



LE DÉBAT PUBLIC SUR L'AGRICULTURE

COMPTE RENDU DEBAT MAISON EN LIGNE

INFORMATIONS SUR LE DEBAT MAISON

Lieu : Travail en audio et visio conférence

Date : Une quinzaine de réunions du 15 mars 2020 au 5 juillet 2020

Nombre de participants : 7 personnes

Organisateurs du débat : Elisabeth Chatel et François Labroille

Quel thème principal avez-vous abordé ?

Nous sommes un groupe d'amis, actifs ou retraités de l'enseignement et de la recherche, économistes et sociologues, intéressés par le devenir de l'agriculture et du monde rural. Nous avons profité de la période du confinement pour mieux comprendre les enjeux relatifs à la nouvelle PAC en nous mettant à lire et à discuter régulièrement entre nous sur le sujet. Nos discussions ont duré toute la période du confinement et au-delà, par zoom, au moins une fois par semaine. Elles avaient également pour objectif de participer activement au débat. Nous en faisons ici un compte-rendu, validé par les participants, dans la forme demandée.

Ce débat s'est nourri de la lecture parallèle d'articles à caractère scientifique, de livres, de revues ou de textes provenant d'institutions comme le ministère de l'agriculture ou la commission européenne. Il s'est également appuyé sur le dépouillement des principaux documents accessibles sur la plateforme impactons.

Nous nous félicitons de l'existence de ce débat public animé par la CNDP et nous récusons l'avis restitué dans le rapport d'étape de ceux qui contestent la légitimité des interventions des simples citoyens. Les enjeux de la PAC et du PSN ne sont pas corporatistes mais concernent des choix qui engagent toute la société même si la profession agricole en est l'un des acteurs de premier plan.

Les deux thèmes le plus transversaux de nos échanges ont été celui des modèles agricoles et celui de la transition écologique, les deux sujets nous paraissant, au demeurant, étroitement liés.

Ce choix provient de la conviction, partagée par les participants, de ce que les questions environnementales doivent, de façon urgente, pousser à des réorientations de nos modes de production et de vie. A cela s'ajoute la prise de conscience progressive de la responsabilité particulière des modes de production intensifs en agriculture dans leurs effets sur les évolutions climatiques, dans le déclin de la biodiversité, dans la qualité de l'eau, des sols et de l'air. C'est pour ces raisons que le changement de modèle agricole en France vers l'alternative proposée par l'agro-écologie, nous a poussé, en tant que citoyens, à travailler ces questions pour mieux comprendre ce qui freine ou parfois bloque une évolution que nous jugeons absolument indispensable.

Cette démarche nous a permis de dépasser la technicité parfois un peu dissuasive de certains débats, d'en mesurer la complexité et d'identifier des points de discussion sinon de désaccords mais aussi renforce notre conviction qu'il faut une politique franchement volontariste. La PAC peut être un instrument essentiel d'un changement profond des modèles agricoles actuellement dominants.

A partir de ce thème, quels sujets ont émergé ? Quels constats ou diagnostics ont été exprimés sur ces sujets ?

Trois grandes séries de constats consensuels sont ressortis de ces investigations.

Le premier constat concerne la critique du modèle conventionnel que nous avons retrouvée dans la plupart des publications à caractère scientifique, parfois dans les publications institutionnelles et évidemment dans les publications à caractère plus militant. Ainsi, dans un ouvrage de 2020 de de l'INRAE intitulé « *L'agroécologie : des recherches pour la transition des filières et des territoires* » (Thierry Caquet, Chantal Gascuel, Michèle Tixier-Boichard), l'introduction affirme d'emblée : « *Face aux défis, l'adaptation, voire la rupture des modes de production agricole actuels, est incontournable* ». Nous rejoignons donc l'alerte de celles et ceux voient dans le développement du modèle industriel de l'agriculture non seulement la source de dégâts environnementaux et sociaux mais aussi les atteintes à la santé des agriculteurs et l'impossibilité d'assurer dans la durée l'autosuffisance alimentaire. En conséquence la nécessité de changer fondamentalement de paradigme s'impose.

Le second constat concerne le nécessité de préciser le sens du terme agroécologie tant sa banalisation recouvre des contenus différents. Nous retenons quant à nous qu'il désigne avant tout une agriculture économe en intrants, intensive en main d'œuvre et s'appuyant fondamentalement sur les fonctionnalités offertes par les écosystèmes.

