

# Vers de nouvelles politiques pour l'alimentation et l'agriculture

## Introduction

L'agriculture et l'alimentation sont au cœur d'enjeux majeurs dans les domaines de la santé publique, de l'environnement et du climat, ainsi que dans le cadre de considérations éthiques, culturelles ou religieuses. Derrière une forme de banalisation de l'alimentation dans nos sociétés développées (des produits peu chers accessibles facilement), nos concitoyens sont de plus en plus nombreux à être attentifs aux aliments qu'ils consomment.

Les scandales alimentaires sont fortement médiatisés, car l'aliment n'est pas un bien de consommation comme les autres. Claude Fischler, sociologue de l'alimentation, nous le rappelle avec cette belle formule : « *Je suis ce que je mange* », et son corollaire : « *Si je ne sais plus ce que je mange, je ne sais plus qui je suis* ».

Les systèmes agricoles sur lesquels nous nous appuyons pour produire notre alimentation ont également des conséquences sur le plan de l'aménagement du territoire et peuvent avoir, au-delà de nos frontières, des impacts géopolitiques majeurs.

Comme dans d'autres secteurs d'activité économique, le modèle de développement mis en place après la seconde guerre mondiale a atteint ses limites : course à la productivité par l'utilisation massive d'intrants chimiques ou issus des énergies fossiles, non prise en compte des externalités négatives sur le plan de la santé, de l'environnement et de l'emploi.

Il y a 10 000 ans, la révolution néolithique a profondément transformé la vie des populations humaines et permis ensuite le développement de nos sociétés. Aujourd'hui, il apparaît clairement que notre capacité à organiser la transition vers de nouveaux modèles agricoles et alimentaires est une nécessité pour permettre à 10 milliards d'êtres humains, dans quelques décennies, de vivre en harmonie sur notre planète.

Nous devons proposer un nouveau projet pour l'agriculture et l'alimentation, afin d'accompagner la transition vers un modèle respectueux de la santé, de l'environnement, du travail des agriculteurs ainsi que des attentes de nos concitoyens. Les principes de l'agro-écologie sont à même de répondre à ces défis du 21<sup>ème</sup> siècle. Il s'agit de mobiliser de nombreuses politiques (agriculture, alimentation, santé, environnement, protection des consommateurs, aménagement du territoire, décentralisation). Au-delà de l'approfondissement des orientations mises en place avec la loi d'Avenir agricole de 2014, nous devons participer à une refondation de la politique agricole commune (PAC). Celle-ci est au premier rang des politiques publiques qui doivent évoluer en profondeur, afin de se transformer en politique agricole et alimentaire commune (PAAC).

## Le constat

Après la seconde guerre mondiale, les pénuries alimentaires et les cartes de rationnement ont conduit les responsables politiques et agricoles à créer les conditions de la « Révolution verte », à l'origine d'un formidable essor de la production agricole. En assurant le développement d'une agriculture productrice et exportatrice, l'objectif affiché de la France était de « nourrir la planète ».

Le monde a beaucoup changé. L'objectif de « nourrir la planète » fait aujourd'hui sourire, tant il semble évident qu'il est largement préférable que les populations des différentes régions du monde soient nourries par les agriculteurs de chaque pays.

Si les conséquences positives d'une agriculture fortement consommatrice d'intrants (pesticides, engrais, produits pétroliers...) ont été rapidement visibles (augmentation spectaculaire des rendements, baisse importante des prix agricoles), il a fallu beaucoup plus de temps pour que les conséquences négatives apparaissent clairement aux yeux du plus grand nombre. L'évolution de l'industrie agroalimentaire vers la production d'aliments ultra-transformés, et utilisant des méthodes de « cracking » de matières premières agricoles, est également une source d'inquiétudes pour ses conséquences sur la santé.

Nous constatons que le modèle de production dominant ne permet plus aujourd'hui de répondre aux différents enjeux :

- De santé publique : augmentation des maladies métaboliques (diabète, obésité, cancers, maladies dégénératives...), qui représentent un coût de plus en plus élevé et un facteur d'inégalités, les populations les plus fragiles économiquement étant les plus touchées ;
- De niveau de vie de certains agriculteurs, de plus en plus nombreux à ne pas vivre correctement de leur activité ;
- Sociétaux : les citoyens et les consommateurs ont le sentiment que leurs attentes en matière de mode de production (absence de pesticides et d'OGM, bien-être animal, circuits courts...) ne sont pas prises en compte ;
- De sécurité et de transparence : la pression sur les prix et l'internationalisation des filières alimentaires conduisent des opérateurs peu scrupuleux à développer des pratiques frauduleuses à grande échelle, à l'origine des scandales récents (viande de cheval, œufs contaminés), nuisant tant à l'économie des filières qu'à la confiance des consommateurs ;
- Environnementaux et climatiques : pollution des eaux et des sols, appauvrissement des sols, diminution de la biodiversité, destruction des structures paysagères et renforcement des aléas climatiques locaux, contribution au réchauffement climatique planétaire (GES...) ;
- D'économie territoriale : des exploitations agricoles de plus en plus grandes associées à la perte massive d'emplois agricoles ne permettent plus le maintien d'une activité économique et sociale de qualité en milieu rural, accentuant ainsi les déséquilibres territoriaux ;
- De souveraineté nationale, avec la perte de contrôle sur les terres agricoles, de plus en plus « financiarisées » et accaparées par des firmes, dont l'objectif est le contrôle du foncier et la course vers le gigantisme ;

- Géopolitiques : en France comme à l'étranger, les monocultures d'exportation fragilisent les agricultures locales et contribuent à l'appauvrissement des pays les moins développés ainsi qu'à la précarité économique des populations locales et à l'augmentation des phénomènes migratoires.

