyen terme, si les coûts de l'ajustement dépassent les avantages, on peut vouloir intervenir pour compenser les perdants. Concernant l'équité, il s'agit de savoir si l'on doit indemniser les perdants en cas de réforme, perdants en termes de revenu mais aussi de patrimoine. La société accepte-t-elle l'accroissement des inégalités ? Dans ce cas, cela dépend beaucoup de ce que la société attend des pouvoirs publics et quelles fonctions elle leurs reconnaît.

L'attitude des pays est diverse. En ce qui concerne l'ajustement tendanciel, certains pays pensent que le marché est le mieux à même de déterminer quelle est la répartition optimale des ressources. Il convient alors de laisser cet ajustement s'exercer pour obtenir un secteur viable à long terme. D'autres pays freinent cet ajustement, dont la France, pour des raisons sociales mais aussi politiques.

Face à l'ajustement résultant des réformes, les solutions adoptées par les pouvoirs publics sont aussi très variées : aides permanentes et « paiements de compensation », politiques ciblées sur les perdants avec des aides transitoires dans l'objectif d'un ajustement transitoire, aides à l'investissement, aides au revenu, etc. Les aides à l'investissement visent à augmenter la productivité ou à encourager la diversification dans d'autres activités agricole ou dans d'autres secteurs, sur l'exploitation mais aussi en dehors. Il existe aussi les aides à l'entrée ou à la sortie, avec les aides en capital à l'installation, les aides à la préretraite et à la reconversion. Il peut exister aussi des indemnisations par exemple suite à une suppression des quotas. De nombreuses aides à la formation et au conseil peuvent accompagner une exploitation en difficulté, en évaluant si le problème est transitoire, nécessite une aide temporaire et si l'exploitation pourra s'adapter et devenir viable, ou si la meilleure solution est la sortie du secteur. Tout un volet d'intervention consiste en la fourniture d'infrastructures, d'aides à la commercialisation.

Dans l'UE, toutes ces aides sont encadrées par le règlement du développement rural, en particulier par l'axe I concernant les aides à l'investissement et à l'entrée/sortie mais aussi par l'axe III concernant la diversification. On constate aujourd'hui, particulièrement dans l'UE, que les aides sont permanentes ce qui n'incite pas forcément les agriculteurs à s'ajuster dans l'immédiat.

L'OCDE évalue les politiques agricoles en fonction de leur capacité à atteindre les objectifs annoncés avec une efficacité maximale, au moindre coût et en minimisant les effets de distorsion sur les échanges. Ses principes de mise en œuvre de telles politiques sont la transparence en termes d'objectifs, de coûts et avantages et d'identification des gagnants et des perdants; le ciblage vers des objectifs précis; le découplage entre le soutien et la production; l'adaptation des efforts aux résultats recherchés; la flexibilité; et l'équité.

Les recommandations spécifiques aux mesures d'ajustement sont qu'elles devraient notamment laisser s'exprimer la capacité d'ajustement des acteurs, qui est parfois freinée par les réglementations et institutions en place. Par exemple, concernant le marché du foncier, il y a des réglementations inutiles comme par exemple les SAFER qui dans certaines régions empêchent toute augmentation de taille alors que l'on souhaite des exploitations plus grandes parce qu'elles sont plus viables.

Les mesures d'ajustement doivent aussi être irréversibles et limitées dans le temps, cohérentes et intégrées, notamment aux dispositifs déjà en place, et comporter un volet explicite concernant la cessation d'activité, et prévoir des formations destinées à faciliter la reconversion. Comme d'autres, ces études soulignent l'importance des évaluations *ex ante* qui permettent d'anticiper des problèmes éventuels d'ajustement, ainsi que celle du suivi et de l'évaluation des politiques en place, dont les enseignements permettent d'améliorer les dispositifs.

**Jean-Pierre Butault** a commenté les points suivants : l'importance du contexte, les problèmes d'évaluation des politiques de structure, les problèmes de structures optimales, et enfin les problèmes de soutien et inégalités.

Tout d'abord, les recommandations de portée générale sont utiles mais il est important de prendre systématiquement en compte le contexte de chaque pays. Le pays qui a eu l'ajustement structurel le plus rapide a été la Corée, qui avait une politique très protectionniste. On voit que l'ajustement structurel n'est pas forcément contradictoire avec le protectionnisme, et de manière générale qu'il ne faut pas faire de raisonnements rapides. Prendre le contexte en compte consiste à voir les différences entre pays. Le problème laitier n'est plus un problème social aujourd'hui en France mais il peut l'être en Pologne. En France il y avait 600 000 producteurs de lait et 300 000 chômeurs dans les années 1970 et à l'heure actuelle, il y a moins de 100 000 producteurs de lait et la situation du chômage est aussi différente. Il faut prendre en compte les évolutions dans le temps.

En outre, il faut noter que la PAC a permis un ajustement structurel en douceur, sur trente ans, pour le lait par exemple, que n'ont pas connu d'autres secteurs.

Concernant l'évaluation des mesures d'ajustement structurelles, comme par exemples les aides à la modernisation, elle n'est pas facile car il y a des aspects contradictoires. Au sujet des plans de modernisation par exemple, dont le principe est d'aider les exploitations susceptibles d'être viables, il y a des effets d'aubaines d'une part, et d'autre part des effets de sélection très fort.

Une autre question importante est celle de structure optimale des exploitations. On ne peut plus aujourd'hui dans nos pays juger les exploitations uniquement sur leur efficacité économique. On doit maintenant réfléchir, et la recherche a beaucoup de retard sur ce point, non plus à la taille optimale d'un point de vue économique, mais à la taille optimale sur le plan de l'occupation du territoire, du maintien du tissu social, etc. Ces objectifs d'efficacité économique et d'équilibre du territoire ou de maintien de l'occupation du sol ne sont d'ailleurs pas forcément compatibles.

Sur la question du soutien, on a sans doute trop privilégié dans la politique menée depuis 30 ans la compensation, les droits acquis, et l'on a figé les soutiens sans chercher beaucoup à corriger les inégalités.

**Bruno Ledru** a commencé son intervention en précisant qu'en tant qu'agriculteur, des points de la présentation de Catherine Moreddu le gênaient mais qu'il pouvait être en accord avec certains autres. Les agriculteurs font partie de la société comme tout le monde, ils ne représentent que 2 % des actifs, mais l'économie agricole représente 14 % de l'activité en France, ce qui est plus que le secteur automobile. L'agriculture française reçoit des aides substantielles par rapport à d'autres activités. Ces aides sont européennes car l'agriculture est le seul secteur réellement européen en termes de politique. De ce fait, le budget européen de l'agriculture est très important mais il faut mettre cela en relation avec l'importance qu'a l'agriculture dans les différents pays. La génération actuelle d'agriculteurs n'est pas gênée de parler des aides qu'elle reçoit en comparaison avec la génération antérieure, habituée à recevoir des aides de marché non directes. Percevoir des aides directes, et surtout découplées, retire un peu d'amour propre au métier agricole car, bien que la charge et la durée du travail par rapport à d'autres catégories socioprofessionnelles soient plus importantes, un agriculteur n'arrive pas à tirer un revenu correct de son travail et doit toucher des aides pour vivre.

Sur le ciblage du soutien et sa distribution, dès que l'on fait une distribution, la parfaite équité est impossible. Ou alors cela coûterait trop cher. Jeunes Agriculteurs affirme que pour démarrer dans ce métier hautement capitaliste et à très faible taux de retour du capital investi, il faudrait mettre en place des aides à la capitalisation pour l'installation des jeunes. De plus, les chiffres montrent que lorsqu'une installation est réalisée avec des aides, plus de 95 % des exploitations sont encore présentes 10 ans plus tard, taux de réussite qui peut justifier une politique d'aide à l'installation comme étant un investissement utile.

Aujourd'hui, en revanche, suite au passage aux aides directes découplées, celles-ci semblent beaucoup plus difficiles à justifier et à expliquer aux contribuables européens comme aux agriculteurs, car cela donne l'impression que, quoique l'agriculteur fasse, il recevra une aide à l'hectare. Jeunes Agriculteurs se positionne plutôt pour une prise en compte des actifs, c'est-à-dire une aide au revenu plutôt qu'une aide à l'hectare.

Concernant les risques sanitaires et climatiques, il semble opportun que les politiques publiques aident à gérer ces risques. Aujourd'hui en France, les outils contre les risques climatiques sont insuffisants et il serait intéressant que l'Europe cible davantage d'aides sur les risques climatiques et sanitaires. Une politique agricole doit garantir aux Européens une alimentation sûre, saine et de qualité et pour cela il faut donner les moyens aux paysans de garantir cette sûreté.

Le problème des agriculteurs est qu'ils sont dépendants du prix des marchés et qu'ils ne peuvent pas prévoir exactement à l'avance le rendement qu'ils obtiendront. Contrairement à d'autres secteurs comme l'automobile, la régulation de l'offre via le chômage technique n'est pas possible. Le secteur laitier par exemple est un secteur qui s'est régulé au niveau européen avec les quotas, qui sont devenus inopérants depuis 6 mois avec la chute du prix du lait au producteur et au niveau mondial, mais bien sûr pas au niveau du consommateur. Il reste environ 100 000 producteurs de lait en France aujourd'hui et il y a deux solutions pour continuer à faire du lait. Une première est que l'on soit deux fois moins nombreux, mais il n'est pas sûr que cela résolve le problème de la compétitivité économique. Le lait est un produit qui se transporte mal et qui sera toujours produit localement. Et quand le prix du marché mondial, qui n'est qu'un prix d'excédent, est très bas, il faut que le prix intérieur puisse rémunérer les agriculteurs un minimum. Ceux-ci font donc pression sur les transformateurs et sur la distribution, quitte à imposer ses prix aux entreprises de GMS en faisant des actions syndicales ciblées dans leurs magasins. Les agriculteurs sont petits, isolés et nombreux mais ils réagissent quand il n'y a plus d'aide. Ils espèrent que les prix dans les supermarchés ne baisseront pas car il faut bien qu'ils vivent.

