

Dans le cadre des 24^{es} Controverses Européennes à Bergerac (2018)
Agriculture et alimentation : mais que fabriquent les prospectives ?

Et si on envisageait la fin des politiques publiques agricoles et alimentaires ?

Mercredi 11 juillet 2018

Question déplacée que celle qui consiste à envisager la fin des politiques publiques agricoles et alimentaires ? Pas tant que ça... A l'heure du démantèlement annoncé de la PAC ou face au constat d'inefficacité de politiques telles qu'Ecophyto ou la Directive-cadre sur l'eau, la tentation est grande d'envisager la disparition de celles-ci. S'essayant à cet exercice délicat, touchant du doigt les futurs impensables, cette séquence s'interroge sur la finalité d'une politique. Où l'on parle mise en cohérence et évaluation des politiques publiques, dégâts causés par la PAC, influence de la demande sociale, rôle des acteurs intermédiaires...

Avec **Sébastien Treyer**, directeur des programmes de l'Institut du développement durable et des relations internationales (Iddri) et **Jean-Christophe Bureau**, professeur d'économie AgroParistech. Et les réactions de **Catia Zumpano**, chercheuse au Centre de politiques et bioéconomie (Italie), **Tom Lines**, consultant (Grande-Bretagne) et **Germinal Peiro**, président du conseil départemental de la Dordogne.

Retrouvez les Actes complets sur le blog des Controverses européennes :

<http://controverses-europeennes.eu/>

Stéphane Thépot, MAA-Inra : Provocante question que celle qui consiste à envisager la fin des politiques publiques agricoles et alimentaires. Pour y répondre, nous avons convié deux économistes : Sébastien Treyer, directeur des programmes de l’Iddri, un institut indépendant de recherche sur les politiques, et Jean-Christophe Bureau, professeur d’économie à AgroParisTech. A envisager cette question de la fin des politiques publiques, j’ai un peu l’impression d’être dans ce que Max Mollon appelait hier les futurs impossibles. Est-ce également votre sentiment ?

Sébastien Treyer : Effectivement, un certain nombre de politiques - la Politique Agricole Commune (PAC) bien sûr mais aussi la politique de subvention aux engrais en Inde - sont des politiques très difficiles à réformer pour des questions d’économie politique. C’est peut-être ça le futur impossible de Max Mollon.

Toutefois, je porte au crédit du précédent Commissaire européen à l’agriculture Dacian Ciolos, d’avoir essayé de négocier une PAC 2013 qui soit une PAC de transition. Je n’analyserai pas ici la manière dont il a conduit la négociation politique avec les différents intérêts organisés. Je constaterai juste que, *in fine*, la transformation de la PAC en politique de conversion a été impossible. C’est d’ailleurs pour cette raison qu’un certain nombre d’analystes a fini par scander « *Get rid of the PAC* » -, comprenez il faut se débarrasser de la PAC pour mieux la refonder sur des objets nouveaux, par exemple un fonds vert où ne seraient rémunérés que les services environnementaux. C’est ce que disait Christian Huyghe : il faut rémunérer les externalités positives et non pas uniquement

taxer les externalités négatives¹. D’autres pensent qu’il faut revenir aux fondamentaux de cette politique, car ils la jugent non réformable.

Stéphane Thépot : Deuxième invité de cette séquence, Jean-Christophe Bureau. Bien évidemment, nous allons parler de la PAC. Mais avant cela, je voudrais insister sur les politiques alimentaires, moins connues. Vous avez travaillé pour la FAO, cette organisation onusienne dédiée à l’alimentation et à l’agriculture. Les choses se jouent-elles à ce niveau-là ou à d’autres échelles – communautaire, nationale, locale ? C’est quoi une politique alimentaire ?

Jean-Christophe Bureau : A l’échelle des nations, il y a quand même pas mal de politiques alimentaires. Dans les années 80, plusieurs stratégies alimentaires ont été déployées dans les pays en développement sans avoir, il est vrai, le succès escompté. Il existe par ailleurs des politiques de sécurité alimentaire au niveau de la FAO, assez codées et indéfinies, qui relèvent plutôt de l’incantation.

En Europe comme en France, l’une des critiques souvent émise à l’encontre de la PAC est que, justement, c’est une politique strictement agricole et non pas alimentaire. Grande différence avec la politique étasunienne dans laquelle 80% du budget de la Loi agricole est fléché sur des programmes de nutrition. En réalité, ce sont des programmes d’assistance sociale (coupons alimentaires), plutôt efficaces.

Il n’en va pas de même pour la PAC. Plusieurs personnes ont suggéré d’ajouter un troisième pilier qui soit alimentaire. Mais à part la politique en faveur des fruits et légumes, cela

¹ Les externalités positives génèrent un bénéfice alors que les externalités négatives engendrent un coût

pour la société. Voir la séquence « *Libérez les futurs : demain, j’enlève les pesticides ?* »

n'est pas très concret. En 2000, la France s'est doté d'une politique nutritionnelle – le Plan National Nutrition et Santé (PNNS). Reste que cette dernière est principalement pilotée par le ministère de la Santé qui en fixe les objectifs et dirige les campagnes d'information. Quant à la future PAC, elle n'aborde guère plus le volet alimentaire que ses précédentes versions. En outre, avec la baisse budgétaire qui s'annonce, cela ne va pas aller bien loin.

Définir une politique alimentaire

Stéphane Thépot : Le député Eric Andrieu disait tout à l'heure : « *l'agriculture ce n'est pas que la production de nourriture, c'est aussi la production de santé* ». Alors quoi : exit la PAC ? Créons un PNNS européen ?

Sébastien Treyer : Ce que disait Jean-Christophe sur le PNNS est exact : ce n'est pas une politique alimentaire mais nutritionnelle. Je ne conteste pas son utilité. Néanmoins, je tente véritablement de défendre l'idée d'une politique alimentaire. Prenons le cas de l'exercice organisé fin mai à Bruxelles par Olivier De Schutter « *EU food and farming forum* » (EU3F²), qui défendait l'idée d'une politique alimentaire commune. Dans ce cadre, la question de la nutrition est bien évidemment importante mais elle n'est pas la seule. La position prise par O. De Schutter, comme d'autres, est de prendre un peu de recul afin de regarder toutes les politiques qui s'appliquent à notre système alimentaire, de la production à la consommation en passant par les filières, sans omettre les politiques de l'innovation, de la concurrence, les normes sanitaires, etc. Par exemple, dans la manière dont a été pensé ou est appliqué le droit à la concurrence, on relève des éléments structurant notre système alimentaire qui autorisent ou, au contraire, freinent des

formes de négociation du pouvoir et des marges dans les filières. Si l'on souhaite définir une politique alimentaire à l'échelle européenne, il convient de prendre en compte tous ces éléments. Sans cela, il n'y aura pas de cohérence.

La politique de sécurité alimentaire brésilienne déployée par le président Lula avec le programme « Faim zéro », avait comme pierre angulaire de faire le lien entre trois piliers. Premier pilier, l'établissement d'un revenu minimum pour les familles (*Bolsa familia*) et l'obligation pour les restaurants collectifs de s'approvisionner auprès des agricultures familiales. Il y avait donc un lien entre le programme de soutien à l'agriculture familiale et le programme de sécurisation alimentaire. Je ne cherche pas à couvrir de lauriers José Graziano da Silva, instigateur de cette politique, mais bien à montrer la cohérence qu'il nous faut chercher.

Enfin, quant à la question de savoir à quelle échelle devraient se construire les politiques alimentaires, on remarque qu'elle intéresse nombre de métropoles et de collectivités. Les citoyens sont demandeurs d'une politique alimentaire locale. Néanmoins, la décentralisation est ainsi faite que lesdites collectivités n'ont guère les moyens d'être ambitieuses.

Stéphane Thépot. Sébastien Treyer vient d'évoquer la politique alimentaire brésilienne et ses restaurants collectifs. La description du Brésil faite par Eric Andrieu tenait plutôt en ces quelques mots : déforestation et culture de soja OGM. Voilà deux aspects bien différents d'une politique agricole et alimentaire. Comment définir finalement la politique brésilienne ?

Jean-Christophe Bureau : La politique alimentaire brésilienne est, comme aux Etats-Unis, une politique sociale tout à fait fondée au regard du taux de personnes en situation

² En savoir plus : <http://www.ipes-food.org/pages/EU3F>

de sous-nutrition. L'Europe n'est pas dans ce cas de figure.

