

La PAC de l'après-2020 : Eclairages de la recherche

Hervé Guyomard, Cécile Detang-Dessendre, Pierre Dupraz, Alexandre Gohin, Vincent Réquillart, Louis-Georges Soler, Vincent Chatellier, Claire Brennetot, Benoît Dedieu, Luc Delaby, Sylvain Pellerin, Jean-Louis Peyraud, Bertrand Schmitt

INRA (Paris, Rennes, Dijon, Toulouse, Ivry, Nantes, Theix, Bordeaux)

Colloque de la SFER - Montpellier - 20 et 21 juin 2018

Politiques agricoles et alimentaires : trajectoires et réformes

Date de rédaction : 16 juin 2018

La Politique agricole commune (PAC) de l'Union européenne (UE) est entrée dans une nouvelle phase de réforme. Après la diffusion d'une première communication de vision en novembre 2017, la Commission européenne (CE) a présenté ses propositions législatives le 1^{er} juin dernier qui doivent, si le calendrier est respecté, s'appliquer en 2021 (CE, 2017, 2018a). Ces propositions législatives s'inscrivent dans le contexte d'un budget de la PAC ajusté à la baisse d'environ 5% en euros courants (CE, 2018b), baisse en pourcentage plus marquée pour le deuxième pilier que pour le premier (Matthews, 2018a).

Dans ce contexte, l'article proposera dans un premier temps une brève analyse des propositions législatives de la CE pour la PAC de l'après-2020, analyse naturellement limitée parce que de nombreux paramètres de ces propositions restent à préciser. Nous proposerons ensuite une analyse de ce que la recherche peut dire, ou ne peut pas dire, sur quatre thématiques au cœur des débats sur la future PAC, à savoir l'environnement, les risques, l'innovation, et la suralimentation. Les recommandations qui en découlent en matière de politiques publiques et plus spécifiquement d'évolution de la PAC (légitimité et modalités de l'intervention) sont présentées, et en conclusion mises en regard des propositions législatives.

1/ Une brève analyse des propositions législatives de la Commission européenne pour la PAC de l'après-2020

Nul ne contestera les six priorités de la future PAC, soit i) la modernisation et la simplification du cadre politique, ii) l'innovation et la connaissance pour l'agriculture de demain, iii) la résilience de l'agriculture européenne, avec un soutien plus équitable et plus efficace par un meilleur ciblage des aides, iv) le renforcement de l'action climatique et environnementale, v) la croissance et l'emploi dans les zones rurales et le renouvellement des générations, et vi) la réponse aux préoccupations des citoyens concernant une production agricole durable (Bascou et Cordonnier, 2018). On notera néanmoins que ne sont pas considérées comme des priorités la viabilité et la

compétitivité de l'agriculture européenne (c'est la croissance et l'emploi dans les zones rurales qui sont mises en avant), et la prise en compte des dimensions sanitaires et nutritionnelles (sous- et surnutrition) dans le contexte d'une approche étendue aux systèmes alimentaires. Ces deux dimensions apparaissent toutefois au niveau des neuf objectifs communs que l'UE attend des plans stratégiques nationaux (cf. infra). Ces neuf objectifs sont d'assurer un revenu équitable aux agriculteurs, d'accroître la compétitivité, d'améliorer le fonctionnement de la chaîne alimentaire, d'agir contre le changement climatique, de préserver l'environnement, de préserver les paysages et la biodiversité, d'assurer le renouvellement des générations, de dynamiser les zones rurales, et de répondre aux attentes sociétales (alimentation, santé et qualité). On notera ensuite « l'étrangeté » de certaines formulations ou associations. Il n'est, par exemple, pas évident a priori qu'un soutien plus efficace et plus équitable par un meilleur ciblage des aides conduise automatiquement à une plus grande résilience de l'agriculture européenne. On notera enfin l'insistance réitérée de la CE sur la nécessaire modernisation et simplification du cadre politique. On peut facilement souscrire à cet objectif pour peu qu'il ne soit que second. Dit autrement, les objectifs prioritaires de la PAC doivent cibler des enjeux sur les plans économiques, environnementaux, sanitaires, sociaux et sociétaux, et les instruments choisis à cette fin respecter un critère d'efficacité via la maximisation du ratio des bénéfices sur les coûts, ces derniers intégrant tous les coûts d'administration et de gestion, publics (aux échelles européenne, nationales et régionales) et privés (en premier lieu, au niveau des agriculteurs)¹. Il faut prendre garde à ce que la modernisation et la simplification du cadre politique ne se traduise certes par une baisse bienvenue des coûts de transaction publics à l'échelon européen, mais seulement au prix d'un accroissement de ceux-ci à un niveau infra-communautaire ou des coûts de transaction privés supportés par les acteurs économiques. En outre, la première simplification serait sans nul doute de mettre fin à l'empilement, voire à l'incohérence, des mesures qui s'est développé au fur et à mesure que les réformes de la PAC se succédaient (Guyomard, 2014 ; Bureau, 2018). Une mesure est trop souvent maintenue ou développée pour limiter les effets de telle autre : c'est le cas, par exemple, des aides couplées à certaines productions au regard des aides découplées. Dans une perspective plus large, un accord sur les priorités et les objectifs n'est rien si les mesures mises en œuvre pour les adresser ne sont pas à la hauteur.

Les propositions de la CE instaurent un nouveau modèle de gouvernance de la PAC dans le cadre d'une relation renouvelée entre les échelons européen et nationaux. L'UE fixerait le cadre commun via la définition de neuf objectifs, d'indicateurs de suivi de la mise en œuvre et de types de mesures (interventions) que l'Etat membre (EM) pourrait mobiliser. Ce cadre commun serait déployé dans chaque EM via la définition d'un plan stratégique national qui, sur la base d'une identification des besoins nationaux, fixerait les objectifs à atteindre et sélectionnerait les interventions les mieux adaptées à cette fin. L'EM aurait la responsabilité de la mise en œuvre du plan qui répond à une logique d'une subsidiarité accrue pour mieux répondre aux réalités locales. Cette responsabilité nationale ne serait cependant pas totale puisqu'il y aurait un suivi annuel et pluriannuel au niveau européen des plans stratégiques nationaux et de leurs résultats. Impossible naturellement de formuler une appréciation étayée sur ce nouveau modèle de gouvernance à cette heure. Ce modèle n'est défini que dans ses grands principes auxquels on peut souscrire (meilleure adaptation aux besoins locaux, simplification potentielle), en notant toutefois qu'il peut s'agir d'une démarche à « double tranchant » (Bureau, 2018). On peut craindre que cette subsidiarité accrue conduise à réduire les efforts en matière de lutte contre le changement climatique et la préservation de la biodiversité, deux biens publics globaux qui exigent une action à l'échelon européen, à défaut d'une mise en œuvre à l'échelle internationale : les EM pourraient concentrer leur attention sur les biens (maux) environnementaux publics locaux car les bénéfices seront plus faciles à valoriser

¹ L'analyse coûts-bénéfices doit naturellement être mise en œuvre dans une acception élargie en prenant en compte les coûts et bénéfices privés et publics, marchands et non marchands.

auprès de leurs populations. On peut également craindre que les sensibilités nationales hétérogènes n'aient pour effet d'accroître les distorsions de concurrence entre EM dans un marché qui n'aurait plus de commun que le nom². On peut enfin craindre que la simplification attendue reste théorique pour au moins deux raisons : transfert à l'échelle de l'EM de charges administratives aujourd'hui supportées par la CE, dialogue difficile entre l'EM et la CE en cas de divergences d'interprétation sur les mesures et les contenus des plans, leur satisfaction et leur contrôle.

