



Les défis à long terme de l'agriculture européenne :  
Un besoin de nouvelles politiques publiques et privées

**Pierre Boulanger**  
**Patrick Messerlin**<sup>1</sup>

Le Traité de Rome de 1957 fixait cinq objectifs à la Politique Agricole Commune (PAC): (i) accroître la productivité, (ii) garantir un niveau de vie décent aux agriculteurs, (iii) stabiliser les marchés, (iv) garantir les approvisionnements et (v) garantir des prix raisonnables pour les consommateurs. Ces objectifs allaient de soi à l'époque.

Depuis lors, les questions relatives à la PAC n'ont cessé de devenir plus complexes. Le changement climatique, l'eau et l'énergie sont autant de défis qui sont venus s'ajouter à ceux des années 90, comme la sécurité et la qualité alimentaires. Certains de ces défis, comme les ajustements aux changements survenus dans les politiques précédentes, sont souvent le résultat des effets de l'activité humaine. D'autres sont dus à la nature, comme la distribution des ressources naturelles, et amplifiés par l'homme, comme la mauvaise allocation des ressources ou l'importance des déchets.

Ces nombreux défis nécessitent le recours à une plus large palette de politiques que par le passé, ainsi qu'à une implication des secteurs public et privé. Cette observation découle de la grande leçon tirée de la mise en oeuvre du Traité de Rome: l'utilisation *d'une seule* politique, la garantie des prix de production, pour atteindre les *cinq* objectifs du Traité explique l'échec total ou partiel des quatre derniers objectifs de la PAC.

Cette note présente les huit papiers présentés à la Conférence sur "l'agriculture européenne en 2020". qui s'est tenue à Sciences Po en janvier 2009. Deux conclusions principales ressortent de ces papiers. La première vaut pour le changement climatique, les ressources en eau et en énergie : plus de commerce international sera un facteur essentiel pour améliorer la capacité d'adaptation mondiale de l'agriculture à ces défis à long terme. La seconde est qu'un *meilleur ciblage* des politiques publiques et privées sera capital. Ceci est aussi vrai pour les politiques publiques ayant une dimension budgétaire, comme les subventions plus importantes à prévoir pour la recherche-développement en matière agricole.

---

<sup>1</sup> Groupe d'Économie Mondiale (GEM). Cette note constitue l'avant propos de la Conférence sur "*L'agriculture européenne en 2020: Défis à long terme, nouvelles politiques publiques et privées*" qui s'est tenue à Sciences Po, Paris, les 29 et 30 janvier 2009. Les papiers et un résumé des discussions sont disponibles sur le site internet du GEM: <http://gem.sciences-po.fr>. Cette conférence a eu le soutien du German Marshall Fund of the United States

## **Défis à long terme: le changement climatique, l'eau et l'énergie.**

L'échéance de ces trois défis pourtant étroitement liés est assez différente. Si les problèmes liés au changement climatique se développeront au fil du prochain siècle, ceux liés à l'eau deviennent déjà critiques. Et les questions d'énergie montrent déjà à quel point le processus décisionnel est difficile et, dans le cas des biocarburants, combien onéreuses ces décisions peuvent se révéler.

Le papier de Nelson, intitulé "*Changements climatiques et Agriculture*" présente le mécanisme complexe des modèles générés par les travaux du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC). Ces modèles tentent de simuler les interactions entre la physique et la chimie de l'atmosphère, des océans et des surfaces terrestres, et celles entre les hommes et leurs activités, l'agriculture notamment.

Nelson tire quatre conclusions générales des six modèles en jeu. En premier lieu, le monde paraît capable de continuer à subvenir aux besoins alimentaires d'une population en constante augmentation durant le 21<sup>e</sup> siècle, et ce malgré le changement climatique. En second lieu, il est très probable qu'il y ait des différences notables entre les régions, certaines tirant profit du changement alors que d'autres seront plus sévèrement touchées. En troisième lieu, les pays en développement, et notamment les plus pauvres, sont ceux qui devront probablement faire face aux effets les plus néfastes. Finalement, la bonne réponse à ces défis consiste à accroître le commerce entre les pays et/ou les régions, une solution confirmée par un récent rapport français (INRA-CIRAD 2009).