Dans quels cas serait-il utile d'avoir une stratégie globale sur l'alimentation et l'agriculture ? Ceux pour lesquels les changements de politique agricole ne pourront être opérés sans modification du volet alimentaire. Cas concret : nous travaillons sur les chocs liés au passage au bio. Les simulations montrent qu'en l'absence de changements dans la demande alimentaire, une perte de rendement, même faible (10 à 15%), va avoir des effets indirects extrêmement complexes à l'échelle internationale. Il peut par exemple induire un changement d'affectation des sols indirect (CASI)³, ou, en l'absence d'évolution de l'alimentation, exacerber la déforestation au Brésil, nécessiter le retournement de prairies au Canada pour faire des céréales, participer à la destruction de forêts primaires. Attention : je ne dis pas que je suis contre le bio. J'affirme juste que, si l'on souhaite une politique agricole qui ait un peu plus de sens que la PAC, il sera absolument nécessaire d'inclure un changement de la demande alimentaire.

Stéphane Thépot : Cela revient à se poser la question suivante : l'agriculture peut-elle être bouleversée par la demande sociale ? Par exemple, la montée des critiques envers la consommation de viande, que ce soit pour des raisons morales ou sanitaires, a-t-elle un effet sur l'offre ? Imaginons que nous soyons dans un marché parfait, sans politique aucune pour interférer entre l'offre et la demande : jusqu'où peut aller l'influence de la seconde sur la première ?

Jean-Christophe Bureau : La réduction de la consommation de viande et de lait est nécessaire pour respecter les équilibres.

³ Les changements d'affectation des sols indirect (CASI) sont dus à l'installation d'une culture énergétique à la place d'une culture alimentaire qui

L'élevage permet de transformer des surfaces où ne pousse que de la cellulose, autrement dit les prairies. Si nous devenons tous végétarien, nous allons perdre cette ressource cellulosique. Comme nous l'avons dit, rien n'est tout blanc ou tout noir...

Par ailleurs, je fais un *mea culpa* en tant qu'économiste. Dans tous les modèles que nous avons explorés jusqu'à présent, c'est le prix qui meut la demande. Or nous avons observé des changements structurels : la demande en produits bio est en train de faire bouger l'agriculture française, voire le syndicalisme agricole, sans que ceci résulte d'incitations économiques. Ce ne sont pas les quelques dizaines de millions d'euros mis sur la table pour effectuer les conversions qui changent véritablement la donne. Le mouvement vient des consommateurs. Personnellement, je n'y croyais pas et je m'aperçois que l'on peut avoir des moteurs éthiques, politiques, en tout cas autres qu'économiques, et qu'il ne faut pas les sous-estimer.

Sébastien Treyer : En 2009, j'ai travaillé sur la prospective « Agrimonde »⁴. Certains chercheurs avaient imaginé un scénario dans lequel la tendance à l'accroissement des quantités de calories ingérées par personne, s'inversait pour s'abaisser à 3000 kilocalories dont 500 d'origine animale. Pour leurs collègues, ce scénario était tout à fait irréaliste au motif qu'aucune politique ne peut changer la demande.

C'était il y a neuf ans. Depuis, la direction scientifique de l'alimentation de l'Inra travaille sur cet axe – changer la demande. De mon point de vue, derrière les recommandations nutritionnelles – « *manger 5 fruits et légumes par jour* » – il y a comme un aveu d'impuissance : on mène une campagne mais on ne sait pas trop comment changer les

sera alors déplacée vers d'autres écosystèmes riches en carbone.

⁴ En savoir plus : <https://www.cirad.fr/publications-ressources/edition/etudes-et-documents/agrimonde>

comportements. Ce que dit Jean-Christophe est très intéressant. Aujourd'hui, nous ne savons pas vraiment comment influencer ceux-ci. Il y a les aspects culturels, les démarches militantes mais aussi, on l'oublie trop souvent, les stratégies marketing des grandes entreprises de l'agroalimentaire. Je ne dis pas cela pour les diaboliser. Néanmoins, lorsque Danone lance un nouveau produit, il influence les choses. Même s'ils s'en défendent, arguant qu'ils ne font que répondre à la demande des consommateurs, les services marketing jouent un rôle déterminant dans cette équation. Ils sont une voie d'influence parmi d'autres. En effet, nous avons trop souvent tendance à opposer le pouvoir des producteurs et celui des consommateurs sans voir, qu'entre les deux, il y a une intermédiation avec les stratégies d'entreprises, lesquelles peuvent être orientées différemment et influencer la demande dans le bon sens.

Quand la demande sociale bouscule l'agriculture...

Jean-Christophe Bureau : Les choses sont en train de changer. Regardez le succès des applications qui vous permettent de connaître la composition d'un produit alimentaire ou cosmétique, par un simple scan du code barre. Ces applications, qui notent les produits selon leur qualité nutritionnelle et listent les composés jugés douteux, ont été téléchargées par 2,8 millions de personnes en quelques mois ! De quoi rendre très fébriles certaines marques cosmétiques qui enchaînent les réunions de crise.

Désormais, il n'y a plus d'obstacles techniques à la transparence. On le voit dans le champ alimentaire. On imagine aisément que cela peut également s'étendre aux modes de production, aux conditions d'élevage... Toutes ces informations peuvent, techniquement, parvenir aux

consommateurs. Reste à en déterminer l'effet. Cela peut changer les choses ou, au contraire, provoquer la réaction inverse. Personnellement, je pense qu'il ne faut pas sous-estimer l'effet boomerang. Le vote Trump aux Etats-Unis est un vote contre le politiquement correct.

Je vis une partie de la semaine en milieu très rural ; les gens sont extrêmement énervés contre le véganisme. Il y a des indicateurs, une sorte de révolte rurale contre la bien-pensance. Ne l'ignorons pas.

Stéphane Thépot : Certaines politiques publiques fonctionnent. Il y a un exemple très précis ici à Bergerac avec le Musée du Tabac. Certes, il ne s'agit pas d'alimentation. Mais il y a eu, pendant longtemps, via le lobby du tabac, des campagnes d'incitation à la consommation, avec le fameux cow-boy Malboro. Puis les politiques de santé publique et les mesures fiscales ont découragé la consommation. Cela a fonctionné. Dans quelle mesure les politiques publiques peuvent-elles être efficaces et supplanter l'action des lobbys ?

Sébastien Treyer : Je vais tenter une réponse. Tout d'abord, je ne suis pas en train de dire que les lobbys de l'agroalimentaire dictent nos comportements, ni même qu'ils jouent les marchands de doute comme l'a fait l'industrie du tabac. J'essaie juste de montrer qu'ils ont une influence. Reprenons le cas de Danone. Lorsque que le PDG Emmanuel Faber impulse à l'entreprise l'objectif d'être au service de la transition agricole, de travailler sur la diversité, il est à rebours des stratégies habituelles des entreprises, plutôt axées sur les économies d'échelle. Il oblige donc ses services, dont le service marketing, à penser les choses autrement. En citant tout à l'heure le cas de Danone – et je précise tout de suite que je ne cherche pas à dire que cette entreprise est mieux que les autres – je ne dénonce pas le système agroalimentaire. J'observe juste qu'ils en sont un maillon clé.

Je terminerai avec la question de l'efficacité. L'alimentation a ceci de particulier qu'on ne peut pas conclure qu'un produit est foncièrement mauvais ou totalement bon pour la santé. C'est ce qui rend cet objet tout à la fois génial et bien plus compliqué à appréhender que le tabac. Le confit de canard, c'est délicieux mais il est évident qu'on ne peut pas en abuser. Sur les recommandations de santé, j'ai le sentiment que le PNNS s'inscrit plutôt dans une démarche incitative (des conseils) que normative, témoignant d'une forme de maturité des approches.

Stéphane Thépot : Une dernière question qui est une forme de reformulation de notre question de départ – peut-on envisager la fin des politiques publiques agricoles et alimentaires ? Pourra-t-on demain remplacer le ministère de l'agriculture par une entreprise - Leclerc, Mac Do ou le groupe Avril ?

Jean-Christophe Bureau : Délicate question. Le ministère de l'Agriculture gère la PAC, politique qui repose sur deux piliers. Dans les faits, le premier pilier⁵ se résume à l'attribution d'aides à l'hectare, lesquelles peuvent être obtenues facilement par tout exploitant sachant utiliser un ordinateur. Quant à la gestion du deuxième pilier, éminemment plus compliquée, elle a été confiée aux régions. Finalement, le gros morceau du ministère, c'est l'enseignement agricole. Chaque ministre de l'éducation nationale nouvellement nommé s'étonne de l'existence de cet enseignement qui lui échappe mais renonce toujours à dissoudre un système qui a fait ses preuves.

En toute logique, pour être un peu provoc, l'agriculture ne devrait guère être un ministère à part en entière, plutôt une sous-

direction d'un autre ministère, comme c'est le cas dans un certain nombre de pays.

