

POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE (PAC) ET TRANSITION AGRO-ÉCOLOGIQUE ET ALIMENTAIRE :

BILAN ET PERSPECTIVES DANS QUATRE PAYS DE L'UNION EUROPEENNE

Note de synthèse par **Nadine VIVIER**

Cette séance a été 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 (G. Bazin, B. Hervieu et N. Vivier), visant à donner un éclairage sur la situation et les perspectives de ces transitions en cours.

La transition agro écologique peut être définie comme 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 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 ? Quelle est l'échelle géographique pertinente pour mettre en œuvre cet aspect de la politique européenne commune ? Le premier ou le deuxième pilier de la PAC : qui décide, qui finance ?

Les quatre personnalités, membres associés de l'Académie, qui ont répondu à ces questions sont :

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).

Gilles Bazin, animateur du groupe « PAC » de l'Académie a conclu.

Dans cette fiche de synthèse, quelques éléments de description de la situation agricole caractéristique de chacun des pays seront d'abord rappelés, avant de donner une approche comparative des mesures préconisées pour une réforme de la PAC visant à favoriser la transition écologique.

L'intérêt des populations pour la transition agro-écologique est variable. Il est globalement faible en Espagne, pays de culture urbaine, où seuls les professionnels s'en préoccupent. En revanche, dans

les pays du nord de l'Europe, Allemagne et Pays-Bas, la pression de l'opinion est très forte. Les consommateurs n'ont plus confiance dans l'agriculture 'productiviste' et réclament une démarche agro-écologique de la part des paysans afin qu'ils justifient leurs subventions en portant attention à la biodiversité, à la qualité de l'environnement. L'état similaire de l'opinion française a justifié l'effort pédagogique du Salon International de l'Agriculture de Paris en février 2019 pour renouer le dialogue agriculteurs-consommateurs. Les petits agriculteurs roumains font des progrès pour la qualité de leur production, le respect de l'environnement, ce qui permet un rapprochement entre exploitants et consommateurs

La diversité régionale est soulignée pour tous les pays : diversité des sols, des climats, des structures agraires. C'est aux yeux de Dacian Ciolos un défaut de la PAC actuelle, elle n'est pas adaptée à la diversité des situations. En Espagne et en Allemagne qui ont une structure fédérale décentralisée, les différences régionales rendent les discussions internes encore plus difficiles. Ainsi le Pr Moyano Estrada redoute la complexité d'un processus de négociation entre le ministère de l'Agriculture et les offices d'agriculture des gouvernements régionaux s'il faut élaborer un plan stratégique au niveau national.

Le bilan de la mise en œuvre des mesures de verdissement de la PAC depuis 2014 est tenté, en particulier dans l'étude du Pr. Lippert. Les mesures de verdissement prévues dans le premier pilier n'ont eu que des effets modestes, ce qu'a aussi constaté la Cour des comptes européenne. En Allemagne, si la part des jachères reste faible, sauf dans le Nord-Est du pays, les surfaces en maïs fourrager ont augmenté et surtout celle des cultures dérobées, temporaires. Par contre l'interdiction de retourner les prairies a permis d'augmenter leur superficie. Le deuxième pilier aboutit à des résultats contrastés selon les régions. Ce sont les *länder* les plus riches qui subventionnent le plus largement : ceux du Sud consacrent à ces mesures environnementales plus de 15% de ces subventions. Par comparaison aucune région française n'y consacre plus de 10% du budget FEADER.

De leur côté, les Pays-Bas ont adopté une politique favorisant une économie circulaire, qui réduise les intrants, les pertes à tous les niveaux de la chaîne de production et consommation ; l'amélioration de la qualité des sols et de la biodiversité sont encouragés, ainsi que les circuits courts.