Nous partageons le contenu du quatre pages *Analyses 59* de juillet 2013 qui dégage les principes fondateurs de l'agroécologie en disant que « *l'hypothèse principale sur laquelle repose l'agroécologie est qu'il est possible d'augmenter les productions agricoles en quantité et en qualité, d'assurer une meilleure maîtrise des populations de ravageurs et de diminuer la dépendance vis-à-vis des intrants, 1) en accroissant la diversité biologique dans les agroécosystèmes et 2) en optimisant les interactions biologiques au sein de ces derniers* ».

Certes il existe une pluralité de modèles agricoles et nous avons rencontré le point de vue selon lequel chacun de ces modèles pouvait contribuer à une plus grande ambition environnementale ; mais nous ne partageons pas cet avis. Pour se défaire de la dépendance aux produits phytosanitaires et reconquérir la fertilité des sols, il faut une rupture franche avec certains modèles agricoles.

Dans les cahiers de l'agriculture de 2014 sur « *la transition agroécologique de l'agriculture dans les territoires* » (Michel Duru, M'hand Fares, Olivier Therond) les auteurs distinguent « *deux formes de modernisation écologique de l'agriculture. La forme « faible » correspond à la mise en œuvre de bonnes pratiques pour améliorer l'efficacité des intrants ou en réduire les impacts environnementaux. La forme « profonde » correspond à un changement de paradigme dans la mesure où l'on cherche à substituer aux intrants classiques (notamment chimiques) les services rendus par la diversité biologique des agro écosystèmes* ». La seconde conception nous semble correspondre au cahier des charges d'une authentique transition qui doit être portée de façon résolue tant les réticences et les freins sont grands.

Le troisième constat concerne le statut et le devenir des agriculteurs. Nous avons pu mesurer au fil des publications l'ampleur du déclin démographique des agriculteurs et les évolutions structurelles intervenues depuis une quarantaine d'années. Si le modèle familial résiste, d'autres formes émergent avec « *l'agriculture de firme* », hautement capitalistique, et l'essor de très grandes exploitations, en général avec le développement des formes sociétaires de plus en plus actives sur le marché foncier.

Les transformations du monde agricole s'accompagnent aussi de nouvelles différenciations avec une forte hétérogénéité des positions sociales des agriculteurs en termes de revenus et patrimoines, de parcours scolaires, de trajectoires de leurs enfants...La question de la garantie des revenus des agriculteurs, alors qu'un changement de générations sans équivalent est en train de s'amorcer, est décisive pour assurer le renouvellement de la profession et permettre les investissements à long terme inhérents à la nature de l'activité agricole.

L'examen de la représentation du monde agricole nous a fait par ailleurs découvrir un système très intégré de co gestion de la politique agricole avec les pouvoirs publics depuis les années 1960, appuyé sur un leadership de la FNSEA associée au CNJA, en dépit d'un pluralisme électoral perceptible depuis les années 1990. Cette co gestion a grandement favorisé le développement du modèle industriel. Il paraît nécessaire de transformer le mode de gouvernance de la politique agricole, par exemple en l'élargissant aux multiples acteurs concernés, dont les consommateurs et les acteurs du monde rural.

Les participants étaient-ils globalement d'accord sur ces constats, ou des avis divers, voire opposés, se sont-ils exprimés ? Comment les points d'accord et de désaccord étaient-ils justifiés ?

Ces éléments de diagnostics ont fait l'objet de points de vue largement convergents. Pour autant cela n'est pas allé sans interrogations.

La question principale la plus discutée est celle de la capacité des modèles non conventionnels à assurer une production alimentaire à hauteur des besoins actuels et futurs. Nous ne nous sommes pas arrêtés sur les critiques simplistes de l'agroécologie vue comme un retour au passé et condamnée à une très faible productivité. Il s'agit bien de concevoir d'une agriculture « savante », exigeant de fortes innovations, de nouvelles pratiques, de nouveaux équipements. Mais l'incertitude demeure sur les rendements accessibles sur moyenne et longue durée. Nous avons ressenti le besoin d'un développement plus important de recherches scientifiques dans ces domaines.

