



TÉMOIGNAGE

Au-delà de la réforme en cours, une PAC centrée sur la qualité du lien entre territoires et méthodes de production agricole est possible

Alain Mangeol*

* Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux

Introduction

Depuis juin 2018, date à laquelle la Commission a dévoilé son premier projet de nouveau règlement pour la politique agricole commune (PAC), de nombreuses publications, plus ou moins prospectives, sont apparues sur le sujet. Deux rapports convergent partiellement, l'un du Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER, rapport n°18104 - *Evolution de l'élevage dans le Massif central, synthèse des analyses et études des conditions de sa pérennité* - Septembre 2019), l'autre de France Stratégie (*France Stratégie : Faire de la politique agricole commune un levier de la transition agroécologique* - Octobre 2019). Un ouvrage collectif paru en 2020 aux éditions QUAE, préfacé par le président directeur général de l'INRAE critique la PAC aussi bien dans ses objectifs que dans ses modalités (*Quelle politique agricole commune demain ?* ouvrage coordonné par Cécile Détang-Dessendre et Hervé Guyomard - éditions QUAE- 2020). Les propos qui suivent peuvent être rattachés à ce type de publications. Ils dérivent en particulier de l'expérience acquise à la lumière des travaux conduits en équipe au CGAAER par l'auteur de cet article, dans le cadre de la rédaction du rapport précité. Mais il ne s'agit plus ici de faire des recommandations. Sans remettre en cause les objectifs nationaux et communautaires de la PAC, il s'agit de délivrer ci-après quelques idées pour une réforme profonde des modalités de mise en œuvre de cette politique. La prise en compte des impacts de l'agriculture sur l'environnement pourrait être mieux intégrée à la politique agricole, ouvrant la voie à la simplification de l'aide tout en refondant sa légitimité.

Une réforme timide qui invite à plus d'ambition

La nouvelle réforme de la politique agricole commune (PAC) inclut un renforcement de la prise en compte de l'environnement. Le choix des modalités de l'aide publique, dont les effets doivent être évaluables, est partiellement reporté au niveau des États membres. Cependant, l'aide concrète versée aux agriculteurs demeurera basée sur les types d'interventions déjà mis en œuvre lors de la période qui s'achève : répartition de l'aide en deux « piliers », soutien de base à l'hectare, soutiens complémentaires conditionnels, plafonnement.

La méthode reconduite, qui engendre de plus une grande complexité à l'échelle de l'exploitation agricole, pour les exploitants comme pour les services publics concernés, semble avoir atteint ses limites. Il est possible et souhaitable d'imaginer autre chose dès à présent, non pas pour la PAC 2023, pour laquelle les choses sont pratiquement arrêtées, mais pour la période suivante.

La réflexion présentée ici repose sur un constat essentiel : après plus de 50 ans d'agriculture intensive pratiquée à grande échelle en France, il n'est pas surprenant d'observer des effets induits indésirables et généralisés sur le milieu naturel. Négligeables aux débuts de l'intensification, ils ne le sont plus désormais. Il est temps de tenir compte *systematiquement* de ces effets indésirables dans la conception des pratiques agricoles. Cette réflexion conduit à proposer l'établissement

d'une caractérisation fine et systématique des impacts environnementaux des systèmes de culture, d'élevage et de production, qui manque cruellement aujourd'hui. Sur cette base, pourrait être étudiée l'adoption dans tout le pays de « projets agricoles de territoire », lieux d'un consensus local sur les modalités d'une agriculture exercée par ailleurs dans le cadre des politiques publiques nationale et communautaire. Enfin, une rémunération pour services publics rendus pourrait se substituer, grâce à ces nouveaux outils, à l'ensemble des aides directes actuelles.

Apprécier les résultats de l'activité agricole à l'échelle des systèmes de culture et d'élevage

Les agronomes, et notamment les agronomes français, savent que les performances techniques, économiques, sociales et environnementales d'une exploitation agricole s'apprécient dans le temps et dans l'espace, à l'échelle du système de culture ou d'élevage, et non point ponctuellement, sous l'empire des aléas climatiques et des fluctuations économiques annuelles. Depuis les années 1970, ils ont étudié finement les relations climat-sol-plantes-techniques agricoles et ils ont travaillé à la maîtrise de ces relations à différentes échelles d'espace et de temps. Ils n'ignorent pas l'écologie. Ils savent la complexité des interactions entre les éléments précités et ils ont défini les concepts utiles pour les comprendre (*Agronomie et agriculture – Essai d'analyse des tâches de l'agronome* – Michel Sébillotte – Cahier de l'ORSTOM série biologie n°24 – 1974). C'est à l'échelle temporelle de quelques années qu'un système de culture influence le milieu. Ainsi, par exemple, l'institut technique agricole ARVALIS¹ étudie actuellement en station expérimentale une succession culturale sur 8-10 ans, en agriculture biologique. L'essai doit durer 30 ans. En matière de système d'élevage laitier, l'unité expérimentale de l'INRAE du Pin-au-Haras a étudié sur 10 ans de nouvelles manières de conduire le troupeau². On pourrait multiplier les exemples.

