

n°279 - février 2022

La PAC victime de son histoire

Deuxième partie

Mots clés associés : politiques nationales et européennes | agriculture, alimentation | agriculture | agroécologie | autonomie protéique | Club de Rome | croissance | Lois d'orientation agricoles | maïs fourrage - trèfle blanc | PAC - Politique Agricole Commune | politique agricole | productivisme | PSN - Plan stratégique national

Résumé

L'élaboration du Plan stratégique national, déclinaison française de la Politique agricole commune (PAC) pour la période 2023-2027, témoigne de la difficulté à réformer une politique devenue prisonnière de ses origines et de son histoire. Le besoin d'associer les exigences environnementales aux objectifs de la PAC est apparu tardivement, dans les années 1980, les politiques française et européenne ayant ignoré pendant un quart de siècle les modèles agricoles autonomes de l'après-guerre. Les politiques ont ainsi encouragé une agriculture capitaliste par l'investissement, par les prix garantis, puis par des aides à l'hectare. Le résultat est une agriculture polluante, dépendante du commerce international et de l'agro-industrie, et éloignée du modèle familial initialement préconisé.

Auteurs

Rioust de Largentaye Armand

Ingénieur agronome et économiste.

Dans les années 1970, il était responsable des productions animales au Comité des organisations professionnelles agricoles (COPA) à Bruxelles, puis, dans les années 1980 et 1990, responsable de projets agricoles et environnementaux en Afrique sub-saharienne à la Banque mondiale, enfin conseiller de programmes et de stratégie à l'Agence française de développement (AFD). A l'AFD, il a été notamment chargé du dossier de l'efficacité de l'aide, débattu à l'OCDE et à la Commission européenne. Depuis 2018, il est engagé dans des associations d'agronomes et de défense de l'environnement.

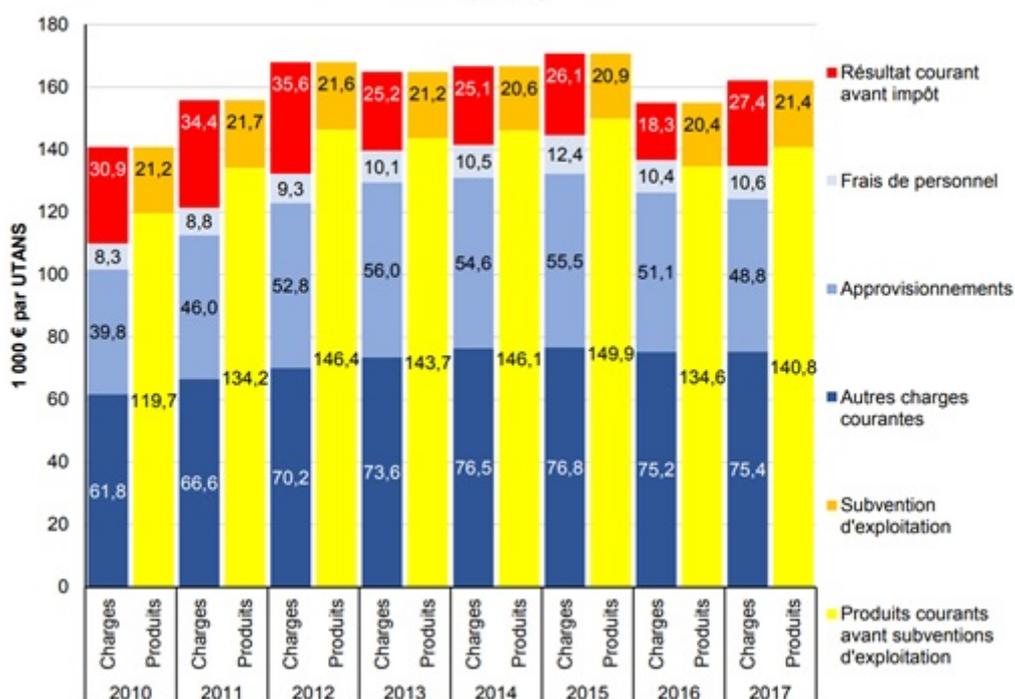
Texte

Chapitre III : A la recherche d'une agriculture durable

La transition agroécologique est difficile parce qu'elle met en cause les fondements même du capitalisme libéral. Le Club de Rome estimait que la survie de la planète appelait une refonte radicale du système économique. Pour Sicco Mansholt, la question était même de savoir, après les travaux du Club de Rome, si le capitalisme pouvait être maintenu. Le chapitre II a montré que l'enjeu était reconnu dès la fin des années 1960, à peine promulguées les lois d'orientation françaises et la Politique agricole commune.

Le chapitre III analyse les échecs et les tergiversations dans les tentatives successives de remettre la PAC sur une base soutenable. La question du revenu agricole sera abordée en premier pour montrer que la réforme de 1992, qui visait à résoudre le problème des excédents par la libéralisation de la PAC, n'a pas su rendre l'agriculture plus compétitive ni plus autonome. Entre temps, comme on le verra ensuite, les désordres environnementaux obligèrent à multiplier les remèdes. Les pistes et les compromis pour sortir de l'impasse seront examinés au Chapitre IV.

Compte de résultat des exploitations agricoles en valeur par unité de travail annuel non salarié (UTANS)



Source : Rica (SSP)

