

Quelle politique agricole commune demain ?

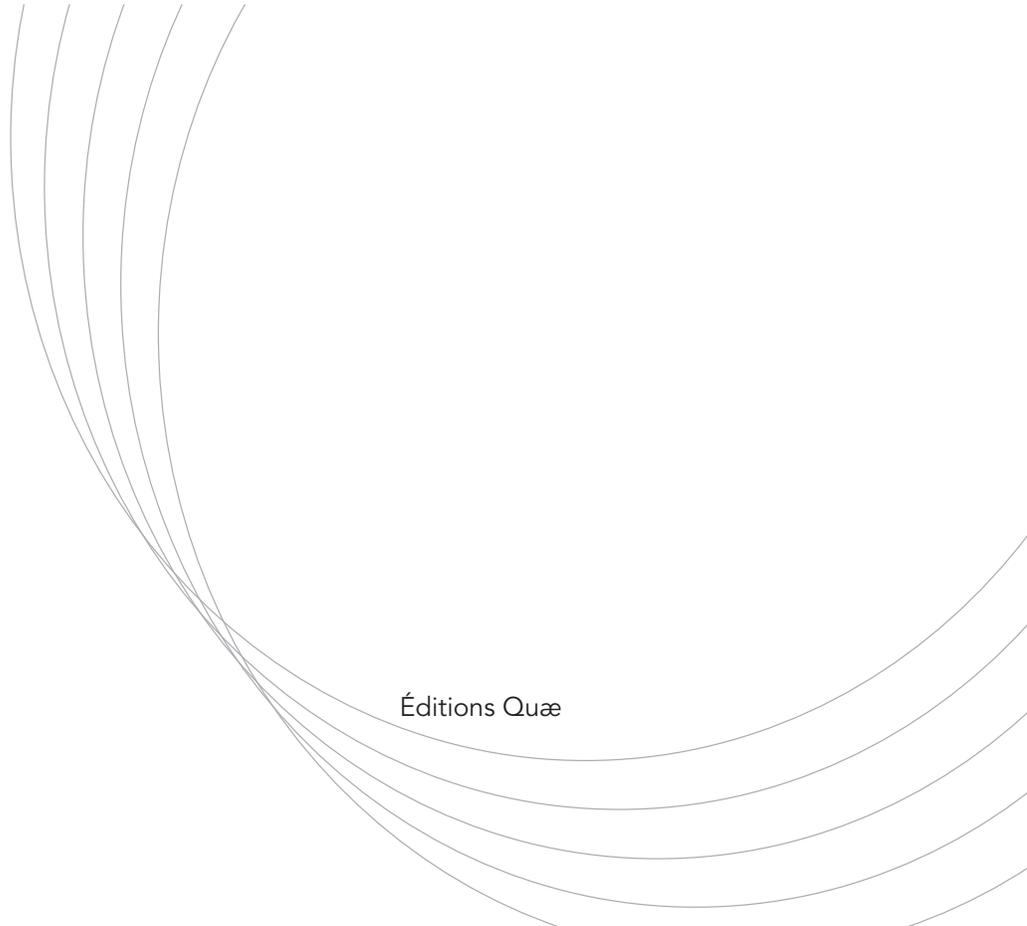
Cécile Détang-Dessendre, Hervé Guyomard, coord.



Quelle politique agricole commune demain ?

Cécile Détang-Dessendre, Hervé Guyomard,
coordinateurs

Éditions Quæ



Collection *Matière à débattre et décider*

Quelles agricultures irriguées demain ?
Répondre aux enjeux de sécurité alimentaire et du développement durable
Sami Bouarfa, François Brelle, Caroline Coulon, coord.
2020, 212 p.

La transition numérique dans la recherche et l'enseignement supérieur à l'horizon 2040
Marco Barzman, Mélanie Gerphagnon, Olivier Mora, coord.
2020, 146 p.

Agroécologie : des recherches pour la transition des filières et des territoires
Thierry Caquet, Chantal Gascuel, Michèle Tixier-Boichard, coord.
2020, 104 p.

Sols artificialisés – Déterminants, impacts et leviers d'action
Maylis Desrousseaux, Béatrice Béchet, Yves Le Bissonnais,
Anne Ruas, Bertrand Schmitt, coord.
2019, 182 p.

Pour citer cet ouvrage :

Détang-Dessendre C., Guyomard H. (coord.), 2020.
Quelle politique agricole commune demain ?
Versailles, Éditions Quæ, 306 p.

Éditions Quæ

RD 10

78026 Versailles Cedex, France

www.quae.com – www.quae-open.com

© Éditions Quæ, 2020

ISBN papier : 978-2-7592-3080-8 – ISBN PDF : 978-2-7592-3081-5

ISBN ePub : 978-2-7592-3082-2 – ISSN : 2115-1229

Le Code de la propriété intellectuelle interdit la photocopie à usage collectif sans autorisation des ayants droit. Le non-respect de cette disposition met en danger l'édition, notamment scientifique, et est sanctionné pénalement. Toute reproduction, même partielle, du présent ouvrage est interdite sans autorisation du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20 rue des Grands-Augustins, Paris 6^e.