Les aides agricoles n'appartiennent pas aux agriculteurs, elles sont décidées par les pouvoirs publics et les politiques agricoles, et elles sont bien prélevées sur les citoyens. Pour Jeunes Agriculteurs, il est donc fondamental de les justifier. Une aide découplée n'est pas justifiable. Une aide sur une zone défavorisée, cela a du sens parce qu'il est plus rentable économiquement de mettre de l'activité agricole en montagne plutôt que des cantonniers pour entretenir les pistes de ski. Il est aussi plus intéressant pour le paysage et la durabilité de l'agriculture d'avoir des systèmes de production diversifiés. Enfin, concernant les SAFER, ce sont des structures qui ont été mises en place par les syndicats agricoles qui ont permis l'installation de nombreux jeunes, et il n'est pas sûr qu'une baisse du nombre d'agriculteurs permettra de réduire le montant d'aide par personne que les contribuables devront payer pour avoir demain une agriculture sûre, saine et de qualité.

## Débat

Un membre du public a tout d'abord posé une question à Catherine Moreddu au sujet des SAFER sur le fait qu'elles empêchent les exploitations de s'agrandir. Pour lui, la SAFER empêche beaucoup de jeunes de s'installer aujourd'hui, plutôt, au contraire, parce qu'il y a un schéma qui fait que les jeunes ne peuvent pas s'installer (avec des aides) sur des surfaces inférieures à un certain seuil, sous prétexte que les petites exploitations ne seraient pas capables de produire la plus-value nécessaire. Or ce sont souvent les plus petites exploitations qui font le plus de plus value à l'hectare. Donc, comme l'a dit Jean-Pierre Butault sur la question de la structure optimale de production, il s'agit de savoir optimale pour qui : pour l'agriculteur, pour le territoire, pour la société ? Il faut prendre en compte les coûts sociaux de non emploi et les coûts environnementaux pour savoir où se trouve l'optimalité. Si le soutien estimé au revenu est de 34 % en moyenne européenne, la part des aides publiques dans le revenu net d'exploitation est de 77 %. Même dans une région céréalière comme l'Ile-de-France celle-ci est de 65 % alors qu'il s'agit d'exploitations de 150 ha en moyenne. Donc il y a des exploitations plutôt grosses et pourtant très fragiles.

Concernant les ajustements, ils touchent aussi les orientations agricoles générales d'un pays ou d'un continent et un de grands absents de cette politique est le plan protéine européen. On n'a pas parlé malheureusement de la souveraineté alimentaire dans la table ronde précédente. Mais si on n'arrive pas à apporter une alimentation équilibrée à l'ensemble de la planète, ce n'est pas dû à la capacité agronomique des sols mais bien à nos politiques. Tant qu'on importera du soja d'Amérique latine pour nourrir notre bétail, le soja prendra la place des cultures vivrières locales. Il y a 49 millions d'hectares de soja OGM aujourd'hui en Amérique Latine. Si l'Europe menait une politique de promotion de la protéine en Europe, c'est là qu'on permettrait aux Sud-américains de se nourrir correctement.

Un autre membre du public a été assez surpris de la vision de Catherine Moreddu de ce qu'est une politique publique. Ce n'est pas simplement distribuer de l'argent, elle doit s'interroger sur ce qu'elle veut pour ses habitants et décliner un certain nombre d'axes, pas uniquement l'efficacité économique mais aussi l'aménagement du territoire comme le disait Jean-Pierre Butault. Cela donne l'impression qu'il y a des tendances lourdes sur lesquelles l'homme ne peut rien, et que les politiques ne sont là que pour s'adapter à ces tendances, ce qui est une vision assez insupportable. La politique doit conduire les affaires aux niveaux local, national, international. Concernant la question de savoir quelle est la bonne taille des exploitations, jusqu'où faut-il aller dans cette vision d'exploitations devant toujours s'agrandir ? Existe-t-il un modèle caractérisant l'exploitation idéale aujourd'hui ? Que recherche-t-on en termes de progrès ? Pendant des années, la recherche a cherché à améliorer la rentabilité par heure de



travail. Cela est-il encore le critère pertinent alors qu'il y a des chômeurs ? Ne faut-il pas plutôt chercher l'optimisation des ressources ?

Catherine Moreddu a d'abord remercié Jean-Pierre Butault d'avoir souligné les questions d'effets d'aubaine. Dans beaucoup de cas, les investissements auraient eu lieu même sans aide. Parfois les agriculteurs l'avouent parfois non. Sur les questions de structure optimale Catherine Moreddu est d'accord avec tous pour dire que c'est très difficile de savoir ce qu'est une structure optimale. C'est aussi difficile pour les pouvoirs publics et c'est pour cela qu'il est ardu d'intervenir sur les structures car on ne connaît pas l'optimalité. Il vaut mieux laisser les agriculteurs décider de quelle est la meilleure structure. Pour les SAFER, leur rôle a beaucoup dépendu des régions. Catherine Moreddu contestait plutôt le fait qu'on ait besoin d'un organisme de gestion des structures. Concernant, l'augmentation de la taille des exploitations, Catherine Moreddu n'est ni pour, ni contre mais dit simplement que c'est une stratégie d'adaptation parmi d'autres. Et l'on voit de plus en plus d'autres stratégies d'adaptation qui sont aussi viables. Ce n'est pas à l'Etat de dire quelle est la taille optimale mais c'est aux agriculteurs de décider quelle est la taille optimale pour eux, pour pouvoir vivre et perpétuer leur activité dans un contexte où le soutien n'est pas permanent et justifié par des objectifs précis.

Il faudrait bien sûr prendre en compte les externalités. Le fait qu'elles ne le soient pas explique par exemple la concentration de la production de porc en Bretagne. Si la pollution était taxée comme elle devrait l'être, on aurait sûrement une répartition plus équilibrée sur le territoire.

Catherine Moreddu concorde avec l'idée que des aides découplées ne sont pas justifiables à long terme. Il est important de définir les objectifs, qu'ils soient partagés par tout le monde dans la société, et que les aides rémunèrent les services que l'agriculteur va rendre à la société.

Sur la question de la distribution des soutiens, l'équité n'est pas un but en soi mais elle est importante quand on parle d'aide au revenu. Dans ce cas, il faut que les aides soient versées à ceux qui en ont besoin, et non à ceux n'ayant pas de problème de revenu, pour une raison d'équité mais aussi pour une raison de meilleure utilisation des fonds publics. Par contre si le but de l'aide est la fourniture d'externalité, il n'y a pas de problème à ce que les exploitations qui fournissent le plus de service reçoivent le plus d'aide. Mais aujourd'hui les aides sont surtout des aides au revenu donc il est important de s'intéresser à leur distribution.

Une personne de l'assistance a contesté le fait que l'agriculture représente 14 % de l'économie française, comme celui de 10 % pour l'industrie automobile. Pour lui, il y a un parallèle intéressant entre l'agriculture et l'industrie automobile. La crise de l'automobile est bien antérieure à la crise financière. La crise financière n'est qu'un révélateur. Lorsque vous avez une industrie qui est en surproduction structurelle, dont les taux de rentabilité sont très bas les bonnes années, elle s'effondre quand une crise financière arrive. Mais du coup, un certain nombre d'économistes sont allés voir de plus près ce chiffre de 10 %. Dans le cas de l'agriculture, le débat est un peu le même car le début du débat public, c'est la transparence. Ce qui caractérise l'industrie agricole, c'est l'absence de transparence sur sa situation. Cette personne a collaboré avec farmsubsidy.org en reprenant les premières études sur la répartition des aides. Médiapart a été pratiquement le seul média en France à publier la liste nominale des bénéficiaires des aides au titre du second pilier qui a fait apparaître des résultats assez effarants. Les statistiques pour le premier pilier vont quant à elles sortir le 30 avril. Il n'y a pas de transparence sur la réalité des aides, sur qui en sont les bénéficiaires, comment elles circulent, sur quelles sont les fraudes. Donc il n'y a pas de débat public possible aujourd'hui. Le début de l'évaluation de la politique commence par la connaissance de son contenu. Cette

ambiguïté procède du monde politique, du monde agricole, et la personne a demandé si elle ne vise pas au fond à empêcher le véritable débat, sur le caractère inévitablement dual de l'agriculture. Il faut reconnaître qu'on ne peut pas traiter de la même manière une exploitation de 1 500 ha qui fait de la betterave sucrière dans l'Oise, et une exploitation laitière de zone de montagne. La crise alimentaire de l'année dernière a d'ailleurs révélé de manière intéressante le conflit d'intérêt structurel entre les céréaliers d'un côté et les éleveurs de l'autre. Dans le panorama politique et syndical, on ne veut pas en parler. Pour l'industrie automobile, on va commencer à se poser les vraies questions parce que la crise financière interdit de continuer à faire comme si le modèle économique des constructeurs généralistes était viable. Pour l'agriculture, on ne peut pas demander au contribuable de payer pour un système qui se caractérise avant tout par son opacité.

Une autre personne de l'assistance est revenue sur la prise en compte des externalités positives et sur le meilleur usage des fonds publics. Par exemple, sur la commune de Munich, pour améliorer la qualité de l'eau, les fonds ont été dédiés principalement à la conversion des agriculteurs à l'agriculture biologique et on a vu que dans un délai assez réduit, il est plus économique pour tout un bassin versant d'inciter les agriculteurs à passer à l'agriculture biologique que de supporter tous les coûts de dépollution. Il faut voir globalement les soutiens agricoles et les resituer par rapport aux externalités et voir ce que les aides entraînent au niveau territorial. Aujourd'hui, l'agriculture biologique qui apporte davantage du point de vue environnemental est toujours moins soutenue par les aides publiques.

Jean-Pierre Butault a répondu à ces commentaires en disant premièrement qu'il n'avait pas d'a priori contre les grandes exploitations, et notamment les exploitations à salariés. Il existe des exemples d'exploitations laitières en Estonie où les employés ont des conditions de vie peut-être plus faciles. Mais on ne repense pas assez le problème de la taille de ces exploitations au vu des objectifs que l'on a sur l'occupation de l'espace. Il y a beaucoup d'études académiques qui sortent aujourd'hui pour mesurer les économies d'échelles et déterminer la taille optimale des exploitations avec des méthodes très pointues, mais il n'y pas encore eu d'article intéressant essayant de prendre en compte des objectifs d'occupation de l'espace ou de maintien du tissu social.