Les Etats généraux de l'alimentation, organisés par le Gouvernement en fin d'année 2017, ont eu pour objectifs de permettre aux agriculteurs de vivre dignement de leur travail et d'accompagner la transformation des modèles de production afin de privilégier une alimentation saine, sûre et durable. Malgré des travaux de grande qualité conduits par des camarades dans les domaines de la transition écologique et solidaire de l'agriculture ou de la lutte contre le gaspillage alimentaire, nous ne savons pas, à ce stade, si ces propositions seront mises en œuvre par le gouvernement.

## **Le projet**

Relever l'ensemble de ces défis, c'est repenser en même temps l'agriculture et le contenu de nos assiettes. Une réponse globale est nécessaire. Elle implique le développement de pratiques agro-écologiques, accompagné par une relocalisation des moyens de production, la mise en place de nouvelles relations entre producteurs, transformateurs, distributeurs et consommateurs, ainsi qu'un rôle accru des collectivités locales.

Cette nouvelle « Révolution verte » nécessitera une longue période de transition et devra être accompagnée par la transformation de nombreuses politiques publiques, en particulier de la PAC.

### **Les principes sur lesquels doit s'appuyer un nouveau modèle de développement pour l'alimentation et l'agriculture sont les suivants :**

- Renforcer à tous les niveaux (éducation dès l'enfance, étiquetage nutritionnel obligatoire, campagnes de communication) l'information sur les liens entre alimentation et santé, ainsi que sur les liens entre les différents modèles de production agricole et les enjeux environnementaux et climatiques ;
- Favoriser les productions agricoles répondant aux besoins d'une alimentation équilibrée favorable à la santé ;
- Favoriser les systèmes de production respectueux du bien-être animal et assurer une traçabilité en vue de l'information du consommateur ;
- Développer les initiatives visant à rapprocher les citoyens-consommateurs des filières locales de production (agriculture périurbaine, vente directe, circuits courts et de proximité...). Une nouvelle étape de décentralisation vers les régions et les villes permettrait d'accélérer la mise en place de ces politiques rapprochant villes et campagnes ;
- Rémunérer les services écosystémiques et sociaux rendus par les agricultures engagées dans des systèmes de production réellement durables (agriculture biologique, agroécologie, agroforesterie, permaculture) ;
- Renforcer les financements et moyens publics pour une recherche indépendante et favoriser son lien avec les pratiques innovantes d'agriculteurs sur le terrain ;
- Inciter le secteur agroalimentaire à mieux intégrer les recommandations nutritionnelles et ouvrir un débat sur les conséquences pour la santé du développement du « cracking » (fractionnement des matières premières agricoles) et des produits ultra-transformés ;
- Renforcer le contrôle public sur l'utilisation des terres agricoles, afin d'éviter les concentrations abusives au profit d'une agriculture de firme et de favoriser l'installation de nouveaux agriculteurs, en soutenant les dispositifs innovants et les réseaux d'aide à l'installation ;
- Renforcer la pluralité syndicale à tous les niveaux et installer des conférences territoriales de l'agriculture et de la forêt, ouvertes à l'ensemble des acteurs de la société civile ;
- Renforcer les moyens et décloisonner les administrations en charge de la surveillance et du contrôle de la chaîne alimentaire afin de favoriser une approche globale et intégrée des enjeux dans les domaines de l'alimentation et de l'agriculture, tout en veillant au maintien du maillage territorial des différents acteurs (laboratoires d'analyses, vétérinaires sanitaires...).

## **Une nouvelle Politique Agricole et Alimentaire Commune (PAAC)**

*« Quand une politique a réussi c'est qu'elle a changé le Monde  
et puisque le Monde a changé, alors il faut changer de politique. »*

Edgard Pisani

La mise en place de nouveaux modèles de production dans les domaines agricole et alimentaire nécessite le développement de nombreuses politiques publiques. Ce document présente l'orientation d'une nouvelle Politique Agricole et Alimentaire Commune (PAAC), dont la priorité politique doit être le maintien de son budget.