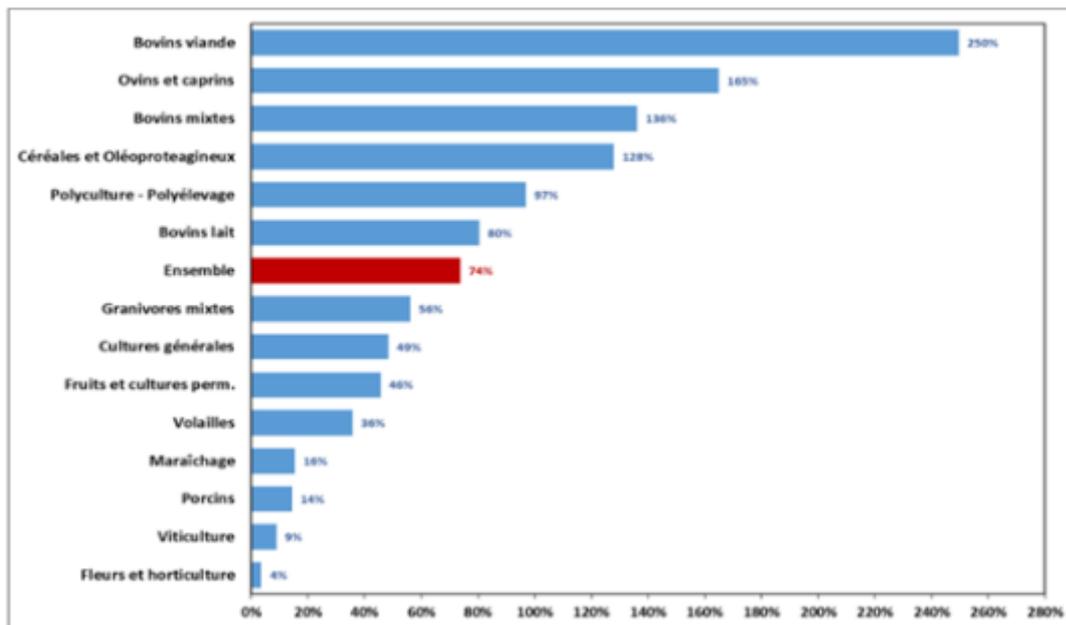
Les revenus agricoles

Entre 1960 et 2000, la valeur de la production agricole, subventions incluses, avait reculé d'environ 30% (Pisani, 2004), reflétant l'effet combiné de la division de la population agricole par plus de trois (de 100 en 1960 à 30 en 2000) et d'une productivité qui avait moins que triplé (de 100 à 260). Si l'agriculture avait donc su moderniser ses méthodes de production, qu'en était-il de l'engagement du Traité de Rome à assurer un niveau de vie équitable à la population agricole ?

Curieusement, il n'y a pas de réponse simple à cette question. On sait surtout que les agriculteurs dépendent des subventions européennes pour leur revenu. Le graphique ci-dessus, publié par le groupe d'études Agriculture Stratégies, présente le résultat économique des exploitations agricoles de 2010 à 2017. Il montre la proportion élevée du résultat courant avant impôt (en rouge dans les colonnes « charges ») assurée par les subventions (en orange dans les colonnes « produits »).

L'étude française « Agr'Income » (INRAE, AgroCampus Ouest, Agroveto Sup, 2020), qui a analysé les statistiques de 2016, conclut que le revenu des producteurs de céréales et de ruminants serait largement négatif en l'absence d'aides de la PAC : - 30.000 (moins trente mille) euros en moyenne en France. A l'échelle du secteur, les aides directes représentent 74% du revenu des exploitations. Le tableau ci-dessous montre les aides directes en % du résultat courant avant impôt (RCAI). Ruminants, céréales et oléo-protéagineux apparaissent en haut (pourcentage le plus élevé) ; volailles, maraîchage, porcins, viticulture et horticulture en bas (pourcentage le plus faible).

Aides directes en % du revenu courant avant impôt



Source : [interview Vincent Chatellier, INRAE \(8 mai 2021\)](#)

De 2012 à 2017 les statistiques révèlent la stagnation de la plupart des postes et un certain tassement du revenu (résultat courant avant impôt). Agriculture Stratégies observe en outre une érosion de la marge brute de l'agriculture au profit de celle de la transformation et du commerce des produits alimentaires tandis qu'augmente la part des importations dans les dépenses alimentaires françaises.

A défaut de pouvoir établir si le niveau de vie de la population agricole se maintient à un niveau équitable par rapport au reste de la population, l'étude s'est penchée sur la question de savoir si la répartition des aides était juste. Elle a trouvé que les revenus agricoles (mesurés par l'excédent brut d'exploitation par unité de travail non salarié) avaient évolué de manière relativement homogène entre 2008 et 2017, avec pour conséquence la stabilité des inégalités. Cependant, cette stabilité a résulté de la compensation de deux effets, d'une part l'évolution du contexte économique (prix, marchés, subventions) qui aurait atténué les inégalités, d'autre part l'évolution des exploitations (ou structures) qui les aurait aggravées.

Ce dernier effet reflète le fait que le système des aides à l'hectare donne plus d'aide aux grandes exploitations. Or, si la Politique agricole commune (PAC) encourage l'agrandissement des exploitations, elle n'œuvre pas en faveur de la transition agroécologique. En effet, les grandes exploitations sont les plus spécialisées, les moins autonomes et les moins économes, selon l'analyse de Jacques Poly.

Le virage environnemental

Le volet environnemental de la PAC commence à apparaître en 1985, dans le Livre vert de la

Commission sur les perspectives de la PAC, adopté le 13 juillet de cette année. Ce Livre cherchait la manière de sortir de l'engrenage des dépenses générées par l'accumulation des excédents agricoles. Outre la réduction - sinon l'abandon - des prix garantis, il suggéra des débouchés nouveaux pour l'agriculture, comme la production d'énergie ou l'amidon industriel, et des activités environnementales pour les agriculteurs.

A l'époque, ces dernières furent traitées de « tout simplement fantaisistes » par le Sénat français, comme on peut le lire :

- « *Encore faut-il que ces considérations (visant l'emploi rural) ne servent pas de prétexte à des solutions que l'on a bien du mal à ne pas considérer comme assez dérisoires, voire tout simplement fantaisistes. C'est ainsi que l'on peut légitimement s'étonner de voir proposer, fût-ce à titre accessoire, ou en tant que solution 'micro-économique' (sic) que les agriculteurs deviennent gardiens de réserves écologiques, qu'ils complètent leurs revenus en se consacrant à l'artisanat ou à 'l'agro tourisme'. D'autres idées paraissent moins folkloriques mais tout aussi irréalistes ...* » (Sénat, 1986, page 26)

L'idée d'intégrer l'environnement dans la PAC était venue du Royaume-Uni, plus précisément de l'influente *National Farmers' Union* (NFU), l'équivalent de la FNSEA en France. Affrontant les associations de protection de la nature devenues depuis les années 1960 une force politique significative, la NFU avait décidé de s'engager dans une stratégie d'entente avec les associations. Elle proposa donc de financer les mesures de protection de l'environnement pour maintenir le niveau des dépenses publiques à l'agriculture alors que Margaret Thatcher, premier ministre britannique, prônait la réduction de ces dépenses.

Le 12 mars 1985 fut adopté le règlement CEE 797/85 concernant l'amélioration de l'efficacité des structures de l'agriculture. L'article 19 de ce règlement posa les bases d'une compensation financière dans les zones sensibles afin de préserver la qualité de l'environnement rural. La France, au départ peu concernée par le rôle de l'agriculture dans la protection de l'environnement, infléchit progressivement sa position pour faire de l'article 19 du règlement 797/85 un instrument de transfert territorial, sous la forme des indemnités montagne. Le renforcement du volet environnemental de la PAC prépara ainsi sa renationalisation en donnant l'occasion aux Etats membres de l'adapter à leurs circonstances nationales (Facchini, 1999).