A l'échelle européenne, avons-nous encore besoin de ces entités ? La question est tout à fait légitime lorsqu'on regarde le profil de la future PAC. Vous pouvez d'ores et déjà supprimer le C, car celle-ci n'aura plus rien de commun. Certes, il y aura toujours un budget alloué à cette politique. Reste que les Etats membres seront encouragés à faire leur propre plan national, puis à se partager l'argent. Nous sommes en train de détruire complètement la PAC. Dans sept ans, il n'en restera plus rien. Alors, pour répondre à votre question, je pense que l'on peut se débarrasser de presque tout. Quant à savoir la place que prendra Edouard Leclerc ou le groupe Avril, qui sait ?

Stéphane Thépot : Une réaction ?

Sébastien Treyer : Je suis tout à fait d'accord avec Jean-Christophe sur l'importance des lycées agricoles. J'ajouterai qu'outre l'enseignement, le ministère de l'Agriculture mène également via la Direction générale de l'enseignement et de la recherche (DGER) une réflexion sur les questions d'innovation et de recherche, très importante. De mon point de vue, il y a des choses à faire sur l'innovation et la recherche publique pour appuyer des business modèles innovants afin d'opérer la transition, trouver des modèles économiques robustes et cohérents. Le secteur privé n'investira pas seul ces domaines de recherches. J'ai participé à un rapport d'experts pour la DG Recherche à Bruxelles – « Food 2030 »⁶. Nous avons insisté sur l'importance de canaliser la recherche européenne vers les modèles délaissés par le privé, par exemple ceux fondés sur la diversité plutôt que la massification. Nous avons besoin d'une

⁵ Le premier pilier porte sur le soutien des marchés et revenus agricoles ; le second pilier est orienté sur le développement rural.

⁶ Pour en savoir plus sur cet événement : https://ec.europa.eu/info/events/food-2030-research-and-innovation-tomorrows-nutrition-and-food-systems-2016-oct-12_en

politique d'innovation européenne, et non pas strictement française.

Par ailleurs, comme cela a été dit précédemment, il faut aller vers une politique de transition, c'est-à-dire temporaire. Dans un monde idéal, nous pourrions avoir une PAC de transition, même si je doute que nous y arrivions. Disposer d'une telle politique suppose de fixer des objectifs à long terme et de ne plus les repousser en permanence.

Organiser l'évaluation des politiques publiques

J'entends tout à fait les acteurs du monde agricole lorsqu'ils disent qu'on ne peut pas les forcer à changer du jour au lendemain. « Ecophyto 2018 » est cependant l'exemple même de la politique dont on reporte sans cesse les objectifs parce qu'on ne s'oblige pas à faire quelque chose tout de suite. Pour s'y contraindre, encore faut-il savoir tirer les leçons de nos échecs. Prenez la directive-cadre sur l'eau. Elle fixait plusieurs échéances - 2015, 2021 – pour atteindre le bon état écologique de nos rivières. Gageons qu'en 2021, on va se rendre compte que nous sommes loin d'avoir atteint le bon état des rivières exigé pour 2015, et qu'il ne restera plus que six ans pour réaliser tout ce qui n'aura pas été effectué pendant les douze précédentes années.

Nous devons développer une réelle capacité d'évaluation des politiques publiques pour comprendre, lorsqu'une politique ne porte pas ses fruits, quelles en sont les raisons. Tout ça n'est pas qu'affaire de volonté politique. C'est d'abord une question d'organisation de l'évaluation des politiques publiques. Dans le cas contraire, j'ai bien peur que les politiques de transition ne soient qu'une nouvelle manière de ne pas réussir à ne pas avancer...

Stéphane Thépot : Tom Lines. Cette question de la fin des politiques agricoles et alimentaires est, d'une certaine manière, très concrète pour les habitants du Royaume-Uni

puisque le Brexit sonne, outre-Manche, la fin de la PAC. Qu'est-ce que cela vous inspire ?

Tom Lines : Avant d'adhérer à la Communauté européenne et sa politique agricole, le Royaume-Uni disposait en la matière d'une politique adaptée à ses besoins de pays importateur. Ceci dit, si l'on regarde le niveau d'autosuffisance alimentaire, c'est sous la première PAC, en 1984, que celui-ci atteint son plus haut niveau – 78% en moyenne, 95% pour les aliments dits indigènes, c'est-à-dire ceux cultivables sur les terres anglaises. Vingt-cinq ans plus tard, vers 2008, ces chiffres n'étaient plus, respectivement, que de 60% et 74%. Importante chute ! Qui plus est dans un pays qui ne domine plus, comme au 19^{ème} siècle, le marché industriel et n'est plus un Empire qui s'approvisionne dans ses colonies. Dans le cadre de notre discussion, je crois qu'une approche plus classique de la notion de sécurité alimentaire n'est pas inutile. Beaucoup de choses ont été dites sur les politiques publiques, alimentaires et agricoles, et toutes les questions qu'elles englobent – sanitaires, relatives au bien-être des animaux, à l'environnement... La suppression des politiques n'est pas envisagée dans ces domaines, y compris l'environnement.

Une chose m'étonne : depuis la crise financière de 2006, il y a un questionnement croissant sur certains courants économiques, notamment le libéralisme et la finance. Dans les universités, on voit même les étudiants mettre en doute le contenu des enseignements ou leur utilité. Mais, fait surprenant, cette question ne se pose pas en agriculture. Il faut sans doute se rappeler les raisons qui ont conduit à l'élaboration des politiques publiques agricoles et, dans leur traduction économique, l'intervention sur les marchés. Il y a trois problèmes. Premièrement, la stabilisation des prix. Les prix agricoles sont volatils – c'est dans leur nature. Mais pourquoi est-ce que cela devrait être aux agriculteurs d'en assumer le risque ?

Sur ce point, il y a des politiques qui se sont avérées efficaces, ne l'oublions pas. Le second problème a trait au niveau des prix, actuellement très bas. Conséquence : les revenus agricoles sont très faibles. Troisièmement, ceci est également lié à la question de la concurrence sur les marchés et aux marges de manœuvre dont disposent les agriculteurs. Dans le système actuel, ils subissent des pressions de toutes parts. En aval, celle des centrales d'achat et des industries agroalimentaires ; en amont, celle des entreprises de l'agrofourriture. Le pouvoir de négociation des agriculteurs est très faible.

Le Royaume-Uni a été confronté à une situation comparable dans les années 20, dans le secteur laitier, avec des laiteries puissantes. Pour équilibrer les relations entre ces dernières et les éleveurs, l'Etat a créé un « marketing board », sorte de caisse de stabilisation qui négociait les prix tous les ans. Ce système a très bien fonctionné pendant 60 ans. Il a été depuis supprimé et nous sommes, de nouveau, confrontés au même problème.

Disposer d'une politique permettant de stabiliser les marchés et d'équilibrer les relations entre agriculteur, distribution et consommateur est, à mon sens, une position tout à fait défendable aujourd'hui comme il y a 80 ans.

Laisser faire le marché n'est pas une solution

Germinal Peiro : Permettez-moi d'alimenter la dispute. Si j'en crois les propos de Jean-Christophe Bureau, nous pouvons tout autant supprimer la PAC que le ministère de l'Agriculture, ou laisser la politique de l'alimentation entre les mains des enseignes et des firmes agroalimentaires, cela ne marchera pas plus mal. Vous imaginez que l'homme politique que je suis n'est pas du tout d'accord !

Qu'y a-t-il en l'absence de politiques publiques agricoles et alimentaires ? Le marché. Le libéralisme avec tous ses défauts. Je suis militant du Parti socialiste. Il y a une quinzaine d'années, nous avons publié un document intitulé « 25 mesures pour une révolution agricole et agroalimentaire ». La première d'entre elles réaffirme ce droit fondamental des peuples à se nourrir eux-mêmes. La souveraineté des pays passe par la souveraineté de leur alimentation et la possibilité, pour chaque pays, de la protéger. Nous devrions avoir de l'alimentation la même approche que celle que nous avons pour la défense. Chaque pays construit sa propre politique de défense, peut s'allier à d'autres, rejoindre des groupements plus conséquents. Mais il ne vient à l'idée de personne d'essayer d'imposer des règles mondiales qui libéraliseraient totalement les politiques de défense. C'est pourtant ce que nous vivons à travers les échanges commerciaux, en particulier ceux qui concernent l'agriculture. Aujourd'hui, tout le monde trouve normal l'essor d'échanges alimentaires d'un continent à l'autre. C'est pourtant un non-sens total. Produire de la viande en Amérique du Sud pour l'exporter en France n'a aucun sens et aucune raison – environnementale, économique - ne peut le justifier. Sauf à considérer que, comme cela a été le cas pour l'Empire britannique pendant des années, il y a un avantage comparatif à produire dans les colonies plutôt que sur place. Je ne critique nullement les Britanniques sur ce point, nous avons fait pareil. J'ai l'impression que cette règle des avantages comparatifs qui, rappelons-le, repose sur la misère sociale et le moins-disant environnemental, est toujours en vigueur à l'échelle mondiale. Et s'impose au monde entier.