L'architecture de la PAC en deux piliers serait conservée. Le soutien du premier pilier³ serait versé sous la forme d'un paiement de base (« paiement de soutien au revenu de base en faveur de la durabilité ») auquel s'ajouteraient un paiement redistributif (« soutien au revenu distributif ») et un paiement additionnel octroyé par le biais d'un « *eco-scheme* » que l'EM aurait obligation de proposer à l'échelle nationale mais auquel l'agriculteur pourrait renoncer s'il le souhaite. Ce paiement additionnel serait accordé sur la base de pratiques bénéfiques pour l'environnement et le climat qui vont au-delà de la conditionnalité de toutes les aides du premier pilier (paiement de base, paiement redistributif, *eco-scheme*, aide au revenu complémentaire pour les jeunes agriculteurs et aides couplées à certaines productions). La conditionnalité serait renforcée dans les deux dimensions de la protection de l'environnement et de la lutte contre le changement climatique, et possiblement dans de nouveaux domaines tels que le bien-être animal. Tous les paiements directs du premier pilier seraient réduits au-delà de 60 000 euros et plafonnés au-delà de 100 000 euros, ces deux seuils étant augmentés au prorata des emplois familiaux et salariés de l'exploitation agricole (critère qui fait que la contrainte ne devrait pas être sévère pour une grande majorité d'exploitations agricoles ; Matthews, 2018b).

La structuration proposée pour le premier pilier ressemble fortement à la structuration actuelle si on considère que l'agriculteur n'a pas la capacité économique et financière à renoncer au paiement vert compte tenu de l'importance quantitative de ce dernier (30% de l'enveloppe des aides découplées). En pratique, tout se passe aujourd'hui comme si le producteur agricole considère le droit au paiement de base, soumis à la seule conditionnalité, et le paiement vert, soumis à la conditionnalité et aux trois mesures de verdissement⁴, comme un tout unique, ceci d'autant plus que les mesures de verdissement s'appliquent à l'échelle de l'exploitation agricole dans son ensemble. Cette continuité est renforcée par le fait que les aides en faveur des jeunes agriculteurs et les soutiens couplés existent déjà dans la PAC 2014-2020. Enfin, la dégressivité et le plafonnement des aides du premier pilier ne devraient pas être très contraignants (Matthews, 2018b). Alors, tout cela pour rien ? Rien n'est moins certain car le diable se cache souvent dans le détail, en premier lieu dans la fixation des curseurs qui définiront les importances respectives des différentes « boîtes » du premier pilier, en particulier celle de l'*eco-scheme* : si ce dernier est quantitativement important, l'agriculteur ne pourra pas y renoncer ; il y renoncera si le paiement

² Sur ce point, on notera que le marché n'est commun que pour les produits agricoles. Il ne l'est pas pour les facteurs de production. Les marchés des intrants restent très largement régis par des dispositifs, des arrangements institutionnels et des régulations au niveau national qui ne sont pas des traductions de directives ou règlements européens.

³ La structuration du deuxième pilier reste inchangée. On se limitera ici à deux observations. La première est que 30% de l'enveloppe budgétaire du deuxième pilier devrait être consacrée spécifiquement à la protection de l'environnement, la lutte contre le changement climatique et la préservation de la biodiversité. La deuxième est que chaque EM aura la possibilité de transférer jusqu'à 15% du premier vers le second pilier pour abondement de mesures environnementales et climatiques. Ces deux propositions ne devraient pas, in fine, modifier significativement le budget du second pilier aujourd'hui alloué à la protection de l'environnement et à la lutte contre le changement climatique, notamment du fait de la baisse du budget de la PAC.

⁴ Les trois mesures de verdissement sont i) une diversification minimale des cultures, ii) le maintien des prairies permanentes et iii) un pourcentage minimal de surfaces d'intérêt écologiques (SIE). L'inefficacité environnementale du verdissement a été dénoncée dans de très nombreux articles scientifiques ou rapports de diverses origines (voir, par exemple, ECA, 2017).

à l'hectare octroyé par ce biais est modeste au regard de la somme du paiement de base et du paiement redistributif, et si les critères définissant les pratiques éligibles sont trop contraignants. L'ambition environnementale et climatique dépendra également des montants consacrés à l'eco-scheme, et des exigences environnementales et climatiques associées. Elle dépendra aussi de la réalité du renforcement de la conditionnalité. Ce renforcement est affirmé par la CE mais doit être confirmé par les faits, dans un contexte où de grandes marges de manœuvre seraient laissées aux EM en termes d'ambitions (cf. supra)⁵. Quant aux soutiens couplés, la liberté offerte de cibler les protéagineux ou des productions non alimentaires susceptibles de se substituer aux énergies fossiles se heurtera vraisemblablement à la réduction de l'enveloppe budgétaire du premier pilier, en particulier dans les EM où les aides couplées aux productions en difficulté sont importantes aujourd'hui (cas, par exemple, de la France). De façon plus générale, l'affirmation de la CE selon laquelle ses propositions marquent une plus grande ambition environnementale et climatique reste théorique à ce stade, que cette ambition relève du premier pilier (caractéristiques des éco-schemes, critères de la conditionnalité) ou du second (budget des MAECs).

Terminons cette brève analyse des propositions législatives de la CE pour la PAC de l'après-2020 en notant que celles-ci restent très timides sur les aspects sécurité sanitaire et nutritionnelle. L'objectif est certes explicitement affiché (au titre des neuf objectifs), mais les mesures se limitent à un suivi d'indicateurs et à la reconduction du passé : programme de distribution de lait, de fruits et légumes dans les écoles (programme également utilisé pour promouvoir des activités au sein des classes sur les « régimes alimentaires sains »), mesures d'information et de promotion, soutien à l'agriculture biologique et aux signes officiels de qualité.

Dans ce contexte, la suite de ce texte fait le point sur les apports de la recherche dans quatre domaines au cœur des propositions législatives de la CE sur la future PAC, plus généralement au cœur des réflexions sur la PAC de l'après-2020. Ces quatre domaines sont i) l'environnement⁶, ii) la gestion ex-ante (résilience, robustesse... des systèmes agricoles et alimentaires) et ex-post des risques (dispositifs publics et privés), iii) l'innovation, et iv) l'intégration de préoccupations et d'objectifs alimentaires et nutritionnels dans la PAC et son instrumentation.

Pour ce faire, nous valoriserons les enseignements d'un cycle de séminaires sur la PAC mis en place par l'INRA depuis le début du mois de septembre 2017. Chaque séminaire repose sur la présentation par leurs auteurs de travaux scientifiques sur une thématique donnée. Il s'agit de faire un point sur les connaissances scientifiques (« ce que la recherche peut dire, ne peut pas dire ») dans un double objectif : identifier les besoins prioritaires de recherche et formuler des recommandations en appui aux politiques publiques (et aux décideurs privés). Même si le cadre général de la réflexion est celui de l'économie publique, les disciplines et compétences scientifiques mobilisées sont plus larges. Elles incluent d'autres « sous-disciplines » économiques, d'autres sciences humaines et sociales, les sciences de l'agronomie, de la zootechnie, de l'écologie... dans le cadre d'un dialogue et d'un enrichissement mutuel.

⁵ Au total, 40% des budgets alloués aux deux piliers devraient être « verts », les montants alloués à l'eco-scheme et aux mesures agri-environnementales et climatiques (MAECs) étant verts à 100%, ceux alloués aux aides découplées et à l'indemnité compensatoire de handicaps naturels (ICHN) uniquement à 40%. Il est trop tôt pour apprécier les conséquences de ces exigences. On se contentera de noter qu'une faible dotation des MAECs du second pilier pourrait impliquer une taille plus importante de l'eco-scheme.

⁶ Environnement au sens large, i.e., au titre de la réduction des consommations directe et indirecte d'énergie par l'agriculture, de la baisse des utilisations des autres ressources naturelles (eau, phosphore), de la baisse des usages d'intrants chimiques et en particulier de produits phytosanitaires, de la protection augmentée des ressources eau, sol et air, de la préservation de la biodiversité, et du changement climatique dans les deux dimensions atténuation et adaptation.

2/ PAC et environnement⁷

Le constat est celui d'une dégradation persistante, voire croissante, de l'état de l'environnement des écosystèmes agricoles. Force en effet est de constater qu'en dépit de la montée en puissance d'objectifs et d'instruments environnementaux dans la PAC, les effets contraires de l'agriculture sur l'environnement restent trop importants, en termes de pollutions diffuses du sol, de l'eau et de l'air du fait d'utilisations d'intrants chimiques, et parfois organiques, au-delà des capacités d'absorption des milieux, mais également en termes de dégradation de la biodiversité et d'émissions nettes de gaz à effet de serre d'origine agricole⁸. Cette nécessité d'une agriculture européenne nettement plus économe en ressources naturelles et plus respectueuse de l'environnement se traduit par un besoin de changements de pratiques et de systèmes agricoles qui doivent permettre d'améliorer les performances environnementales des exploitations agricoles, des filières de production, et des territoires d'activité dans lesquels ces exploitations et ces filières s'insèrent.

