

Pour des politiques agricoles, alimentaires et environnementales intégrées et territorialisées

Bernard Chevassus-au-Louis
Président d'Humanité et Biodiversité

Depuis plus de soixante ans - la première Politique agricole commune a été mise en place en 1962 - on assiste à la mise en œuvre de politiques publiques nombreuses, visant à intervenir dans le domaine de l'agriculture et, parfois, de l'alimentation. Ces politiques prennent en compte, selon les cas, les dimensions économiques, sociales ou environnementales de ces activités. Force est néanmoins de constater une disjonction entre ces politiques agricoles, alimentaires et environnementales. Ce décryptage se propose de les évaluer, et formule surtout des évolutions pour aller vers une politique agricole intégrée et territorialisée, prenant mieux en compte les biens publics que sont la préservation de l'environnement et la qualité de l'alimentation.

Pourquoi une action publique ?

Les externalités négatives de l'agriculture

Comme toute activité économique, l'agriculture au sens large (y compris, en amont, les fournisseurs de divers intrants et, en aval, les utilisateurs, transformateurs et distributeurs de ces produits) fait l'objet d'une recherche « d'optimisation » de la part de tous les acteurs privés impliqués. Cette recherche d'efficacité technico-économique par chaque acteur en situation de concurrence horizontale (avec ceux ayant la même activité) et verticale (avec les autres métiers de sa filière) peut conduire, comme on a pu le constater au cours des « trente glorieuses », à une réduction spectaculaire du prix des denrées alimentaires, dont ont bénéficié tous les consommateurs.

Ce bienfait apparent ne saurait cependant masquer de nombreux aspects négatifs, en particulier :

- de nombreux impacts environnementaux, dès lors que les coûts immédiats ou différés de ces impacts pour la société ou pour d'autres opérateurs économiques ne sont pas intégrés dans les coûts de production. Des proliférations d'algues vertes au déclin des pollinisateurs et des oiseaux communs, en passant par la dégradation de la qualité des eaux et les émissions de gaz à effet de serre, la liste est longue de ces impacts, et leur coût économique, quoique difficile à estimer, est sans doute considérable. Ainsi, en 2011, un rapport du Commissariat général au développement durable¹ a évalué à plus de un milliard

¹ CGDD, 2011, Coûts des principales pollutions agricoles de l'eau. Etudes et documents n° 52, septembre 2011.

d'euros, soit près de 500 € par ménage, le coût de traitement des eaux lié aux pollutions par les nitrates et les produits phytosanitaires.

- la prise en compte insuffisante des objectifs de qualité de l'alimentation. La critique du caractère inadéquat des orientations de la politique agricole commune dans ce domaine a été développée depuis longtemps², notamment le fait qu'elle soutenait de manière insuffisante la production d'aliments « bons pour la santé » comme les fruits et légumes³ et qu'elle favorisait la production de « calories vides », c'est-à-dire de produits à forte valeur énergétique (sucre, lipides saturés) mais n'apportant rien d'autres.

L'insuffisance de l'amélioration des pratiques individuelles

Même dans le cas où ces impacts négatifs seraient pris en compte par certains acteurs publics ou privés, qui proposeraient des solutions techniques efficaces (amélioration de l'efficacité énergétique des matériels agricoles, sélection de variétés nécessitant moins d'intrants, optimisation de l'alimentation des animaux, etc), ces progrès ne seront adoptés par tout ou partie des acteurs que s'ils améliorent leur efficacité technico-économique. Or cette adoption, si elle a lieu, peut, en l'absence d'intervention publique, conduire à de nouveaux effets dommageables pour l'environnement. Cet effet paradoxal résulte principalement de deux mécanismes complémentaires :

- si cette adoption se traduit par une nouvelle réduction des prix pour le consommateur, elle peut conduire à une augmentation de la consommation, et donc de la production des produits concernés, gommant ainsi, au moins partiellement⁴, le gain technologique obtenu. C'est le phénomène « d'effet rebond⁵ ». L'exemple du développement des productions de viande hors sol (volailles et porcins), qui a fait l'objet de progrès technologiques considérables (génétique, lutte contre les maladies, amélioration de l'alimentation) mais a conduit à une augmentation, en France et chez d'autres pays fournisseurs, des grandes cultures destinées à leur alimentation (céréales et soja en particulier) est emblématique.