Alors oui, je proteste. Le ministère de l'Agriculture a son importance. Stéphane Travers a toute sa place. L'un de ses prédécesseurs Stéphane Le Foll a défendu, au sein de l'UE, une PAC plus verte et plus juste,

avec la surprime aux 50 premiers hectares. J'ai moi-même été parlementaire et suivi quatre lois agricoles, dont une, menée par Louis Le Pen, sur les Contrats territoriaux d'exploitation (CTE)⁷ qui anticipait cette question, aujourd'hui primordiale, de la rémunération des agriculteurs pour des activités autres que l'acte productif. Sans politique publique, je ne vois pas où serait la démocratie, ni même quel serait notre rôle. Il n'y a pas de société humaine sans règles ; les politiques sont l'une d'elles. Ces règles, ce n'est pas au marché de les imposer mais aux gouvernants.

Stéphane Thépot : Nous allons terminer ce tour des réactions avec Catia Zumpano, italienne. Elle travaille notamment sur les programmes de développement rural européens, y compris l'approche Leader, et conduit des missions d'expertise en Tunisie. Que retenir de ce débat ?

Catia Zumpano : Concernant la question de la suppression des politiques agricoles et alimentaires, j'aimerais remarquer ceci : l'Italie est d'ores et déjà dans ce cas de figure-là, puisque les politiques nationales ont disparu. Ainsi, toute la politique italienne repose sur la politique européenne. De fait, j'ai un peu de mal à me projeter dans une perspective qui pose comme point de départ la destruction de la PAC, ce projet ambitieux qui a de bonnes raisons d'exister. Même si celle-ci connaît quelques heurts, il faut bien réfléchir aux conséquences avant de décréter la nationalisation d'une politique.

En place et lieu de la suppression, peut-être devons-nous plutôt envisager de territorialiser les politiques et de renforcer la politique de développement rural. Pourquoi ? Parce que c'est une politique qui est non pas financée seulement par l'Europe, mais

cofinancée par les Etats membres. Cela responsabilise ces derniers et les oblige à faire des choix. Par ailleurs, elle astreint également les agriculteurs. Contrairement aux aides à l'hectare, ce n'est pas la taille de l'exploitation qui détermine le montant de l'aide mais l'existence d'un projet. En outre, la politique de développement rural est très liée, en tout cas jusqu'à présent, à une politique générale de mise en relation. Il est important de considérer l'agriculture non pas sous un angle isolé mais en lien avec les autres secteurs.

Autre chose. Au-delà de la stricte question agricole, intervenir sur un territoire influe sur la qualité de vie de ce dernier. La politique de développement rural autorise cela. Bien sûr, c'est une politique très complexe. C'est même la politique européenne la plus complexe.

Si on part du principe que la politique peut être déléguée aux territoires, on peut définir – je caricature un peu – un cadre général. Libre ensuite aux territoires de mener la politique adaptée à leurs besoins, puis de rendre compte à l'Europe de ce qui aura été effectué.

Remettre l'expérimentation au cœur du système

C'est ce qui se faisait auparavant. Avec les différentes réformes, le contexte s'est complexifié pour finalement se focaliser sur les règles. Les premiers fonctionnaires en charge du développement rural étaient ouverts, partants pour expérimenter des choses sur les territoires. Aujourd'hui, ils ont peur, subissent la pression de la Commission, doivent systématiquement répondre de ce qu'il se passe sur le terrain.

⁷ Créé par la loi d'orientation agricole du 9 juillet 1999, le Contrat Territorial d'Exploitation (CTE) était l'un des éléments phare du Plan de Développement Rural National (PDRN). Il établissait un contrat individuel

entre l'Etat et l'exploitant agricole, sur la base d'un projet de développement territorial et de l'entreprise agricole. Le CTE a été arrêté en 2003.

Ensuite, j'aimerais revenir sur l'idée qu'il n'y a pas de politique alimentaire. Je n'en suis pas aussi sûre. Regardez tout le travail effectué par les Groupes d'action locale (GAL) sur les territoires, en matière d'éducation notamment pour citer ceux qui existent en Italie. Expérimenté par le passé, ce type de projets a pu être reconduit grâce aux aides européennes là où les subventions nationales faisaient défaut.

Vous citez enfin le cas de la Tunisie. Nous sommes au début de l'approche Leader. La force de celle-ci, c'est qu'elle se base sur un partenariat entre le public et le privé. En Tunisie, le problème auquel on se heurte actuellement est un problème de langage et de compréhension de ce que l'on entend par partenariat public/privé. Il est cependant intéressant d'expérimenter cette politique, aussi bien pour la Tunisie que pour l'Europe, car elle remet l'expérimentation au cœur de l'action.

Stéphane Thépot : Je suis sensible à l'utilisation du terme qualité car c'est une notion que nous n'avons pas évoquée jusqu'à présent. Nous avons parlé tout à l'heure de prescription, dans un sens négatif, ce qu'il faut manger ou pas, ce qui est bon pour la santé, etc. Néanmoins, la question de la qualité n'a pas été posée. Faut-il penser à des mesures d'incitation ? Sont-elles publiques, privées ?

Sébastien Treyer : C'est le cœur de la question ! Quelle va être la part de produits de qualité dans la politique de transition alimentaire européenne ? Il y a des dynamiques territoriales très innovantes, qui mènent de nouveaux projets pour l'agriculture. Mais il y a également tout une part du secteur agricole européen qui ne suit pas cette tendance. Tout l'enjeu consiste à savoir si la montée en gamme peut être une stratégie pour l'ensemble du secteur agricole et alimentaire européen, ou si elle va rester limitée à 15%. Je plaide pour que l'Europe

s'oriente vers la première proposition, que ce soit sur le marché intérieur ou à l'export. Ceci constitue un vrai défi. Cela fait déjà plusieurs années que nos collègues montpelliérains travaillant sur les systèmes alimentaires localisés ont montré que, certes, il y a des dynamiques très intéressantes sur les labels territoriaux mais, pour le moment, cela ne révolutionne pas l'ensemble du secteur. Voilà pourquoi la question de cette montée en gamme des produits représente, de mon point de vue, le cœur du débat.

Tendre vers plus de cohérence

Ensuite, pour poursuivre la discussion entre Jean-Christophe Bureau et Germinal Peiro, j'ajouterai qu'il y a des politiques « invisibles » mais non moins importantes, dont on ne discute que rarement. Ainsi, la question du droit à la concurrence me semble primordiale. L'interprétation qui en est faite par la Commission européenne est la suivante : tant que les prix à la consommation baissent, tout va bien, même si cela génère des formes d'entente ou d'oligopoles. Il faut rompre avec cette vision ! Sinon, nous n'arriverons jamais à avoir un projet européen cohérent pour les citoyens.

L'une des questions centrales des Etats généraux de l'alimentation qui, en dépit de leur terminologie, ont plutôt parlé des filières agricoles, portaient sur la re-répartition de la valeur avec la création de valeurs environnementales et sociales. Le hic, c'est que, lors de leur instruction, ces deux aspects ont été traités séparément. En premier lieu, on a fait de la répartition de la valeur un jeu à somme nulle, puis on s'est inquiété de savoir comment y mettre un peu d'environnement. Il faut changer d'approche.

En définitive, ce que j'essaie de vous démontrer avec cette histoire de droit à la concurrence, c'est que, bien évidemment, il faut des politiques publiques. Mais, effectivement, on peut se poser la question de savoir si elles ne relèvent pas plus du

ministère des Finances que de celui de l'Agriculture. C'est le sens de la boutade de Jean-Christophe Bureau laquelle repose sur l'idée qu'en normalisant le secteur, il serait peut-être plus facile à réformer. Pourquoi pas. Reste que cela ouvre une discussion d'ordre bureaucratique. Or ce n'est pas la bureaucratie qui importe mais la vision politique.

Jean-Christophe Bureau : Je veux bien continuer à porter la contradiction. Bien sûr il faut des politiques publiques ; le marché livré à lui-même va générer une foule de pollutions et de désordres. Néanmoins, le rôle de la PAC sur la qualité alimentaire, tel que décrit par Catia Zumpano, représente peu de choses dans le budget total de la PAC pour justifier en soi le maintien de cette politique.

Deuxièmement, pour répondre à Germinal Peiro, je ne suis pas opposé à la PAC. Je considère néanmoins qu'en l'état, cette politique fait plus de dégâts qu'autre chose, y compris sur l'environnement et la qualité des produits. A ses débuts, la PAC a consisté à subventionner les productions pour accroître les rendements. Cela a conduit à la production, dans les années 90, de denrées de piètre qualité : blé invendable car payé à la tonne sans critère de qualité, vin distillé... Historiquement, la PAC est une politique anti-qualité. C'est moins vrai aujourd'hui même si nous sommes encore loin d'une politique pro-qualité. Même son de cloche pour ce qui concerne l'environnement. Si les choses se

sont améliorées, elle reste une politique néfaste sur ce plan. Souvenez-vous des grandes réformes des années 80. La France s'est distinguée par sa médiocrité. Nous avons mis en place un système d'aides dans lequel un producteur disposant de prairies permanentes touchait 300 francs s'il les maintenait et 2800 francs s'il les transformait en maïs ensilage. Nul besoin d'être un sociologue aguerri pour imaginer les conséquences d'une telle politique. Nous avons tout massacré... C'est aussi ça la PAC et l'application qui en a été faite en France.