Avant-propos

L'histoire de la politique agricole commune (PAC) depuis sa création est celle d'une adaptation continue aux défis de l'agriculture et de l'alimentation. C'est pourquoi, tout au long de cette histoire, la PAC s'est efforcée, d'abord, de répondre aux menaces de pénurie en mutualisant les risques entre les États membres, pour, ensuite, répondre aux conditions d'abondance. Puis se sont ajoutés d'autres défis : par exemple la volatilité des prix agricoles qui, à la hausse, pénalisent les populations les plus modestes et, à la baisse, pénalisent les revenus des exploitants agricoles.

Il a fallu surtout assurer la durabilité de cette abondance. Dès lors, de nouvelles questions ont été adressées aux décideurs européens : comment adapter l'agriculture au dérèglement climatique et lui permettre de faire face à l'accroissement de la population mondiale ? Comment réduire les impacts environnementaux de l'agriculture et de l'élevage ? Comment consommer moins d'énergie, d'eau, avoir moins de pertes de matières premières ? Comment encourager l'amélioration de la qualité nutritionnelle, gustative et sanitaire de l'offre alimentaire ?... D'autant plus qu'ont émergé de nouveaux « consommateurs-citoyens », et ces prescripteurs poussent les secteurs agricole et agroalimentaire à prendre en compte leurs attentes en matière de qualité, de transparence, d'émissions de gaz à effet de serre ou encore d'atteintes à la biodiversité.

En plaçant la lutte contre le changement climatique au cœur de l'action de la nouvelle Commission européenne *via* la mise en place d'un « pacte vert pour l'Europe », Ursula von der Leyen veut donner un nouveau souffle au projet européen. Cette ambition se décline en huit grands objectifs, dont l'un cible explicitement les questions agricoles et alimentaires dans le cadre de la stratégie « de la ferme à la table : un système alimentaire juste, sain et respectueux de l'environnement ». Les décideurs européens disposent d'un outil puissant au service de cette stratégie : la PAC. Il va donc falloir s'interroger, une nouvelle fois, sur les modalités de son adaptation pour répondre aux défis de la transition de l'agriculture et de l'alimentation, sans faire l'impasse sur la question de son financement, devenue plus tendue avec des budgets publics tirillés entre plusieurs priorités. Le président de la République défend un budget fort pour la prochaine politique agricole commune, et la crise du Covid-19 nous rappelle si besoin était le caractère stratégique de la souveraineté alimentaire pour l'Europe comme pour tous les pays du monde.

C'est dans ce contexte que se situe le présent ouvrage. Il résulte d'un cycle de séminaires que j'ai initié en accord avec le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, et qui a été piloté par Cécile Détang-Dessendre et Hervé Guyomard en 2017-2018. Les séminaires ont rassemblé de nombreux scientifiques de l'Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (INRAE), mais également des partenaires académiques qui ont utilement nourri les réflexions et des acteurs ministériels qui ont permis de replacer les travaux des scientifiques dans les débats en cours sur les contours de la future PAC.

Ainsi, que soient plus particulièrement remerciés les représentantes et représentants du Trinity College de l'Université de Dublin, de Notre Europe-Institut Jacques-Delors, du Centre d'études prospectives et d'informations (CEPII), de la Commission européenne, de France Stratégie et des services du ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, en particulier de sa Direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises (DGPE) et de sa Direction générale de l'enseignement et de la recherche (DGER).

Les pages qui suivent ne portent pas principalement sur les propositions législatives que la Commission européenne a faites en 2018 sur la PAC de l'après-2020, même si ces propositions sont présentées et commentées dans la conclusion. Leur objet est de fournir, à partir d'une analyse des principaux enjeux que doivent relever l'agriculture européenne et les politiques publiques qui la gouvernent, une grille de lecture des forces et des faiblesses des mesures actuelles et de proposer des mesures d'économie publique qu'il serait souhaitable de mettre en œuvre.

En s'appuyant sur des travaux de recherche relevant de plusieurs disciplines, notamment l'économie, l'agronomie, la zootechnie et l'écologie, menés au sein d'INRAE et chez ses partenaires scientifiques, cet ouvrage présente les défis auxquels font face l'agriculture, l'agroalimentaire, l'alimentation et les territoires ruraux, propose une analyse critique de leur prise en compte par la PAC et d'autres politiques publiques, et en déduit des recommandations normatives pour les acteurs publics ainsi que des besoins de nouvelles recherches. Il vise ainsi à apporter un appui à l'élaboration des politiques publiques fondé sur un ensemble de productions et d'expertises scientifiques.

Je vous souhaite une excellente lecture.