Il est apparu au cours de la discussion que la question de la suffisance alimentaire se pose tout à fait différemment si on considère que consommer plus de viande que nécessaire n'est pas bon pour la santé, ni pour la planète. Il est possible d'envisager de diminuer, dans nos régions où le niveau de vie est élevé et la consommation très variée, la production de céréales (et d'importation) utilisées pour nourrir les animaux. Si on s'attache à modifier un peu notre modèle alimentaire dans le sens d'accroître la consommation de céréales protéiques et qu'on diminue la consommation de viande, alors on diminue les émissions de gaz à effets de serre et on accroît nos possibilités alimentaires. Le problème de suffisance se trouve posé autrement car les besoins peuvent évoluer et donc la production doit et peut changer, de nouvelles solutions deviennent envisageables. Nous n'évoquons pas ici les politiques qu'il faudrait mener pour engager ces changements d'habitudes car il ne semble pas qu'elles relèvent de la PAC, qui est, dans ce débat, au centre de nos préoccupations.

La seconde interrogation a porté sur les freins et « verrous » à la transition agroécologique. L'incertitude des rendements durant les premières années à l'échelle d'une exploitation, les savoirs et savoir-faire nouveaux requis demandent aux agriculteurs une véritable capacité de reconversion qui n'est pas accessible sans accompagnement et soutien systématiques que ce soit en termes financier ou de conseil. Les exemples de « déverrouillage » avec des niches d'innovation et des partenariats noués à l'échelle de territoires abondent.

Mais nous avons beaucoup discuté des raisons des réticences des agriculteurs à changer de modèle agricole parce qu'un tel changement suppose qu'ils le comprennent, sachent le faire, et y trouvent de l'intérêt. Sont-ils réticents par ignorance pratique des nouveaux modèles agricoles ? Ont-ils été formés à les connaître et à les comprendre lors de leur formation initiale ? Ont-ils accès à des formations tout au long de la vie pour accéder aux nouveaux savoir-faire nécessaires aux pratiques agro-écologiques ? Sont-ils prisonniers de leurs habitudes ou de leurs investissements antérieurs, ou encore de leurs fournisseurs et de leurs clients ? Sont-ils bien conseillés ? Sont-ils bien représentés ? La faible participation des exploitants lors des dernières élections professionnelles montre que des incertitudes s'expriment parmi les agriculteurs puisqu'ils se désintéressent de façon croissante de ces élections.

La baisse régulière de la population active agricole est un élément très important de compréhension de la situation. Cette population déclinante se caractérise aussi par le fait que nombre d'agriculteurs sont âgés de plus de cinquante ans, ils ont donc été formés uniquement selon le modèle d'agriculture intensive, ils n'ont pas appris à faire autrement et leurs pratiques les ont confortés dans les méthodes initiales. De plus ils se sont souvent lourdement endettés pour acheter le matériel nécessaire à une agriculture spécialisée, ce qui rend plus difficile, voire inquiétante une reconversion. L'attitude des syndicats majoritaires (FNSEA JA), ne les engage absolument pas à envisager des solutions alternatives (position de la FNSEA au CESE par exemple), elle ne contribue pas à calmer cette inquiétude.

Le troisième sujet qui a émergé et a été débattu concerne la responsabilité de la PAC, notamment des aides à la surface, dans cette réticence des agriculteurs à faire évoluer leurs pratiques. Comment se fait qu'ils continuent d'utiliser massivement des pesticides et herbicides toxiques malgré le fait que ces produits sont dangereux pour leur propre santé ? Les grands céréaliers, pour prendre un exemple, savent que les produits déversés polluent les nappes phréatiques et que les épandages sont nocifs pour la qualité de l'air et ils sont vivement critiqués par les riverains. Dans les réunions publiques où ces critiques sont émises, ils répondent : « ce n'est pas interdit, je reste dans la légalité ». Pourquoi changeraient-ils de pratique dès lors qu'ils sont aidés sans condition et d'autant plus qu'ils cultivent de grandes surfaces. Changer ne va pas de soi, surtout si, comme certains agriculteurs le disent, cela signifie exercer un métier en quelque sorte différent. Il n'apparaît pas que les précédentes PAC aient incité au changement, les résultats le montrent (dossier du maître d'ouvrage. Janvier 2020. *Politique agricole commune de demain*. Un débat public pour préparer le plan stratégique de la France). Le contenu prévu pour la nouvelle PAC 2021-2027 ne semble pas résolument s'engager vers des incitations à des pratiques vraiment vertueuses au plan environnemental.