Quant à la question de la stabilisation des prix et des revenus, je vais de nouveau endosser le costume de l'ultra-libéral et remarquer ceci : si vous laissez les marchés fluctuer, quelle va être la position des agriculteurs ? Diversifier les productions pour se prémunir contre les aléas du marché. C'est que ce font tous les agriculteurs des pays en développement. J'ai travaillé deux ans à Haïti : on y cultive au moins 17 cultures. A partir du moment où vous garantissez à un agriculteur qu'il touchera une aide compensatoire en cas de pépin, vous l'incitez, indirectement, à simplifier ses assolements, à tendre vers une monoculture. C'est l'autre déterminant de la catastrophe écologique française. Toutes les tentatives suggérées par des think tank ou des parlementaires européens pour renforcer les outils de gestion du risque ne prennent jamais en compte le fait que, ce faisant, elles incitent à la monoculture.

REACTIONS

Gilles Allaire : J'aimerais réagir à ce que disait Germinal Peiro sur l'opposition entre marché et politiques publiques. Les secondes peuvent servir le premier, comme l'a bien montré la table ronde sur le Maghreb. Je dirais même que, dans nos états modernes, c'est essentiellement ce qu'elles font. Une remarque : au début de la modernisation, dans les années 50, des investissements publics ont permis de financer l'électrification rurale. Dans les années 60, l'investissement a été orienté sur les exploitations. L'Etat contrôlait les marchés, et comme l'a dit Jean-Christophe Bureau, il faut contrôler les marchés. Reste que la tendance globale va dans le sens d'un marché de moins en moins contraint. C'est ce qu'il se passe en Tunisie, avec l'agriculture d'investissement dont nous avons parlé, qui est aussi une politique publique.

Deuxième chose. Il n'y a pas que le marché et les politiques publiques qui génèrent la croissance agricole. Deux autres facteurs méritent également d'être cités : les mesures publiques et la construction de patrimoine collectif. Prenons le cas de Terra Vitis. Aller vers une politique de transition suppose de changer les savoirs. Ce n'est pas le rôle d'un institut de recherches mais celui des agriculteurs qui doivent, au sein d'un collectif, réfléchir, expérimenter sur leurs parcelles, en tirer les enseignements. C'est ça la construction d'un patrimoine collectif. Aucune transition n'est envisageable sans cela, quelle que soit la politique publique.

Un participant : J'aimerais revenir sur l'intervention de M. Peiro. Il y a quelque chose de paradoxal dans vos propos. Vous nous avez expliqué que faire venir de la

marchandise depuis le Brésil est nocif pour la planète. Pourtant, une étude montre que transporter de l'agneau néo-zélandais par paquebot frigorifique d'Oakland à Rotterdam consomme quinze fois moins d'énergie au kilo qu'une camionnette effectuant le trajet Rodez-Toulouse⁸. Par ailleurs, sommes-nous réellement plus vertueux que les Brésiliens, nous autres français qui exportons massivement nos viandes partout dans le monde ?

Tous ces éléments m'amènent à poser une question : pourriez-vous me donner un exemple de politique de lutte contre le marché conduite par le ministère de l'Agriculture qui aurait permis d'endiguer la diminution du nombre d'exploitants ou d'accroître le revenu agricole ? Personnellement, je n'en vois pas.

Ces politiques qui ont façonné la demande

Najib Akesbi : J'ai toujours en tête cette phrase d'Edgard Pisani disant que le marché sait produire mais ne sait pas répartir. L'Europe a besoin de mieux répartir ; dans le Sud, nous avons besoin de produire et de répartir. Il me semble qu'envisager l'idée de laisser faire le marché dans les conditions dans lesquelles celui-ci fonctionne aujourd'hui est extrêmement dangereux aussi bien à l'échelle nationale qu'internationale.

Deuxième chose. J'ai entendu dire qu'aucune politique n'a jamais changé la demande. J'ai pourtant un cas très concret à vous rappeler, hautement lié à la situation de dépendance alimentaire que connaissent aujourd'hui nombre de pays du Sud. Dans les années 60

⁸ Selon l'enquête du Commissariat général au développement durable publiée en 2013 et qui n'est malheureusement plus accessible en ligne aujourd'hui. Pour en avoir un aperçu, on peut consulter cette revue de presse :

<http://www.agrobiosciences.org/archives-114/alimentation-et-societe/nos-selections/lu-vu-entendu/article/circuits-courts-une-note-a-contre-courant-des-idees-recues-article-revue-de-presse#.XBIm8vaNzIU>

et 70, beaucoup de nos pays ont engagé une politique de prix à la production et à la consommation, en fixant des prix rémunérateurs à la production et en subventionnant les importations afin de maintenir des prix à la consommation au niveau du pouvoir d'achat de la population. Mon grand-père ne savait pas ce qu'était le blé tendre ou l'huile de graines. Il consommait de l'huile d'olive, du pain de blé dur ou d'orge. Aujourd'hui, je consomme à principalement de l'huile de graine ; je ne sais plus ce qu'est l'huile d'olive alors que c'est le produit local ! 98% de notre consommation d'huile est importée. Idem pour les céréales puisque nous devons importer du blé tendre que nous ne savons pas produire.

Ou comment une combinaison de politique de prix et de subventions a modifié les modèles de consommation. Avec cet effet dramatique : nous avons développé un modèle de consommation qui repose sur des denrées que nous ne savons pas produire.

Bien orienter les subventions

Jacques Chèvre : Paysan retraité, j'avoue être étonné par certains propos. A quoi servent les subventions ? J'entendais récemment le ministre de l'Agriculture sur France Inter expliquer qu'il était d'accord avec les agriculteurs qui ne voulaient pas des subventions, parce que cela ne servait à rien. Je m'étonne qu'un ministre affirme une telle chose. Celles-ci constituent un levier important pour impulser une politique publique. Il existe des exemples vertueux à l'instar de la Loi montagne. L'agriculture était en train de disparaître de ces territoires quand on a décidé d'y attribuer des subventions. Si vous allez au Pays basque, vous verrez qu'elle s'y porte bien désormais. C'est bien le rôle des pouvoirs publics que d'orienter les subventions pour atteindre des objectifs qu'ils estiment louables. A l'inverse, quand les subventions se trompent systématiquement d'objectifs, cela ne

marque pas du tout. Je partage votre analyse concernant la PAC ; c'est une véritable catastrophe. Cette politique va même à l'encontre de ce qu'attend la société en matière d'agriculture.

Dernier point. S'il y a bien une politique qui peut réconcilier citoyens, politiques et agriculteurs, ce sont les PAT, les projets alimentaires territoriaux. En pays bergeracois, nous y travaillons tous ensemble.

Un participant : Je travaille à la direction générale de l'agriculture et du développement rural de la Commission européenne (DG Agri) et je souhaitais réagir à ce qui a été dit sur la PAC.

On ne peut pas dire que, demain, celle-ci n'aura plus rien de commun. Les propositions législatives ne visent pas à tout déléguer aux Etats membres mais à donner plus de flexibilité. Cela a été très bien dit par Catia Zumpano. Cette politique est devenue très complexe, parce qu'il y a désormais 28 Etats membres : l'agriculture et les modèles agricoles y sont très divers. Il faut donc donner plus de flexibilité pour trouver le meilleur équilibre entre complexité et efficacité.

Qu'a-t-on de commun ? Le budget tout d'abord, ce qui n'est pas la moindre des choses. Si demain, on laisse les Etats membres faire ce qu'ils veulent et subventionner comme ils l'entendent, le marché commun n'aura plus lieu d'être. Ce n'est pas tout. Il y a également des objectifs économiques, environnementaux et sociaux liés au développement rural. Dire que la PAC ne sera plus commune est un peu excessif. Comme il est excessif de prétendre qu'elle l'est aujourd'hui alors qu'il y a un certain nombre de différences dans sa mise en œuvre.

Autre chose. Vous avez dit qu'à l'avenir, il y aura une forte chute du budget du développement rural. J'aimerais souligner que, ce qui est proposé, est une baisse de 15% du budget européen, qui doit être

compensée par une augmentation de la contribution des Etats membres. Ce n'est pas négligeable. Je vous rappelle que nous sommes dans le cadre d'une discussion budgétaire difficile, rendue encore plus compliquée par le départ du Royaume-Uni, un contributeur net, et la nécessité de financer de nouvelles priorités.