Ces résultats ont des implications importantes en termes de politiques. Premièrement, ils reposent sur un commerce international plus ouvert des produits agricoles. La baisse des droits de douane et des subventions gagnent une nouvelle "*raison d'être*"—celle d'être un outil de lutte contre la faim causée par les conditions météorologiques. Deuxièmement, il faut associer ce commerce plus libre à une large gamme de mesures proactives, telles que (i) les taxes ou régimes "*cap-and-trade*" qui révèlent les effets négatifs des émissions de gaz à effet de serre, (ii) des mesures en faveur des plus pauvres et du développement, capables d'aider les plus défavorisés qui pourraient être confrontés aux conséquences les plus sévères du changement climatique et (iii) une large gamme de politiques d'investissements dans les infrastructures rurales et agricoles et dans la recherche-développement afin d'atténuer les effets du changement climatique et de s'y adapter.

Le papier de Schultz, "*Agriculture et eau*" se concentre sur la disponibilité de l'eau, un problème qui tend à devenir critique dans de nombreux pays. L'eau est un produit "local". Le fait que les ressources en eau soient inégalement réparties (bien que globalement suffisantes, estime-t-on, pour subvenir aux besoins d'une population de neuf milliards d'habitants) n'est pas le moindre des problèmes.

L'agriculture est le premier consommateur d'eau, avec 70% de l'eau mondiale prélevée de nos jours. Toute solution au problème de l'eau repose donc sur de sérieuses améliorations dans son utilisation dans l'agriculture, tant en terme d'efficacité de l'irrigation qu'en terme de gestion de l'eau de pluie. De nos jours, environ 45% de la production mondiale alimentaire requiert 1,1 milliard d'hectares sans aucun système de gestion de l'eau (d'où de faibles rendements). En comparaison, 40% de la production alimentaire s'obtient sur 0,3 milliard d'hectares de terre irriguées et 15% sur 0,1 milliard d'hectares pourvus d'un système de

drainage. Tous ces problèmes sont d'autant plus compliqués qu'ils doivent prendre en compte la qualité de l'eau et le développement durable.

Schultz décrit les nombreuses politiques de gestion de l'eau qu'il faut urgemment mettre en œuvre, de l'accroissement de la capacité de stockage jusqu'à la gestion intégrée des bassins, de la modernisation du réseau de distribution de l'eau au contrôle des parties intéressées, le tout tant au niveau national que local. Un meilleur régime de fixation des prix de l'eau constitue un élément clé de ces mesures, ce qui implique une meilleure définition des droits de propriété en matière d'eau.

Le Vernoy, dans ses commentaires "*Agriculture et eau virtuelle*", met en relief un aspect capital qui libèrerait les politiques de l'eau de la pression qui pèse sur elles. Si l'eau est un bien "local", alors le commerce agricole intra- ou inter-national peut faire le pont entre les ressources locales d'eau (et les productions agricoles qui leur sont liées) et les consommations largement disséminés de ces produits alimentaires. Cette approche correspond à la notion d'eau "virtuelle", définie comme le volume d'eau nécessaire pour produire un bien donné. Comme le besoin spécifique en eau d'une récolte varie significativement dans l'espace et le temps, d'un pays à l'autre, le commerce des produits agricoles et alimentaires représente des flux d'eau virtuelle entre les pays abondamment pourvus en eau et ceux qui en manquent, et entre les pays efficaces dans l'usage de l'eau et les pays inefficaces.

Le papier de Levi sur "*Energie et agriculture: l'avenir des biocarburants*" se concentre sur une question abondamment discutée. Les combustibles fossiles, qui ont constitué l'épine dorsale de la croissance au cours des deux derniers siècles, tendront à se raréfier au cours des cinquante prochaines années et il existe une variété de successeurs en lice. L'agriculture apportait-elle une solution à ce problème avec le développement des biocarburants? A ce titre, l'expérience de l'éthanol et du biodiesel de première génération mérite une analyse coût-bénéfice.

Levi commence par examiner les trois arguments clés favorisant l'introduction de biocarburants. La sécurité énergétique, en premier lieu, a toujours été l'argument principal en faveur des biocarburants. Cependant, les craintes d'une rupture des approvisionnements en pétrole et gaz ne constituent pas un argument solide en faveur des biocarburants pour au moins deux raisons: Il existe de nombreuses alternatives, de la diversification des approvisionnements à une plus grande efficacité de l'utilisation des combustibles fossiles. De plus, de nos jours, la technologie requise pour produire des biocarburants consomme de grandes quantités de gaz naturel au travers de la production d'engrais et de la transformation des matières premières énergétiques en combustible. Ceci exacerbe les problèmes de sécurité plus que cela ne les résout, notamment dans les régions importatrices de gaz comme l'Europe.