- même en l'absence d'un effet prix, les agriculteurs auront tendance à développer sur leur exploitation les activités bénéficiant le plus de ces progrès technologiques. Or les activités sur lesquelles se concentrent l'innovation ne sont pas forcément celles ayant un meilleur bilan environnemental. Ainsi, la vente de semences de maïs représente environ un tiers du chiffre d'affaires des semenciers français⁶ et focalise donc une part importante de l'effort d'amélioration génétique de ces acteurs, alors que le pois fourrager,

² Voir par exemple <https://www.quechoisir.org/action-ufc-que-choisir-politique-agricole-commune-la-reforme-vue-par-les-consommateurs-n13005/>

³ Voir <http://www.confederationpaysanne.fr/actu.php?id=2035>
http://www.lemonde.fr/idees/article/2013/02/27/developper-une-politique-d-alimentation-durable_1839881_3232.html
<http://www.eurocoop.org/fr/euro-coop/our-priorities/food-policy>

⁴ En fonction de l'élasticité-prix des produits alimentaires, généralement inférieure à 1. Voir <http://www.ipubli.inserm.fr/bitstream/handle/10608/6522/?sequence=17>

⁵ Couvet D. et Teyssèdre A., 2016, Quelles politiques agricoles au 21^e siècle, Société française d'écologie, Regard n°68, novembre 2016.

⁶ <http://www.gnis.fr/index/action/page/id/25>

qui occupe moins de 1% de la surface des terres arables, n'est que peu travaillé. Cela explique en partie la réduction des surfaces en protéagineux ou, plus radicalement, la réduction considérable des prairies pour faire place à des cultures annuelles, avec les impacts environnementaux que l'on sait. Pour prendre un autre exemple dans les productions animales, les efforts de recherche pour développer des « porcheries vertes », ayant un impact environnemental moindre par kilo de viande produit, n'auront aucun effet sur les marées vertes si les producteurs en tirent parti pour augmenter le nombre de porcs dans leur exploitation.

On voit donc, à travers cette analyse systémique incluant diverses rétroactions, qu'il existe une incapacité des seuls progrès techniques à résoudre cette question des impacts négatifs de l'agriculture sur l'environnement ou la santé. Il apparaît donc essentiel de concevoir des interventions publiques réalistes, conscientes de ces processus et de leur puissance et visant à en contrecarrer les effets négatifs, voire à les orienter vers un réel développement du capital naturel.

Pourquoi intégrer les politiques ?

Les questions que nous venons d'évoquer ont fait l'objet depuis longtemps de nombreuses initiatives au niveau européen, national ou, plus récemment, régional. Cependant, ces initiatives n'ont généralement pris en charge qu'un aspect ou une catégorie d'acteurs – des politiques essayant de prendre en compte des enjeux environnementaux quand d'autres étaient préoccupées de la santé des consommateurs – sans considérer les effets systémiques pouvant en annuler les effets, voir aboutir à des effets négatifs.

Politique agricole et environnement

Une volonté de mieux intégrer l'environnement dans les politiques agricoles s'est exprimée dès la fin des années 1980. La première évolution de la PAC prenant en compte ces questions s'est faite en 1992. Cette intégration reste cependant timide.

Au niveau européen, malgré ces diverses tentatives de « verdissement », la PAC reste orientée pour l'essentiel vers le soutien aux prix agricoles et au revenu des agriculteurs : le « premier pilier », qui regroupe les aides de ce type, représente encore au niveau français 85% du montant total des aides, soit 7,7 milliards d'euros (265 € en moyenne par hectare, mais avec de fortes variations). En comparaison, le « second pilier », qui correspond à diverses mesures agroenvironnementales mais soutient également le développement rural, ne mobilise que 1,4 milliard d'euros.

En outre, les mesures « d'écoconditionnalité », qui lient les paiements au titre du premier pilier de la PAC au respect des normes minimales obligatoires, sont souvent l'objet de dérogations ou d'aménagements qui en amoindrissent la portée. On peut citer l'exemption des petits agriculteurs pour la mise en place de bandes enherbées le long des cours d'eau ou le fait que des cultures de protéagineux, même traitées par des pesticides, sont considérées comme des « surfaces d'intérêt écologique ».