Philippe Mauguin, président-directeur général d'INRAE

Remarques liminaires

Cet ouvrage a été réfléchi et rédigé avant que le monde entier ne soit frappé par la pandémie du Covid-19. À la date du 24 avril 2020, 185 pays ou territoires étaient touchés, dont tous les États membres (EM) de l'Union européenne (UE)¹. Ceux-ci ont adopté des mesures visant à contenir la propagation du virus, les plus touchés d'entre eux (Italie, Espagne et France) ayant recours aux mesures de confinement les plus strictes.

La crise du Covid-19 requiert en premier lieu de répondre à l'urgence en garantissant la santé des populations et en assurant leurs besoins vitaux, et notamment l'alimentation. Cette dernière peut être affectée *via* un impact direct sur les disponibilités alimentaires (choc d'offre), sur la demande de produits alimentaires (choc de demande) et par résultante sur les prix. À plus long terme, les conséquences économiques de cette crise peuvent également impacter à la fois l'offre en réduisant les capacités de production, de transformation et de distribution de la nourriture et la demande en diminuant les pouvoirs d'achat et les revenus et, donc, l'accès à la nourriture. Ce sont naturellement les populations les plus défavorisées qui sont les plus exposées à ces risques, à l'échelle des pays comme à celle des ménages et des individus au sein d'un pays donné. Dans un contexte où l'état mondial de la sécurité alimentaire était déjà préoccupant avant la crise, avec 821 millions de personnes sous-alimentées en 2018 (ONU, 2019), on peut craindre que cet état ne s'aggrave sous l'effet direct de la pandémie et sous l'effet induit, et sans doute plus important encore de ce point de vue, de la récession économique qu'elle a engendrée (CSA-HPLE, 2020).

Dans ce contexte, nombreux sont ceux qui appellent à une plus grande souveraineté alimentaire des nations, sans toutefois préciser ce que recouvre précisément le concept de souveraineté alimentaire. Mais nombreuses également sont les voix qui alertent sur le danger du repli sur soi et de la fermeture des frontières, dans un contexte où la sécurité des approvisionnements alimentaires de nombreux pays de la planète dépend crucialement des importations de produits agroalimentaires, et où il est illusoire, compte tenu notamment de leur démographie et de leurs contraintes naturelles (climat, terres cultivables, disponibilités en eau, etc.), de réduire significativement la dépendance aux importations agroalimentaires². Le juste équilibre entre ces deux préoccupations est délicat. Et pour ce qui est de l'UE, nous rappellerons ici que cette zone est à la fois le premier importateur mondial de produits agroalimentaires, et le premier exportateur.

La crise du Covid-19 remet-elle en cause l'analyse sur la future PAC développée tout au long de l'ouvrage ? Nous laisserons naturellement le lecteur en juger. Selon nous, les

1. D'après les statistiques de l'université Johns Hopkins aux États-Unis : <https://coronavirus.jhu.edu/map.html>.

2. Ceci peut être illustré par la situation des pays d'Afrique du Nord et du Moyen-Orient (Le Mouël et Schmitt, 2017).

recommandations formulées restent valides, et même sont renforcées. Les orientations proposées visent notamment à réduire l’empreinte écologique des agricultures européennes et à promouvoir des systèmes alimentaires plus sûrs et mieux équilibrés, tout en veillant à ne pas obérer la viabilité et la compétitivité. Au-delà de leurs bénéfices intrinsèques sur les plans de l’environnement, de la santé et de la nutrition, les réorientations proposées pour la future PAC pourraient en effet avoir un double bénéfice additionnel : en premier lieu, en réduisant les risques de survenue de chocs sanitaires globaux, notamment par amélioration de l’état de la biodiversité dont le déclin est un facteur reconnu d’accroissement de survenue des épidémies ; en deuxième lieu, en réduisant les conséquences de ces chocs quand ils adviennent par amélioration des états de santé des populations du fait d’un moindre recours aux intrants chimiques et de régimes alimentaires moins caloriques et plus diversifiés (Détang-Dessendre *et al.*, 2020).

Références bibliographiques

- CSA-HPLE, 2020. Conséquences de la pandémie au COVID-19 pour la Sécurité alimentaire et la nutrition (SAN). Comité de la sécurité alimentaire (CSA) mondiale, Groupe d’experts de haut niveau sur la sécurité alimentaire et la nutrition (HPLE), version du 24 mars 2020, 9 p.
- Détang-Dessendre C., Guyomard H., Réquillart V., Soler L.-G., 2020. La santé des hommes et des écosystèmes doit être au cœur du projet alimentaire européen. Inrae, document de travail, 5 p.
- Le Mouël C., Schmitt B., 2017. La dépendance alimentaire de l’Afrique du Nord et du Moyen-Orient à l’horizon 2050 (Le Mouël C., Schmitt B., coord.), Éditions Quæ, Versailles, 144 p.
- Organisation des Nations unies pour l’alimentation et l’agriculture, 2019. *2019, l’état de la sécurité alimentaire et de la nutrition dans le monde : se prémunir contre les ralentissements et les fléchissements économiques*, FAO, FIDA, Unicef, PAM, OMS, Rome, 253 p.