En second lieu, les biocarburants seraient à même de contribuer à une solution au changement climatique. Cependant, l'impact net des biocarburants est difficile à évaluer. Pour une affectation donnée des sols, les émissions de gaz à effet de serre résultant des biocarburants sont généralement inférieures à celles résultant de l'utilisation d'essence ou de diesel traditionnels qu'ils remplacent. Toutefois, de la plantation à des fins énergétiques au brûlage des biocarburants qui en résultent, ce premier impact n'est significatif que pour l'éthanol obtenu à partir de la canne à sucre; il reste très marginal pour l'éthanol obtenu à partir du maïs. Plus important encore, les cultures énergétiques viennent remplacer les cultures alimentaires et génèrent donc des changements d'affectation des sols, avec des prairies et des forêts transformées en champs. De tels effets indirects s'avèrent très négatifs, renversant dans

certains cas des décennies d'effets positifs (si l'on s'en réfère à une affectation donnée des sols).

Le troisième argument concerne la hausse des prix mondiaux des denrées alimentaires engendrée par les biocarburants, comme l'a illustré la flambée des prix en 2007-2008. Ces hausses substantielles des prix des produits alimentaires et des énergies ont été surtout provoquées par le transfert de l'affectation des terres originellement consacrées à la production alimentaire à la production de biocarburants de première génération.

Ces observations soulèvent deux questions. Premièrement, peut-on espérer de meilleurs résultats avec des biocarburants de seconde génération, fabriqués principalement à partir de résidus de récoltes (comme les rafles de maïs) et la biomasse forestière (comme les copeaux de bois)? Des projections indiquent que de tels biocarburants auraient un impact plus limité sur les terres agricoles. Mais il reste à voir s'ils tiendront leurs promesses, car aucun de ces biocarburants n'est encore commercialisé.

Deuxièmement, quel rôle les gouvernements devraient-ils jouer dans le secteur des biocarburants? La principale conclusion en ce domaine est qu'ils *ne* devraient *pas* intervenir. Les gouvernements devraient mettre un terme au soutien à grande échelle de la production et de la consommation des biocarburants de première génération, de même qu'ils devraient supprimer les subventions publiques à une reconversion dangereuse des terres et de leur utilisation. Au delà de cette urgence, la principale politique publique proactive concernant la question des biocarburants devrait consister à soutenir la recherche-développement dans le domaine des biocarburants de seconde génération, renforçant ainsi une recommandation déjà soulignée par les politiques sur le changement climatique.

## **L'agriculture et les nouvelles politiques publiques**

Les années qui viennent verront se développer trois types de politiques publiques qui récemment étaient encore marginales: celles portant sur la sécurité alimentaire, celles ciblant les ajustements structurels, et celles garantissant la "multifonctionnalité" des zones rurales et agricoles.

Ces politiques traitent de problèmes qui nourrissent souvent craintes et protectionnisme. Il convient de rappeler que le régime alimentaire des Européens, élément essentiel de santé, ressemble peu au régime alimentaire typique d'il y a trente ou quarante ans, et que ceci est principalement dû au commerce international des produits alimentaires et agricoles. Ceci dit, dans une société qui se mondialise rapidement, la question clé posée par ces trois politiques est de savoir comment les développer tout en limitant les distorsions sur la production et les échanges.

Le papier de Swinnen sur "Agriculture, sécurité agricole et alimentaire" se concentre sur de récentes considérations. Elles reflètent des questions de sécurité et de qualité qui prédominent dans les préférences européennes. Les éléments traditionnels des politiques agricoles, la sécurité alimentaire ou l'approvisionnement en quantité suffisante de denrées agricoles, perdent leur prédominance dans la politique agricole européenne, bien qu'ils soient toujours parmi les objectifs affichés. Les dépenses de l'Union européenne sont toujours dominées par le soutien au marché et aux revenus agricoles. Comment déterminer alors une politique pertinente en matière de sécurité, de sûreté et de qualité alimentaires?