De plus ce sont des problèmes qui ne peuvent pas se poser globalement. Ce qui est vrai pour un bassin versant dans le passage à l'agriculture biologique, n'est peut-être pas possible pour toute la France. Il faut réfléchir à comment combiner différentes formes de production, développer l'agriculture biologique sur certains bassins où la population doit être diminuée, tout en maintenant une agriculture productive dans d'autres régions, c'est-à-dire trouver la structure optimale dans le cadre d'une agriculture durable.

Bruno Ledru a réagit sur la question des protéines végétales. En effet, Jeunes Agriculteurs défend un vrai Plan Protéine Végétale à l'occasion du bilan de santé de la PAC, surtout pour des raisons environnementale et écologique. Comme l'a dit Catherine Moreddu les agriculteurs ont une grande capacité d'adaptation et, quand les productions céréalières rémunèrent plus que les productions protéiques, les agriculteurs s'adaptent. On ne leur a pas demandé leur avis donc ils ont fait plus de céréales et moins de protéines. La faute vient de l'orientation des aides. Les agriculteurs ont réagit dans le sens des orientations politiques. L'agriculture biologique est un marché qui croît de 3 à 4 % par an, donc c'est un marché porteur pour les agriculteurs. Pourquoi si peu s'y convertissent ? Dans ce cas, ce ne sont même pas des problèmes budgétaires ou d'orientations d'aides. Le problème des producteurs en production biologique, c'est l'hétérogénéité des normes à l'échelle européenne. Les normes ne sont pas harmonisées et, par rapport aux producteurs allemands d'agriculture biologique, les producteurs français sont trois ou quatre fois moins compétitifs. Il y a ainsi des

produits phytosanitaires qui sont autorisés en Allemagne en agriculture biologique qui ne sont même pas autorisés en France pour l'agriculture conventionnelle. Les agriculteurs demandent donc un minimum d'harmonisation des normes. Une fois qu'un agriculteur aura les moyens de faire de l'agriculture biologique aux mêmes coûts que les autres ou que les autres se seront alignés sur les cahiers des charges français, il fera certainement de l'agriculture biologique et n'aura peut-être même pas besoin d'aides, exceptée une aide à la conversion dans un premier temps. Mais c'est par l'économie que l'on fera s'intéresser les agriculteurs à l'agriculture biologique, et non pas en imposant des normes environnementales et sanitaires.

Les agriculteurs ne sont pas contre un changement de système de production. Au contraire, cela ne leur plaît pas plus que ça de pulvériser des pesticides. Ce qui leur plaît c'est de gagner leur vie, en cultivant correctement, en respectant les normes qu'on leur donne, et en faisant confiance aux spécialistes scientifiques pour leur autoriser l'utilisation de produits qui ne vont pas les rendre malades et qui permettent la sécurité sanitaire pour les consommateurs. Les agriculteurs seront attirés par l'économie dans les démarches environnementales qui leur sont finalement très proches. Les agriculteurs sont les premiers au contact de la nature et leur but est que les terres fertiles aujourd'hui le soient encore demain.

Maria Rosander de la Représentation suédoise à l'UE a approuvé l'idée que les gouvernements et les décideurs politiques ne peuvent déterminer quelle est la structure optimale et a donc posé la question de savoir quelles sont les possibilités d'offrir un bon cadre pour un ajustement structurel national ou international au regard des différences de structures entre les 27 pays européens et si cela doit relever de la PAC ou bien plutôt des politiques nationales.

Pierre Boulanger a répondu que le deuxième pilier de la PAC, le pilier du développement rural, est souvent mis en avant en matière de ciblage des aides, notamment pour les ajustements structurels, et il est gouverné par le cofinancement, c'est-à-dire qu'il est financé à la fois par les Etats-membres et par l'UE. D'un autre côté, le premier pilier a son origine dans la mise en place des paiements compensatoires des baisses de prix, issus de la réforme de 1992. Aujourd'hui on essaye de les légitimer en mettant des normes qui permettent l'obtention de ces paiements directs. Toutefois, avec la réforme 2003 et la création de l'article 69 (aujourd'hui numéroté 68), on essaye de re-cibler des aides au sein même du premier pilier. C'est-à-dire que la dichotomie entre premier et second piliers devient de plus en plus floue. La seule différence serait une question des fonds, car on a créé un fond pour le premier pilier et un fond pour le second pilier. On essaye de re-cibler marginalement les aides du premier pilier mais le second pilier reste celui qui a les caractéristiques de ciblage les plus pertinentes. Puis Pierre Boulanger a demandé aux intervenants de réagir à la question de structure en piliers de la PAC, puis sur celles des DPU (Droits à Paiement Unique).

Jean-Pierre Butault a expliqué que selon lui on ne peut pas aller vers un renforcement du premier pilier, qui a perdu sa justification car les aides étaient conçues pour compenser des aides de prix. On ne peut aller que vers une politique ciblée, du second pilier, qui prennent peut-être en compte davantage les aléas sur le revenu qui sont du ressort du premier pilier à l'heure actuelle. A terme le soutien de l'agriculture ne peut donc passer que par les soutiens du second pilier.

Catherine Moreddu a rappelé que les termes et l'organisation en premier pilier deuxième pilier sont un héritage historique qu'il convient de revoir complètement. Il ne faut pas parler de basculement du premier vers le deuxième pilier mais plutôt penser en termes de fonds et d'objectifs. Il faut évaluer pourquoi certaines aides sont plutôt du ressort de la Communauté et d'autres plutôt du ressort national et, sur cette base, décider quels sont les taux de cofinancement. Mais cela devra être remis à plat après 2013.

A propos des normes d'agriculture biologique, il y aurait une nouvelle réglementation commune mais les consommateurs français se sont plaints que les produits biologiques ne seraient plus vraiment biologiques.

Enfin, pour répondre à Maria Rosander sur le rôle de la PAC par rapport au rôle des politiques nationales, le problème est que toutes les aides à l'ajustement structurel sont en fait des aides à l'investissement productif. Donc ce sont des aides qui ont un effet sur la production et qui nécessitent un cadre commun pour éviter les distorsions de concurrence entre pays. Peu importe l'origine du financement pourvu qu'il existe une réglementation commune qui évite les problèmes de distorsion de la concurrence.

Bruno Ledru a ajouté que pour Jeunes Agriculteurs, le second pilier devrait regrouper des aides de compensation de handicap, que ce soit l'altitude, la pente, l'éloignement, etc. et le premier pilier des aides économiques, mais il faut ensuite se mettre d'accord sur l'orientation des aides : qu'est ce que l'Europe veut faire comme politique alimentaire ? Est-ce qu'on veut avoir de la production animale en Europe ? De la protéine végétale ? Et le deuxième pilier répond à la question : est-ce que l'on en veut partout en Europe ou seulement dans des zones dites compétitives. Pour nous, les aides découplées sont un non-sens économique total car, comme il a été dit, les agriculteurs vont s'adapter et on va spécialiser des régions entières et des agriculteurs, ce qui, en termes de durabilité et d'environnement, peut conduire à des catastrophes.

Pierre Boulanger a conclu la session en soulignant le caractère transitoire des DPU avant la prochaine réforme de la PAC.

## Session 6 : Agriculture et multifonctionnalité

La session 6 sur l'agriculture et la multifonctionnalité était présidée par Jean-Pierre Butault (Directeur de recherches, Institut National de la Recherche Agronomique - INRA). Le grand témoin était David Harvey (Professeur, Université de Newcastle) et les intervenants François Lefebvre (Responsable des études, Centre National pour l'Aménagement des Structures des Exploitations Agricoles - CNASEA), Louis-Pascal Mahé (Professeur émérite, INRA-Agrocampus Rennes), et Thierry Pouch (Responsable des références et études économiques, Assemblée Permanente des Chambres d'agriculture - APCA).

**David Harvey** a commencé sa présentation en remarquant qu'il était intéressant de faire succéder au thème de la Politique Agricole Commune (PAC) et des ajustements structurel celui de la multifonctionnalité. Il existe un commun accord sur le fait que l'on ne devrait pas laisser l'agriculture uniquement au marché. Dans les sociétés post-modernes, l'agriculture est vue comme multifonctionnelle. Sans savoir exactement à quand remonte l'introduction du terme multifonctionnalité dans les discussions politiques en Europe, on peut dire que son usage est assez récent. Cela est curieux car depuis qu'elle existe, l'agriculture a toujours été multifonctionnelle.

L'opinion conventionnelle généralement partagée est que l'agriculture en Europe est clairement multifonctionnelle. Elle fournit certains produits socialement importants sous forme de biens ou de services, mais aussi une structure et un tissu social aux campagnes. Ces produits sont qualifiés par les économistes d'externalités positives, c'est-à-dire d'avantages obtenus du fait de l'activité agricole mais pour lesquels il n'y a pas de rémunération. L'agriculture produit également des biens publics, c'est-à-dire des biens profitables à quiconque, qu'il paye ou non pour ces biens. Ces biens publics et externalités positives sont associés à des défaillances de marché. Cela implique que les gouvernements doivent intervenir dans la fourniture de ces biens. C'est principalement cette argumentation qui permet de justifier les Droits à Paiements Uniques (DPU). Cette justification implique, en particulier à la lumière des recommandations de bonnes pratiques de l'OCDE, que nous, à travers nos gouvernements, définissions soigneusement ce que nous pensons obtenir grâce à l'agriculture, et donc, ce que les DPU sont supposés payer. Puis des livres entiers seront écrits pour préciser tous les détails à ce sujet et il faudra envoyer des armées de bureaucrates pour vérifier que les agriculteurs respectent bien tous les critères. Rien de cela ne s'est encore produit mais cela arrivera si l'on continue à justifier les DPU en fonction de la fourniture de biens exigés socialement mais que le marché ne peut pas fournir. Or les agriculteurs se plaignent déjà des régulations et exigences disproportionnées. Avec les DPU, nous verrons sûrement davantage de ces régulations à l'avenir.