On peut citer également le cas du réseau Natura 2000, qui recouvre en France 12,6% du territoire, dont un tiers de surfaces agricoles. La France a pris une option minimale dans ce domaine et figure au 23^{ème} rang des pays de l'UE⁷. Le montant des soutiens à ces surfaces agricoles à haute valeur écologique (les MAET = mesures agroenvironnementales territorialisées) a été pour la période 2007-2013 d'environ 110 millions d'euros par an⁸, soit 50 euros par hectare.

Plus récemment, le projet agroécologique du Ministère de l'agriculture, lancé en 2014⁹, affiche l'ambition d'améliorer la performance environnementale de l'agriculture, à travers divers plans d'action (Ecophyto, Ecoantibio, azote/méthanisation, apiculture durable, Ambition Bio 2017, Semences et agriculture durable, protéines végétales). Il est encore trop tôt pour juger du succès de ce plan mais l'on observe déjà des évolutions contrastées : développement de l'agriculture biologique et forte réduction de l'usage des antibiotiques mais, à l'inverse, pas de réduction, et même une poursuite de l'augmentation de l'utilisation de produits phytosanitaires¹⁰.

En outre, il apparaît que divers facteurs liés à l'organisation des filières rendent difficile de miser sur une évolution des comportements des seuls agriculteurs. Citons deux exemples de ces contraintes :

- la production de blés aptes à la panification actuelle¹¹ suppose qu'ils présentent une teneur élevée en protéines (de l'ordre de 14% au minimum), ce qui implique un fort apport d'engrais azotés.
- les coopératives de collecte ont intérêt à favoriser une spécialisation de leur bassin d'approvisionnement (au niveau des espèces et des variétés cultivées) pour réduire les coûts de collecte et de stockage, ce qui s'oppose à une diversification des activités agricoles, diversification qui serait favorable à la biodiversité. Par ailleurs, leur modèle économique est en partie fondé sur la fourniture d'intrants aux agriculteurs et serait fragilisé par une baisse de la consommation de ces intrants.

Globalement, on désigne par « verrouillage technologique » ce phénomène d'interdépendance entre acteurs pouvant constituer un frein aux évolutions¹². C'est donc au niveau de l'ensemble de la filière, et non des seuls agriculteurs, qu'il conviendrait d'agir pour favoriser la prise en compte des enjeux environnementaux.

⁷ La moyenne européenne est de 17,5%, avec 8 pays à plus de 20%. Voir http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/db_gis/index_en.htm#area_calc

⁸ Rapport CGAAER 2016

⁹ Voir <http://agriculture.gouv.fr/le-projet-agro-ecologique-pour-la-france>

¹⁰ Voir <http://indicateurs-biodiversite.naturefrance.fr/indicateurs/evolution-de-la-consommation-de-produits-phytosanitaires>

¹¹ On connaît des méthodes traditionnelles qui permettent de panifier des blés à plus faible teneur.

¹² Voir Vanloqueren G. et Baret P.V., 2009, How agricultural research systems shape a technological regim that develops genetic engineering but locks out agroecological innovations, Research policy, 38.6, 971-983.

Les politiques de santé

Au début des années 2000, le Ministère de la Santé a pris diverses initiatives dans le domaine de l'alimentation et de la santé environnementale des citoyens.

Un premier programme national nutrition santé (PNNS) a été lancé en 2001 et renouvelé à deux reprises (Le PNNS3 s'est terminé en 2015 et un nouveau volet est en préparation). Ce programme vise à améliorer l'état de santé de la population en agissant sur l'un de ses déterminants majeurs : la nutrition¹³. Il vise essentiellement l'éducation des consommateurs (le fameux « mangez moins gras, moins salé, moins sucré et bougez ») et l'amélioration de « l'environnement » de ce consommateur, au sens de la qualité des produits mis à sa disposition (et non des impacts environnementaux de l'agriculture). Il s'adresse donc surtout aux transformateurs et aux distributeurs (via une amélioration de la composition des produits transformés¹⁴). On trouve cependant dans le PNNS3 une orientation visant à « développer des variétés végétales à haute valeur environnementale, nutritionnelle et organoleptique » mais qui ne semble pas assortie de mesures concrètes. On observe également que certaines propositions de ce programme, en particulier la mise en place de l'étiquetage nutritionnel, suscite de vives réticences de certains opérateurs¹⁵. Ce programme national a fait l'objet de déclinaisons régionales, à l'initiative des Agences régionales de Santé¹⁶.