Catia Zumpano l'a très bien dit : la politique de développement rural est pertinente mais trop complexe. L'objectif actuel est bien de simplifier les règles européennes pour donner plus de flexibilité aux Etats membres. J'aimerais enfin revenir sur l'exemple des prairies permanentes et l'idée que l'Europe donne plus d'argent pour les retourner que les conserver. Aujourd'hui la PAC impose le maintien des prairies permanentes. J'apprécierai que l'on cite des exemples qui tiennent compte des réformes effectuées.

Pour finir, une question adressée à Sébastien Treyer. Nous sommes bien d'accord sur le fait qu'il faut aller vers une politique d'alimentation. C'est quelque chose dont nous parlons beaucoup à la Commission européenne. C'est pour cela que la communication de 2011⁹, parlait de l'agriculture et de l'alimentation. Il y a de cela quelques années, nous avons sollicité nos collègues de la direction générale de la santé mais aussi les consommateurs, pour voir comment ils envisageaient cette politique sans avoir de réponses concrètes. Comment voyez-vous les choses ? Pourriez-vous être plus précis sur les actions à mettre en œuvre ?

⁹ « La PAC à l'horizon 2020 : alimentation, ressources naturelles et territoire, relever les défis de l'avenir », Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, juin 2011. https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/cap-post-2013/communication/com2010-672_fr.pdf

¹⁰ Le paiement vert « est un paiement découplé, payé en complément des Droits à paiements de base, accordé à tout exploitant qui respecte (sauf cas dérogatoires) un ensemble de trois critères bénéfiques

Dominique Michenot : Une première réaction sur ces politiques qui n'avancent pas, comme celles sur l'eau ou les phytos. Je suis paysan. Nous avons travaillé collectivement dans un certain nombre de cercles politiques et syndicaux sur ces questions. Jean-Christophe Bureau l'a bien expliqué : c'est la PAC qui a généré le système actuel. Et, je suis désolé, elle est, depuis les années 2000, la grande responsable du maintien des systèmes de productions miniers, systèmes qui font peser sur les contribuables la charge des dégâts qu'ils causent sur l'environnement, les eaux...

Oui, la PAC a fait de gros dégâts

Les petits arrangements réalisés au cours des négociations ont aussi leur importance. Tout cela s'opère sous l'œil d'un certain nombre de lobbys et a abouti à la simplification des assolements et des processus de production ou encore à la standardisation des produits. Tout le contraire de ce que la PAC est censée rechercher.

Vous me direz qu'il y a, en matière d'environnement, un paiement vert¹⁰. Comment se traduit-il en France ? Par la présence de trois productions différentes avec une exception accordée aux producteurs de maïs, autorisés à faire de la monoproduction dès lors qu'ils plantent un semblant de semis après la récolte de maïs. Cela devient ridicule. Et je ne parle pas des Surfaces d'Intérêt Ecologique (SIE)¹¹, qui sont plutôt une source d'ennuis pour les paysans qu'un réel atout pour la biodiversité. Quant aux aides publiques, elles sont devenues une

pour l'environnement » explique le ministère de l'Agriculture. <http://agriculture.gouv.fr/paiements-decouplés-paiement-vert>

¹¹ Les Surfaces d'intérêt écologique (SIE) sont l'un des critères exigés pour bénéficier du paiement vert. Selon le ministère de l'Agriculture, ces surfaces correspondent à « des éléments (arbres, haies, bandes tampon, certains types de culture...). Elles doivent représenter « au moins 5 % de la surface en terres arables et SIE, et [être] situées sur ces terres arables ou leur étant adjacentes ». Op cit.

espèce de rente très mal répartie. 1,5% des agriculteurs touchent 10% des aides publiques !

Tout à l'heure, quelqu'un a dit, à propos des phytos et du glyphosate, il faut nous laisser le temps. Nous parlons de politiques de transition, de nouveaux modèles, etc. Mais cela existe déjà ! Certains agriculteurs savent très bien se passer du glyphosate, y compris en culture sans labour. Certes, ces techniques reposent sur des assolements plus compliqués, plus longs ; elles demandent par ailleurs plus de travail ce qui explique qu'elles germent généralement sur des petites ou moyennes surfaces. Ce sont des modes de production différents qui finissent souvent par évoluer vers des modes d'agriculture biologique. Il y a toute une frange d'agriculteurs en mouvement. Reste que ceux-ci ne sont pas nécessairement reconnus, encore moins par les aides publiques.

Je suis membre d'un GAL dans le cadre du programme Leader. Le travail qui y est mené, est très intéressant. Mais c'est d'une incroyable complexité administrative ! Le projet a démarré depuis trois ans. Quarante dossiers ont été instruits, trois d'entre eux ont été acceptés par la Région et... aucun n'a encore touché d'aides.

Eric Andrieu : Deux choses courtes. Premièrement, il ne faut pas confondre la notion de politique agricole et celle de politique publique agricole. Reprenons le cas du Brésil. Dans ce pays, les agriculteurs qui ont choisi d'orienter leur production à l'export ne sont pas accompagnés par la politique publique agricole brésilienne. Celle-ci se concentre sur l'agriculture familiale laquelle, soit dit en passant, n'a rien avoir avec la nôtre. C'est une question que nous devrions également nous poser. Je fais partie de ceux qui considèrent que la politique publique agricole n'est pas là pour accompagner toutes les agricultures. Ce serait d'ailleurs un sujet à mettre en débat.

Deuxièmement, si j'en crois le membre de la DG Agri, la PAC qui se profile à l'horizon n'est pas si mal. Dans ce cas, j'aimerais qu'il précise quels modèles agricoles cette politique préconise. Aujourd'hui, au-delà du choix budgétaire qui est fait, débat sur lequel je ne reviendrai pas, la réforme qui nous est proposée n'est ni plus ni moins qu'une première étape à la disparition de cette politique commune. Nous pouvons discuter dans le détail du contenu des premier et deuxième piliers, ou des éléments de mise en œuvre. Il n'y a rien de nouveau par rapport à l'ancienne mouture de la PAC, si ce n'est cette renationalisation.

Sur le volet environnemental, on crée des outils tels éco-scheme, lequel devient obligatoire pour les Etats membres sans qu'aucune règle ne soit fixée. Cela signifie que certains Etats vont placer le curseur à zéro, d'autres à cent. Idem pour la redistribution des aides pour laquelle il n'y a aucun minima ou optima. En France, Germinal Peiro l'a rappelé, la majoration de l'aide directe ou redistribution pouvait être appliquée jusqu'au 52^{ème} hectare. Là, rien n'est établi ! En résumé, sur le premier pilier, tout devient optionnel et transféré à chacun des Etats. Ceci est totalement rocambolesque en matière d'orientation : il n'y a ni ligne stratégique, ni objectif, ni vision à moyen et long termes. Sur le développement rural, ce sont les mêmes outils, avec un budget réduit de 27%. Voilà ce qui nous est proposé. Je pense que c'est fondamentalement désastreux et catastrophique pour l'avenir de la politique agricole européenne, et pas seulement française.

Stephen Fell : Les agriculteurs répondent ou réagissent au signal monétaire. Actuellement, dans l'Est de l'Angleterre, comme dans le bassin parisien et le Nord-Est de la France, régions céréalières, les agriculteurs ne font presque rien pour l'environnement. Et de mon point de vue, ils n'ont guère besoin d'aides financières.

La PAC va mourir petit à petit. Parce qu'il n'y aura pas assez d'argent, encore moins avec le départ du Royaume-Uni. Les anglais l'ont bien compris. Nous avons tellement de consommateurs qui payent leurs impôts que ceux-ci veulent en avoir pour leur argent. Après la sortie du Royaume-Uni de l'Europe, et donc de la PAC, l'environnement va certainement devenir un élément important. Actuellement, certains agriculteurs sont absolument dépendants des aides. Pour autant, leur agriculture n'est pas très bonne. Nous pouvons tout à la fois augmenter la production et améliorer l'environnement.

André-Yves Portnoff : Deux remarques. Nous avons mentionné l'impact du numérique et ses effets pour les entreprises de cosmétiques par exemple. Ce phénomène va exploser. Il y a de plus en plus de conseillers de la vie quotidienne. Amazon, Google ou Alibaba sont en train d'envahir notre monde de leurs conseillers vocaux. Nous disons, je veux un kilo de pommes Gala, nous les recevons sur le champ. Mais nous ne choisissons pas le fournisseur. Donc notre pouvoir de décision diminue.

Dans la droite ligne de cette tendance, il y a également les conseillers de la vie quotidienne, de notre régime alimentaire et de notre santé. La question à se poser est celle-ci : qui va nous conseiller ? Une association de consommateurs ou un monopole et ses algorithmes ? L'Etat de droit doit intervenir tant à l'échelle nationale qu'europpéenne.