Si la PAC mise en place dans les années 60 a permis d'atteindre certains des objectifs ambitieux qui lui ont été fixés au moment de sa création (notamment d'assurer l'indépendance et la sécurité alimentaire de l'Europe, à un prix abordable pour les consommateurs), elle se trouve aujourd'hui en situation d'échec sur d'autres points pour :

- Permettre aux actifs agricoles de vivre dignement de leur activité en rémunérant le travail à sa juste valeur ;
- Réguler les marchés internationaux de produits agricoles et alimentaires ainsi que du foncier agricole ;
- Répondre aux attentes des citoyens-consommateurs (bien-être animal, OGM...) ;
- Répondre aux enjeux climatiques et préserver les ressources naturelles ;
- Assurer la souveraineté alimentaire de l'Europe.

Les résultats des réformes de la PAC mises en place au cours des 20 dernières années (second pilier, découplage et conditionnalité des aides, développement rural, verdissement des aides directes) sont globalement décevants. En effet, si ces évolutions ont permis un rééquilibrage des aides entre filières et territoires, elles ont été insuffisantes pour renverser les tendances lourdes de baisse de la valeur ajoutée captée par les agriculteurs et de dégradation de la santé et de l'environnement.

Il apparaît que les forces dominantes de l'agriculture et de l'agro-industrie ont su faire preuve d'opportunisme en s'appropriant ces réformes pour mieux les détourner de leurs objectifs initiaux.

Rappelons que les aides sont liées aux surfaces et non à l'acte de production, avec pour conséquence le fait que 10% des plus gros agriculteurs perçoivent 60% des aides de la PAC, qui représente actuellement près de 40% du budget de l'Union Européenne. Cette répartition très inégale et créatrice de rentes génère des obstacles au développement de formes d'agriculture plus respectueuses de la santé et de l'environnement.

Dans la perspective de la préparation du budget européen pour la période 2021-2027, il semble indispensable que le financement d'une nouvelle PAAC s'appuie sur une approche globale permettant le développement de formes d'agriculture associant les enjeux de soutien des revenus et d'organisation des marchés aux attentes des citoyens-consommateurs et aux défis environnementaux et climatiques.

**Quelques pistes et propositions pouvant fonder une nouvelle PAAC :**

- Mettre en place un étiquetage des aliments au niveau européen, prenant en compte la dimension nutritionnelle et favorisant les aliments peu transformés, afin de limiter le développement du « cracking » et des produits ultra-transformés ;
- Soutenir et dynamiser les projets alimentaires territoriaux : à leur échelle, les territoires peuvent jouer un rôle décisif dans le choix d'aliments locaux pour leurs marchés de restauration collective et dans l'organisation d'une offre locale de produits agricoles de qualité ;
- Favoriser l'emploi et l'installation en agriculture dans des fermes plutôt que des fermes avec des dispositions foncières, statutaires, fiscales ainsi que d'accompagnement en conseil et formation ;
- Rechercher de nouveaux indicateurs (stockage de carbone, bas niveau d'intrants chimiques) permettant de mesurer la progression de l'agroécologie afin de valoriser les produits issus de ces fermes, à l'image de l'agriculture bio ;
- Orienter les aides vers les formes d'agriculture répondant aux principes de l'agroécologie, afin de supprimer progressivement les aides accordées aux systèmes de production induisant de fortes externalités négatives, et augmenter le financement de l'agriculture biologique ;
- Renforcer le système des aides couplées afin de favoriser les productions déficitaires essentielles à l'équilibre économique et environnemental européen (ex. protéines végétales pour l'alimentation humaine et animale) ;
- Renforcer le second plier de la PAAC afin d'augmenter le financement des politiques en faveur des ruralités ;
- Faire évoluer les règles de fixation du montant des aides (plafond par actif, plancher pour les productions actuellement exclues telles que le maraîchage, renforcement de la dégressivité pour les exploitations de type « firme ») ;
- Réaffirmer la préférence communautaire afin de limiter les perturbations des marchés internationaux, dans le cadre de la reconnaissance d'une exception agricole de nature à favoriser les agricultures locales sur l'ensemble de la planète ;
- Remettre en cause le monopole de l'agro-industrie dans le domaine des semences et des variétés végétales et permettre l'entrée sur le marché de petits opérateurs.

*« Le Monde aura besoin de toutes les agricultures du monde pour nourrir le monde. »*

Edgard Pisani

**Premiers signataires :** Germinal Peiro, Co-Pt de la CNAR, SN Agriculture, Dominique Potier, Co-Pt de la CNAR, SN Ruralités, Benoit Assémat, Anne de Hautecloque, Dominique Michenot, Jean Reparet

**Signataires :** Eric Andrieu, Député européen, Jean-Louis Belliard, Véronique Bonne, François Cassany, Marie Castagné, Jean-François Castell, Pierre Cheret, François Colson, Philippe Costa, Roland Daverdon, Jean-Yves Geffroy, Alain Giniès, Erik Grandemange, Laurence Harribey, Sénatrice de la Gironde, Patrice Joly, Sénateur de la Nièvre, Philippe Kuntz, Vincent Labarthe, Monique Le Clézio, Jean-Louis Nogues, Gérard Poisson, Jean-Claude Tissot, Sénateur de la Loire