Lancé peu après (2004) le PNSE (plan national santé environnement) s'est également intéressé à certains effets négatifs de l'agriculture sur la santé des consommateurs, via des atteintes à l'environnement. Cependant, son implication dans ce domaine semble se faire sur un mode mineur. Ainsi le PNSE2, lancé à la suite du Grenelle de l'environnement, « s'attachera à suivre » la bonne mise en place des engagements pertinents sur ce sujet, en particulier ceux visant le développement de l'agriculture biologique, la protection des cours d'eau par des bandes enherbées et zones tampons végétalisées, et la prévention des pollutions diffuses d'origine agricole.

Plus récemment, à travers la Loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche de 2010, le Ministère de l'agriculture a repris l'initiative, à travers un « programme national pour l'alimentation », inscrit par la Loi dans le code rural. On peut s'interroger sur l'articulation avec les initiatives précédentes du ministère de la santé, même si la loi stipule que ce programme est établi « dans le respect des orientations du programme national relatif à la nutrition et à la santé ».

Ce programme national pour l'alimentation¹⁷ se donne quatre grands objectifs : la justice sociale, l'éducation alimentaire de la jeunesse, la lutte contre le gaspillage alimentaire et le renforcement de

¹³ Voir <http://qualite.gedal.info/2015/01/05/rappels-sur-le-programme-national-nutrition-sante-pnns/>

¹⁴ Cette évolution est suivie par l'OQALI (Observatoire de la qualité de l'alimentation). Voir <https://www.oqali.fr/>

¹⁵ Voir http://www.sciencesetavenir.fr/sante/polemique-autour-de-l-etiquetage-nutritionnel-le-pdg-de-l-inserm-claque-la-porte_30917

¹⁶ Voir par exemple <http://www.ars.aquitaine.sante.fr/Programme-Manger-mieux-Boug.123015.0.html>

l'ancrage territorial des actions menées. Ce dernier objectif se traduira par la mise en place des Programmes régionaux pour l'alimentation (PRALIM). Cependant, même si ce programme constate dans ses attendus qu'il existe des « enjeux sociaux, économiques, sanitaires et environnementaux majeurs qui justifient le renforcement de l'intervention publique en matière d'alimentation » et que « jusqu'en 2010, il n'existait pas d'action publique intégrant toutes ces problématiques de manière cohérente et regroupant les initiatives sectorielles existantes », il porte essentiellement sur l'aval de la filière et le comportement des consommateurs, et ne comporte que peu de mesures concrètes visant à prendre en compte les aspects environnementaux et à modifier les pratiques agricoles.

Il apparaît donc aujourd'hui que les politiques alimentaires sont encore principalement orientées vers des impératifs, légitimes, de réduction des inégalités ou de santé des consommateurs et qu'elles prennent peu en compte les enjeux environnementaux. Pour s'en convaincre, on pourra consulter également les textes produits en 2000 lors des « Etats généraux de l'alimentation », qui font essentiellement état de préoccupations relatives à la qualité sanitaire ou nutritionnelle des produits.

Ces politiques portent en outre principalement sur une sensibilisation des consommateurs et sur une amélioration de l'offre de produits transformés et n'ont que peu d'incidence sur les activités agricoles, dont les déterminants majeurs demeurent la politique agricole commune et les marchés mondiaux de « commodités ».

Enfin, la prise en compte de ces enjeux environnementaux se fait, lorsqu'elle s'exprime, en ne considérant souvent qu'un aspect particulièrement médiatique de ces enjeux. Un exemple emblématique est la stigmatisation des émissions de méthane par les ruminants, alors que la comparaison entre l'élevage à l'herbe de ces espèces et les élevages hors sol des porcs ou de volailles mérite une approche incluant bien d'autres critères.