La sécurité alimentaire quantitative est principalement un problème de demande, et non d'approvisionnement. Cette observation a deux conséquences. D'abord, l'Union européenne devrait s'attaquer à l'insécurité alimentaire en garantissant un revenu suffisant pour ses consommateurs les plus pauvres – de même, dans les pays en développement, la réduction de la pauvreté garantirait la sécurité alimentaire, surtout pour les ménages situés en zones rurales. Une telle approche suggère un changement d'orientation de la politique publique axé sur la gestion des risques et des incertitudes liés aux marchés agricoles plutôt que sur un soutien aux revenus. Ensuite, si l'accentuation des pressions sur les prix agricoles et alimentaires doivent engendrer une hausse de la production mondiale, le ralentissement des gains de productivité en Europe (et ailleurs) rend crucial l'investissement en recherche et développement afin d'améliorer la productivité agricole, tout en réduisant les pressions liées aux biocarburants sur les prix des produits agricoles et alimentaires. Dans ce contexte, l'Union européenne devrait envisager de réallouer une part conséquente du budget de la PAC afin d'encourager les technologies vertes et de stimuler l'économie "rurale/alimentaire/bio".

La sécurité alimentaire qualitative, règles vétérinaires mises à part, a relevé de la compétence des pays membres jusqu'au début des années 2000. Elle est basée sur une approche intégrée '*de la ferme à la table*' se concentrant sur la traçabilité, le contrôle des risques à tous les niveaux de la production alimentaire et agricole, et de la distribution. L'Union européenne a également adopté plusieurs régulations sectorielles, de l'usage des pesticides aux restrictions de conditionnement. Comme ces régulations sont entrées en vigueur récemment, il est essentiel d'évaluer si elles sont suffisamment efficaces pour apaiser les craintes du public envers la sécurité alimentaire, et si elles ont besoin d'être ajustées dans la perspective d'une prochaine réforme de la PAC, du développement des échanges internationaux ou de la signature d'accords commerciaux.

La politique de qualité n'est pas institutionnalisée au niveau européen, bien qu'elle bénéficie du soutien du Pilier II de la PAC, avec certains programmes explicitement liés à l'amélioration ou au maintien de la qualité de produits agricoles. La plupart des initiatives sont récentes et nationales. Les gouvernements développent actuellement des programmes ayant trait à la qualité des produits et créent des partenariats publics - privés, alors qu'il y a peu, la qualité relevait presque exclusivement d'initiative du secteur privé. Pour l'avenir, la question clé en matière de politique est de savoir si une dimension européenne est nécessaire dans le système de qualité alimentaire.

Le papier de Swinnen insiste sur une question cruciale à savoir si la sécurité alimentaire européenne constitue un frein ou un catalyseur au commerce. Non seulement la moindre norme peut engendrer des distorsions commerciales, mais il convient également de considérer la co-existence de normes publiques et privées, ces dernières étant généralement plus restrictives que les premières. Ainsi, deux questions doivent être posées. La première est de savoir si l'ajustement des normes publiques, au vu de l'évolution rapide des normes privées, est nécessaire. La deuxième question est de savoir comment traiter ces normes aux niveaux régional et multilatéral?

Le papier de Moreddu sur "L'agriculture et l'ajustement structurel" commence par noter que l'ajustement structurel reflète les changements dans l'allocation des ressources au sein d'un environnement économique en mouvement, menant ainsi à la consolidation et à la diversification des structures agricoles. Le papier insiste sur la capacité intrinsèque de

l'agriculteur à s'adapter, une caractéristique souvent sous-estimée par les gouvernements et parfois freinée par les réglementations et les institutions publiques existantes.

Moreddu identifie les motivations économiques de l'intervention publique en matière d'ajustement. D'abord, les autorités peuvent vouloir faciliter l'ajustement en cours pour des raisons d'efficacité économique, comme en cas de défaillance du marché ou lorsque les coûts d'ajustement excèdent les gains à court terme. Ensuite, l'action publique peut être motivée par des soucis d'équité, par exemple en minimisant les pertes des personnes lésées ou en limitant la disparité des revenus entre exploitants agricoles. La plupart des mesures d'ajustement de l'Union européenne relèvent du Pilier II, axe I de la PAC, qui vise la compétitivité du secteur agricole.