Ceci est la vision courante. Mais il faut sans doute être plus prudent dans l'analyse de ce que signifient ces défaillances de marché. C'est pourquoi David Harvey propose la définition de biens et services CARE pour Conservation, Aménités, Récréation, et Environnement, qui incluent des biens socio-environnementaux et culturels, c'est-à-dire le tissu social. Ces biens et services dépendent hautement du contexte et sont très spatialement différenciés : la structure agricole est bien plus importante sur les piémonts que dans le bassin parisien. Au sein des pays, les régions ne fournissent pas ces biens de la même manière.

Ces biens sont aussi dépendants des préférences et des aspirations de chacun. Les gens accordent de l'intérêt et de la valeur différemment aux multiples éléments du monde rural. Et ces éléments ne concernent pas seulement les personnes qui payent pour les obtenir, mais

aussi les personnes qui sont payées pour les fournir. Les agriculteurs font de l'agriculture pour différentes raisons.

Enfin les valeurs, les technologies, les préférences de la population changent au cours du temps. Donc une prescription uniforme ne peut être adéquate. Comment un DPU établi arbitrairement, d'un montant uniforme par hectare, peut être justifié sur la base des défaillances de marché ?

Comment évaluer la valeur des attributs multifonctionnels de l'agriculture et cela est-il même faisable ? Des économistes passent beaucoup de temps au moyen de méthodes sophistiquées à demander à des échantillons de population de répondre honnêtement et de manière fiable combien ils seraient prêts à payer pour les différentes composantes d'un environnement de qualité. Or nous savons que les valeurs que nous obtenons sont peu fiables et dépendent fortement des circonstances et des conditions de l'enquête. Ce que les gens disent être prêts à payer peut s'avérer très différent de ce qu'ils paieraient réellement.

Donc des solutions administratives sont fortement susceptibles d'échouer et risquent de se révéler coûteuses. En fait, il n'y a pas seulement ici une défaillance de marché. Il y a aussi une défaillance administrative : il est impossible de fournir ces éléments administrativement. Il faut donc reconsidérer ce que l'on veut dire par défaillance de marché dans ce contexte. Selon David Harvey, on ne peut pas attribuer une valeur et hiérarchiser les préoccupations des populations par l'usage des sciences sociales. On ne peut pas déléguer les compétences de déterminer comment payer pour la multifonctionnalité et de définir ce qu'elle représente à une machine administrative. Ce n'est pas dans les compétences d'une administration de définir ce que sont les demandes publiques en termes de multifonctionnalité et de les satisfaire. Et concernant l'architecture des DPU, ceux-ci ne peuvent répondre à ce problème, même en étant mieux ciblés.

Ainsi le terme défaillance de marché n'est pas le bon ici. Le marché détermine s'il est intéressant ou non d'organiser ceux qui sont intéressés par ces biens en groupes de taille suffisante pour aller demander à ceux capables de les fournir de s'organiser pour les fournir. Et jusqu'à présent le marché ne rémunérerait pas le coût et les efforts d'organisation de la demande et de l'offre des biens de CARE. Le marché n'est pas défaillant ici : il exprime simplement que cela demande trop de temps, de ressources et d'efforts de résoudre ces problèmes. La raison à cela est que les coûts de transactions entre les gens qui sont prêts à payer et les fournisseurs de ces biens sont trop élevés. Donc la solution aux problèmes de la multifonctionnalité passe par la réduction de ces coûts de transactions, et pour David Harvey cela ne passe pas par la bureaucratie et l'administration.

Il y a en fait deux problèmes ici. Les DPU ne répondent pas en réalité uniquement à la multifonctionnalité. Ils sont aussi une compensation pour les agriculteurs de la diminution des soutiens aux prix et de la suppression de leur dépendance aux aides publique. Ils les encouragent à gagner leur vie par marché. Et cela prend du temps, donc les DPU viennent en compensation pour cette transition.

Pour David Harvey, la meilleure solution au problème de la dépendance et de l'aide à la transition vers le nouveau système pour les agriculteurs est la proposition de Stefan Tangermann de délivrer une fois pour toute un bon PAC, apportant une compensation pour la perte de valeur des actifs due à la suppression des soutiens publics, en laissant aux agriculteurs la responsabilité de réorganiser ensuite leur activité en fonction de la nouvelle donne.

Concernant la multifonctionnalité, les marchés résolvent en fait assez bien les problèmes de multifonctionnalité. Lorsque nous achetons différentes choses pour différentes raisons, à

différents producteurs qui produisent pour différentes raisons, c'est de la multifonctionnalité. Nous avons découvert que si les marchés ne sont pas la meilleure solution, ils sont sûrement une meilleure alternative à l'imposition dictatoriale de ce que l'on devrait produire et consommer. Donc comment encourager la production des biens CARE ? En utilisant des CARTS : *Conservation Amenities Recreation Trusts* (fondations de Conservation, Aménités et Récréation) avec une organisation sur le modèle de la Société Royale de Protection des Oiseaux (Royaume-Uni) par exemple. Ces fondations reçoivent des contributions volontaires du grand public voulant que l'on mène des actions positives dans les campagnes, puis elles vont voir les agriculteurs ou les propriétaires terriens pour établir avec eux des contrats pour fournir ces services.

Les livres d'économie expliquent que de tels dons volontaires ne devraient pas exister car si nous nous comportons comme des individus économiquement rationnels, personne ne donnerait car chacun compterait sur la contribution des autres. Mais heureusement les êtres humains sont plus sensés et plus civilisés que ce modèle plutôt simpliste et égoïste. Cependant nous n'encourageons pas assez ces activités volontaires et nous devrions peut-être les encourager davantage, par exemple en rendant les dons totalement déductibles d'impôt. Mais il y aura toujours un problème de passager clandestin. D'autre part, les dons aux fondations dépendent de la richesse des citoyens ; les ménages relativement pauvres donnent une part relative de leur revenu plus grande que les riches.

Les gouvernements pourraient donc être impliqués mais uniquement en donnant des subventions à ces fondations pour surmonter les comportements de passagers clandestins. Cela montrerait qu'il est bon que nous ayons ces organisations à but non lucratif pour organiser le transfert de fonds entre ceux qui veulent payer et ceux qui peuvent fournir ces services. Pour compléter ce dispositif, il faudrait également mettre en place un médiateur pour trancher les discussions entre les donateurs et les fournisseurs, et des audits aléatoires pour contrôler les fondations.

Nous avons enfin aussi besoin de davantage de recherche et développement sur la définition de ce que nous entendons par structure socialement optimale pour l'agriculture et sur ce que nous devrions payer pour ces fondations.

**François Lefebvre** a commencé son intervention en rappelant que l'agriculture n'est pas un secteur banal, car il s'agit d'alimentation, d'un besoin vital pour chacun d'entre nous ; il s'agit aussi d'une activité qui couvre 53 % du territoire français. Le monde agricole en France est extraordinaire. Il n'y a pas beaucoup d'activité professionnelle où il y a une sécurité sociale à part entière, la Mutualité Sociale Agricole, un enseignement propre avec les lycées agricoles et les écoles d'ingénieurs, une banque propre, le Crédit Agricole, une assurance, et des syndicats, plutôt forts par rapport aux autres syndicats. L'agriculture est tellement à part qu'il paraît difficile d'en parler uniquement de manière économique. Il faut aussi parler d'autosuffisance alimentaire. La Suisse a réservé 2 % de son territoire pour garantir son autosuffisance alimentaire. Il faut aussi parler de choix politiques et de choix de société, de politique environnementale et de demande des citoyens.

La multifonctionnalité de l'agriculture est là pour répondre à ces attentes. L'agriculture a toujours été multifonctionnelle, Mais depuis la seconde guerre mondiale, agriculture et multifonctionnalité se sont écartées. Par exemple au sortir de la seconde guerre mondiale, on a demandé aux agriculteurs d'assurer à tout prix l'alimentation suffisante à une époque où il y avait encore des tickets de rationnement ce qu'ils ont fait remarquablement. Puis avec l'accélération de la mondialisation a entraîné une nouvelle donne économique s'écartant encore la multifonctionnalité.

Dans les années 1990, on a assisté à un renouveau de la multifonctionnalité, qui a servi au niveau européen à justifier certaines aides, à répondre à la contestation de certains modèles productivistes suite à la crise de la vache folle de 1996, et à répondre à la mise à l'index de l'agriculture d'un point de vue environnemental.

La multifonctionnalité entre aussi en droite ligne de choix politiques en matière de développement rural, car elle est un outil d'aménagement du territoire. Les politiques publiques ont tâtonné et on est arrivé assez vite à la Loi d'Orientation de 1999 qui consacre trois rôles à l'agriculture, dans une loi, ce qui n'est pas anodin. Ces rôles sont le rôle économique, le rôle socio-territorial et le rôle agri-environnemental. Cela s'est traduit par les CTE, Contrat Territoriaux d'Exploitation, contrat individuel entre un agriculteur et les pouvoirs publics, prenant en compte l'exploitation de manière globale.

Au-delà des aspects réglementaires et des impacts directs et concrets des politiques publiques en faveur de la multifonctionnalité, celles-ci ont aussi provoqué une prise de conscience du monde agricole et rural, mais aussi des citoyens, de la nécessité environnementale. Cela a aussi été l'occasion pour les agriculteurs de penser autrement leur métier.

Les agriculteurs qui font la multifonctionnalité sont les agriculteurs qui s'installent hors cadre familial, ceux qui s'installent sans les aides de l'Etat, les installés après l'âge de 40 ans, et de manière générale, tout ceux qui ont fait des détours professionnels avant de s'installer. La mise en œuvre de la multifonctionnalité répond parfois à des convictions, mais aussi à la nécessité de créer une plus grande valeur ajoutée, pour compenser par exemple une petite surface, par la vente directe et la transformation, notamment en zone touristique.