L'adéquation de la PAC, actuelle ou future, à la question environnementale peut relever de trois niveaux non exclusifs : celui de l'ajustement technique d'un instrument déjà en place ; celui du choix des instruments les mieux adaptés pour relever tel enjeu environnemental en tenant compte des effets intentionnels ou non sur d'autres enjeux, environnementaux ou autres (problématique de la cohérence des politiques publiques) ; celui enfin du budget affecté pour faire face aux enjeux environnementaux. Nous ne traiterons ci-après que des deux derniers aspects, même s'il existe des marges importantes de progrès sur le premier, par exemple pour améliorer l'efficacité environnementale des mesures de verdissement (Delaby et Peyraud, 2017⁹, dans le cas des prairies permanentes ; Sirami, 2017* dans le cas des surfaces d'intérêt écologiques), plus généralement de la conditionnalité, ou celle des MAECs (Dupraz, 2017*). Prenons l'exemple des MAECs. Il s'agit là d'un instrument maintenant ancien (introduit dès 1992), flexible et mobilisé pour atteindre une grande diversité d'objectifs environnementaux. Les contreparties de ces atouts sont qu'il s'agit aussi d'un instrument difficile à élaborer, administrer, contrôler et évaluer. Les marges de progrès sont nombreuses (Cullen et al., 2018) : réduction des coûts de transaction publics et privés en augmentant la continuité temporelle et spatiale des mesures et en favorisant les engagements collectifs ; augmentation de l'efficacité économique et/ou environnementale par la réduction des coûts de transaction, le développement de contrats collectifs ou la mise en place d'un système de malus/bonus d'agglomération pour favoriser la souscription des mesures à l'échelle environnementale pertinente, un ciblage géographique accru ou encore le passage d'une obligation de moyens (pratiques mises en œuvre) à une obligation de résultats (mesure des impacts environnementaux).

En dépit de l'ambition affichée, les propositions législatives de la CE pour la future PAC ne seront vraisemblablement pas à la hauteur de l'enjeu environnemental, en termes à la fois de ressources budgétaires allouées et d'instruments. Ces propositions maintiennent le principe d'une double action, via des mesures obligatoires (conditionnalité des aides du premier pilier) et des mesures facultatives pour récompenser les efforts qui vont au-delà du minimum qu'est la conditionnalité, cette fois via des mesures du second pilier (MAECs) comme du premier (eco-scheme). Ce schéma ne distingue pas les biens environnementaux selon leur nature de biens/maux publics ou locaux.

⁷ L'environnement s'entend ici au sens large (économies d'usage de ressources naturelles, lutte contre le changement climatique et protection des biens environnementaux).

⁸ Voir, par exemple, Bureau (2015) ou Ministère en charge de l'environnement (2016) pour une description de la situation française.

⁹ Les références marquées d'une étoile correspondent aux supports power-point utilisés par leurs auteurs lors du cycle susmentionné de séminaires INRA sur la PAC. Ce cycle fait l'objet d'un blog sur le site internet de l'INRA, blog où sont rassemblés les supports utilisés lors des différents séminaires. Le lecteur trouvera ainsi la présentation de L. Delaby et J.L. Peyraud à l'adresse suivante : <http://blogs.inra.fr/PAC/Billets/seminaire-pac-et-environnement-1-programme>

Les premiers (changement climatique, protection de la biodiversité) requièrent une gouvernance et un financement à l'échelle européenne, alors que les seconds (lutte contre les pollutions diffuses et ponctuelles des sols, de l'eau et de l'air) seront mieux gérés dans le cadre d'une co-gouvernance et d'un co-financement à une échelle géographique plus réduite¹⁰. L'application du principe du protecteur-receveur invite à ce que les agriculteurs soient récompensés pour la fourniture des biens publics, globaux ou locaux, qu'ils fournissent. Cette évolution requiert de dépasser le cadre actuel qui veut que les MAECs ne compensent que les pertes de profit ou les surcoûts engendrés par la mise en œuvre de pratiques et de systèmes plus respectueux de l'environnement, sans se cacher derrière la fausse excuse qu'une telle évolution n'est pas possible du fait des contraintes de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) : l'UE dispose d'une marge de manœuvre très importante dans ce domaine (Bureau, 2017). Cette évolution pose certes une difficulté technique qu'il ne faut pas sous-estimer, celle de l'identification, de la mesure et de la valorisation des services environnementaux rendus¹¹. Adresser cette difficulté est une urgence car elle est une condition nécessaire au passage d'une obligation de moyens à une obligation de résultats, passage lui-même nécessaire pour (re)légitimer la PAC aux yeux des citoyens européens et leur garantir du bon emploi des budgets publics. De plus, cette obligation de résultats facilitera la mise en place de paiements pour services environnementaux marchands, payés par l'utilisateur intermédiaire ou final. Le développement de ceux-ci est par ailleurs un moyen de desserrer la contrainte budgétaire. En écho à une application du principe protecteur-receveur, le respect du principe pollueur-payeur invite à taxer les externalités négatives (disservices) d'origine agricole de façon à ce que les producteurs agricoles basent leurs décisions, en matière de choix des produits et des moyens mobilisés pour leur production, sur l'ensemble des bénéfices et coûts, privés et sociaux^{12,13}. De façon à ne pas obérer la compétitivité, cette taxation serait mise en œuvre à l'échelle européenne, et son produit serait conservé à l'intérieur du secteur agricole pour encourager l'adoption de pratiques et de systèmes vertueux sur le plan environnemental et décourager les mauvaises, via, par exemple, un système de bonus et de malus aux bons et mauvais élèves, respectivement. La mise en œuvre d'un tel système de bonus-malus présenterait les avantages additionnels de desserrer la contrainte budgétaire de la PAC et d'accroître les incitations en faveur de la transition écologique car les malus participent au financement des bonus. En outre, ce dispositif suppose une répartition géographique des financements en fonction des objectifs environnementaux assignés à l'agriculture et pas uniquement de l'importance du secteur agricole.

3/ PAC et risques

Le constat est celui d'une instabilité croissante des marchés et des prix agricoles sous l'influence de plusieurs facteurs (climatiques, sanitaires, économiques, politiques), et de la multiplication de situations de crise des revenus agricoles au sein de l'UE, de façon néanmoins différenciée selon les pays, les produits et les systèmes de production. La boîte à outils de gestion ex-post des risques est pourtant aujourd'hui très riche (Cordier, 2018*). Les instruments dédiés relèvent

¹⁰ Dans la logique actuelle de financement des deux piliers, les biens/maux publics globaux devraient donc relever du premier pilier et les biens/maux publics locaux du second.

¹¹ Difficulté d'autant plus grande que la fourniture de ces services environnementaux dépend souvent des contextes locaux sur les plan géographiques, climatiques, biophysiques, etc.

¹² Les bénéfices et coûts privés correspondent aux bénéfices et coûts pris en compte par les entreprises privées. Ils dépendent principalement des prix de marché et des subventions, taxes et réglementations. Les coûts sociaux sont les dommages engendrés par ces entreprises mais supportés par le reste de la société ; ils ne sont donc pas répercutés par les prix de marché et/ou les politiques publiques.

