

PAC ET TRANSITION AGRO-ÉCOLOGIQUE ET ALIMENTAIRE : Bilan et perspectives dans quatre pays de l'Union Européenne

INTRODUCTION

par Nadine **VIVIER**¹

Les transformations des systèmes de production agricoles et l'évolution des modèles de consommation alimentaires font aujourd'hui l'objet de débats passionnés dans de larges secteurs de la société européenne. Aussi la transition agro écologique et alimentaire est-elle un thème de travail majeur inscrit à l'agenda de l'Académie.

Nous vous proposons aujourd'hui une séance consacrée aux politiques publiques régionales, nationales et européennes, qui sont le moteur de la transition agro-écologique et alimentaire, dans quatre pays de l'Union Européenne. Les sections IV et X se sont associées pour l'organiser ; elles ont aussi pris en compte les acquis des groupes de travail « PAC », « Transition alimentaire, filières et territoires » et « Agro écologie ». La séance a pour but de donner un éclairage sur la situation et les perspectives de ces transitions en cours dans quatre pays. Deux Pays du Nord de l'UE, l'Allemagne et les Pays-Bas, un Pays du Sud, l'Espagne intégré en 1984 et un Pays de l'Est intégré en 2007, la Roumanie. Quatre Pays qui représentent assez bien la diversité des structures et des productions agricoles européennes et qui ont des modèles de consommation alimentaire assez différents.

Nous sommes très reconnaissants à nos confrères d'avoir bien voulu se libérer et venir nous exposer l'état des réflexions dans leur pays. Nous accueillerons successivement :

Pour l'Allemagne, Christian LIPPERT, Professeur à l'Université de Hohenheim, spécialiste de l'économie des ressources naturelles.

Pour l'Espagne, Eduardo MOYANO ESTRADA, Professeur au conseil supérieur de la recherche scientifique à Cordoba, spécialiste des politiques de développement rural.

Pour les Pays-Bas, Nicolas VAN OPSTAL, Conseiller aux affaires agricoles des Pays-Bas auprès de l'Union Européenne.

Pour la Roumanie, Dacian CIOLOS, Commissaire européen pour l'agriculture et le développement rural (2010-2014), Premier ministre de la Roumanie (2015-2016).

¹ Vice-présidente de l'Académie d'agriculture et de l'AEHA.

En introduction, quelques mots pour définir plus précisément la transition agro écologique et alimentaire et les enjeux induits sur les politiques publiques.

La transition agro écologique désigne un changement de modèle agricole pour développer des systèmes de production durables du point de vue économique, social et environnemental. Il faut aussi répondre aux besoins d'une alimentation saine et durable dans un contexte de changements des consommations alimentaires liés à un intense processus d'urbanisation, et à la montée des risques climatiques et sanitaires. Cette transition repose d'une part sur l'engagement des acteurs (les agriculteurs et leurs organisations, la recherche et le développement notamment...) dans la construction et la diffusion des savoirs de l'agro écologie, et d'autre part sur la territorialisation de l'agriculture impliquant notamment une reconnexion de la production agricole avec les circuits de l'alimentation locale.

Une alimentation durable devrait contribuer à la sécurité alimentaire et nutritionnelle tout en réduisant ses impacts climatiques et environnementaux, en protégeant la biodiversité et les écosystèmes, pour favoriser l'accès de tous à une nourriture de qualité à un prix abordable, diversifiée et sûre.

Le cas de la France : que s'est-il passé en France ?

Les États-Généraux de l'Alimentation tenus de juillet à décembre 2017 ont abouti à l'adoption par le gouvernement et le parlement d'une politique dont l'un des trois axes majeurs est la volonté de « promouvoir des choix alimentaires favorables pour la santé et respectueux de l'environnement ». Cela vise à réduire la dépendance de l'agriculture aux produits phytosanitaires, accroître l'efficacité des contrôles dans les domaines agricoles et alimentaires, renforcer les pouvoirs de sanction dans le domaine du bien-être animal.