François Lefebvre a conclu son intervention en rappelant que la question de la multifonctionnalité est très liée à celle de la démographie agricole. Pour pratiquer la multifonctionnalité, il faut du temps de travail, de la main d'œuvre. Il y avait 5 millions d'agriculteurs en 1900, il y en a 450 000 aujourd'hui. Chaque année, 10 000 agriculteurs quittent le secteur. Alors cela ne pose pas de problème pour produire, pour remplir le premier rôle économique, mais en revanche pour jouer le rôle socio-territorial et le rôle environnemental, il n'est pas sûr que la baisse du nombre d'agriculteurs permette à l'agriculture de jouer ces rôles là.

D'autre part, le foncier fait l'objet d'enjeux très forts : il existe une vraie concurrence pour le foncier en France, et dans le monde, car on a besoin de foncier pour toutes les activités humaines, pour capter le CO<sub>2</sub>, pour nourrir l'humanité, pour maintenir des forêts. Et pourtant en France, tous les ans, 100 000 ha disparaissent de la surface agricole utile, soit l'équivalent d'un département français tous les 6 à 7 ans. Au-delà de la multifonctionnalité, au sujet de l'avenir de l'agriculture à l'horizon 2020, la question fondamentale est celle de l'utilisation des terres.

**Louis-Pascal Mahé** a en tant qu'économiste partagé très largement la présentation de David Harvey avec quelques petites différences d'appréciation concernant les conclusions pour l'action. Deux points sont majeurs pour l'évolution de la politique agricole aujourd'hui, évoqués dans la présentation de David Harvey et qu'il convient de souligner. Premièrement, la question de la différenciation spatiale. L'ampleur des défaillances de marché et l'enjeu que représentent les biens publics ruraux sont extrêmement différenciés dans l'espace, et même selon les pratiques et les types d'agents. Un ciblage est nécessaire mais il est complexe et il se heurte à des problèmes d'asymétrie d'informations. Un système uniforme sur le territoire n'est donc plus du tout adapté. Mais, second point, le ciblage peut être très coûteux. Les coûts de transaction administratifs sont importants et Louis-Pascal Mahé s'accorde avec David



Harvey pour dire que les instruments de type usine à gaz sont à proscrire. Il existe des systèmes gouvernementaux complexes et coûteux ayant un effet négatif supérieur à la défaillance de marché existante. D'autre part, les coûts administratifs et de transaction sont souvent des coûts fixes et de lancement à l'origine. La première chose à faire est de ne pas changer de programme tous les ans ou à chaque changement de majorité politique.

Une deuxième nuance concerne la confiance dans les marchés et l'organisation collective pour les biens publics ruraux. Louis-Pascal Mahé est d'accord pour dire que pour certains biens publics locaux, dans les zones où la nature a une grande valeur, récréative ou autre, et où il y a une population importante, l'action collective peut être pertinente. Certaines causes aussi, comme par exemple la protection des oiseaux en Grande-Bretagne. Mais il y a des cas où les biens publics ruraux sont mal défendus par l'action collective. Par exemple, en zone de production porcine en Bretagne ou encore pour des biens comme la biodiversité, la conservation d'espèces, qui ne sont pas des biens de club, et par conséquent pour lesquels l'action collective a du mal à fonctionner.

L'action collective présente donc un potentiel à exploiter mais l'on ne peut pas se passer vraiment de l'action publique. Le paradoxe est même parfois que c'est l'Europe qui est vertueuse, et que ce sont les gouvernements locaux et nationaux qui sont pris en défaut et qui ne sont pas actifs politiquement, comme pour le cas des nitrates en Bretagne. Il faut donc regarder les choses de près et être nuancé.

Concernant la solution transitoire de bons de compensation une fois pour toute, proposée la première fois par Stefan Tangermann dans un groupe pour le Parlement européen, c'est une idée intéressante. Mais, par rapport à un changement profond de réforme, comme celui envisagé après 2013, et donc un changement important des subventions, il y a deux choses importantes. La première est de se mettre d'accord sur la cible : combien, quel niveau, quand. Et la deuxième est de savoir comment on gère la transition. Les bons servent donc à répondre au deuxième problème. Pour Louis-Pascal Mahé, la définition de la cible, l'ampleur du changement, et la transparence à ce niveau là sont déjà un gros problème politique. Sur la gestion de la transition, la solution des bons a des vertus mais deux arguments vont à son encontre. Il y a eu une perte de légitimité, peut-être liée à l'accroissement de la transparence, des aides découplées actuelles et de leur répartition. Le besoin de la compensation par des bons, des actions en capital une fois pour toute, est donc moins fort aujourd'hui. D'autre part, il y a un risque d'échec politique car il serait très peu acceptable de voir quelques millions d'euros versés cette année à quelques aristocrates anglais, ou à quelques grandes fortunes en France, ou encore à des patrons corrompus de société anonyme des pays de l'est.

La transition, par un atterrissage en douceur, que Louis-Pascal Mahé préconiserait, présente cependant des problèmes. Il y a le risque de la renégociation permanente. Mais en mettant en place des perspectives budgétaires pluriannuelles, l'Europe a fait des progrès de ce côté-là, et le risque est peut-être moins grand.

Louis-Pascal Mahé a conclu son intervention en expliquant qu'il a un rêve, du jour où le Royaume-Uni sera favorable au plafonnement des aides par exploitation et où la France sera décidée à abandonner la solidarité financière. Ce jour viendra.

**Thierry Pouch** a ensuite pris la parole en soulignant que l'éclairage de David Harvey sur le thème de la multifonctionnalité est intéressant, en particulier au regard de l'abondante littérature depuis quelques années sur ce sujet, mais il interpelle aussi à plusieurs titres.

Tout d'abord, David Harvey critique la thèse selon laquelle la multifonctionnalité traduirait le besoin d'une intervention publique pour corriger les défaillances de marché en présence d'externalités. Cela montre que l'approche et les analyses menées sur la multifonctionnalité engendrent un profond désaccord entre les économistes.

Deuxièmement, l'intervention de David Harvey souffre selon Thierry Pouch d'un manque de définition de ce qu'est la multifonctionnalité. De surcroît, il y a un questionnement sur les facteurs qui ont fait que les économistes se sont emparés de la multifonctionnalité avec tant d'ardeur depuis quelques années.

En effet, soit la multifonctionnalité est annonciatrice de la fin de la PAC telle qu'elle existe depuis plusieurs années, et dans ce cas, la multifonctionnalité est une modalité de passage d'une politique à une autre, qui se dessine plus ou moins bien aujourd'hui. Et cette modalité justifierait ainsi selon David Harvey le maintien d'un certain nombre d'aides aux agriculteurs afin qu'ils puissent s'adapter à la nouvelle donne. Soit la multifonctionnalité exprime une volonté politique de restructurer l'organisation de l'agriculture européenne, et donc de résoudre les problèmes antérieurs, de façon par exemple à s'insérer le mieux possible dans les négociations de l'OMC, mais aussi pour répondre à des attentes de la société prises globalement.

Troisièmement, l'intervention de David Harvey interpelle par sa conclusion. Il indique que des quasi-marchés peuvent s'avérer plus efficaces qu'une organisation administrative dans la gestion de la multifonctionnalité et qu'il convient de considérer les défaillances de ce système administratif – tout en faisant référence à la fin des régimes économiquement étatisés. Mais si l'on veut bien admettre que la multifonctionnalité s'inscrit dans un champ scientifique qui comporte plusieurs domaines de connaissance, dont la science politique dans son volet des politiques publiques, alors il devient possible selon Thierry Pouch de s'extraire d'une sorte d'exclusivisme disciplinaire dans laquelle voudrait nous mener la démonstration. En effet, il semble bien que dans le domaine de la multifonctionnalité agricole, en tant que projet pour résoudre un certain nombre de contradictions et d'imperfections de la PAC, les décisions doivent être et sont d'ailleurs en partie déjà prises par les Etats-membres de l'Union Européenne selon un principe de cohérence et de compromis.

En conclusion, Thierry Pouch a ajouté, en faisant référence aux travaux de Catherine Laurent, une question : peut-on concevoir la multifonctionnalité autrement que comme un projet politique ? Peut-on concevoir la multifonctionnalité autrement que comme une série de contributions de l'agriculture au développement économique et social d'un pays, ou d'un groupe de pays, mais un développement considéré dans son unité ? En d'autres termes, ne s'agirait-il pas de considérer plutôt la multifonctionnalité comme une politique concourant au progrès général d'une société ?

Il existe une contradiction entre l'interprétation de la multifonctionnalité suggérée par David Harvey et qui la considère comme une caution pour la poursuite de l'interventionnisme étatique en agriculture et une partie de l'intitulé des deux journées organisées par le GEM, à savoir les nouvelles politiques agricoles.

## **Débat**

Un membre du public a évoqué le lien que l'on fait entre la multifonctionnalité et l'idée que l'agriculture européenne confrontée à la compétition mondiale, aurait peut-être du mal à survivre sur un plan purement économique, alors qu'elle a d'autres intérêts, qu'elle apporte d'autres points positifs, et qu'elle aurait donc pour cela besoin d'être protégée de la compétition mondiale. Il a ensuite posé la question de savoir si la multifonctionnalité est

abordée comme un argument relatif à la nécessité de protéger l'agriculture européenne, et si oui, comment sont abordées les négociations commerciales internationales, et est-ce que la multifonctionnalité peut peser sur des décisions et sur le cours de la libéralisation négociée à l'OMC, notamment, en rapport avec les barrières non tarifaires.

Jean-Pierre Butault a répondu que cette question correspondait tout à fait à l'argumentaire des Australiens selon lequel la multifonctionnalité est une invention de l'Europe pour défendre son agriculture.

Un intervenant du public a rappelé que la PAC est une politique qui s'adapte et qu'il faut tenir compte des évolutions. Il y a eu un découplage des aides par rapport à la production, mais on est en train de les re-coupler à la gestion des territoires. Il y a des progrès considérables à faire et on peut penser que le DPU va être de plus en plus environnemental et territorial et va jouer dans le sens de la multifonctionnalité en général, avec des compléments dans le cadre des MAE (Mesures Agri-Environnementales) pour des actions plus spécifiques comme dans des zones Natura 2000. Et il faut peut-être saluer ces évolutions plutôt que de toujours dire que ça ne va pas.