Sommaire

Avant-propos	3
Remarques liminaires	5
Remerciements	11
Introduction	13
PAC et économie	14
PAC, environnement et santé	14
PAC, développement rural et innovation	16
Chapitre conclusif	17
Structure type d'un chapitre	17
Une analyse essentiellement d'économie publique	17
Références bibliographiques	19
1. Une brève histoire de la PAC	21
La PAC de l'origine	22
Les premiers dysfonctionnements	25
La réforme de 1992	27
Un processus continu de réforme	28
Un processus inachevé de réforme	32
Références bibliographiques	34
Partie I	
PAC et économie	
Introduction	37
PAC et revenus agricoles	37
PAC et échanges internationaux	38
PAC et répartition de la valeur	39
PAC et gestion des crises et des risques	40
Références bibliographiques	41
2. PAC et revenus agricoles	43
Les soutiens à l'agriculture européenne et à ses agriculteurs	43
La répartition des soutiens budgétaires de la PAC est-elle (trop) inégalitaire ?	48

La PAC doit-elle soutenir les revenus agricoles ?	52
Références bibliographiques	60
3. PAC et commerce international	63
Le commerce agroalimentaire de l'UE	64
La PAC et les règles commerciales multilatérales	70
Du multilatéralisme au bilatéralisme	75
Le multilatéralisme au service de la PAC ?	78
Références bibliographiques	79
4. La PAC et la répartition de la valeur	81
Les déterminants d'un partage inégal de la valeur au sein de la chaîne alimentaire	82
Le droit de la concurrence et la PAC	89
Recommandations de politiques publiques	94
Conclusion	97
Références bibliographiques	98
5. PAC et gestion des aléas	101
Sources et ampleurs des aléas affectant les agricultures européennes	102
Les instruments de gestion des aléas de la PAC	105
Quel rôle pour les pouvoirs publics ?	107
Impacts de différents instruments d'intervention des pouvoirs publics : conséquences de la prise en compte des aléas	113
Conclusion	116
Références bibliographiques	117

Partie II

PAC, environnement et santé

Introduction	123
Intégration progressive d'objectifs et d'instruments environnementaux dans la PAC	123
L'urgence environnementale	127
Une urgence environnementale qui se double de préoccupations croissantes de santé	129
Des préoccupations de santé également liées aux évolutions des régimes alimentaires	130
Une PAC renouvelée au service d'objectifs environnementaux et de santé nécessairement ambitieux	131
Références bibliographiques	136

6. Deux enjeux majeurs pour la future PAC : le climat et la biodiversité	139
Les enjeux	140
Le climat et la biodiversité dans la PAC	146
Recommandations	157
Références bibliographiques	165
7. PAC et transition agroécologique	169
Les enjeux de la transition agroécologique	170
L'agroécologie dans la PAC actuelle	177
Analyse et recommandations	181
Conclusion	187
Références bibliographiques	188
8. PAC et enjeux nutritionnels	191
La surnutrition dans l'UE : état des lieux	193
Les politiques agricoles ont-elles une part de responsabilité ?	194
Les instruments de politique publique de lutte contre le surpoids et l'obésité	197
Quel rôle pour la PAC de l'après-2020 ?	199
Références bibliographiques	201
9. La PAC, les productions animales et les consommations de produits animaux	203
Les productions animales dans le monde et dans l'UE	204
Les enjeux des productions animales dans l'UE	209
Les productions animales dans la PAC	217
Recommandations	221
Conclusion	228
Références bibliographiques	231
Partie III	
PAC, développement rural et innovation	
Introduction	237
PAC et développement des territoires ruraux	237
PAC et innovation	238
Références bibliographiques	239
10. PAC et développement rural	241
Le développement rural dans la PAC : objectifs, mesures et impacts	243
Quel effet d'entraînement de la PAC dans son ensemble sur le développement des territoires ruraux ?	248

Politique européenne de cohésion et développement rural	251
Vers une politique optimale de développement des territoires ruraux européens	254
Conclusion	258
Références bibliographiques	259
11. PAC et innovation	261
Les enjeux	262
La stratégie européenne de recherche et d'innovation en agriculture	269
Recommandations	273
Références bibliographiques	279
Conclusion	281
Synthèse de l'analyse : enseignements et recommandations	282
Les propositions de la Commission européenne pour la future PAC sont-elles conformes à ces enseignements ?	293
Références bibliographiques	302
Liste des auteurs	305

