

Synthèse Colloque 2019

Les politiques agricoles et de développement rural peuvent-elles contribuer à renforcer l'attractivité des territoires ?

Les politiques agricoles et de développement rural peuvent-elles contribuer à renforcer l'attractivité des territoires ? Ce n'était pas totalement la question posée au départ de ce colloque, mais elle s'est progressivement imposée, délaissant ce que l'on a pu appeler le « agribashing » au profit d'une vision positive de l'agriculture. Il faut parvenir à reconstruire un lien de confiance entre les agriculteurs et la société civile, reconstruire également une politique agricole européenne, fondée sur les valeurs défendues par le monde agricole et non pas uniquement sur des mécanismes économiques, fiscaux et budgétaires. Alors que la politique agricole commune repose actuellement sur deux piliers (soutien du marché, des prix et des revenus agricoles, et développement rural), certains ont évoqué la nécessité de créer un troisième pilier, qui serait de nature climatique, prenant ainsi en compte le changement du climat, mais beaucoup de choses sont déjà faites dans l'écoconditionnalité ; un quatrième pilier a aussi été évoqué, focalisé sur l'alimentation et l'aide alimentaire....

Au-delà de cette approche, qui peut être discutée, se pose la question de la simplification des mécanismes de la PAC, trop complexes et finalement parfois peu cohérents au regard des enjeux auxquels est confronté le monde agricole. Les débats ont aussi insisté sur le fait qu'il était impossible d'opposer monde urbain et monde rural ; la Lituanie a ainsi mis en évidence l'impasse dans laquelle ce pays s'est engagé en tentant une telle scission... L'agriculture a pour premier objectif, ne l'oublions pas, de nourrir la population, toute la question est désormais de savoir comment ! 80% de la population vit dans un territoire rural. Plus donc que le modèle agricole, c'est le modèle économique lui-même qui est interrogé pour déterminer les mécanismes permettant au monde rural de vivre, à côté des métropoles.

La reconstruction éventuelle des politiques agricoles suppose de prioriser de objectifs ou des défis, voire des urgences, ce qui n'est pas toujours aisé à effectuer (I) ; il apparaît cependant que les politiques publiques agricoles prennent essentiellement appui sur les territoires, pour contribuer à les valoriser et à renforcer leur attractivité (II).

I- Une priorisation des politiques publiques agricoles interrogée

La politique agricole a été et est toujours assez vivement critiquée ; sa remise en question est sans doute nécessaire (un député affirmait ce matin que la nouvelle politique agricole commune devait être radicalement différente), compte tenu des évolutions sociales, économiques, climatiques... (A). Mais alors que l'on éprouvait des difficultés à prioriser tel ou tel objectif au détriment d'autres, il apparaît désormais que l'amélioration de la qualité de vie est considérée comme étant essentielle (B).

A- Une remise en question de la Politique agricole commune

Cette remise en question est logique puisque le changement de contexte est patent (1) ; une évolution de la PAC est donc indispensable, mais se pose la question de l'étendue de la réforme ou de la

reconstruction à mener (2).

1- Un changement évident de contexte

La PAC n'a guère évolué depuis les origines et les traités institutifs. Ainsi a-t-on pu souligner que les objectifs n'avaient guère varié entre les Traités de Rome et de Lisbonne ; il s'agit d'assurer un niveau de vie équitable aux agriculteurs et de permettre la sécurité de l'approvisionnement. En revanche, si l'on note que le budget de la politique agricole commune représente 27 ou 28% du budget global de l'Union européenne, le constat est que l'agriculture et les ressources naturelles et environnementales ne s'affichent qu'en troisième priorité de l'Union pour les années 2021-2027.