Revenir à la définition d'une politique alimentaire

Deuxièmement. La politique alimentaire doit être entendue dans une large acceptation, de construction de la santé des gens. Il y a une aspiration de plus en plus forte d'une minorité agissante vers le bio et les aliments permettant d'entretenir la santé. Mais le scénario de continuité, celui qui se profile si

l'on ne fait rien ou pas grand-chose, est tout autre ; il voit croître la prévalence de l'obésité et d'autres pathologies. Un récent rapport montre que deux tiers des cancers sont liés aux modes de vie, donc aux modes alimentaires.

Nous devons faire un choix entre ne rien faire - quitte à laisser mourir ou vivre très mal la majorité de la population, avec des coûts induits pour la société de plus en plus élevés -, et agir grâce à une politique globale qui commence par l'éducation, dès l'école. L'Etat et l'appareil de santé doivent par ailleurs devenir exemplaires. On ne peut pas servir dans les cantines scolaires ou les hôpitaux des aliments qui ne sont pas sains. En définitive, il faut une politique globale de l'ensemble des ministères, et non pas seulement d'un seul.

Jean-Claude Béviillard : Pour parler de politique agricole européenne, nous parlons de PAC alors que nous devrions aborder l'ensemble des mesures qui concernent l'agriculture, par exemple les directives sur l'eau, l'habitat, ou encore la politique commerciale. Tout ceci fait partie de la politique agricole. Il faut de la cohérence, cela a été dit. On ne peut pas financer d'un côté une agriculture qui nuit à la qualité de l'eau et de l'autre prétendre atteindre un bon état des eaux en 2021. C'est un vrai problème.

J'ai bien entendu le fait que la PAC doit s'adapter. Néanmoins, en l'absence d'un minimum d'unité européenne, nous allons générer des distorsions insurmontables. Il y a donc un certain nombre d'éléments de fond à instruire. L'autonomie des exploitations est l'un d'eux. Si on finance prioritairement les exploitations utilisant peu d'intrants, on va favoriser l'essor d'une agriculture européenne durable. Si on finance plutôt les exploitations avec des unités de travail à l'hectare plus élevées, on favorise un autre type d'agriculture. En l'absence d'accord sur ces projets, nous ne pourrions pas avoir de politique agricole.

Stéphane Thépot : Beaucoup de réactions, peu de questions finalement. Peut-être pouvons-nous débiter ce dernier tour de table avec nos réagissants.

Germinal Peiro :

Nous avons beaucoup parlé de la PAC, comme si toutes les politiques publiques se résument à cela. Il y en a d'autres, comme les politiques des collectivités territoriales.

Concernant la PAC, je ne veux pas de mésentente. Nous avons besoin de politiques publiques : pour corriger le marché ou maintenir l'activité agricole dans des zones où elle ne pourrait plus exister. La montagne est un excellent exemple. Si les aides n'avaient pas été doublées ou triplées, il n'y aurait plus d'agriculteurs dans ces territoires. J'ai entendu beaucoup de critiques, aussi. Il se trouve que j'ai participé aux négociations concernant la précédente réforme de la PAC. Dacian Ciolos, alors Commissaire européen à l'agriculture, voulait à tout prix que celle-ci soit commune. Il s'est battu pour inscrire un prix à l'hectare qu'il espère un jour harmoniser à l'échelle communautaire. Reste que cela a eu un effet catastrophique. Il y a, en Dordogne, des centaines voire des milliers d'hectares, gelés par des propriétaires résidant à Bordeaux, Toulouse ou Limoges, qui ne les fauchent qu'une fois l'an mais refusent de les céder à des paysans du coin pour qu'ils puissent les travailler. Pire, ils encaissent les aides de la PAC !

Par ailleurs, je ne suis pas en complet désaccord avec Jean-Christophe Bureau. Ce qu'il a dit est complètement vrai : il fut un temps où, dans le Sud-Ouest, on donnait deux fois plus d'aides aux parcelles de maïs irrigué qu'à celles de maïs sec... C'est une aberration et un non-sens à l'heure où il convient d'économiser l'eau.

Nous vivons enfin un drame : celui de la disparition des paysans. En l'espace de dix ans, près du quart des paysans a disparu. Il en sera vraisemblablement de même dans dix ans. C'est catastrophique ! Comment innover,

transformer, diversifier les cultures sur des activités de maraîchage par exemple en l'absence d'êtres humains ? Le grand défaut de la PAC est qu'elle a encouragé, lourdement, l'agrandissement. La spéculation va bon train. Le nombre de paysans ne cesse de dégringoler mais le prix du foncier, lui, va croissant. Nous sommes en train de porter atteinte à la biodiversité du monde paysan.

Bien des choses sont possibles...

Tout à l'heure, quelqu'un m'a demandé si je pouvais citer l'exemple d'une politique ayant permis de faire reculer le marché. Je ne prétends pas que cela soit chose aisée. Mais je crois aux politiques publiques et en la capacité de ceux qui dirigent d'orienter les choses. Prenons les pesticides. Très mauvais exemple, me direz-vous, puisque leur usage ne cesse d'augmenter. Pour autant, lorsque que les politiques décident de les supprimer des espaces publics, ils y arrivent. C'est tout l'objet de la charte zéro pesticide, mise en œuvre en Dordogne. Basée sur une vision commune, elle contraint les communes qui veulent percevoir les aides du département à adhérer à la charte. Je vous l'accorde, c'est une politique un peu dirigiste. Néanmoins, elle fonctionne très bien ! Toutes les communes ont signé la charte. Mieux, cela a eu un écho très positif au sein de la population du département. Lorsque les habitants constatent que, certes, il y a un peu plus d'herbes folles dans les fossés mais que l'on applique, partout, le zéro pesticide, y compris dans les allées du cimetière, alors qu'à côté de chez eux, les paysans répandent du sulfate ou du glyphosate tout le long des clôtures sur des kilomètres de cultures au ras de leur maison, ça les fait réfléchir !

Je crois en la politique et aux politiques publiques. Les Controverses européennes sont restées 23 ans à Marciac. Je souhaite qu'elles restent aussi longtemps en Dordogne et que dans 23 ans, on puisse se dire que les

produits sont plus sains et qu'il y a toujours des paysans sur cette terre du Périgord.

Tom Lines. Je voudrais revenir sur ce lien, s'il y en a un, entre stabilisation des prix et monoculture. Si l'on prend le cas des Etats-Unis, et d'un agriculteur typique du pays, celui-ci va décider chaque année, selon l'évolution des prix, de faire un peu moins de maïs, un peu plus de blé, pas de soja, etc. Mais cela n'a rien d'une rotation ! Et il n'y a aucune stabilisation des prix. Entre 2003 et 2016, c'est-à-dire avant, pendant et depuis la flambée des prix agricoles, les aides à l'agriculture n'ont été ni pro ni anticycliques¹². Elles ont tourné autour de 10 milliards de dollars chaque année, sur cette même période, sans se stabiliser. Même si c'était le cas, on peut choisir d'autres types de politiques pour encourager les agriculteurs à pratiquer des rotations.

Jean-Christophe Bureau : Aux Etats-Unis, les producteurs sont couverts contre tout ! Il y a tellement de cumulation de paiements cycliques (programmes contracycliques et assurantiels), qu'il n'y a aucun risque. C'est pour cela que les assolements sont aussi simplifiés. Nous en reparlerons ultérieurement entre nous.

Un point important concernant la Commission européenne. Je ne la blâme nullement. Elle est, depuis 25 ans, le garant de l'intérêt général, tâche que n'ont pu accomplir ni le Conseil de l'Europe, que Michel Rocard a tout de même qualifié d'assassin de l'Europe, ni le Parlement européen, lequel devait amener un grand vent de démocratie. Par ailleurs, les choses ne se passent pas tout à fait de cette manière en agriculture.

La Commission européenne s'est retrouvée confrontée à cet état de fait : plus aucun pays n'est d'accord sur les objectifs de l'agriculture. Michel Barnier a tenté de les

définir en 2008, au Sommet d'Annecy. En vain. Le sommet s'est achevé sans qu'aucune conclusion ne soit prise. Les choses ne font qu'empirer depuis dix ans. Les divergences sont telles que la Commission n'a pas d'autre possibilité que celle de proposer quelque chose de subsidiaire.

Je suis tout à fait d'accord avec Eric Andrieu sur le contenu du texte de la Commission. Il y a une foule de textes introductifs dans lesquels reviennent sans cesse les termes environnement, soutenable, durable, simplification. La simplification, cela veut dire que l'on a transféré la gestion de la complexité aux Etats membres. Il y a un important décalage entre ces textes à la tonalité très environnementale et le contenu des annexes. Tout y est facultatif ! Le paiement vert a disparu. Certes, les Etats membres ont la possibilité le reconstituer à l'identique, nous sommes bien d'accord sur ce point. Mais dans le monde réel, qui va le faire ?