Remerciements

Cet ouvrage est pour partie le fruit du cycle de séminaires sur la politique agricole commune (PAC) et son futur organisé de septembre 2017 à décembre 2018 à l'INRA, devenu, depuis le 1^{er} janvier 2020, INRAE. Les deux coordinateurs de l'ouvrage et les auteurs des différents chapitres remercient très chaleureusement l'ensemble des participants à ce cycle de séminaires pour leurs présentations, interventions et suggestions qui ont nourri la réflexion et ont contribué à la préciser. Ils remercient plus spécifiquement les personnels du ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation pour leurs éclairages introductifs et conclusifs à chaque séminaire. Ceux-ci ont permis de replacer les travaux analytiques, prospectifs et normatifs des scientifiques dans les débats en cours sur l'avenir de la PAC. Ils remercient également Pierre Bascou de la Commission européenne, qui a pris de son temps pour expliquer, avec une grande patience et un grand talent, la rationalité et le contenu des propositions législatives de juin 2018 pour la future PAC, Marjorie Jaouen de Notre Europe-Institut Jacques-Delors, qui a su rendre simple l'historique de la Politique européenne de cohésion, et Philippe Faverdin d'INRAE, qui a permis de grandement améliorer le contenu du chapitre 9 qui porte sur « la PAC, les productions animales et les consommations de produits animaux ». Ils remercient de nombreux collègues, français et étrangers, et partenaires, publics et privés, pour leurs travaux et les échanges, souvent informels, qui ont alimenté, parfois depuis plusieurs décennies, la réflexion. Ces collègues et partenaires sont trop nombreux pour les lister tous au risque d'en oublier. Les coordinateurs et auteurs des chapitres restent néanmoins seuls responsables des contenus. Les remerciements s'étendent à INRAE pour son soutien constant, sans lequel il n'aurait pas été possible de produire cet ouvrage, ainsi qu'aux éditions Quæ pour leur professionnalisme et leur patience.

Introduction

Cécile Détang-Dessendre, Hervé Guyomard

LA PAC A ÉTÉ CRÉÉE EN 1962, 5 années après la signature du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) le 25 mars 1957¹. Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, son objectif principal était d'augmenter la production agricole et de moderniser les structures agricoles dans une communauté alors composée de 6 États membres (EM) et fortement déficitaire en produits agricoles et agroalimentaires. Premier poste de dépenses de l'Union européenne (UE) qui compte aujourd'hui 28 membres, avant la sortie du Royaume-Uni, l'agriculture est le domaine dans lequel l'intégration européenne a été la plus poussée.

Stable pendant trois décennies, la PAC a été réformée en profondeur en 1992, à l'occasion de la réforme dite « Mac Sharry », du nom du Commissaire européen à l'agriculture en poste à cette époque. Depuis cette date, la PAC est en réforme permanente à un rythme au minimum septennal, au gré des révisions des cadres financiers pluriannuels de l'UE et des changements de Commission européenne et de Commissaire européen à l'agriculture. Le rythme peut même être accéléré dans le cadre de révisions dites de « mi-parcours ».

Le processus de réforme de la PAC est donc continu depuis plus de vingt-cinq ans maintenant. Jusqu'à ce jour, il a suivi une ligne directrice claire qui peut être ainsi résumée :

- diminution progressive des mesures de soutien direct des prix agricoles à la production (achats publics aux producteurs agricoles à des prix garantis supérieurs aux cours mondiaux ; octroi de subventions à l'exportation pour combler les écarts entre prix intérieurs et internationaux ; et, réciproquement, imposition de droits de douane pour ramener les cours à l'entrée dans l'UE à des niveaux égaux, voire supérieurs, aux prix intérieurs) ;
- compensation des pertes induites de revenu par des aides directes aux producteurs agricoles, aides directes au fil des réformes de plus en plus déconnectées des choix et des niveaux de produits (processus de découplage) et de plus en plus conditionnées au respect d'exigences croissantes en matière de protection des ressources naturelles et de l'environnement (processus de la conditionnalité et du verdissement).

Des mesures plus ponctuelles ciblant une large diversité d'objectifs complètent le tableau : soutiens spécifiques à certaines productions et à certains modes de production, par exemple l'agriculture biologique (AB), aux jeunes agriculteurs ou aux investissements ;

1. Le TFUE est souvent appelé Traité de Rome, du nom de la ville où il fut signé. Le Traité de Rome correspond en pratique à deux traités, celui qui instaurait la Communauté économique européenne (CEE) et celui qui entérinait la création de la Communauté économique de l'énergie atomique (CEEA, également connue sous le sigle Euratom). Dans le cadre de la CEE, les 6 pays fondateurs (Belgique, France, Italie, Luxembourg, Pays-Bas et République fédérale d'Allemagne) s'engageaient à créer une union douanière mais sans envisager, à cette date, d'union monétaire.

aides accordées aux agriculteurs situés dans des zones défavorisées ; aides de compensation des surcoûts liés à l'adoption de pratiques plus respectueuses de l'environnement ; etc.