C'est en 1992 que la Communauté européenne abandonna finalement la politique protectionniste de soutien des prix intérieurs, renonçant à deux des quatre principes de Stresa. Elle opta pour un système de paiements directs aux agriculteurs, transférant la charge financière de la PAC du consommateur au contribuable. Plus visibles que le coût du soutien des prix, les aides directes rendirent les citoyens européens plus attentifs aux dépenses agricoles et furent mal acceptées par certains agriculteurs qui craignaient d'apparaître comme des « salariés » de la PAC.

Pour leur part, André Pochon et son entourage se distinguèrent en fustigeant l'absence de sensibilité environnementale dans la réforme.

- « *Au lieu de soutenir les prix, (la Pac, telle que réformée en 1992) allait donner des aides directes aux agriculteurs. Il se trouve que le maïs fourrage était primé à 2.500 francs l'hectare, ce qui n'était pas rien dans les Côtes-d'Armor. Et rien pour l'herbe ! Cela a rendu furieux [mes amis partisans de l'élevage à base de pâturage]. Ils ont protesté : 'Nous ne polluons pas et nous n'avons rien du tout alors que ceux qui polluent et saccagent tout avec leur maïs fourrage, ils vont toucher 2.500 francs par hectare ?* » (André Pochon, 2008, p. 29)

Malgré tout, la réforme de 1992 introduisit des mesures « agri-environnementales » financées par la Communauté, incitant à des pratiques agricoles respectueuses de l'environnement. Les nuisances environnementales du système agricole étaient apparues dès les années 1970 avec l'augmentation du taux de nitrates dans les nappes phréatiques et l'eutrophisation des eaux, jusqu'aux estuaires et même au large, dans la Mer Baltique.

La prise en compte de l'environnement dans la Politique agricole s'imposa franchement en 2014. La France, qui, à l'initiative du ministre Jean-Louis Borloo, avait organisé le « Grenelle de l'environnement » après l'élection du président Sarkozy en 2007, se rallia à l'idée d'intégrer l'environnement dans la politique agricole. En 2014, la PAC organisa les aides aux agriculteurs en deux strates :

1. un « paiement de base » applicable à tous les hectares admissibles et devant s'harmoniser à l'échelle de la région à l'horizon 2019,
2. un « paiement vert » absorbant 30% du premier pilier, complétant le paiement de base sous trois conditions : diversification des cultures, maintien des prairies permanentes et maintien des surfaces d'intérêt écologique sur une partie de l'exploitation.

Les aides aux agriculteurs relevaient du « premier pilier » de la PAC tandis qu'un « second pilier », créé en 1999 comme on l'a vu dans la première partie, regroupait toutes les aides dites « de développement rural », principalement les aides aux régions de montagne (devenues indemnités compensatoires aux handicaps naturels, ICHN), ainsi que les mesures agri-environnementales (mae).

Celles-ci, bientôt rebaptisées « agro-environnementales et climatiques » (maec) permettaient aux Etats membres, invités à les co-financer, de proposer une aide pour des actions volontaires. En 2015, la France élaborait différentes mesures agro-environnementales récompensant des cahiers des charges pour les grandes cultures, la polyculture-élevage, les systèmes herbagers et pastoraux, et l'agriculture biologique.

En 2020, les Etats membres, France comprise, ont répondu de mauvais gré aux propositions de la Commission dont les ambitions environnementales, formulées en 2018, étaient pourtant modestes. Une étude a montré que ces propositions ne répondaient pas aux objectifs quantifiés du Pacte vert publié en 2020 (Guyomard et Bureau, 2020).

- **Plans nitrates**

A côté de la PAC, les États membres mirent en œuvre la « directive nitrates » (Directive 91/676/CEE du Conseil concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles). Cette directive entra en vigueur le 12 décembre 1991. En 2005, le programme d'action nitrates français imposa le principe d'une fertilisation équilibrée et d'un apport en azote organique total annuel inférieur à 170 kg d'azote/ha épandable.

Cependant, en juillet 2021, la Cour des comptes française, dans son « Evaluation de la politique publique de lutte contre la prolifération des algues vertes », conclut que les mesures prises n'avaient pas été appliquées de manière diligente et n'avaient pas impliqué les filières agroalimentaires. Elle recommanda de redéfinir dans la nouvelle programmation de la PAC les mesures qui inciteraient au changement des pratiques et des systèmes agricoles.

- **Plans pesticides**

La directive européenne n° 2009/128/CE instaura un cadre d'action pour parvenir à une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable. Cette directive intervint peu après le Grenelle de l'environnement (2007) qui avait pris l'engagement de réduire de moitié l'utilisation des pesticides. Le « Plan Ecophyto » (2009) programma donc la réduction de 50% de l'usage des pesticides en dix ans. Dans ses trois versions successives (Écophyto 2018 : 2009-2015 ; Écophyto II : 2016-2018 ; Écophyto II+ présentée le 10 avril 2019), le Plan Ecophyto constitua le « plan d'action national » requis par la directive.

Cependant, en 2019 la Cour des comptes trouva qu'au lieu de diminuer, l'utilisation des pesticides avait augmenté de 12% entre 2009 et 2016. Elle épingla la complexité administrative et le caractère peu incitatif et contraignant des dispositifs de limitation des produits phytosanitaires.

L'utilisation des pesticides reflète la spécialisation de l'agriculture dans la mesure où elle remplace la rotation des cultures qui brise le cycle de reproduction des nuisibles. En l'absence de l'effort de recherche préconisé par Jacques Poly, l'agriculture peine à réduire sa dépendance de produits chimiques, d'autant que les enjeux économiques sont importants. Les approvisionnements ne représentent pas moins du tiers des coûts des exploitations agricoles et les sociétés d'agrochimie et d'agroalimentaire sont naturellement peu disposées à remettre en cause un système qui les fait vivre.

- **Plans protéines**

La France est dépendante à 60% du soja importé. L'Europe l'est davantage. L'effet délétère des importations de soja sur l'environnement est double : d'une part ces importations augmentent le besoin d'engrais azotés en l'absence de cultures locales fixatrices d'azote (légumineuses) ; or la fabrication et l'épandage de ces engrais est source d'émissions de gaz à effet de serre. D'autre part, la culture du soja au Brésil est destructrice de la forêt amazonienne.