Les travaux de cette nature doivent pouvoir trouver leurs prolongements dans la caractérisation des systèmes de culture, d'élevage et de production pratiqués sur les territoires agricoles, tant du point de vue de leur impact environnemental (à tous égards) que du point de vue technique, économique et social. Des typologies de systèmes existent déjà. On peut citer à ce titre le système INOSYS mis en œuvre à l'échelle nationale, sous la houlette des Chambres d'agriculture, avec de multiples partenaires, développé à partir de 2009³. Cette remarquable typologie des systèmes d'exploitation dont les fondements méthodologiques peuvent être rattachés aux travaux de l'INRA-SAD des années 1990, présente cependant un manque important en rapport avec les enjeux actuels : les systèmes décrits ne le sont pas au regard de leur impact environnemental. Désormais, il y aurait lieu d'établir des typologies des systèmes de culture et des systèmes d'élevage caractérisant précisément chaque type par son impact environnemental, y compris, autant que possible, l'émission de gaz à effet de serre (GES), en sus de ses performances techniques, économiques et sociales. Le réseau des 3000 fermes DEPHY établit d'utiles références en matière de réduction des produits phytosanitaires, notamment. Un document d'orientation émis par le réseau Ecophyto-Dephy pour la période 2021-2025 recommande de développer l'approche « système » des exploitations agricoles.

Ainsi, chacune des exploitations agricoles devrait être rattachée à une catégorie d'une typologie, les informations fournies par ces typologies pouvant servir de base objective à des politiques publiques en matière d'agriculture, d'alimentation, d'aménagement du territoire et d'environnement.

¹<https://www.arvalis-infos.fr/performances-techniques-d-un-essai-bio-de-longue-duree-@/view-30469-arvarticle.html>

²http://fr.france-genetique-elevage.org/IMG/pdf/quelle_vache_pour_quel_systeme.pdf

³https://opera-connaissances.chambres-agriculture.fr/doc_num.php?explnum_id=151600

Élaborer un projet agricole de territoire

Les agronomes savent aussi que l'impact de l'agriculture ou de l'élevage sur le milieu naturel ne s'apprécie pas seulement à l'échelle de l'exploitation agricole, mais aussi à l'échelle d'un territoire, qui présente une unité géographique. L'azote minéral, les produits phytosanitaires, peuvent s'échapper sans permission hors des limites des parcelles. La faune sauvage qui visite les cultures emporte avec elle, certes parfois une part de la récolte, mais aussi des produits chimiques épandus qui ne lui étaient pas destinés. Même les bruits et les odeurs s'exportent au-delà des limites de l'entreprise. C'est que l'exploitation agricole s'inscrit dans un territoire qui n'est plus seulement peuplé d'agriculteurs ou de ruraux inamovibles et qui n'est même plus totalement exempt de grands prédateurs. Il devient urgent d'en tenir compte explicitement dans la conception des politiques publiques relatives à l'agriculture.

Dans le passé, diverses politiques d'aménagement du territoire rural ont été tentées. Mais la profession agricole ne s'y est pas toujours investi au niveau utile. Les parcs naturels régionaux, mis en place à partir de la fin des années 1960, n'ont pas souvent reçu l'assentiment des agriculteurs concernés. Leur participation actuelle aux activités des parcs est encore inégale, alors même que les parcs naturels régionaux sont souvent acteurs du programme d'initiative communautaire de liaison entre actions de développement de l'économie rurale (LEADER), qui existe depuis 1993 et qui est financé par le fonds européen pour l'agriculture et le développement rural (FEADER). L'intégration de l'exploitation agricole au cœur même du fonctionnement des parcs n'est pas faite. Et pourtant les parcs eux-mêmes savent ce qu'ils doivent à l'agriculture et ils ont fait régulièrement des propositions pour améliorer la PAC avec une approche plus sérieusement territoriale.