¹³ La même logique de passage d'une obligation de moyens à une obligation de résultats s'applique aux disservices de façon à accroître l'efficacité environnementale du schéma de taxation.

principalement du second pilier (subventionnement des fonds de mutualisation et des primes d'assurance, aides aux investissements de prévention des catastrophes et d'adaptation à celles-ci), mais le dispositif dit de réserve de crise appartient au premier. A ces dispositifs européens le plus souvent cofinancés dès lors qu'ils relèvent du deuxième pilier, s'ajoutent des outils fiscaux principalement nationaux d'encouragement à l'épargne de précaution, au lissage dans le temps des revenus... S'ajoute également la sécurisation des revenus apportée par les aides directes du premier pilier qui représentent, pour de nombreuses exploitations agricoles, une part importante des revenus. S'ajoute enfin le recours à des instruments de régulation des marchés tels que le stockage public ou l'aide au stockage privé qui certes sont aujourd'hui à des niveaux bien plus bas qu'il y a trois décennies, mais qu'il est toujours possible d'activer de façon augmentée et prolongée. Des interventions exceptionnelles (aides de réduction volontaire des volumes produits, prise en charge publique des remboursements d'emprunts...) sont également possibles comme ce fut le cas lors de la crise de l'élevage en 2015 et 2016 ; elles sont même la règle (Bureau, 2018).

Dans ce contexte, les agriculteurs européens, notamment ceux qui pendant longtemps ont été protégés par des politiques de soutien direct des prix à la production et des mesures aux frontières, doivent apprendre à mieux faire face aux risques en jouant sur les deux leviers d'une plus grande résilience des systèmes agricoles et alimentaires face aux aléas d'une part¹⁴ (gestion ex-ante), d'un recours augmenté à des outils de gestion des risques d'autre part (gestion ex-post).

La multiperformance des systèmes et la transition écologique de l'agriculture européenne doivent impérativement être pensées en incluant la capacité de faire face aux aléas, notamment parce que des systèmes plus durables sur le plan environnemental ne sont pas nécessairement plus résilients (Dedieu, 2018*).

Les mesures de gestion ex-post des risques gagneront à distinguer encore plus nettement i) les risques rares, imprévisibles et de grande ampleur qui requièrent l'intervention des autorités communautaires, ii) les risques moins rares, plus prévisibles et d'ampleur plus limitée auxquels l'agriculteur peut faire face via des marchés privés du risque qui pourront bénéficier d'un soutien public dans le cadre de dispositifs publics-privés, et enfin iii) les risques fréquents mais de faible ampleur qui ne nécessitent pas de soutien public. La boîte à outils de gestion des risques de la PAC actuelle suit cette structuration. Elle est aujourd'hui sous-utilisée (Cordier, 2018*) et il convient en premier lieu de comprendre pourquoi il en est ainsi. Au-delà des déclarations de principe des acteurs, il convient notamment i) d'analyser objectivement, scientifiquement, les comportements des agriculteurs face aux risques et ii) d'apprécier si les décisions politiques européennes et/ou nationales sont des freins significatifs au développement d'outils privés, publics et publics-privés de gestion ex-post des risques (Gohin, 2018*). On gagnera à tirer les enseignements de la littérature économique de façon à assoir les recommandations de politique économique sur l'état des connaissances scientifiques, et à ne pas reconduire les erreurs du passé. De la comparaison de trois types d'instruments (OECD, 2005)¹⁵, Gohin (2018*) conclut à la plus grande efficacité relative

¹⁴ Urruty (2018*) présente les concepts distincts mais complémentaires de la stabilité (de l'instabilité), de la robustesse, de la vulnérabilité et de la résilience, et leur application/applicabilité à l'agriculture (voir également Urruty et al., 2016). De façon générale, il souligne la nécessité de mieux caractériser la capacité des exploitations agricoles à faire face et à s'adapter à un contexte de plus en plus variable. Dedieu (2018*) insiste sur l'intérêt à distinguer les différentes temporalités de l'adaptation en distinguant le court terme (adaptation aux aléas sans changer de configuration), le moyen terme (changement de configuration) et le long terme (durer dans l'incertitude), ainsi que les objets étudiés, soit le système de production et le système constitué par l'exploitation et la famille. Dans ce texte, nous retiendrons une définition très générale de la résilience comme la capacité à faire face aux aléas et à s'y adapter à différentes échelles de temps.

¹⁵ Ces trois types d'instruments correspondent à i) des interventions sur les marchés physiques via, par exemple, des prix d'intervention avec stockage, un contrôle de l'offre ou encore des actions à la demande, ii) un soutien direct sous

des outils de gestion des risques, en notant toutefois que les cadres de modélisation mobilisés pour cette comparaison sont limités par le fait qu'ils ne prennent en compte qu'imparfaitement les défaillances de marché, notamment informationnelles. On gagnera également à tirer profit des enseignements, positifs et négatifs, d'expériences de pays non-européens qui, comme les Etats-Unis, ont choisi de cibler explicitement un objectif de stabilité des revenus. La PAC peut aussi encourager les solidarités verticales au sein des filières et horizontales au sein des territoires, par exemple via l'abondement des fonds de mutualisation par les différents acteurs de ces filières et territoires.

De façon générale, il y a nécessité à penser la gestion des risques de façon holistique en prenant en compte l'ensemble des dispositifs, publics et/ou privés, ceux spécifiquement dédiés à la gestion des risques comme ceux qui ont des impacts indirects sur ceux-ci ou leurs conséquences, notamment pour éviter les effets d'éviction (faible attractivité d'un instrument du simple fait de l'existence d'un autre) et les redondances entre instruments publics et privés. Dans cette perspective, le recours à la modélisation et à la simulation est indispensable. A cette fin, un effort important doit cibler l'accès à toute l'information requise pour développer des cadres de modélisation pertinents, suffisamment précis et détaillés pour capturer l'ensemble des mécanismes en jeu. Cet accès à l'information est aujourd'hui très défaillant¹⁶.

4/ PAC et innovation¹⁷

Aucune mesure du premier pilier ne cible explicitement le soutien à l'innovation. Ce soutien est assuré via plusieurs mesures du second pilier, en particulier les mesures M1 (transfert de connaissances et actions d'information), M2 (services de conseil), M9 (mise en place de groupements et d'organisations de producteurs), M16 (coopération) et M19 (programme Leader), ainsi que par le biais du Partenariat européen pour l'innovation pour une agriculture productive et durable (PEI-AGRI) ; ce dernier est le principal élément novateur de la PAC 2014-2020 en faveur de l'innovation.

Plusieurs régimes d'innovation coexistent en agriculture. Le modèle centralisé descendant est toujours d'actualité. Les résultats de la recherche fondamentale et finalisée sont transférés en aval aux acteurs de l'innovation, du conseil et de la formation pour adoption par les pionniers, puis diffusion au plus grand nombre de producteurs agricoles. Ce processus linéaire chemine le long de l'échelle TRL (Technology Readiness Level) composée de 9 niveaux, du niveau 1 (observation des principes de base) au niveau 9 (test de l'innovation dans un environnement opérationnel). Le régime d'innovation ouverte rompt avec ce principe de la linéarité et de l'affectation à chaque acteur de l'écosystème d'une fonction précise. Dans une première version, l'idée initiale est développée par un acteur, quel qu'il soit, puis transformée en innovation dans le cadre d'un développement collectif. Dans une deuxième version, la co-construction intervient dès le départ. Ces trois modèles ne sont pas exclusifs et en outre peuvent s'hybrider. Le PEI-AGRI vise clairement l'innovation ouverte, plus spécifiquement encore le troisième modèle d'innovation en favorisant l'émergence d'innovations bottom-up issues du terrain. Une des difficultés de ce modèle est la dépendance des résultats aux conditions locales qui rend leur généralisation délicate. Il s'agit là d'une priorité dans la mesure où pratiques et systèmes agricoles doivent évoluer dans le cadre

la forme d'aides directes, et iii) des instruments de gestion des risques (fonds de mutualisation, assurances, marchés financiers).

¹⁶ Cette observation s'applique en pratique aux quatre thématiques analysés dans cet article.

¹⁷ Cette section s'inspire largement d'un document plus long spécifiquement consacré à l'innovation dans la PAC : Détang-Dessendre C., Geerling-Eiff F., Guyomard H., Poppe K.J., 2018. EU agriculture and innovation: What role for the CAP? INRA & WUR, 32 pages.

d'un nouveau paradigme ; il ne s'agit plus d'appliquer un modèle unique dans lequel on cherche à s'affranchir au maximum des contraintes du milieu par l'utilisation d'intrants extérieurs à l'exploitation agricole (engrais minéraux, produits phytosanitaires, aliments du bétail, etc.), mais de concevoir des systèmes de production adaptés aux conditions des milieux et mobilisant les processus biologiques dans ces milieux.