Il faut donc inventer de nouvelles mesures pour inciter les agriculteurs à s'avancer dans le chemin de la transition agro-écologique, en complément des mesures existantes du premier pilier. Dacian Ciolos plaide avec conviction pour que la PAC soit reconsidérée, en ayant une politique publique plus intégrée, qui tienne compte globalement de la politique de l'environnement et du climat, de la santé, du commerce et du développement régional. Ce serait alors une politique agricole, alimentaire et rurale

Tous s'accordent sur le fait que chaque État devra élaborer son plan national stratégique, ce qui devrait permettre d'obtenir plus de synergie entre les deux piliers de la PAC. Si l'idée du plafonnement des aides est souvent acceptée, elle se heurte en Allemagne à l'opposition des *länder* de l'Est et à l'association des agriculteurs (DBV)

L'idée de payer les agriculteurs pour la fourniture de 'biens publics' fait son chemin. Le flou de cette dernière notion lui permet d'être consensuelle, elle reprend peu ou prou la notion de multifonctionnalité. Nico van Opstal met beaucoup d'espoir dans le projet des « eco-schemes », une aide aux « éco-dispositifs ». Les États devraient mettre en place des aides pour les agriculteurs volontaires qui adoptent des pratiques bénéfiques pour le climat et l'environnement, avec un niveau d'exigences supérieur aux mesures actuelles contractuelles du 2^e pilier. Elles seront destinées à compenser les surcoûts. Mais comment les calculer s'interroge Christian Lippert ?

La PAC devrait procurer aux agriculteurs des prix rémunérateurs, leurs productions devraient être liées aux choix des consommateurs et non aux aides.

Gilles Bazin, animateur du groupe de travail sur la PAC, a conclu la séance. Il a souligné les limites de la PAC actuelle face aux questions de transition agro-écologique et alimentaire. Puis il s'est interrogé sur les possibilités d'aboutir demain à une PAC qui soutienne véritablement et prioritairement les initiatives individuelles et collectives de développement agricole et rural respectueuses de l'environnement et allant dans le sens de la fourniture d'une alimentation de qualité et de proximité à des prix raisonnables, peut être en proposant des contrats tels les anciens CTE (contrat territorial d'exploitation). Le soutien de la PAC aux agriculteurs qui prennent de tels risques est indispensable. Il est absolument nécessaire aujourd'hui de redonner confiance et visibilité aux agriculteurs, notamment aux jeunes qui s'installent, afin qu'ils s'engagent sans crainte dans les transitions nécessaires, avec des outils adaptés à la diversité des productions et des territoires européens. Et c'est à son avis ce qui manque aujourd'hui dans le projet européen.

COMMON AGRICULTURAL POLICY (CAP) AND AGRO-ECOLOGICAL AND FOOD TRANSITION:

AN APPRAISAL IN FOUR COUNTRIES OF THE EUROPEAN UNION

Summary

This meeting was devoted to regional, national and European public policies, which drive the agro-ecological and food transition, in four countries of the European Union. Sections IV and X have teamed up to organize it (G. Bazin, B. Hervieu and N. Vivier), aiming to shed light on the situation and prospects of these ongoing transitions.

The agro-ecological transition can be defined as a change of agricultural model to develop new production systems that must be sustainable for economy, society and environment. It is also necessary to meet the needs of a healthy and sustainable food in a context of changes in food consumption linked to an intense urbanization process, and to the rise of climate and health risks. This transition rests on the one hand on the commitment of the actors (the farmers and their organizations, R&D in particular ...) in the construction and the diffusion of the agroecology knowledge, and on the other hand on the territorialization, including the reconnection of agricultural production with the local food circuits.

A key issue to be solved is the design and development of new, more economical and more autonomous production systems, embedded in local food systems (training farmers, researching technical references and transferring experience, etc.). Farmers who move in that way take technical and economic risks; they have to be supported. How can the CAP help? What is the relevant geographical scale for implementing this aspect of the common European policy? The first or the second pillar of the CAP: who decides, who finances?

The four personalities, associate members of the Academy, who answered these questions are:

For Germany, Christian Lippert, Professor at the University of Hohenheim, specialist in the economics of natural resources.

For Spain, Eduardo Moyano Estrada, Professor at the Higher Council of Scientific Research in Cordoba, specialist in rural development policies.

For the Netherlands, Nicolas Van Opstal, Adviser for Agricultural Affairs of the Netherlands to the European Union.