Si les objectifs apparaissent sensiblement équivalents, le changement de perspectives est pourtant évident. La souveraineté alimentaire, grand défi des années 1950-1960, est atteinte en Europe, l'auto-suffisance alimentaire n'est guère discutée. Cette recherche de l'autonomie alimentaire est un enjeu fondamental des relations internationales encore aujourd'hui, au même titre que l'autonomie énergétique. L'Europe n'est pas dans une situation délicate sur ce point-là. La libre circulation des marchandises, largement encouragée par le Traité de Rome, est réalisée, et les restrictions qui existent actuellement sont davantage liées à des guerres commerciales qu'à des questions de pénurie. C'est sans aucun doute la montée en puissance des préoccupations environnementales, de bien-être de l'individu mais aussi de bien-être animal, de souci de la qualité des produits, de volonté de ménager la ressource en eau qui est la plus significative dans les dix années qui viennent de s'écouler. Ce sont ces éléments qui imposent pratiquement une évolution significative de la politique agricole commune.

2- Une évolution nécessaire de la PAC

Les propositions qui se sont fait jour pour faire évoluer la politique agricole commune ne sont pas nécessairement adaptées ou adéquates au regard des nouveaux enjeux. Ainsi une renationalisation de la PAC a-t-elle été proposée, mais une telle évolution comporte des risques importants de concurrence intra-communautaire, en particulier dans les domaines de l'élevage et de la viande bovine ; la régionalisation de la PAC pourrait aussi entraîner des distorsions de concurrence entre Etats mais aussi entre régions. Un accord semble cependant se dessiner sur la nécessité d'une harmonisation des politiques agricoles et d'une convergence en Europe et en Région.

La dimension territoriale et écologique apparaît de plus en plus déterminante ; la prise en compte du territoire est indispensable dans la nouvelle politique agricole commune même si elle figure déjà dans le deuxième pilier ; des mécanismes doivent en effet être mis en place pour permettre des effets de levier. Cette évolution ne se situe alors pas dans la logique d'une politique de cohésion mais davantage dans la logique d'une politique de compensation des problèmes engendrés par le premier pilier. La diversité des territoires doit être prise en compte, non seulement pour la politique agricole, mais aussi plus globalement pour les politiques publiques, en particulier pour l'implantation des différents services publics pour permettre de conserver les populations sur ces territoires. Il est utile de conjuguer territorialisation et solidarité...

L'évolution de la PAC doit désormais se fonder sur les nouvelles demandes et les nouvelles priorités de la société, en particulier en matière de qualité.

B- Une priorité à l'amélioration de la qualité de vie

Cette recherche d'une meilleure qualité de vie vaut tant pour les agriculteurs (1) que pour les

consommateurs (2).

1-L'amélioration de la qualité de vie des agriculteurs

Très légitimement, les agriculteurs demandent à pouvoir vivre de leur travail et donc disposer d'un revenu décent qui en résulterait. Ils souhaitent surtout pouvoir disposer d'une certaine prévisibilité des décisions qui risquent d'avoir une influence sur leur situation et leurs modes de production. Ainsi est-il nécessaire que les pouvoirs publics acceptent d'inclure les politiques publiques agricoles dans un temps ou un cycle long ; les évolutions menées par le monde rural actuellement en matière d'énergies renouvelables ne peuvent pas donner des résultats immédiats. Pour assurer une certaine prévisibilité, il est indispensable que les agriculteurs soient inclus dans la boucle des décisions, qu'ils puissent faire valoir leurs points de vue sur les conséquences de telle ou telle décision ; un processus de consultation au sein des mécanismes décisionnels devrait pouvoir être développé utilement. De même, les mécanismes d'aides mis en place ne sont pas pérennes, les agriculteurs doivent s'adapter à des critères qui peuvent varier, de manière plus ou moins importante. Mais les agriculteurs doivent aussi être attentifs aux nouvelles demandes des consommateurs.