PAC et économie

LA RÉFORME DE LA PAC DE 1992 répondait d'abord à une logique externe, permettre la conclusion avec succès, en 1994, des négociations agricoles multilatérales du cycle de l'Uruguay du *General Agreement on Tariffs and Trade*, ou GATT (Guyomard *et al.*, 1992). La voie empruntée à cette date, celle du découplage de la politique de soutien des revenus agricoles, est toujours celle sur laquelle nous cheminons aujourd'hui alors que le contexte mondial a changé : montée en puissance de nouveaux acteurs agricoles à l'exportation (Argentine, Brésil) et à l'importation (Chine) ; échec des négociations multilatérales du cycle de Doha à l'Organisation mondiale du commerce (OMC)² ; multiplication des accords commerciaux bilatéraux ; plus récemment, fixation unilatérale de droits de douane par certains pays dans un climat au minimum latent de guerre commerciale. Pour compléter le paysage, notons que l'agriculture communautaire fait face à de nouveaux défis économiques qu'elle peine à relever : les fluctuations des prix et des revenus agricoles au sein d'une UE moins protégée aujourd'hui qu'elle ne l'était hier par des droits de douane (même si ceux-ci restent significatifs pour plusieurs produits, et que subsistent des protections non tarifaires) ; les difficultés à créer de la valeur dans un contexte de marché alimentaire domestique saturé et à répartir la valeur créée de façon équilibrée entre les différents maillons des filières de production, transformation et distribution.

Les aspects économiques de la PAC et de l'agriculture communautaire font l'objet de la première partie de cet ouvrage (chapitres 2, 3, 4 et 5). Après avoir proposé dans le chapitre 1 une brève histoire de la PAC, de son origine à aujourd'hui, le chapitre 2 aborde la question de la dépendance des revenus agricoles vis-à-vis des soutiens de la PAC, le chapitre 3 les aspects commerciaux et de compétitivité de l'agriculture européenne sur la scène internationale, le chapitre 4 la répartition de la valeur, et le chapitre 5 les instruments de gestion des crises et des risques.

PAC, environnement et santé

LES RÉFORMES POSTÉRIEURES À LA RÉFORME MAC SHARRY, en 1999, 2003, 2008 et 2013, ont répondu à une double logique interne d'une répartition plus équilibrée des aides de la PAC, entre EM et entre exploitations à l'intérieur d'un même pays, et de la réduction

2. L'OMC a succédé au GATT en 1996, et le cycle de Doha à celui de l'Uruguay. Lancé officiellement en novembre 2001, le cycle de Doha devait théoriquement ne durer que trois ans et donc se clore à la fin de l'année 2004.

des effets contraires de l'agriculture sur les ressources naturelles et l'environnement. En dépit de la prise en compte augmentée d'objectifs et d'instruments environnementaux dans la PAC depuis 1992, en dépit aussi des efforts des acteurs, force est de constater que le compte n'y est pas et que la qualité environnementale des agrosystèmes agricoles européens continue de se détériorer (Hart et Bas-Defossez, 2018 ; Dupraz et Guyomard, 2019). Ce triste constat est pour partie lié au progrès des connaissances et à l'évaluation à la hausse des nuisances environnementales qui en découle. Mais l'échec du volet environnemental de la PAC n'est-il pas d'abord à rechercher du côté de la modestie des ressources budgétaires allouées, de la trop faible efficacité des instruments mis en œuvre, ou encore d'incitations contraires induites par d'autres mesures de la PAC ?

Les aspects environnementaux de la PAC et de l'agriculture européenne sont traités dans les deux premiers chapitres de la deuxième partie de l'ouvrage. Le chapitre 6 porte plus spécifiquement sur les biens environnementaux globaux que sont la lutte contre le changement climatique et la protection de la biodiversité, et le chapitre 7 sur l'accompagnement de la transition vers des pratiques et des systèmes agricoles plus durables sur le plan environnemental.

La question environnementale se double d'une problématique en matière de santé qui inclut deux dimensions. Les secteurs agricoles et agroalimentaires, et les politiques qui les influencent, ont en effet un impact potentiel sur la santé au double titre, d'une part, de la production de biens agricoles, plus précisément des méthodes de production, et, d'autre part, de la consommation de produits alimentaires, plus précisément des choix de consommation (EPHA, 2016). Le premier canal de transmission inclut plusieurs dimensions liées à l'utilisation d'intrants chimiques qui peuvent directement impacter la santé des utilisateurs et de leur voisinage, au développement de l'antibiorésistance en lien avec les usages d'antibiotiques en élevage, ou à la pollution des milieux associée aux excès d'engrais minéraux et/ou organiques, aux usages insuffisamment contrôlés de pesticides, aux émissions de méthane et d'ammoniac, etc. Ce premier canal de transmission inclut aussi la contribution des systèmes agricoles au changement climatique et à la dégradation de la biodiversité dans la mesure où ces deux maux publics ont également des effets négatifs sur la santé. Ce premier canal correspond clairement à une double peine, car les effets négatifs sur la santé et l'environnement s'additionnent. Les mesures correctrices de politique publique répondent ici à la même logique que celle utilisée dans les deux chapitres 6 et 7 au titre de la protection augmentée de l'environnement qui se doublerait d'un bénéfice additionnel en matière de santé.