Le texte de Moreddu porte une attention toute particulière à l'évaluation *ex ante* des ajustements. Les leçons tirées des expériences récentes de pays de l'OCDE suggèrent trois recommandations spécifiques en matière de politiques d'ajustement. Premièrement, les autorités publiques devraient laisser les agriculteurs développer leur propre capacité d'ajustement. Deuxièmement, le soutien public en faveur des ajustements devrait être irrévocable et limité dans le temps, contrairement aux actuels paiements directs du Pilier I. Troisièmement, il devrait être consistant et s'intégrer au système existant. Ces recommandations complètent les principes généraux des politiques agricoles optimales: (i) identification des objectifs de manière transparente, évaluation des coûts et bénéfices, des gagnants et des perdants, (ii) découplage du soutien de la production, (iii) adaptation du niveau des efforts aux résultats escomptés et (iv) flexibilité et équité.

Le papier de Harvey sur "*Agriculture et multifonctionnalité*" étudie un concept souvent utilisé pour justifier le soutien constant apporté à la production agricole, à savoir les défaillances du marché en présence d'externalités et de biens publics. Il souligne le problème crucial suivant: les gouvernements s'attaquent rarement aux origines des défaillances que sont par exemple des droits de propriété mal définis et des coûts de transaction excessifs. De ce fait, les politiques se révèlent inefficaces à résoudre l'imbroglio de la multifonctionnalité de l'agriculture, dominée par des considérations locales, des préférences individuelles et des aspirations futures tant sur le plan de la demande que sur celui de l'approvisionnement, et en situation de changement continu. Dans un tel contexte, la provision de biens et services multifonctionnels via l'actuel programme de paiements uniques est vouée à l'échec.

Cette analyse conduit à deux recommandations capitales en ce qui concerne l'évolution de l'instrument le plus onéreux de la PAC. D'abord, le régime de paiement unique devrait être supprimé progressivement car il est incapable de fournir la quantité adéquate de biens et services de conservation, d'aménités, de récréation et d'environnement (CARE). Ensuite, les états membres de l'Union européenne devraient définir, établir, mettre en œuvre et financer leur propre programme CARE—et ils devraient le faire de la manière la plus décentralisée possible s'ils veulent s'attaquer aux origines des défaillances.

Pour conclure, Harvey définit les trois objectifs auxquels l'Union européenne devrait se cantonner. Premièrement, elle devrait réguler la concurrence entre les pays membres afin de garantir des conditions de concurrence équitables au sein du marché européen. Deuxièmement, elle devrait promouvoir le développement et la cohésion économiques entre les régions. Troisièmement, elle devrait encourager la recherche et développement et étendre le potentiel multi-productif des espaces agricoles et ruraux.

## Agriculture et nouvelles politiques privées

Au cours de la dernière décennie, certaines politiques privées ont pris de l'importance car elles s'attaquent aux problèmes de manière plus appropriée que les politiques publiques. La gestion des risques croissants et l'émergence de structures des marchés agricole et alimentaire plus complexes comptent parmi les questions qui ont pris de l'importance.

Molander, dans "Agriculture et gestion des risques", commence par un survol des principaux risques encourus par l'agriculteur, à savoir, les risques liés aux événements climatiques, catastrophes sanitaires, variations des prix et régulations publiques, les risques liés à la main d'œuvre, aux actifs du patrimoine agricole et aux marchés financiers. Tous ces risques ne sont pas spécifiques à l'agriculture. En fait, rien ne dit que les risques auxquels sont confrontés les agriculteurs soient suffisamment spécifiques pour bénéficier d'un traitement spécial, ou, plus précisément, pour nécessiter davantage d'intervention publique. Dans la même veine, les effets de l'instabilité climatique, l'intensité capitaliste et des externalités sont-ils vraiment plus forts dans l'agriculture que dans les autres secteurs économiques?

Indépendamment de ces considérations, ce qui compte, c'est la gestion du risque *en soi*, les bénéfices attendus d'instruments bien développés déjà en usage dans d'autres secteurs. Molander se concentre sur une série d'instruments qui attirent de plus en plus l'attention des agriculteurs, depuis des programmes d'assurance jusqu'à divers types de contrats à terme, illustrant l'importance de tels instruments de droit privé dans la plupart des cas. De même, il suggère fortement de limiter l'intervention publique aux circonstances "catastrophiques", quand les techniques statistiques habituelles, sur lesquelles la gestion privée du risque repose, ne peuvent pas faire face à l'ampleur des événements.