Ces 24es Controverses sont dédiées à la prospective. Je vous propose d'en faire un peu en ce qui concerne la PAC. Que va-t-il se passer ? Les Etats membres vont déployer des stratégies différentes. En France, après des arbitrages ministériels hyper complexes, nous allons sans doute acter, du bout des lèvres, la poursuite d'une stratégie de transition écologique et moduler la PAC en conséquence. Nul doute que la Hongrie ou la Pologne vont orienter les fonds vers l'investissement et les aides à la production, alors qu'en France, on va avoir une baisse des aides, ce qui ne va pas manquer de faire réagir les syndicats. J'imagine la suite : ceux-ci vont mettre la pression sur le gouvernement et exiger, en contrepartie de la baisse des aides, la levée des contraintes environnementales. Voilà ce que nous réserve la prochaine PAC à court terme...

¹² Anticyclique : qui vise à prévenir ou réduire les effets néfastes des cycles économiques.

Procyclique : qui va dans le sens de la conjoncture économique.

Stéphane Thepot. Il y avait une question et une interpellation pour Sébastien Treyer.

Sébastien Treyer. Comment faire une politique alimentaire plutôt qu'une politique agricole ? Importante question ! J'ai participé aux auditions organisées par la DG Environnement et la DG Agri et je me désolé que cela n'ait pas abouti à quelque chose de plus ambitieux. Dire que les DG Santé et Environnement ont manqué de créativité est exagéré. Je pense qu'il y a eu des arbitrages politiques. J'évoquais l'intérêt d'articuler les politiques agricoles avec le droit de la concurrence. On peut y ajouter la nécessaire articulation entre les politiques commerciales et l'élaboration des normes sanitaires, environnementales et nutritionnelles. Je l'ai déjà dit : tout ceci manque cruellement de cohérence.

Deuxième chose. Je partage l'analyse de Jean-Christophe Bureau sur la PAC. Dans le processus de négociation entre les Etats membres, la tendance au moins-disant environnemental et social risque d'amener les Etats à mettre complètement de côté ces objectifs pourtant cruciaux. Au sein des think tank et ONG environnementaux, nous avons discuté, avec un collègue de la DG Agri, d'un point crucial de la réforme que voici : la Commission va demander aux Etats de fixer des objectifs ambitieux, puis se faire le garant de leur accomplissement. Concrètement, si les Etats n'atteignent pas leurs objectifs, le paiement fera l'objet d'un recours. Cette stratégie politique n'est absolument pas crédible. Comme voulez-vous que les Etats justifient auprès du monde agricole une démarche qui tend à le fragiliser un peu plus ?

Ils ont besoin de ces aides quelle que soit la performance définitive. Parallèlement, comme l'a dit Jean-Christophe, la Commission tente de resubsidier cette politique. Pourquoi pas. Mais il faut au préalable s'assurer de la robustesse de la méthode choisie pour déterminer si les objectifs ont été correctement atteints ou pas.

Troisièmement, tout le monde peut constater combien l'alimentation et l'agriculture sont devenues des objets politiques qui monopolisent l'attention des citoyens. Pourtant ils sont tous deux les grands absents des discussions du projet et des élections européennes. Certes, la campagne n'est pas encore lancée. Néanmoins il est plus que regrettable qu'aucun parti ne s'y attarde, alors même que le sujet divise fortement les Etats membres. L'alimentation mérite quant à elle que l'Europe se dote d'une vision des systèmes alimentaires. Faire exister un projet est l'un des axes de travail du think tank auquel j'appartiens, et que nous devons plus mettre en avant.

Catia Zumpano : Quelqu'un a dit : nous avons besoin de politiques publiques sérieuses. Je pense que ce n'est pas aux politiques d'être sérieuses mais à celles et ceux qui décident, programment, et gèrent ces politiques. Ils doivent notamment garantir leur gouvernance. Une politique trop simple ne peut toucher la complexité du monde agricole. Nous avons besoin de politiques complexes mais, et c'est le défi que nous devons résoudre, de règles simples.

GLOSSAIRE DES POLITIQUES PUBLIQUES

Politique Agricole Commune (PAC). Politique communautaire par excellence prévue dans le traité de Rome (1957) et mise en œuvre en 1962. Centrée initialement sur la sécurité des approvisionnements et la stabilisation des marchés, cette politique a connu plusieurs vastes réformes depuis sa création, en 1992, 2003 et 2013 notamment.

Le Programme National Nutrition et Santé a été lancé en 2001, à la suite des Etats Généraux de l'Alimentation. Objectif : « améliorer l'état de santé des français en agissant sur l'un de ses déterminants majeurs : la nutrition ». Le premier PNNS (2001-2005) s'articulait autour de 9 objectifs de santé publique comme l'augmentation de la consommation de fruits et de légumes ou la réduction de la prévalence de l'obésité. Il a été prolongé en 2006 et 2011, avec une attention portée sur les inégalités sociales de santé dans le domaine nutritionnel. Voir : <http://www.mangerbouger.fr/PNNS/Le-PNNS/Qu-est-ce-que-le-PNNS>

Le plan Ecophyto. Lancé en 2008, après le Grenelle de l'Environnement, le plan Ecophyto « vise à réduire progressivement l'utilisation des produits phytosanitaires en France tout en maintenant une agriculture économiquement performante » (ministère de l'Agriculture). Il prévoyait initialement de réduire de 50 % en 10 ans le recours aux produits phytosanitaires. En 2014, alors que les résultats se font attendre, il est remodelé pour devenir le plan Ecophyto 2. L'objectif des 50% de réduction est décalé de 2018 à 2025. Le 27 juillet 2018 (après les 24es Controverses européennes), les différents ministères concernés ont constaté que « les résultats attendus n'étaient pas au rendez-vous ». Une version II+ du plan vient d'être impulsée. <http://agriculture.gouv.fr/le-gouvernement-donne-une-nouvelle-impulsion-au-plan-ecophyto>

Directive-cadre sur l'eau. Directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 qui vise à améliorer l'état chimique des eaux de surface et souterraines. Elle posait ainsi comme objectif générique d'atteindre en 2015 « un bon état des eaux ». Concrètement, les bassins réalisent tous les six ans un état des lieux (2015, 2021, 2027...) ; si les objectifs ne sont pas atteints à l'échéance, une dérogation peut être demandée. Sources <http://www.gesteau.fr/concept/directive-cadre-sur-leau> et <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/gestion-leau-en-france>

LEADER. Acronyme de « Liaison Entre Action de Développement de l'Economie Rurale », *Leader est un programme « d'initiatives communautaires en faveur du développement rural ayant pour objectif d'inciter et d'aider les acteurs ruraux à réfléchir sur le potentiel de leur territoire dans une perspective de plus long terme »*. Ceux-ci sont ainsi encouragés à répondre à un appel à projets régional. Organisés en Groupe d'action locale (GAL), les territoires sélectionnés reçoivent une enveloppe financière pour mettre en œuvre leur programme. Voir : [http://www.europe-en-france.gouv.fr/Centre-de-ressources/Glossaire/Leader/\(language\)/fr-FR](http://www.europe-en-france.gouv.fr/Centre-de-ressources/Glossaire/Leader/(language)/fr-FR) et <http://leaderfrance.fr/leader-2014-2020-2/>

Loi Montagne. Loi sur le développement et la protection de la montagne dite "Loi Montagne" du 9 janvier 1985. Dans son essence, elle « définit le statut particulier de la Montagne [NLDR : comme espace singulier], affirme la politique de massifs et traduit surtout une approche de plus en plus globale de la problématique montagnarde. Il ne s'agit plus seulement de mesures de compensation de handicaps mais de la promotion d'un développement intégral et durable des potentiels locaux ». Deux outils la structurent : le Conseil national de la Montagne et le Fonds d'intervention pour l'auto-développement en montagne. Elle a été complétée en décembre 2016.

Sources <https://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/984000885.pdf> et <http://www.cohesion-territoires.gouv.fr/loi-montagne-4094>

PAT. Prévus dans la loi d'avenir pour l'agriculture (13 octobre 2014), les projets alimentaires territoriaux « s'appuient sur un diagnostic partagé faisant un état des lieux de la production agricole et alimentaire locale, du besoin alimentaire du bassin de vie et identifient les atouts et les contraintes socio-économiques et environnementales du territoire. (...) Élaborés de manière concertée à l'initiative des acteurs d'un territoire, ils visent à donner un cadre stratégique et opérationnel à des actions partenariales répondant à des enjeux sociaux, environnementaux, économiques et de santé. L'alimentation devient alors un axe intégrateur et structurant de mise en cohérence des politiques sectorielles sur ce territoire. » Source : <http://agriculture.gouv.fr/comment-construire-son-projet-alimentaire-territorial>