La politique des pays, initiée en 1975 par la DATAR, relancée dans les années 1990 (lois dites « Pasqua » en 1995 et « Voynet » en 1999), éteinte de fait en 2010 par la réforme des collectivités territoriales (lois du 16 décembre 2010 et du 7 août 2015), n'a guère associé l'agriculture. Dans le cadre des nouveaux « pôles d'équilibre territoriaux et ruraux », des territoires de projet sont définis et des contrats de ruralité signés (les « PETR », ont été institués par la loi de modernisation de l'action publique territoriale et de modernisation des métropoles du 27 janvier 2014). Toutefois, la place de l'agriculture dans la mise en œuvre de tous ces nouveaux outils ne saute pas aux yeux⁴. Les projets alimentaires territoriaux (PAT) institués par la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt (2014) sont conçus à partir d'un besoin alimentaire local ; ils n'ont pas vocation à concerner toute l'agriculture de leur périmètre. Pour trouver une approche territoriale exhaustive de l'agriculture, force est de remonter à la cartographie des régions agricoles et petites régions agricoles distinguées par l'INSEE dès 1946, cartographie à actualiser éventuellement pour les besoins d'une nouvelle approche territoriale systématique, telle que proposée ici.

Quelques approches territoriales spécifiquement agricoles ont été tentées en relation avec la PAC, mais elles sont restées partielles, souvent concentrées sur quelques thématiques, comme les contrats territoriaux d'exploitation (les « CTE », à la fin des années 1990) à caractère sans doute trop individuel (*Le contrat territorial d'exploitation : impasse ou laboratoire ?* François Léger. Inra – Marciac, 2002). Les nouvelles approches collectives encouragées par le ministère de l'agriculture que l'on peut rassembler sous le vocable « collectifs agro-écologiques⁵ » peuvent comporter une dimension territoriale, mais ces collectifs sont avant tout thématiques. Ils reçoivent un encouragement financier modeste.

N'est-il pas temps de relancer une approche territoriale des pratiques agricoles, des systèmes de culture et d'élevage, des systèmes de production, pour en mesurer l'impact à l'échelle pertinente, et plus largement pour réinstaller les projets à caractère agricole au centre des préoccupations d'aménagement rural des Régions, des autres collectivités territoriales concernées et de l'Etat ? Dans cette optique, le rapport du CGAER précité (voir la note n°2) lance l'idée d'un « projet agricole

⁴<https://anpp.fr/content/uploads/2019/10/Panorama-des-pays-2019.pdf>

⁵<https://collectifs-agroecologie.fr/>

de territoire ».

Ce « projet agricole de territoire » pourrait reposer sur les principes qui suivent :

- Choisir un territoire présentant une certaine identité tant en ce qui concerne les aspects purement techniques relatifs à la production agricole que les caractéristiques économiques et culturelles. A cet égard, l'ancien maillage des petites régions agricoles pourrait être confronté aux anciens pays, aux nouveaux PETER, aux parcs naturels régionaux et aux territoires LEADER. Le territoire du projet agricole, doté d'une gouvernance spécifique, pourrait sans doute, dans bien des cas, coïncider avec celui du PETER, déjà structuré par les lois et décrets.
- Faire un inventaire sur ce territoire des types de système de culture et d'élevage présents, avec caractérisation de leur efficacité technique, économique et de leur impact environnemental.
- Rattacher chaque exploitation agricole du territoire à l'un des types.
- Concevoir un projet d'évolution de ces systèmes de culture et d'élevage, pouvant présenter des objectifs relatifs à l'impact environnemental, mais aussi relatifs à des questions socio-économiques, comme l'alimentation en circuit court, l'équipement collectif en vue de la commercialisation des produits, y compris pour l'exportation, la qualité des produits agricoles et des produits alimentaires transformés sur le territoire, etc.
- Inscrire chaque projet agricole de chaque territoire dans un projet agricole d'ensemble, aux échelles départementales, régionales et nationales, le cas échéant communautaire, au cas où la Communauté européenne développerait une stratégie agricole européenne allant au-delà d'une politique de libre-échange.
- Associer à cette conception, non seulement les agriculteurs et les professions en relation avec l'agriculture, mais bien plus largement des représentants de l'ensemble des utilisateurs de l'espace rural, et les collectivités territoriales concernées, à la manière d'un conseil de développement d'un pays ou d'un PETER.
- Prévoir une révision périodique du projet agricole de territoire, avec un pas de temps de 5 ans minimum ; une durée de 12 à 15 ans, comme pour les Parcs naturels régionaux serait peut-être un maximum.

Dans cette conception, le « projet agricole de territoire » ne prône pas l'autarcie. Il ne s'oppose pas aux échanges, au contraire, il les autorise. S'il doit pouvoir répondre aux projets alimentaires territoriaux qui le concernent, par exemple, il n'est pas au service exclusif du territoire, il contribue à la souveraineté alimentaire nationale, et aux exportations. Il ne s'agit pas d'imposer aux agriculteurs du territoire une politique purement locale définie par d'autres acteurs locaux. Il s'agit de trouver un consensus sur l'intégration de l'agriculture nationale en tout point du territoire.