A la suite d'un embargo américain sur ses exportations de soja (1973), l'Europe mit en place un plan Protéines en 1975 pour soutenir les cultures d'oléagineux et de protéagineux. Le plan fut abandonné en 1992 mais un nouveau plan a été proposé par la Commission en 2018. Préoccupée de sa dépendance en alimentation protéique, la France a soutenu la création d'interprofessions ; Terres Univia réunit aujourd'hui les cultures oléagineuses et les cultures protéagineuses. Le Plan protéines du ministre Denormandie (2020) offre des aides aux investissements de la filière et à la recherche-développement en faveur de la culture des protéagineux.

- **Réchauffement climatique**

Le Pacte vert propose de réduire à néant les émissions nettes de gaz à effet de serre (GES) d'ici 2050 pour l'ensemble de l'Union européenne. La loi européenne sur le climat de 2021 a porté l'objectif de réduction des émissions de GES, par rapport aux niveaux de 1990, à 55% d'ici 2030. En France, la part des émissions de GES provenant de l'agriculture est de 19%, plaçant le secteur agricole au second rang des émetteurs, derrière les transports et à égalité avec l'habitat. Dans les pays industriels, les émissions agricoles proviennent pour près de moitié des herbivores dont le rumen produit du méthane (CH₄) par fermentation anaérobie (fermentation sans oxygène). Une autre part importante provient de l'épandage des engrais, qui émet du protoxyde d'azote (N₂O), gaz puissamment réchauffant (300 fois l'effet du gaz carbonique). L'agriculture émet aussi du gaz carbonique, notamment par sa motorisation et la fabrication d'engrais.

L'agriculture repose sur la photosynthèse, qui fixe dans les plantes le carbone contenu dans le gaz carbonique de l'atmosphère. Au total par conséquent, pour l'agriculture, c'est le bilan des émissions qui importe, c'est-à-dire le solde des émissions après déduction du carbone fixé par la photosynthèse.

L'agriculture peut aussi fixer l'azote atmosphérique par les légumineuses et économiser ainsi les engrais, évitant les dangereuses émissions de N₂O. Dans la mesure où les ruminants, émetteurs de méthane, favorisent l'extension des prairies (fixatrices de carbone) et la culture des légumineuses (économisant les engrais), leur effet sur le climat est atténué. Les modes d'élevage et d'alimentation des ruminants constituent donc un enjeu important non seulement pour la transition protéique mais aussi pour la lutte contre le réchauffement climatique.

Le rôle des sols est évoqué dans l'initiative française « 4 pour mille », lancée à l'occasion de la COP 21 de Paris. Cette initiative propose d'augmenter chaque année de 4 pour mille le stock de carbone dans le sol pour compenser les émissions de carbone dans l'atmosphère. L'ingénieur économiste André-Jean Guérin qualifie ce programme « d'utopie constructive » en observant qu'elle repose sur l'idée quelque peu simpliste selon laquelle l'accroissement de 4 pour mille suffirait pour absorber toutes les émissions de gaz à effet de serre d'origine humaine (Guérin, 2016).

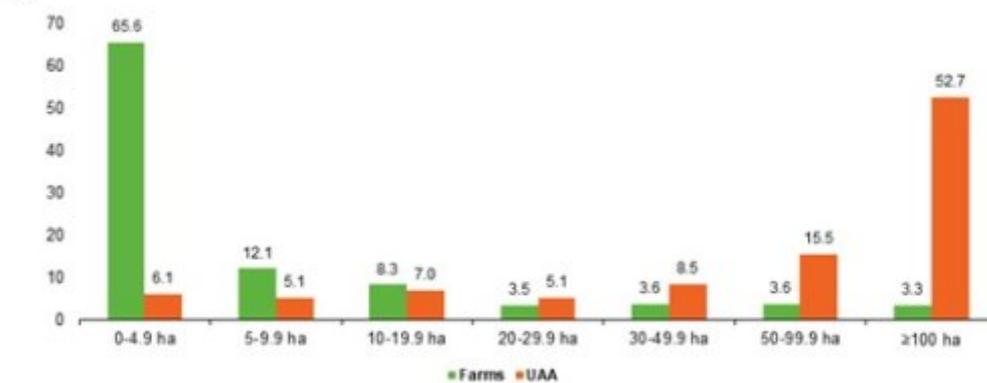
Renationalisation de la politique agricole

La montée des tensions autour de la PAC a conduit la Commission à inviter les Etats membres à élaborer chacun leur propre Plan stratégique national (PSN). A la suite du règlement CEE 797/85 relatif à l'amélioration de l'efficacité de structures de l'agriculture, les mesures environnementales furent adaptées aux besoins des Etats membres et à l'état d'esprit de leur opinion. Ainsi, comme on l'a vu, les graines de la renationalisation de la PAC furent semées avec ce règlement, et son article 19.

Une autre explication de la renationalisation de la PAC est l'hétérogénéité des situations que chaque élargissement de l'Union accentue. L'agriculture dans les pays d'Europe centrale repose sur de petites exploitations familiales à côté de vastes domaines hérités de la période communiste. En France métropolitaine, la taille moyenne des exploitations est passée de 14 hectares en 1955 à 69 hectares en 2020. En Pologne, Hongrie, Slovaquie, Grèce et Roumanie, la taille moyenne des exploitations agricoles est inférieure à 8 hectares. En Roumanie les agriculteurs représentent 30% de la population et encore 10% en Lettonie, en Grèce et au Portugal (2% en France, cf. Tableau 1, première partie).

Union européenne : Distribution des exploitations (farms) et superficie agricole utile (UAA), 2016

Distribution of EU farms and utilised agricultural area according to farm size, 2016 (%)



Note: There are some differences in the threshold applied by some Member States, often to exclude the very smallest agricultural holdings which together contribute 2% or less to the total UAA excluding common land, and 2% or less to the total number of farm livestock units.

Source: Eurostat (online data code: ef_m_farmleg)

eurostat

Ce sont les pays d'Europe centrale, notamment la Roumanie et la Pologne, qui expliquent le grand nombre d'exploitations de moins de 5 ha, colonne verte à gauche du graphique ci-dessus. Ces pays contribuent aussi à la colonne orange à droite montrant la grande superficie occupée par les exploitations de plus de 100 ha.