Evaluer l'efficacité d'un système d'innovation est un défi, plus encore peut-être dans le cas de l'agriculture européenne. L'innovation dans les trois domaines intimement liés de l'agriculture, de l'alimentation et du développement rural peut en effet être soutenue par la PAC, mais aussi par d'autres politiques aux échelles communautaire (en particulier via le programme européen pour la recherche et le développement), nationales et régionales. En outre, les systèmes régionaux et nationaux de connaissance et d'innovation en agriculture (AKIS) diffèrent considérablement selon les EM, voire les régions à l'intérieur d'un même EM. Enfin, dans le cas spécifique de la PAC 2014-2020 qui n'a été appliquée qu'à compter du premier janvier 2015, de nombreux programmes de développement rural (PDR) n'en sont qu'au début de la mise en œuvre. En dépit de ces limites, nous proposons ci-après une analyse visant à définir quel devrait/pourrait être le rôle de la PAC en soutien à l'innovation. A cette fin, nous avons mobilisé le cadre analytique proposé par Hekkert et al. (2007), cadre qui définit les sept fonctions clef qu'un système d'innovation doit remplir pour être efficace.

Fonction 1 (activités entrepreneuriales). Les entrepreneurs sont essentiels pour transformer de nouvelles idées en projets concrets. Parce que le développement des innovations est un processus risqué et coûteux, il y a légitimité à un soutien par la PAC pour compenser la prise de risque sur une période transitoire, en particulier quand les innovations ciblent des biens publics. Par ailleurs, les « living labs » sont un instrument de conciliation des différents acteurs impliqués dans des projets communs d'innovation. Ces dispositifs d'innovation ouverte doivent notamment cibler la participation de nouveaux entrants (jeunes agriculteurs, start-ups, nouveaux arrivants dans les territoires, jeunes consommateurs).

Fonctions 2 (développement des connaissances) et 3 (échange de connaissances). Ces deux fonctions sont également essentielles. Elles sont spécifiquement ciblées par plusieurs mesures du deuxième pilier, notamment le PEI-AGRI. Le succès de cet instrument est inégal selon les pays (régions). Le développement et l'échange de connaissances sont réelles à l'intérieur des groupes opérationnels du PEI-AGRI, mais diffusent trop peu au-delà. Une cartographie exhaustive des thèmes analysés et expérimentés dans le cadre des groupes opérationnels et des réseaux thématiques serait utile. Cela permettrait que les thèmes couvrent bien les différents domaines d'innovation prioritaires, plus spécifiquement ceux qui ciblent des biens publics. Par ailleurs, il serait utile de développer une base de données et un cadre d'analyse et de modélisation de façon à pouvoir évaluer dans quelle mesure les innovations co-construites dans un groupe opérationnel donné dépendent, ou non, des conditions locales et par suite, peuvent, ou non, être facilement généralisables à d'autres contextes. La modélisation devrait également faciliter le monitoring.

Fonction 4 (orientation de l'innovation). La nature de bien public des défis et des domaines prioritaires d'innovation nécessite une intervention des pouvoirs publics pour orienter l'innovation « dans le bon sens ». Notre suggestion est de définir trois grands programmes centrés sur i) le changement climatique, la protection de l'environnement et l'usage efficace des ressources, ii) les innovations collaboratives dans les chaînes alimentaires, et iii) le développement des territoires. Ce ciblage devrait faciliter le monitoring. La mise en œuvre de ces trois grands programmes devrait être réflexive, dans le cadre d'un processus participatif permettant à chacun de suivre les actions et leurs résultats, les effets anticipés comme ceux qui ne l'étaient pas au départ, en lien et en interaction avec les environnements locaux. Ces trois programmes doivent être cohérents avec les autres mesures de politique publique, de la PAC

comme des autres politiques non strictement agricoles, qui définissent les obligations et/ou fournissent des incitations, positives (subventions, contrats agri-environnementaux, etc.) et négatives (taxes, prélèvements, etc.). Il n'y a guère de sens, par exemple, à demander aux producteurs agricoles d'innover en matière de réduction de leur consommation d'énergies fossiles si cette dernière est par ailleurs subventionnée.

Fonction 5 (création de marchés). Créer et étendre les marchés sont une fonction importante d'un système d'innovation. Ceci est encore plus essentiel pour la PAC du fait du ciblage des innovations sur des biens publics, globaux ou locaux. La création de marchés ne doit pas être limitée aux seuls produits. Elle doit être étendue aux services écosystémiques. La PAC pourrait ainsi encourager la création de marchés pour les produits de la diversification des systèmes agricoles, du fait des bénéfices environnementaux attendus de cette diversification. Elle pourrait aussi encourager la création de marchés de services et notamment de services environnementaux, sous la forme de paiements pour services environnementaux marchands dans le cadre de contrats conclus avec des agglomérations, des associations de protection de la nature, des organismes de gestion de l'eau, des entreprises, etc.

Fonction 6 (mobilisation de ressources). Il est impossible d'avoir une idée claire des ressources publiques consacrées à l'innovation dans les domaines de l'agriculture, de l'alimentation et du développement rural aux trois échelles de l'UE, des EM et des régions. La part du budget de la PAC spécifiquement alloué à l'innovation et à la création de marchés pour les innovations est modeste et sans doute trop limitée. En plus de transférer une plus grande part du budget de la PAC vers l'innovation, il est tout aussi essentiel d'attirer des ressources nouvelles, dans le cadre de partenariats publics privés et/ou du recours à des instruments financiers. La finance verte est, à cet égard, une opportunité (Bell et Guyomard, 2017).

Fonction 7 (création d'une légitimité / vaincre les oppositions au changement). La septième fonction d'un système d'innovation vise à faire en sorte qu'une innovation devienne partie du régime dominant, possiblement et si nécessaire en changeant ce dernier. Dans cette perspective, le consensus général sur les ambitions et les objectifs de la PAC ne suffit pas à créer une légitimité à une nouvelle trajectoire pour l'agriculture, l'alimentation et le développement rural dans l'UE. Ceci parce que ces objectifs restent très généraux, et ne se déclinent pas en priorités clairement hiérarchisées, notamment en matière de domaines que l'innovation devrait cibler de façon préférentielle. Une plus grande attention doit être portée aux dispositifs d'innovation ouverte favorisant la co-construction par et avec toutes les parties prenantes, dans l'esprit des living-labs. Les partenariats public-privé et l'implication d'organisations non gouvernementales (ONG) et de nouveaux acteurs territoriaux doivent permettre de changer d'échelle et de vaincre les résistances institutionnelles et organisationnelles au changement. On pourra utilement mobiliser le PEI-AGRI et le programme Leader à cette fin.

En plus de cette analyse de mise en regard des instruments de la PAC relatifs à l'innovation avec les sept fonctions d'un système d'innovation définies par Hekkert et al. (2007), nous soulignons, sur la base en particulier d'échanges avec les pouvoirs publics français et néerlandais, la nécessité déjà mentionnée (cf. section 2) de réduire les coûts de transaction. Le nombre d'agriculteurs dans les groupes opérationnels du PEI-AGRI doit augmenter. De larges programmes impliquant des groupements de producteurs, des coopératives et des partenaires financiers permettraient de réduire les coûts de transaction en regroupant plusieurs groupes opérationnels positionnés sur un même thème ; ces programmes doivent inclure des agriculteurs pionniers mais aussi des innovateurs actifs ; ils doivent aussi organiser la dissémination des résultats. L'alignement des procédures du FEADER (Fonds européen agricole pour le développement rural) sur celle du système d'audit unique d'autres fonds européens permettrait également de diminuer les coûts d'administration.

En conclusion, notre analyse suggère que sur l'innovation, la future PAC devrait adresser les cinq points suivants, qui se superposent et se renforcent mutuellement : i) accélérer l'innovation avec un budget à la hausse, ii) faciliter l'accès aux différents instruments ciblant l'innovation pour tous les agriculteurs et réduire les coûts de transaction, publics et privés, iii) favoriser la création de marchés pour les produits et les services, marchands et non marchands, iv) cibler prioritairement les impacts sociétaux et développer des processus réflexifs de monitoring, et v) développer à l'échelle communautaire un système de la connaissance et de l'innovation en agriculture, système étendu aux domaines de l'alimentation et du développement des territoires ruraux.