La quatrième interrogation, nettement plus controversée, a porté sur la persistance du modèle familial, non pas sur son existence ou non, mais sur les vertus supposées de ce modèle. Certains participants ont insisté sur le fait que le soutien au modèle familial durant les dernières décennies n'avait pas empêché l'essor du modèle agricole industriel et que d'autres formes sociétaires, par exemple, pouvaient faciliter les transmissions et le renouvellement des générations tout en mettant en œuvre des pratiques agricoles vertueuses. D'autres participants ont manifesté leur désaccord en mettant en avant l'idée que le modèle familial n'est certes pas une condition suffisante de la transition agroécologique mais qu'il peut en être un élément facilitateur d'investissements sur des horizons longs et peut contribuer aux apprentissages en coopération.

Les participants ont-ils formulé des propositions ? Quelles étaient ces propositions ? Comment étaient-elles justifiées ? Ont-elles rencontré des critiques ?

La discussion des propositions s'est située sur des registres différents. La conclusion générale de nos analyses est qu'il faut aider les agriculteurs à changer leurs pratiques en les encadrant de façon renouvelée et en les incitant économiquement à le faire.

La formation tant initiale que continue est un moyen d'action classique mais déterminant.

La première idée directrice de nos propositions porte sur les moyens de modifier les habitudes professionnelles des agriculteurs par la formation, la collaboration et le conseil. Dans nos débats nous nous sommes interrogés sur le décalage entre l'avancée sur la voie de l'agro-écologie de l'enseignement agronomique supérieur et de la recherche et, peut-être, une moindre avancée de l'enseignement technique et professionnel secondaire dans cette voie. Pourquoi ? Les équipements en fermes expérimentales et autres lieux d'apprentissage par la pratique sont-ils suffisants ? La reprise de formation des professeurs les plus âgés, par la formation continue, a-t-elle été opérée ?

La question du conseil agricole a également été abordée ainsi que le problème de sa dépendance, directe ou indirecte, aux grandes firmes fournisseuses de matériels et d'intrants.

La seconde question, centrale à nos yeux, concerne les externalités entendues comme les effets positifs ou négatifs, de l'activité agricole non prises en compte par le marché.

Nous reprenons l'idée exprimée en Economie Publique de valoriser les biens communs et de pénaliser leur destruction. L'environnement est un bien commun de l'humanité, il s'agit de cesser de le détériorer. Ces analyses proposent que soient rémunérés les services environnementaux qui assureraient l'entretien de ce bien commun, en tant qu'externalités positives. Inversement la détérioration de l'environnement constitue une « externalité négative », qu'il faudrait pénaliser en supprimant les aides aux agriculteurs qui contribuent à cette détérioration par l'épandage d'intrants toxiques par exemple. Les aides non conditionnées, celles qui sont indexées sur les surfaces, n'ont pas de légitimité au regard de la recherche du bien commun lorsque les pratiques agricoles ne sont pas vertueuses au plan environnemental, c'est à dire lorsqu'elles produisent des externalités négatives comme la pollution de l'eau, l'émission de gaz à effet de serre etc. En bref l'idée est que les aides soient conditionnées à la réalisation de pratiques agricoles favorables à l'environnement. Cette façon de piloter le modèle économique agricole semble être une voie prometteuse. Elle permettrait, de plus, de créer de l'emploi rural « pour services environnementaux ». Elle se substituerait au principe désagréable d'aide sans contrepartie et permettrait de restaurer l'équilibre économique des exploitations agricoles de dimension moyenne, en constituant de nouvelles sources de revenus pour les agriculteurs, cela freinerait la course à la concentration des terres et à la mécanisation couteuse.

Nous avons beaucoup discuté cette piste pour la conception des aides à venir. Quand on voit l'importance du budget de la PAC, l'outil d'intervention qu'il constitue pour les pouvoirs publics, il n'est pas concevable de déconnecter la nature des aides des objectifs poursuivis. Si l'on retient l'objectif du PSN tel qu'il est énoncé dans la position française : « *Une PAC qui porte une ambition environnementale en donnant au secteur agricole les moyens de réaliser sa transition agro-écologique* ». Il est essentiel de mobiliser les aides en faveur des pratiques vertueuses tout en pénalisant les pratiques défavorables à l'environnement, à la rémunération des services rendus et à l'emploi. Changer la logique de la rémunération exercerait un puissant effet de levier en faveur de la transition, levier autour duquel pourraient se décliner et prendre tout leur sens de multiples propositions sur la formation, les coopérations, les innovations, les appuis techniques.