Le deuxième canal de transmission se situe du côté de la consommation de biens alimentaires. Il inclut les trois dimensions de la sécurité sanitaire des aliments, de leur qualité nutritionnelle, et de la sécurité alimentaire appréciée sous les deux angles de la sous-nutrition et de la surnutrition, au niveau global de l'ensemble de la population comme à celui des individus et des ménages. Dans l'UE, ce sont aujourd'hui les questions de surnutrition, de surpoids et d'obésité, et leurs effets négatifs sur la santé, qui font l'objet de débats et interrogent la possible responsabilité de la PAC. La question de l'élargissement

de la PAC aux aspects nutritionnels dans le cadre d'une évolution vers une politique agricole et alimentaire commune (PAAC) que d'aucuns appellent de leurs vœux (voir, par exemple, Fresco et Pope, 2016) est traitée dans le chapitre 8. Cette question requiert un traitement spécifique notamment parce que les instruments correctifs doivent d'abord agir sur la demande. Ils sont donc distincts de ceux qui agissent sur l'offre et qui auront été présentés dans les chapitres 6 et 7.

Le dernier chapitre de cette seconde partie est thématique. Il porte sur l'élevage. Les productions animales et les consommations de produits animaux sont sous le feu de critiques croissantes de diverses natures liées à la protection de l'environnement, à la santé publique ou encore au bien-être des animaux d'élevage (voir, par exemple, FAO, 2006 ; Godfray *et al.*, 2018). Mais élevages et produits animaux peuvent également offrir des bienfaits et des services positifs : maintien d'une activité agricole dans des zones peu propices aux cultures ; stockage de carbone, préservation de la biodiversité et amélioration de la qualité de l'eau dans et par les prairies, ceci d'autant plus que ces dernières sont de longue durée et pâturées ; maintien et entretien de paysages ouverts et diversifiés ; ou encore apport de protéines de qualité (voir, par exemple, Rosner *et al.*, 2016). Dans ce double contexte, le chapitre 9 s'interroge sur la légitimité et l'efficacité des mesures de la PAC ciblées sur les élevages et les filières animales.

PAC, développement rural et innovation

AU-DELÀ DES DIMENSIONS ÉCONOMIQUE, ENVIRONNEMENTALE ET DE SANTÉ, la PAC a aussi pour ambition de favoriser le développement économique et social des zones rurales, ceci plus particulièrement depuis la réforme de 1999 qui a introduit la structuration de cette politique en deux piliers. Le premier, totalement financé sur ressources européennes, regroupe les mesures de soutien des marchés et des revenus agricoles ; il représente l'essentiel du budget de la PAC (environ 75 %). Le second, cofinancé par les EM et parfois les autorités régionales, est officiellement qualifié de « développement rural ». Cette dénomination est impropre et abusive dans la mesure où sa cible première est l'agriculture dans le cadre d'un large ensemble de mesures couvrant des domaines aussi variés que les investissements des exploitations agricoles, la formation des agriculteurs, la protection de l'environnement dans les écosystèmes agricoles ou encore le soutien à l'AB. Ce biais du deuxième pilier en faveur de l'agriculture pose les questions de la place de l'agriculture dans le développement des territoires ruraux, du rôle de la politique agricole dans ce développement et plus généralement de la cohérence des différentes politiques publiques à l'œuvre dans les territoires ruraux, y compris en matière d'échelles spatiales d'intervention et de gouvernance. Ces aspects font l'objet du premier chapitre de la troisième partie de l'ouvrage (chapitre 10).

Le deuxième chapitre de cette troisième partie porte sur l'innovation, thématique transversale qui n'est pas un objectif en soi mais qu'il convient de mobiliser au service des autres objectifs de la PAC. Le chapitre 11 est donc centré sur la recherche et l'innova-

tion vues comme des facteurs essentiels de la nécessaire transition de l'agriculture communautaire vers une plus grande durabilité économique, environnementale, sociale et sanitaire. Nous nous interrogeons notamment sur le rôle que devrait jouer la PAC dans un contexte où les systèmes agricoles de la connaissance et de l'innovation restent largement la prérogative des EM, même si ces systèmes sont soutenus par la PAC ou d'autres politiques communautaires.

Chapitre conclusif

SUR LA BASE D'UNE SYNTHÈSE DES ENSEIGNEMENTS des différents chapitres thématiques, la conclusion aborde plus spécifiquement deux aspects : en premier lieu, une analyse de la cohérence d'ensemble des propositions, y compris dans leurs liens avec d'autres politiques publiques que la PAC ; ensuite, une lecture critique des propositions législatives pour la PAC de l'après-2020 présentées par la Commission européenne en juin 2018.

Structure type d'un chapitre

À L'EXCEPTION DU CHAPITRE 1 QUI PROPOSE UNE BRÈVE HISTOIRE DE LA PAC et du chapitre conclusif, les différents chapitres sont donc thématiques. Ils sont, dans la mesure du possible, organisés selon une même structure. Ils débutent par une description de l'enjeu sous la forme d'un état des lieux. Ils se poursuivent par une présentation de la prise en compte de l'enjeu dans la PAC jusqu'à ce jour et, si pertinent, dans d'autres politiques publiques. Ils proposent ensuite une analyse critique de cette prise en compte sur la base d'un état de l'art de la recherche. Cette analyse positive permet de formuler des recommandations de politiques publiques dans une perspective normative. Le cas échéant, le propos est étendu au-delà de l'enjeu traité au titre de la compatibilité ou, au contraire, de l'incompatibilité entre instruments visant des enjeux distincts, facilement ou plus difficilement conciliables. Cohérents dans leur déroulé, les chapitres sont néanmoins autonomes. Ils peuvent donc être lus de façon indépendante.