Le Programme national pour l'alimentation encourage à la fois un approvisionnement favorisant les produits du territoire proche et les circuits courts (peu d'intermédiaires dans la commercialisation). Le « plan ambition bio » a pour objectif 15% de la SAU cultivés en bio en 2022 contre 10% aujourd'hui. Dans la restauration publique, scolaire notamment, les produits issus de l'agriculture biologique ou bénéficiant d'autres signes de qualité, devront représenter 50% des produits en 2022.

Conjointement doivent être mises en œuvre les préconisations de l'Accord de Paris de 2015 concernant la lutte contre les changements climatiques et les objectifs retenus aux plans européen et français de "neutralité carbone en 2050" (Stratégie nationale bas-carbone). Le ministère de l'Agriculture et celui de l'Environnement y travaillent actuellement.

Le phénomène de transition agro écologique et alimentaire est donc particulièrement complexe car tous les facteurs sont inextricablement liés : produire une alimentation de

qualité à un prix abordable tout en préservant les écosystèmes et en créant de l'emploi et de la valeur ajoutée sur les territoires. Tous ces objectifs sont-ils compatibles et peuvent-ils être atteints simultanément ; ou bien ne faut-il pas hiérarchiser les priorités ?

Les **autres pays de l'UE connaissent-ils des débats au sein de l'opinion publique** aussi tumultueux qu'en France, ce qui inévitablement influence les politiques publiques ?

Et comment ces questions s'inscrivent-elles dans le cadre de la politique agricole européenne ? Le projet français compte bien « porter au niveau européen les stratégies concernant les risques alimentaires » et la lutte contre les fraudes.

Une question essentielle à résoudre est **la conception et le développement des nouveaux systèmes de production plus économes et plus autonomes, insérés dans des systèmes alimentaires locaux** (formation des agriculteurs, recherche de référentiels techniques et transfert d'expérience...). La prise de risques techniques et économiques par l'agriculteur qui effectue ces changements doit être soutenue. Comment la PAC peut-elle y aider ? Elle a d'abord garanti les prix puis à partir de 1992, soutenu le revenu des agriculteurs par des aides directes dont on sait qu'elles ne sont pas réparties équitablement. Peut-elle aujourd'hui évoluer vers un accompagnement dans cette phase de transition ? Une proposition émise par le groupe PAC serait de mettre en œuvre un soutien temporaire sous forme de contrat de transition agro écologique pour les agriculteurs qui changent leur système agricole, car on peut espérer qu'après quelques années, ils aboutissent à un nouvel équilibre économique.

Quelle est **l'échelle géographique pertinente** pour mettre en œuvre cet aspect de la politique européenne commune ? Jusqu'ici le premier pilier de la PAC finance le paiement vert (30% du paiement de base) aux exploitants respectant trois engagements environnementaux (diversité des cultures, maintien des prairies permanentes et de 5% de surfaces d'intérêt écologique). Le deuxième pilier, cofinancé par les États encourage des mesures agro-environnementales et climatiques, un soutien spécifique aux agricultures de montagne et un accompagnement à la conversion au bio. La France laisse les régions gérer la majeure partie de ces aides depuis 2014. Mais les retards de paiement pour les MAEC et le bio deviennent problématiques pour nombre d'agriculteurs.

Comment cette transition du système agricole et alimentaire peut-elle être efficacement financée ? Par le deuxième pilier de la PAC, où État, régions et même collectivités territoriales pourraient se partager les responsabilités de décision ? Ne faudrait-il pas aussi des structures au niveau européen ? La PAC pourrait mettre en place un réseau agro écologique européen reposant sur des suivis d'exploitation et des stations d'expérimentation afin de promouvoir de meilleures pratiques.

Ce sont ces questions que nous posons à nos membres étrangers : quelle est la sensibilité des citoyens à la transition agro écologique et alimentaire, quelle est la politique actuelle dans leur pays ? Et au moment où la réflexion sur la réforme de la PAC va devoir aboutir, quelles solutions sont envisagées ?