Ces observations suggèrent que le rôle de l'intervention publique dans la gestion du risque est plutôt limité. Néanmoins, le papier de Molander souligne le rôle des autorités publiques pour garantir transparence et conditions similaires sur les marchés européens, un point auquel fait écho le papier suivant.

Spector, dans "Agriculture, agro-business et politique de la concurrence", commence par souligner les tensions existantes entre la PAC et la politique de la concurrence, les deux politiques européennes les plus intégrées. La PAC reposait principalement sur des Organisations Communes de Marchés (OCM) avec fixation des prix du marché, quotas de production dans certains cas, subventions à la production et à l'export, et sévères barrières à l'entrée dans ce secteur (comme l'accès à la terre arable)—des instruments généralement interdits par la politique de la concurrence.

Cependant, depuis le début des années 2000, les réformes successives de la PAC ont considérablement réduit ces anomalies en contradiction avec les principes de base de la politique de la concurrence. Les changements les plus importants ont vu le démantèlement des OCM, l'élimination des quotas (ou leur élimination programmée) et le déclin des subventions hautement distorsives. Cependant, les modalités de découplage national ou régional des paiements uniques peuvent gêner la concurrence entre les états membres.

Ceci dit, le papier de Spector explique comment la politique de concurrence, *elle aussi*, a évolué, lui permettant de prendre en compte certaines spécificités du secteur agricole. Ce point est capital car, contrairement à l'opinion générale, le secteur agricole est couvert par la

politique de la concurrence, comme l'illustrent les décisions prises par les autorités de la concurrence, telles que ce cas en 2003 dans lequel la Commission a interdit la fixation de prix d'achat minimum pour certaines catégories de bœuf en France.

La politique de la concurrence ne devrait pas prendre en compte les arguments spécifiques en faveur des subventions à la production ou des restrictions aux importations. Elle devrait au contraire se concentrer sur ceux liés aux structures du marché. Par exemple, les autorités de la concurrence devraient reconnaître la légitimité des organisations de marchés, tant que les restrictions à la concurrence, limitées et imposées par ces organisations, visent à résoudre des défaillances de marché clairement identifiées et ne sont pas susceptibles de nuire aux intérêts du consommateur. Les autorités de la concurrence pourraient aussi examiner avec un œil favorable la position des agriculteurs concernant les relations difficiles entre ces derniers et les distributeurs, notamment les plus grands. Là encore, les autorités de la concurrence pourraient ne pas intervenir systématiquement en faveur d'une des deux parties, mais plutôt tenter de garantir que le pouvoir de marché des distributeurs ne soit pas excessif, que ces derniers n'imposent pas des prix si bas aux agriculteurs que ces derniers soient contraints de réduire leur production ou leur capacité d'innovation. En résumé, les tensions entre la PAC et la politique de la concurrence pourraient perdurer de façon systématique sur certains points. Mais "la règle de raison" généralement employée par les autorités de la concurrence pourrait faire apparaître une certaine convergence entre politique de la concurrence et une politique agricole reposant sur des agriculteurs opérant de plus en plus sur des marchés concurrentiels.

### **Une dernière remarque : L'agriculture européenne et le budget en 2020**

Malgré la vaste étendue des questions abordées, les conclusions des huit papiers convergent largement sur les politiques agricoles et alimentaires à suivre dans les prochaines décennies: une plus grande palette d'instruments, chacun ciblant une question bien précise, allant des politiques publiques fondamentales (comme une meilleure définition des droits de propriété) aux politiques privées (comme les programmes d'assurance en cas de catastrophes naturelles). Le tableau 1 résume les principaux changements dans les politiques suggérés par les différents auteurs.

Jusqu'où le budget européen reflétera-t-il ces changements profonds? Répondre à cette question soulève le problème de la légitimité politique de la PAC. En clair, la légitimité des instruments clés actuels, comme le régime de paiement unique, est sur le déclin. Les contribuables européens ne pourront que se montrer de plus en plus réticents à l'idée de financer des subventions à de grandes exploitations agricoles, aux productions et rendements de plus en plus élevés—il reste à voir si une telle évolution inclura les petits exploitants agricoles.

De la même manière, la légitimité politique des subventions aux agriculteurs destinées à financer des services environnementaux n'est pas évidente. Les enquêtes d'opinion auprès du public européen révèlent des sentiments mitigés quant à l'octroi de telles subventions aux agriculteurs qui ont souvent pollué l'environnement au cours des cinquante dernières années. L'agriculture est une exception embarrassante au principe du pollueur payeur.