Conclusion

Pour récapituler, alors que la révolution agricole d'après-guerre avait mis l'agriculture française en capacité d'assurer l'autosuffisance alimentaire, les politiques agricoles des années 1960 (lois d'orientation et PAC) encouragèrent le productivisme. En conséquence, les réformes de la PAC qui s'ensuivirent durent s'efforcer de maîtriser la production et l'accumulation d'excédents. Le Livre vert de 1985 préconisa l'abandon des prix garantis en échange d'aides directes, ce qui fut décidé en 1992. Cependant, si les aides directes résolurent le problème des excédents, elles ne réduisirent pas le coût de la PAC.

Dès les années 1980, la *'National Farmers Union'* britannique perçut l'intérêt de faire valoir le rôle de l'agriculture dans la gestion de l'environnement ; la reconnaissance de ce rôle permettait de justifier la poursuite des aides de l'Etat. Cette reconnaissance fut incluse dans la réforme de 1992 sans, cependant, décourager le productivisme, fondamentalement opposé à l'inflexion environnementale.

L'intégration de l'environnement dans la PAC était inévitable. Elle fut endossée plus tard en France par le « Grenelle de l'environnement » qui chercha en 2007, sous le gouvernement Sarkozy, à répondre à la vague montante des désordres environnementaux. Mais l'inclusion du volet environnemental a réduit la clarté des objectifs de la PAC. S'ajoutant à l'hétérogénéité des situations résultant des élargissements successifs de l'Union vers l'Europe centrale, le volet environnemental a ainsi contribué à la renationalisation de la PAC.

Reste que, sous l'influence de l'industrie agroalimentaire attachée au productivisme, les organisations agricoles tardent à accepter le risque de réponses inadéquates. C'est ce que soulignera le dernier chapitre.

Chapitre IV : Agroécologie ou rien

Même si le Pacte vert de la Commission européenne fait référence à l'agriculture biologique (objectif : 25% de la superficie agricole en 2030), la vision d'avenir de l'agriculture durable repose plutôt sur l'agroécologie, concept plus pragmatique. L'agroécologie propose de mettre en œuvre le principe d'une agriculture efficace, productive, économe et autonome, à faible empreinte écologique, conforme à l'analyse de Jacques Poly en 1978. Elle s'oppose, notamment par son souci du recyclage et sa pratique agricole de l'économie circulaire, au productivisme et aux modèles linéaires dérivés de la théorie de la croissance. Elle se rapproche ainsi de la thèse anti-productiviste et anti-capitaliste de Bernard Lambert, ainsi que des courants écologistes de la fin des années 1960, notamment du Club de Rome. Sous la présidence Hollande (2012 - 2017), elle est devenue la référence officielle du ministre de l'agriculture Stéphane Le Foll et n'a pas été reniée après lui.

Principes

En reconnaissant la complexité du milieu, l'agroécologie cherche l'organisation optimale de l'exploitation et la gestion appropriée de chaque parcelle. Pragmatique, elle résulte d'une analyse au cas par cas. A l'heure de la réforme de la PAC, quelques principes peuvent être énumérés comme suit :

1. autonomie maximum de l'exploitation (opposée à l'élevage industriel hors sol),
2. alimentation des bovins et ovins à la prairie au trèfle blanc sans engrais azotés,
3. diversification des cultures pour briser le cycle de reproduction des parasites, avec prairies dans les rotations afin d'enrichir les sols en humus,
4. cultures oléo-protéagineuses dans l'assolement pour atteindre l'autonomie en protéines,
5. polyculture/élevage assurant l'équilibre sol/plantes/animaux, base de la fertilisation des sols et de la productivité de l'élevage,
6. amélioration du bien-être animal par des bâtiments sur litière et l'élevage en plein air, gage de bonne santé des animaux sans recours aux antibiotiques,
7. extension des superficies d'intérêt écologique (s.i.e.) pour restaurer la biodiversité et lutter contre le réchauffement climatique et la pollution des eaux.

L'agroécologie a été précocement pratiquée au CEDAPA (Centre d'études pour le développement d'une agriculture plus autonome), forme de CETA créé en 1982 à l'instigation d'André Pochon dans le département des Côtes d'Armor et inspiré du rapport Poly (cf. Chapitre II et Pochon, 2011). Le CEDAPA a montré qu'une agriculture non polluante était possible notamment en éliminant les engrais azotés dans les prairies à trèfle blanc (une légumineuse).

Effacité

De surcroît, en recherchant l'économie des consommations intermédiaires et la réduction systématique des charges, le modèle agroécologique du CEDAPA s'est montré financièrement viable. Il vise la maximisation du revenu de l'exploitant, non celle de la production, obsession du productivisme.

L'expérience du CEDAPA a diffusé auprès de milliers d'agriculteurs dans tout l'Ouest français. Au-delà de cette zone, dans les régions de grandes cultures, le CEDAPA et son relais, le réseau des CIVAM (Centres d'initiatives pour valoriser l'agriculture et le milieu rural), rappellent la nécessité d'associer l'élevage aux cultures végétales.

Un des principaux défis du développement durable est l'utilisation efficace de l'énergie. Or, l'agroécologie s'avère efficace tant pour l'énergie - en biochimie il s'agit de gérer le cycle du carbone - que pour le cycle de l'azote. L'agroécologie recourt aux pâturages, moyen le plus efficace de produire l'énergie et l'azote nécessaires dans l'alimentation animale. Les pâturages associant le trèfle blanc fixent l'azote atmosphérique grâce à des systèmes de nodules dans les racines de la légumineuse.

Tableau 3 : Efficacité d'utilisation de l'énergie, élevages bovins laitiers et grandes cultures (d'après Bochu, 2013)

	Bovins laitiers		Grandes cultures	
	économe	productif	économe	Productif
intrant (équivalent fuel/ha)	250	1 010	300	620
produit (équivalent fuel/ha)	270	700	1 500	2 200
Indice d'efficacité: produit/intrant	1,1	0,7	5,0	3,5

Des enquêtes de l'INRA sur la performance comparée des systèmes « économes » (agroécologiques, CEDAPA et assimilés) et « productifs » (systèmes conventionnels appliquant les principes de l'agriculture productiviste) dans l'Ouest de la France (Alard, Béranger, Journet, 2002) ont donné les résultats présentés dans les tableaux 3 et 4.

Pour mesurer l'efficacité des systèmes, on mesure la transformation de l'énergie intrant (consommée) en énergie produite (Tableau 3) et de l'azote consommé (N intrant) en azote produit (N produit) (Tableau 4). Les deux tableaux montrent des indices d'efficacité sensiblement supérieurs dans les systèmes économes (agroécologie) par rapport aux systèmes « productifs ». Or, le développement durable cherche à maximiser cet indice.