2-L'amélioration de la qualité de vie des consommateurs

Il est peu de dire que les comportements alimentaires ont changé... L'on vit sans doute actuellement une véritable révolution en termes de consommation alimentaire. Ainsi les consommateurs recherchent-ils avant tout des produits bio, de manière plus générale tout ce qui peut apparaître comme des produits sains ; ils privilégient également les circuits courts, pour limiter l'empreinte carbone de ce qu'ils achètent ; ils sont soucieux du bien-être animal et cherchent à éviter de consommer des produits qui seraient acquis au prix d'une souffrance animale déraisonnable ; ils souhaitent la transparence la plus totale possible des données de production, pour arriver à une traçabilité parfaite... Cette nouvelle demande doit donc rencontrer une nouvelle offre, seule sans doute susceptible de restaurer la confiance entre le monde agricole et les consommateurs.

Ces évolutions majeures peuvent-elles se réaliser dans le système concurrentiel que l'on connaît actuellement ? Est-il envisageable d'instaurer des dérogations aux règles de la concurrence pour favoriser cette révolution du monde agricole, alors même que le régime des aides et des subventions est conséquent ? Ce sont ces éléments qu'il est nécessaire de discuter pour construire une nouvelle politique agricole européenne et commune, qui doit aussi prendre en compte la dimension territoriale, ce qu'a commencé à faire le deuxième pilier.

II-Une territorialisation des politiques publiques agricoles revendiquée

Les politiques agricoles sont appliquées sur des territoires, divers, au sein de l'Union européenne. C'est dire que la reconstruction des politiques agricoles ne peut être effective que si est pris en compte tout l'écosystème territorial ; c'est donc bien à une coconstruction de ces politiques qu'il faut parvenir (A). Un autre facteur est tout aussi déterminant : la formation est un outil indispensable pour penser autrement le monde agricole et les politiques publiques qui l'accompagnent (B). On notera que la question se pose d'une clause d'intégration de la préoccupation territoriale dans toutes les politiques de l'Union européenne et pas seulement les politiques agricoles.

A-La nécessité d'une coconstruction territoriale

L'engagement des agriculteurs est très divers selon les régions et les Etats ; il existe cependant et est indispensable pour réaliser les transitions (1). Les collectivités territoriales et les intercommunalités assurent, pour leur part, un rôle facilitateur dans la construction de politiques agricoles globales (2).

1-Un niveau d'engagement des agriculteurs variable

Ce niveau d'engagement dans les transitions existe mais est variable selon les régions et les Etats. Cet engagement dans la transition agro-écologique est cependant totalement fondamental pour des évolutions réelles. Se développe actuellement tout un réseau d'exploitations, pas seulement agricoles, d'échanges entre structures... Le monde agricole prête désormais attention aux emplois induits par ces évolutions, qui lui permettent de repenser le métier de manière plus globale. La difficulté est que les agriculteurs sont soumis à des exigences très contradictoires : faire mieux avec moins d'aides, développer l'agriculture biologique mais en consommant le moins d'eau possible car il s'agit d'une denrée d'autant plus rare que le climat se réchauffe... Les collectivités publiques doivent donc faciliter l'évolution des politiques agricoles.

2-Un rôle facilitateur des collectivités territoriales

Les collectivités et intercommunalités souhaitent se fonder sur une gouvernance adaptée au territoire, sur une économie solidaire locale, qui permettrait, sur ce territoire, une limitation de la concurrence. Une vraie solidarité s'exprime entre agriculteurs et EPCI, avec une gouvernance multi-niveaux ; la prise de conscience s'impose que la politique agricole doit être mieux articulée avec les autres politiques publiques, par exemple celle de l'énergie, mais pas seulement. C'est la recherche d'une cohérence globale des politiques publiques qui est importante, la politique agricole devant naturellement trouver sa place dans cette construction générale.

C'est ainsi que la préservation du foncier constitue l'un des éléments fondamentaux d'une politique agricole, son absence ayant été clairement soulignée pour certains pays de l'Est de l'Europe. Il est nécessaire de préserver le foncier agricole, d'en réguler le prix pour assurer ainsi le renouvellement des générations d'agriculteurs. Le maintien des agriculteurs dans les territoires ruraux est vital, et il est donc indispensable de mettre en place de véritables politiques territoriales ; il faut réfléchir à des mécanismes de relocalisation, à la manière dont l'usage des pesticides peut être régulé, mais sans opposer le monde agricole au monde citadin ou urbain. Une ignorance mutuelle serait néfaste au regard des enjeux biologiques, écologiques et climatiques. Enfin, le défi de la proximité doit être relevé, pour faire rencontrer les deux mondes.