5/ PAC et surnutrition¹⁸

Les enjeux alimentaires et nutritionnels auxquels fait face l'UE couvrent plusieurs aspects, à savoir i) les disponibilités alimentaires globales, ii) les prix à la consommation des biens alimentaires, iii) la diversité de ces biens, iv) leur innocuité sur le plan sanitaire, et v) la malnutrition. Cette dernière dimension recouvre elle-même les questions de sous-nutrition et de surnutrition. L'UE est à la fois l'un des premiers exportateurs et l'un des premiers importateurs de produits agricoles et agro-alimentaires. Autosuffisante en denrées agricoles et agro-alimentaires de zone tempérée, les mesures de soutien direct des productions agricoles ont été fortement réduites depuis 1992 et la première réforme d'ampleur de la PAC ; elles se limitent désormais aux aides couplées à certaines productions, notamment la viande bovine, sur décision des EM. Quant aux prix intérieurs à la consommation, ils sont à la baisse en termes nominaux et plus encore en termes réels depuis plusieurs décennies, sous le double effet de la suppression des prix garantis qui a considérablement rapproché les prix européens des cours mondiaux et de la transmission des gains de productivité de la chaîne agro-alimentaire aux consommateurs finaux. La diversité de l'offre alimentaire est prise en compte dans la PAC, et dans les politiques nationales, via le soutien à l'AB, aux signes officiels de qualité, aux produits de terroir et aux circuits de distribution de proximité. La sécurité sanitaire des produits agricoles et agro-alimentaires est essentiellement assurée par de nombreuses réglementations à l'échelle de l'UE et des EM au double titre de la protection et de l'information du consommateur et de préoccupations de santé publique.

Il apparaît ainsi que la PAC et les politiques publiques européennes de façon plus générale n'incluent pas d'ambition forte en matière de lutte contre la malnutrition. Les mesures visant à assurer un accès à l'alimentation pour les plus pauvres relèvent essentiellement de politiques nationales, en outre non agricoles. Il en est de même pour la surnutrition¹⁹. De plus en plus de voix issues des mondes associatif, politique, voire académique, s'élèvent pourtant pour exiger une prise en compte des questions de surnutrition dans la PAC et transformer cette dernière en une politique agricole et alimentaire commune (voir, par exemple, Fresco et Poppe, 2017). Après un brève présentation des politiques aujourd'hui mises en œuvre pour faire face à la surnutrition dans l'UE et/ou les EM, nous chercherons à répondre aux deux questions suivantes : Les politiques agricoles ont-elles une responsabilité ? Y-a-t-il justification à la prise en compte d'objectifs de lutte contre la surnutrition dans les politiques européennes, plus spécifiquement dans la PAC ?

¹⁸ Cette section est un résumé d'un article plus long : Guyomard H., Détang-Dessendre C., Réquillart V., Soler L.G., 2018. La Politique agricole commune doit-elle intégrer des objectifs nutritionnels ? INRA Sciences Sociales (à paraître).

¹⁹ La PAC inclut néanmoins quelques dispositions ciblées visant à encourager le développement de régimes plus sains sur le plan nutritionnel, via en particulier le programme de distribution de lait, de fruits et légumes dans les écoles (programme également utilisé pour promouvoir des activités au sein des classes sur les « régimes alimentaires sains »), et les mesures d'information et de promotion.

En 2014, plus de la moitié des Européens âgés de plus de 18 ans étaient en surpoids (35,7%) ou obèses (15,9%)²⁰. Les conséquences négatives de cette épidémie de surpoids et d'obésité sur la santé sont bien établies, et très coûteuses : en France, pour la seule obésité plus de 20,4 milliards d'euros par an, derrière le tabac (26,6 milliards) mais devant l'alcool (15,0 milliards)²¹. Les politiques publiques de lutte contre le surpoids et l'obésité peuvent être décrites par une matrice à quatre cellules, en distinguant en ligne les mesures visant à informer le consommateur versus à jouer sur leur environnement de consommation, et en colonne les actions ciblées sur l'ensemble de la population versus des catégories de population à risques (Tableau 1).

Tableau 1.
Classification des politiques nutritionnelles et illustrations

Actions sur	Ensemble de la population	Catégories à risques
Information du consommateur	- Campagnes d'information - Etiquetage nutritionnel des produits	- Interventions ciblées en faveur des populations défavorisées
Environnement de consommation	- Mesures fiscales - Qualité de l'offre alimentaire - Régulation de la publicité	- Subventions ciblées sur des produits pour des catégories défavorisées (par exemple, des coupons fruits et légumes)

Même si elles paraissent souvent coût-efficaces (les bénéfices de santé s'avérant supérieurs aux coûts de mise en œuvre des interventions publiques), les politiques nutritionnelles, appliquées au niveau international, au sein de l'UE et/ou des EM, ont des impacts qui restent modestes sur la qualité des régimes alimentaires des consommateurs. Cette modestie est certainement liée au fait que les mesures ne sont pas assez contraignantes ou incitatives (réglementations, taxes, subventions). Elle s'explique aussi par la forte rigidité des comportements des acteurs, qu'il s'agisse des consommateurs (faibles élasticités-prix de la demande alimentaire, préférences sensorielles et culturelles, normes sociales...) ou des entreprises (risques concurrentiels du développement de nouveaux produits plus favorables à la santé moins appréciés par les consommateurs). Aucun outil n'étant en mesure, à lui seul, de faire évoluer significativement ces comportements, il en résulte la nécessité de combiner plusieurs leviers d'action, et d'associer des mesures s'appliquant à l'ensemble de population (qui ont des effets faibles au niveau des individus mais sur une assiette large) avec des mesures ciblées sur des catégories de population à risques (aux effets plus importants sur les individus mais sur des effectifs plus faibles). On notera enfin que la surnutrition a longtemps été combattue par le seul biais de politiques nutritionnelles ciblées sur la demande (campagnes d'information des consommateurs). La situation évolue depuis quelques années, les gouvernements de nombreux pays ayant décidé d'appliquer aussi des politiques sur l'offre de façon à faire évoluer les prix relatifs et la qualité nutritionnelle des aliments mis sur les marchés. C'est dans cette perspective qu'il est légitime de s'interroger sur la possible contribution de la PAC à la surnutrition²².

²⁰ D'après les statistiques d'Eurostat (2016).

²¹ D'après la Direction du Trésor (2016).

²² La légitimité de l'action sur la demande suit un enseignement majeur de l'économie publique qui recommande de s'attaquer aux sources des distorsions, ici des consommations non conformes aux recommandations nutritionnelles. La justification des politiques centrées sur l'offre est plus débattue. Celles-ci peuvent néanmoins se justifier parce que les consommateurs ne connaissent que très mal leurs consommations de nutriments et ont, par suite, des difficultés à les gérer (Réquillart et Soler, 2014).

- Les politiques agricoles ont-elles une responsabilité ?

La surnutrition est liée à un apport calorique excédentaire relativement à la dépense physique, à un excès de produits qualifiés de non sains ou unhealthy (produits salés, sucrés, gras, ultra-transformés) et un déficit de produits considérés comme sains ou healthy (fruits et légumes, produits riches en fibres...). L'apport calorique excédentaire peut être mis en relation avec la baisse du prix de la calorie, dans l'absolu et plus encore relativement au coût de la dépense physique à la hausse (Lakdawalla et Philipson, 2009). La diminution du coût de préparation des repas à la maison permise par les innovations technologiques au stade des industries agro-alimentaires et le développement des aliments prêts à consommer peuvent également être mis en avant (Cutler et al., 2003). Par ailleurs, de nombreuses études suggèrent qu'une alimentation (plus) équilibrée est plus coûteuse qu'une alimentation aux effets contraires sur la santé avec, de façon générale, une corrélation positive entre le coût de l'énergie d'un aliment ou groupe d'aliments et sa/leur qualité nutritionnelle (voir, par exemple, Maillot et al., 2007).