L'efficacité de l'utilisation de l'azote permet de réduire les rejets de nitrates dans l'eau et d'ammoniac ou de monoxyde d'azote (N₂O) dans l'air, tandis que l'efficacité énergétique réduit les émissions de gaz à effet de serre et les consommations d'énergie fossile. La réduction de l'emploi de fertilisants azotés est particulièrement favorable à la lutte contre le réchauffement climatique étant donné la grande consommation d'énergie requise pour la fabrication d'engrais azotés de synthèse (Papy, 2016). En outre, dans la mesure où azote et énergie sont des facteurs de dépendance des importations, toute amélioration de l'efficacité les concernant est bonne pour la balance commerciale.

Tableau 4 : Efficacité d'utilisation de l'azote (N), élevages bovins lait et viande
(d'après Journet et Dulphy, 2016)

	Lait		Viande	
	économe	productif	économe	productif
N produit	29	41	12	12
N intrant				
Fertilisant	42	114	16	62
complément aliment	23	49	24	28
Total	65	163	40	90
Indice d'efficacité: N produit/N intrant	0,45	0,25	0,3	0,13

Economie politique

Il est surprenant que de tels principes de bon sens, dont l'application fournit des résultats probants sur le terrain, se heurtent à tant de résistance quand il s'agit d'en faire les instruments concrets d'une politique d'agriculture durable. Cependant, en référence à la thèse de la « dépendance au sentier » plusieurs explications apparaissent.

La résistance peut provenir de la recherche, plus difficile à entreprendre en milieu complexe - dans l'analyse multidisciplinaire de l'exploitation et de la région agricole - que dans le milieu contrôlé des stations. « Agronomes et paysans » évoque la proximité nécessaire entre agriculteurs, techniciens et chercheurs (Pochon, 2008, cf. Chapitre II), une exigence aussi permanente que compliquée. Créé dans cet esprit à l'INRA à la suite du rapport Poly, le département « Sciences pour l'action et pour le développement » (SAD), en porte le témoignage.

Cependant, une explication plus fondamentale de la résistance est qu'en cherchant l'économie et l'autonomie, l'agroécologie, comme le développement durable en général, s'oppose fondamentalement au fonctionnement de l'économie monétaire. Cette économie repose en effet sur la dépense (ou « demande effective ») dès lors que les revenus des uns résultent de la dépense des autres. En réduisant les consommations intermédiaires, l'agroécologie réduit le revenu des fournisseurs.

Un autre facteur de résistance, comme l'observe l'agronome François Papy (Papy, 2016), est la règle du libre-échange du commerce international. Le libre-échange encourage la compétitivité, les économies d'échelle et ainsi le productivisme et la spécialisation, peu compatibles avec la gestion en agriculture de systèmes écologiques complexes.

A la « profession » (FNSEA et chambres d'agriculture) et à l'agro-industrie, soutenues par le ministère de l'agriculture, on a reproché de décourager l'ouverture du débat. Ces acteurs imposeraient la référence productiviste en cherchant à discréditer tout critère de performance autre que la productivité et la compétitivité (Fouilleux et Michel, 2020). L'emprise des chambres d'agriculture, et de la FNSEA qui y domine, sur les services agricoles contribue à l'assise du syndicat majoritaire dans les milieux agricoles et légitime l'influence de la FNSEA sur les décisions politiques (cf. Chapitre II).

**Le département « Sciences pour l'action et pour le développement »
(SAD) de l'INRAE**

Dans la foulée du rapport Poly, en 1979 l'INRA créa le département « Systèmes agraires et développement » (SAD) qui deviendrait « Sciences pour l'action et pour le développement ». Doté de moyens modestes, ce département soucieux de vulgarisation fut chargé de promouvoir une recherche agronomique fondée sur l'observation socio-économique autant que technique et environnementale du terrain. Ce souci de développement socio-économique dans la réalité complexe du milieu vivant donne plus d'importance à l'analyse du comportement de l'agriculteur, conscient des multiples contraintes de son milieu. Il relativise l'expérimentation en milieu contrôlé, en laboratoire ou en station, loin des réalités du terrain. Inspiré par l'expérience de territoires considérés marginaux comme les Causses et l'Aubrac, le SAD prétend appliquer sa méthode à l'ensemble des territoires agricoles, y compris aux zones de grande culture du Bassin parisien, « plus fragiles qu'il n'y paraît » selon l'ancien directeur du département Bertrand Vissac. Dans l'évaluation qu'il fait du SAD en 2013, le professeur d'histoire Pierre Cornu observe l'existence acceptée mais difficile du département au sein de l'INRA en soulignant à quel point celui-ci peine à situer le département dans son organigramme et à penser sa croissance et ses relations avec ses homologues. (encadré rédigé par l'auteur, d'après Cornu, 2013)

A la fin de sa vie, Edgard Pisani, mort en 2016, estima que l'agriculture était d'intérêt trop général pour être laissé au seul débat bilatéral entre le ministère de l'agriculture et la profession. Associant l'idéologie productiviste au libéralisme de la mondialisation, il dénonça celui-ci dans un discours éloquent à de jeunes agriculteurs :

- *« Ceux qui mènent aujourd'hui le jeu ont une théorie toute simple : plus et plus strictement on respectera ses lois et plus le marché sera beau et bon. Ils en ont fait une idéologie. Nous la rejetons comme le fait Joseph Stiglitz, prix Nobel d'économie : 'Aujourd'hui la mondialisation, ça ne marche pas pour l'environnement. Ça ne marche pas pour la stabilité de l'économie mondiale.' Ça ne marche pas pour vous ni pour les farmers du Middle West. Ça marche encore moins pour les centaines de millions de familles paysannes de la Chine, de l'Inde, de l'Océanie, de l'Afrique. Ça ne marche pas et on voudrait que ça continue. Or, si cela continuait, un à deux milliards de paysans iraient en quelques décennies vers des villes qui ne peuvent les accueillir. Ça ne marche pas et, sauf changement radical, ça ira de plus en plus mal. Le changement ne se fera pas seul et il ne résultera pas de la mise en oeuvre d'un modèle standard. La France vous en donne la preuve et le monde est bien plus divers qu'elle ne l'est. » (Pisani, 2004, page 205)*

Nonobstant l'ample consultation publique « imPACtons » de 2020 et de 2021, le gouvernement français est resté proche de la FNSEA dans les débats sur la PAC 2023-2027 et dans l'élaboration du Plan stratégique national. Ignorant la position de Pisani, les arbitrages du gouvernement ont opté pour une transition agroécologique minimale. La préoccupation répétée du ministre Denormandie pour l'investissement laisse entendre, comme on l'a déjà dit, l'influence profonde du productivisme quel que soit le discours officiel.