Une autre question a ensuite été posée par le public à David Harvey demandant pourquoi une organisation à but non lucratif serait-elle plus efficace par rapport aux coûts de transaction, ou la négociation de contrats avec des agriculteurs pour des biens publics et si des organisations à but non lucratif seraient plus efficaces en termes d'allocation et de distribution des aides.

Catherine Moreddu a formulé quelques remarques concernant l'historique de l'utilisation du concept de multifonctionnalité par l'OCDE. A l'OMC, certains pays ont essayé d'utiliser dans le cadre des négociations le concept de jointure entre les aspects économiques de la production agricole et les autres services environnementaux et sociaux de l'agriculture pour justifier les soutiens aux prix. A l'heure actuelle, ces pays ont échoué et le terme multifonctionnalité est très peu utilisé en agriculture. On est revenu aux notions de durabilité environnementale ou de viabilité des territoires ruraux qu'elle recouvrait en réalité. Le terme était en fait assez obscur et il s'est évanoui quand les gens ont repris leurs esprits. A l'OCDE, les études sur la jointure entre production agricole et services socio-environnementaux ont montré que dans la plupart des cas cette jointure est flexible, n'est pas généralisée et est très liée à l'utilisation de la terre. Des politiques liées à la terre auraient donc plus de justification dans ce domaine. Mais la conséquence de cela est que des exploitations de grande taille en termes d'hectares auront tendance à fournir plus de services liés à l'utilisation de la terre et les petites exploitations ne sont donc pas forcément plus multifonctionnelles.

David Harvey a ensuite indiqué pourquoi les organisations à but non lucratif seraient plus efficaces. Il faut que les politiques représentent les jugements collectifs sur ce qu'il est approprié de faire. La grande question est de savoir comment l'on conduit les gens à participer. La suggestion de David Harvey est que si l'on encourage de telles fondations et qu'on leur donne la responsabilité de fournir les services, elles seront le moyen pour les gens les plus concernés et qui sont prêt à payer pour tel ou tel aspect de la campagne de couvrir le reste des gens qui se comportent en passagers clandestins. Il questionne la capacité et les compétences de notre machinerie politique à évaluer correctement ce qu'il faut payer.

La PAC a évolué et continue d'évoluer. Elle apporte au fur et à mesure toujours plus de questions difficiles à propos des choix collectifs. Quand la PAC a été mise en place, il y avait d'excellentes raisons pour qu'elle le soit mais il y a eu des conséquences négatives inattendues. Notamment, elle n'était pas supposer augmenter les coûts de l'agriculture mais uniquement les revenus.

En réponse à l'idée que l'agriculture européenne ne peut pas survivre à la compétition internationale, cette idée est absurde. L'Europe a la meilleure proportion de terres cultivables productives sous un climat les meilleurs qu'il soit sur la planète. Elle est elle-même le plus important marché agricole. Elle a les technologies, les capacités et le savoir-faire pour cultiver au moins aussi bien si ce n'est mieux que le reste du monde et produire des produits de qualités pour des consommateurs exigeants. Si l'agriculture européenne ne peut pas survivre à la compétition internationale alors aucun autre acteur ne le peut. Les agriculteurs peuvent être compétitifs et se maintenir. Certains décident d'arrêter quand le travail est trop difficile, et c'est pour cela que l'on a une diminution du nombre d'agriculteurs dans nos pays et donc des ajustements structurels.

Le principal débat concerne les situations où les autorités locales ne remplissent pas leur rôle, comme dans l'exemple donné par Louis-Pascal Mahé où ce sont les pouvoirs publics locaux qui n'appliquent pas suffisamment les réglementations environnementales. Dans ce cas, un système de quasi-marché peut être un remède : faire une fondation et déclencher une action collective. En d'autres mots, il s'agit d'introduire de la compétition par rapport aux administrations ce qui sera plus efficient pour assurer ces fonctions.

Il y a aussi le problème de la dépendance historique des agriculteurs aux soutiens et du fait que les ministères de l'agriculture existent que parce qu'il y a eu des ministères de l'agriculture et il y a un intérêt à ne pas changer les choses. Il sera difficile de les convaincre que nous n'avons plus besoin de ministères de l'agriculture mais de ministères de l'environnement, de la concurrence, etc.

En réponse au rêve de Louis-Pascal Mahé, il est certain qu'il serait hors de question de donner à la Couronne d'Angleterre, qui reçoit déjà d'importantes sommes de la PAC, un important bon de compensation.

François Lefebvre a répondu que les questions de la salle ramènent à la question de l'avenir de la multifonctionnalité. Le mot est tombé dans l'oubli mais ce qui importe est ce que l'on met derrière le terme de multifonctionnalité et quels sont les projets politiques et de société que l'ont fait. Il faut se demander si la donne économique va écarter ou rapprocher l'agriculture de la multifonctionnalité dans le futur. Il faut aussi tenir compte de ce qui est en train de se passer à l'échelle internationale.

Louis-Pascal Mahé a ensuite expliqué que, concernant l'utilisation de la multifonctionnalité pour justifier des droits de douane, le débat est déjà achevé. Louis-Pascal Mahé ne pense pas qu'un droit de douane limité venant conforter d'autres politiques domestiques soit une catastrophe. Le grand problème du secteur agricole, c'est l'ampleur des droits de douane. Les droits de douane ne peuvent être qu'un complément à la marge, d'autant plus qu'il existe des arguments économiques pour dire que ce ne sont pas des instruments ciblés et qu'il existe des effets pervers. Il y a quelques marges de manœuvre possibles dans les lignes tarifaires dites « sensibles » qui sont utilisées timidement dans la négociation.

Concernant les barrières non tarifaires, notamment dans le cas des hormones bovines, l'UE les emploie en ne respectant pas les conventions internationales. Du coup, il y a parfois des représailles sur des produits ciblés, qui visent particulièrement les pays qui défendent ce genre de barrière douanière non tarifaire (comme le Roquefort par exemple). L'OMC n'autorise pas l'utilisation de barrières non tarifaires pour imposer des méthodes de production à d'autres pays du monde. Seuls des labels ou des différenciations de ce type peuvent être utilisés. Il ne faut donc pas trop compter sur ces instruments pour avoir recours au protectionnisme au nom de la multifonctionnalité.

Jean-Pierre Butault a complété en rappelant que normalement ces questions ne sont pas de la compétence de l'OMC et la protection de l'environnement n'est pas du tout inscrite dans ses missions. C'est pour cela que l'OMC tranche généralement de manière assez défavorable sur ce sujet car la charge de la preuve revient dans le cas des hormones bovines à l'Europe.

## **Session 7 : Agriculture et gestion des risques**

La session 7 portant sur le thème de la gestion des risques en agriculture était présidée par Jean Cordier (Professeur, Agrocampus Rennes). Le grand témoin était Per Molander (Consultant, Mapsec consulting) et les intervenants Jesus Anton (Economiste principale, Organisation de Développement et de Coopération Economiques - OCDE) et Yves Salmon (Conseiller technique, Groupama assurances ; Directeur général de la FNSEA (Fédération Nationale des Syndicats des Exploitants Agricoles) de 1993 à 2001).

**Jean Cordier** a introduit la session en soulignant l'actualité de la gestion des risques en agriculture pour trois raisons. La libéralisation des marchés agricoles au niveau international a augmenté la volatilité des prix et donc des revenus des exploitants agricoles. Les changements climatiques accroissent les incertitudes relatives aux niveaux de production. Enfin les risques internationaux d'épizootie se sont renforcés, comme l'a montré la récente épizootie de grippe aviaire.

**Per Molander** a tout d'abord rappelé qu'il été impliqué en 1988 dans le projet de réforme de la politique agricole suédoise. À cette époque, la Suède n'était pas encore membre de l'Union européenne (UE), elle était donc libre de définir sa propre politique agricole. La réforme faisant l'objet d'un large consensus politique a conduit à 80 décisions acceptées par le Parlement suédois en juin 1990. Quelques mois plus tard, à l'automne 1990, le gouvernement suédois annonça son intention de déposer une demande d'adhésion à l'UE. En conséquence, la Suède dut remettre en place la politique agricole qui avait été précédemment abandonnée. Ce que l'on retient de cette réforme, même si elle a été finalement abandonnée, c'est l'idée d'égalité de traitement entre les secteurs économiques. Ce principe est à la base de la présentation de l'évaluation et de la gestion des risques dans le secteur agricole par Per Molander.

Le spectre des risques agricoles est assez large sans pour autant être exceptionnel. D'autres secteurs font face aux mêmes risques présents dans le secteur agricole, et même parfois de manière plus prononcée. Les risques agricoles selon une définition classique, incluent les risques provenant de la variabilité climatique ou de la santé animale. Chaque producteur agricole doit également vivre avec les risques de marché : la variation de l'offre et de la demande.

Les risques politiques sont globalement plus marqués dans le domaine agricole, car le régime actuel prend la forme de subventions publiques importantes. Ainsi, les agriculteurs sont plus tributaires des décisions politiques que les producteurs d'autres secteurs.

Le risque humain qui comporte les risques d'accidents ou de maladies affectant les producteurs n'est pas spécifique à ce secteur, car ils sont constatés partout ailleurs.

Les risques financiers sont la conséquence des variations de taux d'intérêt ou de taux de change. Le risque lié à la location des terres ou d'autres facteurs de production n'est pas spécifique à l'agriculture.

Une très grande littérature existe sur ce que l'on appelle la spécificité de l'agriculture. La question fondamentale est : existe-t-il des caractéristiques particulières qui appellent un traitement spécial du secteur agricole ? Pour tous les risques mentionnés précédemment, il existe des exemples dans d'autres secteurs, parfois plus prononcés que ceux du secteur agricole. Les conditions météorologiques affectent aussi les travailleurs qui dépendent du

déneigement ou du nettoyage des routes. La dépendance peut-être encore plus radicale et il y a d'énormes variations dans le revenu de ces professionnels selon le niveau d'enneigement.