Une analyse essentiellement d'économie publique

MÊME SI LES DISCIPLINES ET COMPÉTENCES MOBILISÉES DANS L'OUVRAGE couvrent un spectre large incluant différentes sous-disciplines des sciences économiques, d'autres sciences humaines et sociales, l'agronomie, la zootechnie ou encore l'écologie, le cadre général d'analyse est celui de l'économie publique³ (Laffont, 1982 ; Varian, 1992). Cette

3. Dans le cadre des travaux dits de « fédéralisme fiscal », elle analyse également les niveaux géographiques optimaux de l'intervention publique (Oates, 1972).

sous-discipline économique étudie les justifications de l'intervention des pouvoirs publics, et les effets, intentionnels ou non, de cette intervention. Son périmètre est à la fois positif (expliquer) et normatif (recommander).

Sous certaines conditions, le marché concurrentiel de propriété privée est une organisation efficace d'allocation des biens et des ressources au sens de Pareto⁴, soit une allocation entre agents telle qu'il n'est pas possible d'améliorer la satisfaction d'un individu sans détériorer au moins celle d'un autre. Toujours sous certaines conditions, pas nécessairement les mêmes, toute allocation efficace au sens de Pareto peut être réalisée par un équilibre concurrentiel de propriété privée ; en d'autres termes, il est possible de décentraliser l'optimum de Pareto par les prix. Ces deux propositions sont deux théorèmes, les deux théorèmes fondamentaux de l'économie du bien-être à la base de « l'idéologie libérale » (Laffont, 1982). Étendus à plusieurs économies d'échanges, ils constituent également le fondement de la libéralisation des échanges qui améliore le bien-être des différents pays qui participent à l'échange par exploitation, relativement à un régime autarcique, des gains d'arbitrage qui peuvent être réalisés *via* la mobilité des biens et/ou des facteurs de production (voir, par exemple, De Melo et Grether, 1997). Néanmoins, à l'intérieur d'un pays, des secteurs d'activité et/ou des types de consommateurs gagnent à l'échange ; d'autres y perdent.

À ce stade, il convient naturellement d'examiner les conditions de validité de ces deux théorèmes, en d'autres termes d'explicitier ce qui se cache derrière l'expression « sous certaines conditions », ceci parce que le non-respect de ces conditions légitime l'intervention des pouvoirs publics. Les deux théorèmes supposent d'abord que la concurrence est pure et parfaite et donc, qu'aucun agent, producteur et/ou consommateur n'est en situation d'exercer un pouvoir de marché et de dicter tout ou partie de la formation des prix. Ils supposent aussi qu'il existe un jeu complet de marchés, hypothèse particulièrement forte dès lors que l'inter-temporel et l'incertain sont pris en compte, car il est alors difficile de s'appuyer sur un ensemble complet de marchés à terme⁵ et de marchés contingents⁶ ; et c'est probablement impossible dans le cas d'asymétries d'information⁷

4. D'origine italienne, Vilfredo Pareto (1848-1923) était sociologue et économiste. Au titre de cette seconde discipline, il a rédigé plusieurs contributions majeures, notamment un cours d'économie politique (1896) et un manuel d'économie politique (1909).

5. Un marché à terme permet d'acheter ou de vendre un actif à une période donnée, à un prix défini à l'avance. Appliqués à l'agriculture, les marchés à terme permettent aux agriculteurs de se prémunir contre les fluctuations des cours et de vendre leur production à un prix déterminé à l'avance.

6. Supposons qu'il n'existe que deux états de la nature définis par un beau *versus* mauvais temps. S'il existe deux marchés contingents, un pour le beau temps et un pour le mauvais temps, l'équilibre concurrentiel de propriété privée est optimal au sens de Pareto. Si tel n'est pas le cas, cet équilibre est généralement sous-optimal.

7. L'asymétrie d'information correspond à une situation dans laquelle les différents agents, vendeurs et/ou acheteurs, intervenant sur un même marché ne disposent pas de la même information. La sélection adverse est une asymétrie d'information *ex ante* qui a lieu quand, par exemple, les vendeurs d'un bien surestiment la qualité du bien vendu parce que les acheteurs n'observent qu'imparfaitement cette qualité. L'aléa moral est une situation d'asymétrie d'information *ex post* quand, par exemple, il est difficile d'anticiper le comportement des acheteurs après l'achat (cas, notamment, du marché de l'assurance, l'assuré pouvant prendre moins de précautions après avoir souscrit une police d'assurance).