La politique n'obéit souvent qu'au rapport de forces. Tant que l'influence des organisations environnementales ne l'emportera pas sur celle de la profession agricole, comme c'est le cas au Royaume-Uni, il n'y aura guère de progrès. Cependant, les conséquences de plus en plus sérieuses du mépris de l'environnement finiront par faire basculer l'opinion.

Pistes et compromis

Dans ce contexte, quelles pistes et quels compromis sont possibles pour avancer dans la transition agroécologique ? La consultation publique « impACTons » n'a pas manqué de faire des propositions mais, devant la résistance de la FNSEA, elles sont dans l'ensemble restées lettres mortes. En particulier, pour rendre la PAC plus équitable, la transformation de l'aide à l'hectare en aide à l'actif n'a pas été considérée.

Reste la souveraineté protéique. Elle peut constituer une voie à privilégier puisqu'elle est présentée comme une priorité du gouvernement français à la présidence de l'Union européenne. Mais jusqu'où le gouvernement avancera-t-il ? La principale activité concernée est, à côté de l'élevage des volailles, la production laitière. La fourniture de soja accompagne l'extension de la culture du maïs-fourrage parce que les deux aliments sont complémentaires (l'aliment maïs, riche en énergie, doit être complété par le soja riche en protéines). La réduction des importations de soja nécessite donc celle de la culture du maïs-fourrage et l'encouragement résolu des pâturages, au-delà de la timide conditionnalité européenne.

L'agro-industrie, cependant, parce qu'elle n'y trouvera pas son intérêt en termes de chiffre d'affaires et d'économies d'échelle, s'abstiendra de soutenir une telle politique, quelle que soit la démonstration de sa viabilité par les agriculteurs proches du CEDAPA et des CIVAM. Il faut une véritable volonté de résistance, présente au CEDAPA et aux CIVAM mais non chez la majorité des agriculteurs encadrés par la profession, pour remettre en question le modèle productiviste.

Conclusion

La PAC est aujourd'hui prisonnière de son histoire : l'ornière du productivisme a conduit à l'impasse environnementale. Les débats de 2020 et 2021 ont montré la difficulté de sortir de cette ornière. La PAC apparaît ainsi comme un cas de « dépendance au sentier », selon le concept utilisé dans les analyses institutionnelles et les études d'économie politique.

Récapitulons les principales étapes et les principaux facteurs de cette évolution. Après la seconde guerre mondiale, un mouvement paysan de recherche appliquée a développé une agriculture polyvalente, autonome, économe et productive. Ce modèle fut pendant un temps encouragé et encadré notamment par l'INRA, les services agricoles de l'Etat et les J.A.C. dans les campagnes catholiques.

Cependant, les politiques agricoles mises en place au tournant des années 1950-1960, se sont inspirées des théories de la croissance et de l'idée générale selon laquelle la productivité était engendrée par l'accumulation de capital physique. Les expériences agronomiques de terrain ont ainsi été délaissées et les prix garantis ont encouragé la spécialisation à coups « d'intrants », moyens de production industriels.

Dans l'agriculture et plus encore dans l'agro-industrie, l'économie d'échelle des équipements a poussé les acteurs à poursuivre et à étendre le système productiviste pour amortir les investissements. Ce contexte a rapproché la « profession » de l'industrie agro-alimentaire tandis que la cogestion (chapitre II) a conduit l'Etat à transférer les services agricoles aux chambres d'agriculture. Les effets de « dépendance au sentier » se sont ainsi manifestés par la mainmise du productivisme, non seulement sur les politiques agricoles, mais aussi sur les moyens de leur application.

Par ailleurs, on a vu que la sortie du productivisme et la transition vers l'agroécologie remettent en question des principes fondamentaux de l'économie libérale. Elles appellent à la frugalité là où l'économie libérale encourage la consommation, l'investissement et l'exportation. Le développement durable remet en question jusqu'aux fondements idéologiques de cette économie, notamment la théorie de la croissance, la théorie d'Adam Smith (1723-1790), auteur de « La richesse des nations », sur les avantages de la spécialisation, et les avantages comparatifs dans les échanges internationaux (David Ricardo, 1772-1823).

Ainsi, l'ampleur des changements requis fait apparaître l'avènement de l'agroécologie, et plus généralement celui du développement durable, comme un moment de grande rupture. Sicco

Mansholt, quant à lui, n'hésitait pas à se demander si le capitalisme pouvait être maintenu. Une telle rupture suppose un basculement de l'opinion, celui que laisse prévoir l'accélération répétitive d'évènements catastrophiques.

Bibliographie

- Agriculture Stratégies (2019) Les cinq enseignements à tirer du rapport de l'Observatoire de la formation des prix et des marges (Gaudoin, Christopher, chargé de veille et d'analyse Agriculture Stratégies, 18 décembre 2019)
- Alard, V., Béranger, C., Journet, M., eds. (2002) A la recherche d'une agriculture durable. Etude de systèmes herbagers économes en Bretagne. Paris. INRA éditions
- Aubert, Pierre-Marie, Gardin, Baptiste, Alliot, Christophe (2021) Vers une transition juste des systèmes alimentaires, enjeux et leviers politiques pour la France, IDDRI
- Bochu, Jean-Luc et autres (2019) Agriculture et efficacité énergétique. Propositions et recommandations pour améliorer l'efficacité énergétique des exploitations en France. Synthèse ADEME Expertises.
- Bureau, Jean-Christophe, et Thoyer, Sophie (2014) La politique agricole commune. Paris, La Découverte, Collection Repères.
- Calame, Matthieu (2020) Enraciner l'agriculture. Société et systèmes agricoles, du Néolithique à l'Anthropocène. Paris puf, L'écologie en questions.
- Chatellier, Vincent (2021). Comment la PAC soutient-elle le revenu des agriculteurs. Interview disponible en ligne <https://www.inrae.fr/actualites/comment-pac-soutient-elle-revenu-agriculteurs>
- Chatellier, Vincent (2020), Le paiement redistributif et le plafonnement des aides directes : deux outils de la PAC favorables aux petites exploitations agricoles françaises ? », Economie rurale n° 372, avril-juin 2020 (pp. 137-150)
- Commission européenne (2017) L'avenir de l'alimentation et de l'agriculture. Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Conseil économique et social européen et au Comité des régions. COM(2017) 713 final. Bruxelles, le 29.11.2017
- Commission européenne (2018) Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des règles régissant l'aide aux plans stratégiques relevant de la PAC ... COM(2018)392 final. Bruxelles, le 1.6.2018
- Cornu, Pierre (2013), Mémoire et actualité de la fondation du département SAD de l'INRA. Extrait du mémoire de HDR « Pour une épistémologie historique de la 'question agraire' à l'époque contemporaine (XIX^e-XX^e siècles), 12 décembre 2012
- Cour des Comptes (2019) Lettre au premier ministre Edouard Philippe. Objet : Le bilan des plans Ecophyto.
- Cour des Comptes, Chambres régionales et territoriales des comptes, (2021) Evaluation de la politique publique de lutte contre la prolifération des algues vertes (2010-2019) Rapport public thématique, juillet 2021.
- CVCE.eu by uni.lu. Evènements historiques de la construction européenne 1945-2014 ; La réforme de la PAC, <https://www.cvce.eu/collections/unit-content/-/unit/02bb76df-d066-4c08-a58a-d4686a3e68ff/9180e790-2f28-4b7b-b627-9f18688a123d>
- Dufumier, Marc (2019) L'agroécologie peut nous sauver. Entretiens avec Olivier Le Naire, Actes Sud, Domaine du possible
- Facchini, François (1999) La mise en œuvre de l'article 19 du règlement CEE 797/85 en France et en Grande Bretagne. Revue Economie rurale Année 1999/252/pp. 3-8
- Fouilleux, Eve, et Michel, Laura (2020) Respublica. Quand l'alimentation se fait politique(s). Presses universitaires de Rennes.