Pour toutes ces raisons, il semble probable, et même souhaitable, que le budget de la PAC post-2013 soit soumis à des coupures sévères mais progressives. De telles coupures doivent être plus importantes pour le Pilier I que le Pilier II.



**Tableau 1. Politiques déclinantes et politiques montantes**

Thèmes	Politiques déclinantes			Politiques montantes							
	Auteurs	Subventions marchés	Soutiens revenu	Réglementations	Soutiens ciblés	Investiss. en R&D	Assurance	Réglement. Evaluation	Public-Privé	Politique concurrence	Ouverture commerciale
<b>Changement climatique</b> Nelson						XXX	XX				X
<b>Ress. en eau</b> Schultz Le Vernoy	XXX					XXX	XX		X		X
<b>Energie</b> Levi	XXX					XX					X
<b>Securité alimentaire</b> Swinnen	XXX	XXX				XXX			XX		X
<b>Sureté alimentaire</b> Swinnen				X				X			X
<b>Qualité alimentaire</b> Swinnen				X				X	X	X	X
<b>Ajustement</b> Moreddu	XXX	XXX			XX				X	X	X
<b>Multifonctionnalité</b> Harvey	XXX	XXX		X				X	X	X	X
<b>Management des risques</b> Molander	XXX	XXX					XX				X
<b>Politique de la concurrence</b> Spector										X	

Note: Les politiques marquées “XXX” dépendent fortement du budget européen. Les politiques “XX” sont moyennement tributaires du budget européen. Les autres politiques ont un impact budgétaire minime, voire négligeable.

Cependant, s’arrêter là serait une grossière erreur. Un thème récurrent dans les papiers présentés est celui des énormes besoins en investissement, tout particulièrement en recherche-développement pour de nouvelles semences, récoltes et procédés de production. Aussi, les agriculteurs européens devraient-ils s’allier aux industriels pour réclamer un changement radical du budget européen post-2013 et obtenir des investissements (un terme plus juste que celui de subvention) pour la recherche-développement. Ils bénéficieraient de ces fonds via une productivité améliorée, des coûts plus bas, et des facteurs de production et produits plus diversifiés.

Un tournant aussi important mérite deux dernières remarques. Tout d’abord, mettre en oeuvre des investissements (subventions) à la recherche-développement n’est pas simple. Arrow et al. (2008), fournit une liste non-exhaustive des critères clés à respecter en la matière : (i) des engagements stables sur une longue période; (ii) un large champ d’application, incluant la capacité fondamentale d’effectuer des recherches dans l’avenir (par exemple en terme de capacités d’éducation et de laboratoires de recherche); (iii) une tolérance envers les défaillances qui pourraient fournir des informations précieuses et (iv) des institutions (telles que des agences indépendantes, des évaluations par des pairs, des crédits pluriannuels, des paiements basés sur le progrès et les rendements plutôt que sur le recouvrement des coûts) qui minimisent le risque d’appropriation des subventions à la recherche-développement par des intérêts acquis, qu’ils soient publics ou privés. Il est assez inquiétant que la politique de recherche-développement de l’Europe remplisse rarement ces critères.

Ensuite, les fonds européens devraient aussi être destinés à encourager la recherche-développement appropriée aux pays plus pauvres que l'Europe. Cette perspective peut être considérée comme égoïste dans la mesure où elle pourrait favoriser indirectement les agriculteurs européens investissant dans des terres hors d'Europe. Cependant, de tels fonds constituent de loin la meilleure politique que l'Europe pourrait offrir pour réparer les dommages importants causés par l'"ancienne" PAC aux secteurs agricoles et alimentaires de pays en développement au cours des cinquante dernières années.

## Références

Tous les papiers de la Conférence sont librement accessibles sur le site internet du GEM: <http://gem.sciences-po.fr>. Les autres documents mentionnés dans cette note sont :

K. Arrow, L. Cohen, P. David, R. Hahn, C. Kolstad, L. Lane, W. Montgomery, R. Nelson, R. Noll and A. Smith, 2008. "*A Statement on the appropriate role for research and development in climate policy*". Reg-Markets Center. Disponible sur <http://ssrn.com/abstract=1313827>.

INRA and CIRAD, 2009. "*Agrimonde: Agricultures et alimentations du monde en 2050: scénarios et défis pour un développement durable*". Note de synthèse, Février.