L'implication de cette approche est de mettre fin aux subventions sans contrepartie. Nous nous retrouvons dans l'appréciation de Marc Dufumier quand il dit que « *les subventions de la PAC accordées jusqu'à présent aux agriculteurs l'ont été surtout en proportion de la surface disponible ou de la taille de leurs troupeaux et les ont donc incités à agrandir toujours davantage leurs exploitations et à spécialiser exagérément leurs systèmes de production agricole, de façon à rentabiliser au plus vite les lourds investissements pour lesquels ils se sont souvent grandement endettés. Avec malheureusement pour effet d'occasionner de très graves dommages à notre environnement (...)* Le mieux ne serait-il pas de mettre fin à ces subventions à l'hectare et de rémunérer plutôt les paysans en échange de la fourniture de services environnementaux ? Ne plus considérer les paysans comme des mendiants dont la survie serait conditionnée par des aides, mais comme des agriculteurs qui méritent d'être correctement payés pour leur prestation de services d'intérêt général ! Marc Dufumier. (Professeur honoraire à AgroParisTech. Le Monde des 23 et 24 février 2020).

La troisième question qui a occupé nos échanges concerne la gouvernance de la PAC, qu'il s'agisse du renforcement du principe de subsidiarité ou de son pilotage par des indicateurs de résultats. La subsidiarité introduite dans les propositions de la commission est présentée comme l'une des innovations importantes de la PAC 2021- 2027 impliquant le renvoi de la mise œuvre des objectifs au niveau des PSN. Il s'agit certes d'une tendance déjà en œuvre avec la flexibilité offerte aux politiques nationales. Selon les textes ou les commentateurs, on peut y voir l'opportunité de politiques nationales plus autonomes ou bien le risque d'une perte de cohérence et de distorsion de concurrence selon les choix nationaux plus ou moins contraignants envers les pratiques agricoles.

Nos échanges ont conclu à la mise en évidence du risque de perte d'un projet agricole européen, indispensable pour peser à l'échelle mondiale et pour intégrer les ambitions environnementales et sociales. Notre groupe s'inquiète de voir les objectifs environnementaux de la PAC mal défendus par l'Union européenne, dans son fonctionnement administratif, du fait de cette autonomie trop grande laissée aux états membres par les PSN. Les objectifs environnementaux doivent continuer à être ciblés communément de façon quantifiée à tout le moins.

Nous nous sommes inquiétés aussi à lire les textes préparatoires à la PAC 2021-2027 de certaines incohérences. Le nouveau système de régulation est annoncé comme un tournant, passant d'une allocation de moyen à un **pilotage par les résultats**. Mais on ne voit pas comment ce pilotage va pouvoir fonctionner. Tout d'abord comment les PSN seront-ils évalués alors que ces indicateurs de résultats ne sont pas clairement présentés et publiés ? Comment utiliser des indicateurs s'ils ne sont pas encore publiquement débattus et construits (*Analyses note CEP, n°101, Mars 2017*) ? Quels retours sur les pratiques permettront-ils d'obtenir dans la phase suivante ? Le mode de correction en fonction des résultats n'est, en effet, pas clair dans les textes officiels de présentation de la PAC.

Ce compte rendu de nos discussions exprime nos points de débats et nos convictions, tout en sachant que notre propos reste partiel. Notre réflexion a délaissé certains aspects non négligeables de la PAC, notamment ceux qui concernent les freins propres aux instances communautaires, aux relations entre les Etats membres, questions que nous n'avons pas vraiment étudiées. Elle s'est focalisée sur le nécessaire tournant agro-écologique, le rôle de la PAC face aux résistances des agriculteurs français.

Elle nous a permis de mieux mesurer l'ampleur de ce qui se joue autour du devenir du monde agricole qui cristallise la plupart des dimensions d'une transition écologique plus générale. Elle nous a conduit à entrevoir certaines des voies au niveau de la PAC et de l'ensemble des politiques publiques qui pourraient favoriser une transition vers un nouveau modèle apte à répondre aux enjeux environnementaux, alimentaires, sanitaires et sociaux.