Rémunérer chaque agriculteur pour sa contribution au projet agricole de territoire

Dans le cadre des objectifs de la politique agricole nationale, tels qu'ils figurent à l'article n°1 de la partie législative du Code rural, sans renier non plus les objectifs affichés actuellement par Bruxelles pour la PAC 2023, c'est sur les bases esquissées ci-dessus que pourrait être imaginée une forme nouvelle de soutien aux agriculteurs, se substituant aux dispositions pratiques de la PAC actuelle.

Il faudrait considérer pour cela que l'activité agricole qui s'inscrit dans un projet agricole de territoire devient de fait une activité d'utilité publique. La simple présence de l'exploitation agricole rend service, au regard du retour à la friche et à la forêt inexploitée, ou bien au contraire au regard d'une exploitation de type minier qui pourrait s'installer en l'absence de politique publique. Elle rend service, plus généralement, au regard de l'ensemble des nombreux objectifs des politiques publiques précitées qui la soutienne.

Dès lors, le système de production d'une exploitation agricole pourrait être explicitement financé par deux sources : la rémunération tirée de la vente des produits d'une part, la rémunération tirée des services publics rendus, d'autre part. Par extension de l'expression bien connue, on peut pratiquement parler ici d'une sorte de contrat de partenariat public-privé, dans lequel la puissance publique échange la mise en œuvre d'un système de production contre une rémunération.

Ainsi, il s'agirait d'abandonner, non pas les objectifs affichés, mais l'ensemble du dispositif actuel d'attribution des aides de la PAC. La rémunération pour services publics rendus, financement à part entière des entreprises agricoles, calculée pour cinq ans, par exemple, et versée annuellement par cinquième sous la forme d'une subvention unique globale, serait, sans équivoque, strictement conditionnée à la mise en œuvre d'un système de production inscrit dans un projet agricole de territoire. Le montant en serait apprécié par type de système de production, de système de culture ou d'élevage, tels qu'ils figurent au projet agricole de territoire. Une ébauche d'un tel dispositif est donnée dans le rapport précité du CGAAER.

Conclusion

Le soutien financier accordé aux agriculteurs au titre de la PAC a été, tant bien que mal, adapté au fil des décennies sous la pression des événements. A partir des années 2000, cette adaptation a surtout pris la forme d'une « éco-conditionnalité » de circonstance, faite d'accumulation de contraintes ponctuelles, qui ne pouvaient de toute façon aller trop loin sans remettre en cause le soutien d'ensemble. Les discussions à venir sur les modalités pratiques des « éco-régimes », encore appelés « eco-schemes », et leurs conséquences financières promettent une belle complexité.

Sans revenir nécessairement sur les objectifs des politiques agricoles nationale et communautaire, on peut envisager la refonte complète de l'outil de soutien à l'agriculture, pour le rendre plus compatible avec la réalité des phénomènes biologiques, économiques et sociaux qui sont l'objet de l'agriculture et qui en constituent aussi le contexte.

Raisonner les impacts environnementaux, économiques et sociaux de l'agriculture avec le pas de temps de la mise en œuvre d'un système de culture ou d'élevage est souhaitable. Raisonner la maîtrise de ces impacts à l'échelle d'un territoire, lieu d'une synthèse des possibles est nécessaire.

Apparaît alors comme envisageable, pour chaque agriculteur ou éleveur, une rémunération globale pour services publics rendus, attribuée pour une période pluriannuelle, réévaluée périodiquement. Elle serait de nature à conforter la profession, tout en légitimant aux yeux du grand public les importants efforts financiers consentis par l'Europe et la France pour son agriculture. La période qui s'ouvre avec la PAC 2023, pour laquelle l'enveloppe globale des aides semble à peu près conservée, tout en laissant aux États membres le soin d'en imaginer la mise en œuvre, pourrait constituer une opportunité pour pousser, parallèlement la réflexion dans le sens proposé ici, et permettre des expérimentations en vraie grandeur, tant pour ce qui concerne les agronomes, en terme de méthodes et de moyens à mobiliser, que pour ce qui concerne les décideurs des politiques publiques, qui doivent envisager les réformes de structure correspondantes du dispositif public de conseil et d'appui technique aux agriculteurs.



Les articles sont publiés sous la licence Creative Commons 2.0. La citation ou la reproduction de tout article doit mentionner son titre, le nom de tous les auteurs, la mention de sa publication dans la revue AE&S et de son URL, ainsi que la date de publication.