PAC ET TRANSITION AGRO-ÉCOLOGIQUE ET ALIMENTAIRE
Séance du 20 février 2019

For Romania, Dacian Ciolos, European Commissioner for Agriculture and Rural Development (2010-2014), Prime Minister of Romania (2015-2016).

Gilles Bazin, member of the Academy and leader of "PAC" working group will conclude

In this fact sheet, some elements describing the agricultural situation of each country will first be recalled, before giving a comparative approach to the proposed measures promoting an agroecology transition for a reform of the CAP.

The interest of the populations for the agro-ecological transition is variable. It is generally low in Spain, a country of urban culture, where only professionals care. On the other hand, in the countries of northern Europe, Germany and the Netherlands, the pressure of opinion is very strong. Consumers no longer trust 'productivist' agriculture and demand an agro-ecological approach. Farmers should justify their subsidies by paying attention to biodiversity and the quality of the environment. The similar state of French opinion justifies the educational effort of the Paris International Agricultural Show in February 2019 to renew the farmers-consumers dialogue. Romanian small farmers make progress for the quality of their production and the respect for the environment; this allows a rapprochement between farmers and consumers.

Regional diversity is emphasized for all those countries: diversity of soils, climates and agrarian structures. According to Dacian Ciolos, this non adaptation to the diversity of situations is a major defect of the current CAP. In Spain and Germany, which have a decentralized federal structure, regional differences make internal discussions even more difficult. Professor Moyano Estrada fears the complexity of a negotiation process between the national Ministry of Agriculture and the agricultural offices of regional governments.

The assessment of the implementation of the greening measures of the CAP since 2014 is attempted, in particular by Professor Lippert. The greening measures of the CAP first pillar have had only modest effects, as also mentioned by the European Court of Auditors. In Germany, although the fallow share remains low, except in the north-east of the country, the area of fodder maize and catch crops increased. However the prohibition of ploughing meadows allowed an increase in their surface. The second pillar leads to mixed results by region. It is the richest Länder that give generous subsidies: Southern Länder devote more than 15% of these subsidies to these environmental measures. By comparison, no French region spends more than 10% of the EAFRD budget.

The Netherlands adopted a circular economy policy that reduces inputs and losses at all levels of the supply chain; improvement of soil quality and biodiversity are encouraged, as well as territoriality. Therefore new measures have to be forged to encourage farmers to take the path of agro-ecological transition, in addition to the previous measures of the first pillar. Dacian Ciolos argues with conviction that the CAP should be reconsidered, through a more integrated public policy, taking into account environment and climate, health, trade and regional development. It would then be an agricultural, food and rural policy.

Everyone agrees that each state should develop its national strategic plan, which should lead to more synergy between the two pillars of the CAP. While the idea of capping subsidies is often accepted, it encounters the opposition of German East Länder and the Farmers' Association (DBV)

The idea of paying farmers for their supply of 'public goods' is gaining ground. This notion is vague enough to be consensual; it takes up, more or less the notion of multifunctionality. Nico van Opstal pins his hope in the project of "eco-schemes". States should establish support for voluntary farmers who adopt practices that are beneficial for the climate and the environment, with a higher level of requirements than the current contractual measures of the second pillar. They will be used to offset the additional costs. But how to calculate those costs wonders Christian Lippert?

The CAP should provide farmers with remunerative prices; their production should be linked to consumer choice and not to subsidies.

Gilles Bazin, leader of the working group "CAP", concluded the session. He highlighted the limits of the current CAP when it addresses issues of agro-ecological and food transition. Then he wondered

about the possibilities of achieving in the near future a CAP that truly and firstly supports individual and collective initiatives for an agricultural and rural development respectful of the environment and providing a local quality food at reasonable prices, perhaps by proposing contracts such as the former CTE (territorial contract of exploitation). The support of the CAP to farmers who take such risks is essential. It is absolutely necessary today to restore the confidence of farmers, especially the younger ones who settle, so that they can engage without fear in the needed transitions, with tools adapted to the diversity of European productions and territories. And in his opinion it is what is missing today in the European project.