Ces observations conduisent à s'interroger sur la responsabilité des politiques publiques agricoles, à la fois parce qu'elles auraient favorisé la baisse du prix de la calorie et/ou parce qu'elles auraient modifié la hiérarchie des prix relatifs en diminuant ceux des produits non sains et en augmentant ceux des produits sains. Sur ce deuxième point, on notera que les évolutions de la PAC depuis 1992 ont conduit à baisser les prix européens des céréales, du sucre, des viandes rouges et des produits laitiers relativement aux prix des autres produits agricoles, notamment ceux des fruits et légumes. En d'autres termes, les réformes successives de la PAC depuis 1992 ne seraient pas conformes aux recommandations nutritionnelles parce qu'elles ont favorisé une double baisse, du coût de la calorie et du ratio des prix des calories saines relativement aux calories à risques.

Cette question de la responsabilité des politiques agricoles a fait l'objet de nombreux travaux aux Etats-Unis (voir, par exemple, Alston et al., 2006, 2008. Plus rares sont les recherches centrées sur l'UE (Bonnet et Réquillart, 2013a, 2013b). Ces travaux d'économie publique conduisent à des effets nuls ou très faibles, voire inverses, des politiques agricoles, plus spécifiquement de la politique agricole américaine, sur la surnutrition et ses effets délétères de santé. L'explication est à rechercher dans la faible part, de surcroît décroissante dans le temps, du coût de la matière première agricole dans le prix du produit final, part d'autant plus limitée que le bien final est transformé. En France, les travaux de l'Observatoire de la formation des prix et des marges des produits alimentaires relatifs à « la décomposition de l'euro alimentaire » montrent ainsi que sur 100 euros de dépenses alimentaires, les produits agricoles ne comptent que pour 14,6 euros (chiffres 2014). Cette importance a décliné dans le temps, de 21,3 % en 1999 à 17,5 % en 2014 (pourcentages calculés relativement aux dépenses alimentaires hors restauration).

- Lutter contre le surpoids et l'obésité : un rôle additionnel pour la PAC de demain ?

Le « dédouanement » des politiques agricoles passées (même si la prudence s'impose parce que les travaux analysés sont, pour l'essentiel, relatifs à la seule politique agricole américaine) ne signifie pas que celles-ci n'auraient pas un rôle à jouer pour lutter contre la surnutrition, le surpoids et l'obésité.

La théorie économique du ciblage recommande, dans une perspective d'efficacité, de s'attaquer aux défaillances à la source. Elle légitime les politiques nutritionnelles qui agissent sur la demande pour peu que les effets non intentionnels, en particulier la réactivité de l'offre alimentaire, soient pris en compte (mieux pris en compte), pour peu également qu'elles tiennent compte du fait que le consommateur connaît mal et gère mal ses consommations de nutriments. L'importance des politiques nutritionnelles actuelles est sans nul doute trop modeste compte tenu de l'ampleur, en

autre croissante, de l'épidémie de surpoids et de sa forme la plus grave, l'obésité. Ces politiques nutritionnelles sont principalement nationales. Cette échelle géographique d'application se justifie relativement à une mise en œuvre à un niveau géographique supérieur pour deux raisons, d'une part parce qu'il n'y a pas d'externalités spatiales dans ce domaine (hors effets frontière), d'autre part parce qu'il est ainsi possible de tenir compte des hétérogénéités nationales en matière de régimes alimentaires et de préférences des consommateurs pour les différents produits alimentaires. Ces préférences dépendent du contexte macro-économique national (niveaux et répartition des revenus par catégorie socio-professionnelle), mais aussi de la géographie, de l'histoire, de la culture, etc. Cet argumentaire en faveur du maintien des politiques nutritionnelles à l'échelle de l'EM est renforcé par le fait que les coûts liés aux effets contraires de la surnutrition sur la santé sont aujourd'hui supportés et/ou pris en charge au niveau national (pertes de production, dépenses d'assurance maladie et de pensions d'invalidité, etc.).

Cet argumentaire laisse peu de place à une évolution substantielle de la PAC de l'après-2020 vers une politique agricole et alimentaire commune. Il nous semble néanmoins que le caractère universel des recommandations nutritionnelles fait que des objectifs communs gagneraient à être définis à l'échelle de l'ensemble de l'UE, à défaut de pouvoir l'être au niveau mondial. Ces objectifs seraient ensuite déclinés aux niveaux des pays ou des régions en fonction des compositions des régimes alimentaires et des préférences des consommateurs à ces échelles. Cette prise en compte augmentée à l'échelle de l'UE pourrait être mise en œuvre dans le cadre de la PAC, à défaut de pouvoir l'être dans une politique commune de santé. Un étiquetage nutritionnel à l'échelle de l'UE, plus efficace que le seul tableau nutritionnel aujourd'hui à l'œuvre²³, permettrait de renforcer les impacts sur les consommateurs, tout en limitant les effets de distorsion entre industries agro-alimentaires et ce, même si le périmètre d'action des plus grandes d'entre elles dépassent le périmètre de l'EM.

Les politiques nutritionnelles peuvent avoir des effets sur l'offre de produits agricoles (bruts) et agro-alimentaires (transformés et ultra-transformés). Aux exceptions notables des fruits et légumes, et des viandes de boucherie, l'essentiel de la production agricole est aujourd'hui transformé avant consommation finale. Les recommandations nutritionnelles insistent sur la nécessité d'une consommation suffisante de fruits et légumes dans un contexte où une large fraction de la population européenne reste à des niveaux sensiblement inférieurs au seuil des cinq fruits et légumes par jour. Favoriser une consommation accrue de fruits et légumes, une évolution qui serait bénéfique à la fois sur le plan environnemental (via l'effet sur les régimes alimentaires et leurs conséquences en matière d'émissions de gaz à effet de serre) et en termes de santé publique, pourrait constituer un axe important de la future PAC. Cette consommation pourra être favorisée en diminuant, par des aides à la consommation, le coût d'achat des fruits et légumes (principe du ciblage). Ce subventionnement dirigé sur l'ensemble de la population gagnera en efficacité si des mesures complémentaires, ciblées sur les ménages les plus pauvres qui consomment proportionnellement moins de fruits et légumes, sont simultanément mises en œuvre sous une forme qui maximise la probabilité que les aides ainsi accordées soient effectivement consacrées à l'achat de fruits et légumes. Des aides directes aux producteurs de fruits et légumes peuvent également être envisagées de façon à limiter le risque que ce subventionnement ne se traduise par un accroissement « excessif » des importations. Des aides directes aux producteurs de fruits et légumes seraient d'autant plus justifiées qu'elles seraient assorties de conditionnalités fortes sur les pratiques et systèmes de production mises en œuvre (AB, systèmes « zéro pesticides », etc.), ceci parce que ces conditionnalités ciblent les externalités environnementales et de santé qui sont d'abord liées aux pratiques et systèmes de production. A

²³ Règlement (UE) n° 1169/2011 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2011 relatif à l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires.

plus long terme, encourager ainsi la consommation et la production de fruits et légumes pourrait également orienter le progrès technique en leur faveur (théorie du progrès technique induit). Dans une perspective identique d'une stratégie doublement gagnante, il apparaît légitime de favoriser les consommations et les productions de légumineuses à graines (pois, haricots, lentilles, etc.) et de fibres (céréales et farines complètes, olive noire, fruits séchés, haricots secs, légumes, etc.). Et il est également légitime d'encourager la recherche et l'innovation qui aurait pour objectif de faciliter l'incorporation de produits sains et de décourager celle des produits non sains dans les produits transformés.

6/ Conclusion

Le processus de réforme de la PAC est continu depuis maintenant plus de 25 ans. Il obéit à une logique de petits pas successifs. Il peut difficilement en être autrement compte tenu du processus décisionnel qui associe la CE, le Parlement européen et le Conseil, compte tenu aussi et peut-être surtout de l'absence d'une vision stratégique consensuelle à l'échelle européenne sur le futur de l'agriculture communautaire.