Les différents mondes doivent se connaître et, pour ce faire, le rôle de l'éducation est fondamental.

B-Le rôle fondamental de la formation

Les citoyens ont besoin d'être éduqués pour mieux connaître le monde agricole et les politiques publiques en la matière (1) ; mais les jeunes doivent également se former pour perpétuer l'agriculture et surtout la faire évoluer en fonction des défis des prochaines années (2).

1-L'éducation des citoyens

Les citoyens doivent être éduqués à la qualité des produits, à leur goût, la circulation des connaissances est fondamentale ; ils doivent être amenés à comprendre le sens de l'achat responsable, à être sensibles à l'étiquetage des produits avec la mise en place des bonus/malus sur les produits dont

l’empreinte carbone est importante, à apprécier les produits de saison sur le territoire et non les produits exotiques venant de pays lointains... En ce sens, la semaine du goût à l’école est un moyen de donner aux jeunes enfants le goût et la connaissance des produits frais, de qualité, cultivés près de chez eux. C’est une éducation au goût mais aussi à une certaine forme de consommation plus écologique.

Mais les jeunes agriculteurs doivent aussi se former.

2-La formation des jeunes

L’éducation et la formation des jeunes sont indispensables pour perpétuer l’agriculture, car le maintien de l’implantation des autres services publics en découle. Le Danemark a ainsi mis en évidence l’importance des lycées professionnels, qui sont chargés de former les jeunes à l’agriculture pour qu’ils disposent des outils nécessaires pour s’adapter aux changements : il s’agit de leur donner les moyens de développer la qualité avec les produits bio, d’améliorer la performance environnementale, de diminuer l’impact de leur activité sur l’environnement. La formation est bien nécessaire. Cette formation peut aussi conduire à une prise de conscience des agriculteurs de diversifier leurs activités et de permettre également le maintien des services publics sur les territoires ou l’implantation de nouveaux services.

La formation est aussi d’autant plus nécessaire que l’agriculteur devient un acteur multiple, qui doit développer des compétences très diverses dans des domaines différents. La formation initiale est donc variée, mais la formation continue l’est tout autant : l’agriculteur doit se préoccuper d’énergie puisqu’il peut en produire avec la méthanisation, il doit connaître les domaines techniques et technologiques avec les innovations dans les exploitations, il est amené à se servir de drones pour surveiller des élevages ou prévenir des incendies, il doit analyser les données météorologiques pour prévenir les risques sur les cultures, il doit connaître la robotique ; il doit s’intéresser aux évolutions sociétales avec le développement des circuits courts, donc avoir des rudiments d’économie... La formation continue doit donc laisser une large place à l’innovation. Certains pays commencent aussi à créer, à partir de ces éléments, de nouveaux métiers ; ainsi la Belgique propose-t-elle de former des bio-ingénieurs.

Le colloque a tenté de revenir à certains fondamentaux des politiques agricoles et du monde rural. La mode est en effet, on l’a vu, à un certain dénigrement du monde rural, accusé de bien des maux... Mais l’agriculteur est un véritable acteur de la transition énergétique ; il est capable de donner une nouvelle valeur à des productions qui n’en ont pas forcément intrinsèquement. Le monde agricole est un enjeu considérable, mais c’est aussi et surtout un investissement pour l’avenir ; il doit permettre le renouvellement complet de la chaîne alimentaire, en assurant la préservation de l’environnement, en accompagnant le changement climatique. Il est porteur de nouveaux métiers, capables de renforcer l’attractivité des territoires. Il est surtout porteur du retour à certaines valeurs d’authenticité... c’est peut-être là l’essentiel !

Hélène PAULIAT, Présidente d’EUROPA