Les délais de production sont typiques de tous investissements. En général, ils ne sont pas plus importants dans le secteur agricole que dans d'autres. Le coût du capital comparé à d'autres secteurs dominés par de petits entrepreneurs n'est pas plus élevé dans l'UE, à la différence des Etats-Unis où l'agriculture est plus intensive en capital.

Il existe également l'idée d'une réaction perverse de l'offre agricole : les producteurs sur-réagiraient aux signaux de prix à la hausse comme à la baisse. Cela semble être une erreur d'analyse. Per Molander dit qu'il n'a pas vu encore d'étude fiable le confirmant.

L'argument d'un secteur en péril est souvent avancé. Au début du 20<sup>e</sup> siècle, lorsque l'automobile est apparue, les personnes qui gagnaient leur vie en ferrant les chevaux ont perdu leur emploi. Ce n'était pourtant pas une raison pour maintenir cette activité. Les secteurs en déclin font partie du cycle économique.

Il existe un commun accord sur l'existence de biens collectifs liés à la production agricole. Rémunérer les producteurs pour ces biens et services est possible à un certain degré comme cela a été fait en Suède. Après la réforme, une liste des biens collectifs pouvant être rémunérés a été établie. Les deux plus importants étaient : la sécurité alimentaire et les services environnementaux.

La sécurité alimentaire a été traitée par la garantie d'un certain niveau de production de semences d'oléagineux dans le pays. Le gouvernement a organisé une vente aux enchères et un marché public a été accordé en occasionnant très peu de frais administratifs. Pour les services environnementaux, des contrats de fourniture ont été créés par les antennes régionales de l'agence de protection environnementale. Dans ces deux cas, il est tout à fait possible de prendre en compte ces biens collectifs, à conditions que soient justifiées dans le contrat ce qui est demandé et combien la collectivité est prête à payer.

Bien sûr, il existe certains risques qui sont d'une nature catastrophique, comme les retombées radioactives après l'accident de Tchernobyl par exemple. En de telles circonstances, l'Etat a évidemment un rôle à jouer. Mais ces situations doivent être traitées au cas par cas, car il est très difficile de prédéfinir des règles pour ces situations.

Faire face au risque en agriculture est un problème ancien, il existe donc de nombreuses solutions traditionnelles. L'une d'entre elles est l'absorption du risque par l'exploitant même. Ceci est notamment vrai pour les petites variations de revenus, faciles à absorber. Le commerce est également une très vieille solution. Vendre dans le cas de surplus, acheter dans le cas inverse permet d'éviter les pénuries alimentaires. La diversification des revenus des ménages agricoles est la plus courante contre-mesure dans le secteur agricole. Habituellement dans les pays industrialisés, l'un des deux membres du couple travaille dans le secteur agricole tandis que l'autre exerce une profession dans un autre secteur. Le revenu total du ménage est la variable à prendre en compte ici, non pas seulement les recettes du ménage provenant de l'agriculture. Ces ressources supplémentaires peuvent bien entendu être plus ou moins liées aux activités agricoles. Si vous avez des véhicules et des machines agricoles qui sont utilisables pour d'autres activités, cela vous permet de diversifier leur utilisation. L'abattage d'arbre est très commun pour les exploitants agricoles en Suède. Un grand nombre d'agriculteurs ont formé des coopératives pour répondre à ces demandes de service parallèle.

Des contrats d'assurance existent pour toute une variété d'accidents ou d'événements négatifs. Il existe certains risques pour lesquels des défaillances de marché peuvent apparaître. Les problèmes du risque moral et de sélection adverse doivent être examinés au cas par cas pour déterminer s'ils justifient une intervention publique ou non. Les contrats à terme et les *futures*

sont les instruments modernes pour se prémunir contre les risques financiers en agriculture bien qu'ils puissent pâtir d'une défiance suite à la crise financière. Néanmoins, le fait qu'ils aient été utilisés abusivement dans certains milieux ne veut pas dire qu'ils sont inopportuns. La question essentielle quant aux politiques publiques est la suivante : quel est le rôle de l'État?

La Suède est assez représentative des pays industrialisés, même si l'évolution du secteur agricole a été plus marquée que dans la plupart des pays européens. Il s'agit en Suède d'un petit secteur qui emploie environ 2 % la population active et dont la contribution au PIB n'est que de 0,5 %. Une variable essentielle à prendre en compte est l'existence d'un très fort mouvement coopératif. Les coopératives sont très présentes dans les activités de transformation agroalimentaire. Ainsi les agriculteurs suédois vendent généralement leur production aux usines appartenant à leur groupe coopératif. Pour juger de la réussite des agriculteurs face aux risques, le meilleur indicateur est celui du nombre de faillites. On observe que dans ce secteur, le nombre de faillites est plus faible comparé à celui décelé dans d'autres secteurs dominés par les petits entrepreneurs en Suède. La différence est grande, le taux de faillite étant 10 fois moins élevés que la moyenne de tous les autres secteurs d'activité considérés. On peut en conclure que les agriculteurs suédois arrivent avec succès à traiter les risques liés à leurs activités. Quelle est la recette d'une telle réussite? La diversité des revenus au niveau des ménages y est courante. Le revenu total du ménage agricole est presque indépendant de la taille des terrains qu'il possède. Ceci indique que les ménages parviennent à trouver des sources de revenus supplémentaires, quelles que soient leurs superficies. Un système d'assurance-récolte a également existé, mais il a été démantelé en 1995, lorsque la Suède a adhéré à l'UE. Les solutions financières modernes peuvent être partagées en deux. Les contrats à terme sont très courants, la plupart des producteurs de céréales et de graines les utilisent. Ils sont très simples et permettent aux deux parties d'obtenir un gain en réduisant l'incertitude. Les acheteurs sont généralement des entreprises de propriété collective qui vont ensuite s'assurer sur les marchés financiers internationaux. Une petite catégorie de grandes fermes vont directement sur ces marchés financiers internationaux et ont recours aux contrats *futures* et aux options diverses, mais elles représentent une minorité des exploitations suédoises.

La conclusion générale serait de ne pas exagérer l'importance de la question des risques en agriculture. C'est un vieux problème, pour lequel il existe des solutions traditionnelles fonctionnant très bien. Une des plus importantes est la diversification des revenus du ménage par l'exercice de professions extérieures au secteur agricole. Les ménages agricoles peuvent être très inventifs sur ce sujet. Les marchés financiers modernes sont une solution valable, les contrats à terme sont très bien établis et utilisés par la plupart des producteurs de céréales et certains éleveurs de bétail tandis que les *futures* et options sophistiquées sont principalement utilisés à la fin de la chaîne d'approvisionnement. En conclusion, le rôle de l'État devrait se limiter aux risques de catastrophes naturelles, non assurables par nature et à la surveillance des marchés financiers.

**Jesus Anton** en tire la conclusion qu'il convient de mettre en place des instruments diversifiés afin de laisser aux agriculteurs le choix dans leur manière de gérer le risque. Pour cela, un des rôles primordial de l'Etat est d'encourager l'implantation de mécanismes d'assurances privés. Il a ensuite mis l'accent sur trois points :

- La nécessité de lier l'intervention publique a des objectifs clairs et définis. Ainsi, toute politique publique doit répondre à un objectif portant sur un critère d'efficacité, de défaillance de marché, de provision de bien public, ou de redistribution.



- L'importance de définir le périmètre d'intervention de l'Etat en cas de catastrophe naturelle. Afin d'éviter la gestion au cas par cas et les situations propices à la recherche de rente, il est nécessaire de définir au préalable et de manière quantitative (nombre d'éleveurs touchés, jour de sécheresse...) ce qui relève d'une catastrophe naturelle et justifie donc l'intervention de l'Etat.

- Il a ensuite évoqué le lien existant entre les politiques publiques d'interventions ciblées sur la gestion des risques et les autres politiques de soutien agricole. Les paiements assurés par les puissances publiques, tels que les paiements découplés en vigueur depuis la réforme de 2003 de la Politique Agricole Commune (PAC) n'incitent pas les agriculteurs à recourir aux mécanismes d'assurances. Avant toute nouvelle mesure concernant la gestion des risques, les autorités doivent prendre en compte les effets des politiques agricoles préexistantes.

**Yves Salmon** a commencé son intervention en rappelant les besoins de formation des exploitants agricoles à l'utilisation des produits financiers d'assurance, tel que les contrats de livraison future. Ce rôle incombe aux syndicats, coopératives agricoles et banques. Il souligne le retard dans ce domaine de la France vis-à-vis des Etats-Unis. Aux Etats-Unis, les *farms-bureaus* mettent à disposition des agriculteurs plusieurs fois dans l'année des conseillers financiers pour les aider à s'assurer.

Il marque ensuite son désaccord avec Per Molander quant au rôle dévolu à l'Etat dans la gestion des risques agricoles. Celui-ci ne peut se contenter de couvrir les risques de catastrophes naturelles, il se doit d'intervenir plus activement en raison des caractéristiques particulières du secteur agricole. Selon lui, l'intervention publique peut avoir lieu à trois niveaux :

- L'encouragement à l'auto-assurance des agriculteurs par le biais de franchises fiscales permettant à ceux-ci de lisser leurs revenus au fil des années.

- Le soutien aux primes des contrats d'assurance privés et la consolidation du système privé d'assurances agricoles par la réassurance des compagnies privées.

- La politique d'assurance des risques non assurables par le marché, comprenant les compensations en cas de calamités agricoles.

Il finit en rappelant le retard en terme financier de la France vis-à-vis des Etats-Unis concernant les politiques publiques destinées à la gestion du risque agricole, le financement de celles-ci étant quatre fois moins important en France qu'aux Etats-Unis, rapporté aux poids relatifs des secteurs agricole français et nord-américain.

## **Débat**

L'assistance a posé le problème de la définition des risques assurables et non assurables. Les risques non assurables peuvent être définis comme les risques dont la réalisation dépend directement de l'attitude des assurés. Selon ce critère, les prix des récoltes semblent inassurables. En effet, comme l'a montré l'ancien système de prix garanti de la PAC, un prix de récolte assuré pousse les agriculteurs à la surproduction, ce qui rend au final le prix garanti insoutenable.