Il est naturellement trop tôt pour porter un jugement définitif sur les propositions législatives présentées par la CE le 1^{er} juin dernier compte tenu des incertitudes qui demeurent sur de nombreux paramètres qui conditionneront les budgets et les modalités des différentes mesures. On peut craindre que le nouveau mécanisme de gouvernance ne conduise pas à une simplification et à une réduction des coûts de transaction : les discussions à l'intérieur de chaque EM et entre l'EM et la CE seront, selon toute vraisemblance, complexes. On peut également craindre une moindre ambition environnementale même si telle n'est pas l'intention de la CE. Dans une perspective liée, on peut enfin craindre que ces propositions ne répondent que trop partiellement aux attentes des citoyens européens et par suite, ne suffisent pas à légitimer la future PAC à leurs yeux. Le processus de réforme de la PAC ne sera pas achevé avec la prochaine PAC.

Cette dernière, telle qu'elle se dessine à la lumière des propositions législatives de la CE, reste trop éloignée des recommandations de l'économie publique, notamment sur le plan environnemental : application insuffisante du principe pollueur-payeur comme du principe protecteur-receveur, du ciblage des distorsions à la source, des principes du fédéralisme fiscal qui exigent de mieux distinguer les biens/maux publics, leur gouvernance et leur financement selon qu'ils sont globaux ou locaux. A l'objection qu'une application ambitieuse du principe pollueur-payeur affaiblirait la viabilité et la compétitivité de l'agriculture européenne, on répondra que des dispositifs peuvent permettre qu'il n'en soit pas ainsi, par exemple en conservant le produit de la taxation à l'intérieur du secteur agricole pour encourager l'adoption de pratiques et de systèmes plus vertueux sur le plan environnemental et ainsi favoriser la transition écologique de l'agriculture européenne. Par ailleurs, les propositions restent trop timides en matière de sources de financement de cette transition. Arcboutée sur l'argument du respect des engagements de l'UE à l'OMC, la CE ne se montre que très peu ambitieuse et imaginative en matière de développement de paiements pour services environnementaux, plus généralement de paiements pour services écosystémiques (PSE). La seule compensation des pertes de profit et/ou des surcoûts ne suffit pas. La contrainte budgétaire invite à développer, en plus de PSE non marchands financés par le contribuable, des PSE marchands rémunérés par l'usager intermédiaire et/ou final. Elle invite aussi à un recours accru à la finance verte pour faciliter le financement des investissements de la modernisation des exploitations agricoles (infrastructures agro-écologiques aux échelles individuelles et collectives, agriculture de précision, bâtiments).

Dans les domaines liés des crises et des risques, et de leur gestion, la boîte à outils est riche, notamment depuis l'adoption du Règlement Omnibus le 03 mai 2017. Elle est, dans une large mesure, conforme aux recommandations de l'économie publique. Logiquement, les propositions législatives du 1^{er} juin dans ce domaine sont donc modestes. Il nous semble que la principale faiblesse est ne pas répondre à la question suivante : pourquoi cette boîte à outils est-elle aujourd'hui sous-utilisée, en outre de façon variable selon les pays ? Par ailleurs, les propositions restent trop timides sur les deux plans, d'une part, des modalités d'usage de la réserve de crise, et, d'autre part, de la gestion ex-ante des risques par encouragement à l'adoption de systèmes de production plus résilients. De façon plus ponctuelle, les propositions législatives de la CE gagneraient à être plus ambitieuses en matière d'innovation (à la fois en matière de ciblage des innovations et de leur diffusion à grande échelle) et de consommation de fruits et légumes (dans une perspective nutritionnelle). Enfin, les propositions législatives sont trop peu disertes sur le second pilier.

Références

Alston J.M., Sumner D.A., Vosti S.A., 2006. Are agricultural policies making us fat? Likely links between agricultural policies and human nutrition and obesity, and their policy impacts. *Review of Agricultural Economics* 28(3): 313-322.

Alston J.M., Sumner D.A., Vosti S.A., 2008. Farm subsidies and obesity in the United States: National evidence and international comparisons. *Food Policy* 33(6): 470-479.

Bascou P., Cordonnier V., 2018. La Politique Agricole Commune post-2020 : Propositions législatives. Commission européenne, Représentation de la Commission européenne à Paris, 1^{er} juin 2018, 25 pages.

Bell A., Guyomard H., 2017. Le développement des instruments financiers pour une meilleure protection de l'environnement dans le cadre de la PAC : la finance verte peut-elle contribuer à une plus grande durabilité économique et environnementale de l'Agriculture communautaire ? *Le Magazine des Professions Financières et de l'Economie*, décembre 2017, pages 52-54.

Bonnet C., Réquillart V., 2013. Tax incidence with strategic firms in the soft drink market. *Journal of Public Economics* 106(C), 77-88.

Bonnet C., Réquillart V., 2013. Impact of cost shocks on consumer prices in vertically related markets: The case of the French soft drink market. *American Journal of Agricultural Economics*, 95(5): 1088-1108.

Bureau D., 2015. Les instruments d'une agriculture doublement verte et compétitive. Document de travail, Ecole Polytechnique et France Stratégie.

Bureau J.C., 2017. Does the WTO discipline really constraints the design of CAP payments? Blog CAP Reform (<http://capreform.eu/>).

Bureau J.C., 2018. Vers une PAC renouvelée en soutien à une agriculture durable. *Notre Europe*, Policy Paper n°223, 29 mai 2018, 19 pages.

Commission européenne, 2017. The Future of Food and Farming. Communication from the Commission to the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM (2017) 713 final, 27 pages.

Commission européenne, 2018a. Future of the Common agricultural policy.

https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/future-cap_en

Commission européenne, 2018b. EU budget: Commission proposes a modern budget for a Union that protects, empowers and defends. European Commission, Press release 02 May 2018.

Cullen P., Dupraz P., Moran J., Murphy P., O'Flaherty R., O'Donoghue C., O'Shea R., Ryan M., 2018. Agri-environment scheme design: Past lessons and future suggestions. EuroChoices, Article 584-17, 6 pages (forthcoming).

Cutler D., Glaeser E., Shapiro J., 2003. Why have Americans become more obese? NBER Working Paper n° 9446, 61 pages.

Direction du Trésor, 2016. Obésité : quelles conséquences pour l'économie et comment les limiter ? Trésor-Eco, n° 179, septembre 2016, 12 pages.

European Court of Auditors (ECA), 2017. Greening: A more complex income support scheme, not yet environmentally effective? ECA, Special Report n° 21/2017, 63 pages.

Eurostat, 2016. Enquête européenne par interview sur la santé : Près d'un adulte sur six dans l'UE est considéré obèse, taux d'obésité en hausse avec l'âge, en baisse avec le niveau d'éducation. Service de presse d'Eurostat, 5 pages.

Fresco L.O., Poppe K.J., 2017. Towards a common agricultural and food policy. Wageningen University & Research, 62 pages.

Guyomard H., 2014. L'agriculture et la Politique Agricole Commune. In L'Union européenne, 4^{ème} édition, sous la direction de R. Dehousse, La documentation Française, pages 181-190.

Hekkert M.P., Suurs R.A.A., Negro S.O., Kuhlmann S., Smits R.E.H.M., 2007. Functions on innovation systems: A new approach for analysing technological change. Technological Forecasting and Social Change 74(2007): 413-432.

Lakdawalla D., Philipson T., 2009. The growth of obesity and technological change. Economics and Human Biology 7: 283-293.

Matthews A., 2018a. Commission assaults rural development spending to protect direct payments. Blog CAP Reform (<http://capreform.eu/>).

Matthews A., 2018b. Why capping will be a mirage. Blog CAP Reform (<http://capreform.eu/>).

Ministère en charge de l'environnement, 2016. Chiffres clés de l'environnement, édition 2016. Ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer, en charge des relations internationales sur le climat, 72 pages.

OECD, 2005. The impact on production incentives of different risk reducing policies. AGR/CA/APM (2004)16/FINAL, 36 pages.

Réquillart V., Soler L.G., 2014. Is the reduction of chronic diseases related to food consumption in the hands of the food industry? European Review of Agricultural Economics 41(3):375-403.

Urruty N., Tailliez-Lefebvre D., Huyghe C., 2016. Stability, robustness, vulnerability and resilience of agricultural systems. A review. Agronomy for Sustainable Development, 2016, 36:15.