- Garambois, Nadège, Devienne, Sophie (2012) Les systèmes herbagers économes. Une alternative pour l'élevage bovin laitier dans le Bocage vendéen ? *Economie rurale* 2012/4-5 (n° 330-331)
- Gauvrit, Lisa (2012) Le syndicalisme agricole et sa place dans la mise en place de la politique agricole. Association pour contribuer à l'Amélioration de la Gouvernance de la Terre, de l'Eau et des Ressources naturelles AGTER. <https://www.agter.org/bdf/fr/corpus...>
- Guérin, A-J (2016) Les terres éléments clé pour l'avenir du climat et de l'alimentation humaine. ». *Encyclopédie du développement durable*, N° 234 septembre 2016
- Guyomard, H., Bureau, J.C. (2020) Le Pacte vert et la PAC : adapter les pratiques agricoles et préserver les ressources naturelles de l'UE : implications stratégiques. Parlement européen, Direction générale pour les politiques internes, Département thématiques des politiques structurelles et de cohésion
- *International Assessment of Agricultural Knowledge, Science and Technology for Development* (IIASTD) (2009) « Agriculture at a Crossroads »
- INRAE, Agrocampus Ouest, AgroVéto Sup (2020) Hétérogénéité, déterminants et trajectoires du revenu des agriculteurs français. Projet Agr'Income sous la coordination de Laurent Piet.
- Jacquet, Pierre (2011) De la politique agricole commune à la croissance zéro. *Chronique*. Le monde 22 mars 2011
- Journet, M., Dulphy, J.-P. (2016) Refondation de l'agriculture et rôle des herbivores. *Réflexions et perspectives*. *Revue Fourrages* n° 228
- Laurent, Eloi (2021) Le Green Deal européen : juste une stratégie de croissance ou une vraie transition juste ? Dans la revue « L'économie européenne 2021 » pages 94 à 104.
- Ministère de l'agriculture et de l'alimentation (2020) Stratégie nationale protéines végétales Normandie nov 2020_proteines_dp.pdf
- Ministère de l'agriculture et de l'alimentation (2021), Réponse de synthèse au rapport final du débat public « Impactons ! » 7 avril 2021
- Observatoire de la formation des prix et des marges des produits alimentaires (2019), Rapport au Parlement
<https://www.franceagrimer.fr/fam/co...>
- Peyronnard, Marc et Christiane (2018), Les défis agricoles de l'Europe, (non publié)
<https://nousvoulonsdescoquelicots.o...>
- Pierson, Paul (2000) Increasing Returns, Path Dependence and the Study of Politics. *The American Political Science Review*, Jun., 2000, Vol 94, No 2, pp. 251-267
- Pisani, Edgard (2004) Un vieil homme et la terre. Neuf milliards d'êtres à nourrir. La nature et les sociétés rurales à sauvegarder. Paris, Seuil, l'histoire immédiate.
- Poly, Jacques (1978) Pour une agriculture plus économe et plus autonome, HAL archives ouvertes.fr (disponible en ligne)
- Pochon, André (2001) Les sillons de la colère. La malbouffe n'est pas une fatalité. Paris, La Découverte, Alternatives économiques
- Pochon, André (2008) Agronomes et paysans. Un dialogue fructueux. Conférence-débat organisée pour le groupe Sciences en questions, Paris, Inra, 4 octobre 2007. Paris, Editions Quae
- Pochon, André (2021), lettre au ministre de l'agriculture et de l'alimentation, 1er juin 2021 (non publiée)
- Sénat (1986) Rapport d'information fait par M. Jean Genton. Seconde session ordinaire de 1985-1986. Annexe au procès verbal de la séance du 22 mai 1986
- Terres Univia (2019), L'interprofession, une réussite, un atout pour demain
<https://www.terresunivia.fr/sites/d...>
- Wagner, Claude (1973) : 20 ans de comptes agricoles. *Economie et Statistique*. Année 1973.

Lire également dans l'encyclopédie

- Guérin André-Jean : [*Les terres éléments clés pour l'avenir du climat et de l'alimentation humaine*](#), N° 234 , 29/09/2016
- Loyat Jacques : [*IAASTD Une expertise collective internationale sur le rôle des connaissances, des sciences et technologies agricoles pour le développement*](#), N° 124 , 30/08/2010
- Nicol, Jean-Pierre : [*Naissance et formation du concept de développement durable : une approche historique*](#), N° 50 , 09/06/2007.
- Papy, François : [*Les agricultures du monde face au dérèglement du climat*](#), N° 232 , 28/09/2016.
- Pochon, André : [*Pour une agriculture efficace sur les plans économique, social, environnemental, avec des produits de qualité*](#), N° 134 , 25/01/2011
- Trouvé, Aurélie : [*Pour une agriculture et une alimentation réellement durables : Quelles politiques agricoles européennes ?*](#), N° 61 , 17/03/2008.