Per Molander considère cette définition des risques non assurables comme erronée. Il cite en ce sens l'assurance automobile qui peut inciter le contractant à conduire plus dangereusement. Pourtant l'assurance automobile existe, le risque d'accident de la route est donc assurable. Néanmoins il reconnaît la difficulté d'assurer les prix des récoltes face à la volatilité

croissante des prix agricoles. Jesus Anton note qu'il existe de plus en plus de risques assurables.

Le public de la conférence a posé également la question de l'intégration de la gestion du risque agricole dans la PAC, face à la politique très active dans ce domaine des Etats-Unis.

Per Molander rappelle que les systèmes d'assurance récolte, comme celui existant aux Etats-Unis, peuvent influencer sur le choix des espèces cultivées et se révéler économiquement inefficients. Jesus Anton estime que si la politique publique de l'UE est peu existante dans ce domaine, le montant total du soutien agricole est deux fois plus élevé dans l'UE qu'aux Etats-Unis, ce qui pourrait en conséquence brider le recours à l'assurance des exploitants agricoles européens.

Jean Cordier a conclu la session en rappelant le besoin de recherche sur la valeur actuarielle des risques. Il note que l'inquiétude principale des agriculteurs, après le risque de variabilité des prix, est le risque de maladie et de manque de main-d'œuvre. Enfin, il revient sur la nécessité de définir rigoureusement le champ d'intervention de l'Etat car il est autrement difficile pour les mécanismes alternatifs d'assurance de se développer.

## **Session 8 : Agriculture et politique de la concurrence**

La session 8 portant sur le thème de l'agriculture et de la politique de la concurrence était présidée par Frédéric Jenny (Professeur, ESSEC, Président du Comité de la concurrence à l'OCDE). Le grand témoin était David Spector (Professeur associé, Ecole d'Économie de Paris) et l'intervenant Jean Cordier (Professeur, Agrocampus Rennes).

**David Spector** a commencé son intervention par le constat que la Politique Agricole Commune (PAC) et la politique de la concurrence sont les deux principales politiques européennes. Or, elles sont fondées sur des principes contradictoires.

La politique de la concurrence est fondée sur le principe que l'efficacité productive et allocative sont atteintes grâce à la libre fixation des prix. Le libre jeu du marché permet l'élimination des producteurs les moins efficaces en termes de coût et de qualité. Un autre fondement de la politique de la concurrence est la primauté du surplus du consommateur. Enfin selon le droit européen, les restrictions de concurrence doivent être justifiées par la présence de défaillance de marché.

Or, plusieurs instruments de la PAC visent à empêcher les mécanismes de fixation des prix. Les quotas laitiers, alloués en France de façon à permettre le maintien d'une production laitière en zone montagneuse, empêchent l'augmentation de la production moins coûteuse de lait en plaine. De plus, aider les secteurs en difficultés comme l'élevage face à l'augmentation des prix des céréales empêcherait de faire jouer l'adaptation des consommateurs vers une consommation plus importante de céréales et plus faible de viande.

La PAC trouve souvent sa justification dans l'existence de défaillances de marché. Néanmoins, cette justification semble fragile au regard des standards de preuve acceptés par la politique de la concurrence. La réforme de la PAC en 2003 a atténué cette opposition en privilégiant les signaux de prix. Les aides découplées ont des effets positifs du point de vue des incitations, malgré des effets distributifs pervers menant à fournir les aides les plus importantes aux producteurs ayant perçu dans le passé le plus de revenu.

En pratique, le statut de l'agriculture en droit de la concurrence est ambigu. Sans exemption claire et établie, la jurisprudence fait preuve de souplesse dans le domaine agricole. Les arrêtés favorables aux échanges d'information entre producteurs de fruits et légumes montrent qu'une pratique jugée illégale dans d'autres secteurs peut être tolérée dans le secteur agricole. Le droit de la concurrence est donc tout à fait capable de prendre en compte les spécificités de l'agriculture (délais de production, caractère cyclique de la production, etc.).

Le droit commun de la concurrence protège également les agriculteurs face aux pratiques anticoncurrentielles de leurs fournisseurs comme l'a montré l'affaire du cartel de la Lysine. Une question reste en suspens, celle du pouvoir de marché de la grande distribution et de son effet sur les prix agricoles. La présomption en droit de la concurrence est plutôt favorable aux centrales d'achat car leur existence permet de faire baisser le prix pour le consommateur. Néanmoins, si le pouvoir de marché de l'acheteur est tel que la baisse des prix qu'il impose entraîne une baisse des quantités, provoquant par la suite une hausse des prix pour le consommateur, le droit de la concurrence peut s'appliquer. Les accords professionnels, courants en agriculture, visant à prévoir le prix en fixant des quotas de production sont plutôt mal perçus par le droit de la concurrence, lequel privilégierait l'usage de contrats à terme de production.

En conclusion, David Spector a indiqué que les problèmes de concurrence en agriculture ne sont pas récents, comme l'illustre le cas des monopoles des fabriques de Roquefort en 1897.

Au début du 20<sup>ème</sup> siècle, un effet jugé néfaste de l'existence d'un monopole était la dépendance économique des fournisseurs, vision assez proche de la situation actuelle des producteurs agricoles vis-à-vis de la grande distribution.

**Jean Cordier** est ensuite intervenu. En quelques années, suite à l'évolution de la PAC et du nombre des agriculteurs, une concurrence verticale s'est substituée à une concurrence horizontale. En effet, dans le passé, les agriculteurs se retrouvaient sur un marché où ils entraient en concurrence les uns avec les autres. Ceci a tendance à disparaître. Les marchés physiques n'attirent plus qu'une partie infime de la production ce qui pose des difficultés pour former le prix.

Les agriculteurs ont de plus en plus recours à la contractualisation avec les distributeurs. Ces contrats contiennent des cahiers des charges sur la qualité qui impactent les chaînes de production. La concurrence se fait désormais entre ces dernières et les producteurs doivent donc choisir laquelle ils souhaitent intégrer. Dans le cadre de contrats, de plus en plus de biens dits de « confiance » sont incorporés. Ces biens influent les techniques de production, par exemple le bien-être animal dans les élevages. Seules les filières verticales peuvent apporter de telles garanties au consommateur. Tout cela conduit à la contractualisation des productions.

La contractualisation faible implique que la rente est partiellement recouverte par le producteur. La contractualisation forte implique que le producteur en perçoit la plus grande part (comme dans le cas des appellations d'origine contrôlée). La contractualisation devrait concerner tous les produits agricoles pour deux raisons : la prévention des risques de production d'une part, l'outil qu'elle constitue pour capter la rente de qualité d'autre part.

## **Débat**

Frédéric Jenny s'est intéressé à la spécificité du secteur agricole. Y aurait-il des caractéristiques propres au secteur agricole rendant la concurrence, admise dans d'autres secteurs économiques, indésirable ? Si le droit de la concurrence sait s'adapter au secteur agricole, la politique de la concurrence entre-t-elle réellement en contradiction avec la PAC ?

David Spector ne voit pas de contradiction forte dans la pratique du droit de la concurrence avec la politique agricole. Celui-ci s'adapte bien à l'existence des conditions et politiques publiques particulières du secteur. En revanche, si la PAC était menée selon des principes similaires à ceux de la politique de la concurrence, à savoir la confiance dans les marchés libres, elle aurait pris des formes bien différentes.

Quant aux justifications de sécurité alimentaire ou de risques spécifiques du secteur agricole, il ne s'agit pas de les remettre en question. Néanmoins, David Spector exprime son scepticisme en raison de la variabilité des arguments de défense de la PAC en fonction des prix agricoles. Quand les prix sont bas, la PAC permettrait de maintenir la production agricole, alors que lorsqu'ils sont hauts, la PAC permettrait de faire baisser ces prix. La PAC gagnerait à expliciter ses objectifs et son coût. Le rôle des économistes est aussi de valoriser les externalités agricoles pour aider à la mise en place des politiques de soutien agricole.

L'assistance a fait remarquer que le débat sur la libéralisation ou la régulation des marchés agricoles est un des plus vieux débats de l'économie. Il convient donc de se garder des positions trop extrêmes car le libre marché pourrait conduire à des désordres sérieux dans la production agricole.

David Spector a rappelé que les ajustements qui ne peuvent se faire sur des espaces régionaux régulés se font généralement sur les marchés internationaux et de manière violente. Les mouvements erratiques des cours mondiaux trouvent ainsi une partie de leur explication dans les politiques de soutien et de restriction de la concurrence existante dans les pays développés.

Il faut aussi prendre en compte les outils utilisés par la PAC qui ont souvent créé des rentes de situation. Ces dernières, si elles étaient justifiées lors de leur mise en place, ne le sont plus forcément aujourd'hui et ne disparaîtront pas d'elles-mêmes.

Catherine Moreddu, économiste à l'OCDE, a rappelé que certains pays comme l'Australie ne considèrent pas l'agriculture comme un secteur particulier. Elle ajoute que les agriculteurs ne sont pas les seuls à même de fournir les biens publics des zones rurales. Une politique visant un objectif de développement rural ne peut se contenter de soutenir les exploitants agricoles, mais doit pouvoir délivrer une aide à quiconque est en mesure de fournir des biens publics.

Le public a posé le problème de la formation des coopératives en situation de monopole sur des marchés nationaux comme au Danemark ou aux Pays-Bas. Plus largement, que doit faire la politique de la concurrence face aux abus de position dominante ?

David Spector estime que le droit à la concurrence devrait évoluer pour s'adapter plus généralement aux situations de pouvoir de marché de l'acheteur.

Patrick Messerlin, professeur à Sciences-Po et directeur du GEM, a posé la question de l'état de la jurisprudence sur les soutiens à la recherche et développement, face aux besoins grandissant d'innovation dans le secteur agricole pour affronter les changements climatiques. David Spector a confirmé que ce type d'aides s'insère dans la réflexion sur les aides d'Etat. La politique de la concurrence justifiera ces aides si elles ne sont pas discriminatoires et permettent de fournir des gains sociaux que le marché n'est pas capable de fournir.