Citons cependant comme contre-exemple la lutte contre le gaspillage alimentaire, qui a comme objectif explicite de réduire certains impacts environnementaux de l'alimentation, en particulier son empreinte carbone. Cependant, là aussi, une approche systémique s'impose : si cette politique conduit à une baisse des revenus des producteurs ou d'autres acteurs de la filière, elle risque de trouver rapidement ses limites. Par exemple, la commercialisation de fruits et légumes « imparfaits » (défauts de forme, de couleur, de calibre) aura un coût similaire à celui de produits « standards » (transport, stockage, distribution) mais sera moins rémunératrice et conduira sans doute à une diminution de la vente de ces produits standards, du fait de la faible élasticité-prix de la consommation. Ces phénomènes constituent un frein qu'il ne faut pas négliger au développement de telles politiques.

¹⁷ Voir <http://agriculture.gouv.fr/un-nouveau-souffle-pour-le-programme-national-pour-l'alimentation>

Mettre en place des « programmes pour une alimentation durable »

Les analyses précédentes nous amènent à préconiser de mieux intégrer ces différentes politiques, à travers des « programmes pour une alimentation durable » visant à améliorer à la fois le bilan environnemental et la qualité (nutritionnelle mais aussi sanitaire et organoleptique) de la production alimentaire et associant à ces objectifs l'ensemble des acteurs des filières.

Il nous semble en outre nécessaire de renforcer la territorialisation de ces politiques pour prendre en compte la diversité des situations socio-économiques et des contextes agroécologiques, mais aussi pour relier (on pourrait même dire re-liaison) producteurs et consommateurs au sein de « systèmes alimentaires localisés durables ». Il ne s'agit pas de prôner la mise en place de systèmes autarciques (vouloir tout produire localement est, certes, techniquement envisageable mais conduirait à une hausse importante des prix et, en outre, le commerce équitable doit avoir sa place dans de tels systèmes) mais d'examiner concrètement la possibilité de re-développer des circuits courts d'approvisionnement prenant en charge les objectifs précédemment évoqués.

Ce concept de systèmes alimentaires localisés (ou d'alimentation durable, dans toutes les dimensions de la durabilité) n'est pas nouveau et a fait l'objet de nombreux écrits : il est apparu il y a plus de vingt ans mais constituait au départ plutôt un cadre d'analyse qu'un projet d'action. Il s'agissait, en particulier dans les pays du Sud, de « rendre compte de regroupements géographiques d'entreprises agroalimentaires qui résistaient ou innovaient à partir de stratégies de valorisation de ressources et produits locaux¹⁸ ». Il est aujourd'hui relancé par diverses réflexions qui se développent au niveau international dans ce domaine, comme celles de la fondation Charles Léopold Mayer ou de la fondation Daniel et Nina Carasco¹⁹.

En France, diverses initiatives ont été prises à la fin des années 2000. Les Parcs naturels régionaux se sont saisis de cette thématique, avec par exemple le programme AST (Alimentation, Santé, Territoires) du PNR du Vercors²⁰ et la réalisation en 2016 d'un colloque sur ce thème²¹. On peut citer également la production en 2012, par le Réseau Rural de Provence-Alpes-Côte d'azur, d'un guide « Agriculture, Alimentation, Territoires »²² et le lancement en 2016 d'un appel à projet du Ministère de l'Agriculture sur les « Projets alimentaires territoriaux »²³.

Enfin, les objectifs de « reconquête » de la biodiversité constitueront un fil rouge de ces politiques. La biodiversité bénéficiera au premier chef de la réduction de pollutions et pourra, à l'inverse, constituer une

¹⁸ Voir Muchnik J. *et al.*, 2007, Systèmes agroalimentaires localisés. *Economies et Sociétés*, 29, 1465-1484. Disponible à http://www.academia.edu/14945747/Syst%C3%A8mes_Agroalimentaires_Localis%C3%A9s

¹⁹ Voir <http://www.novethic.fr/empreinte-terre/agriculture/isr-rse/un-programme-international-pour-une-alimentation-durable-97663.html> ou <http://rencontres-ad.fondationcarasso.org/fr/content/le-programme-des-rencontres>

²⁰ http://parc-du-vercors.fr/fr_FR/les-actions-1109/developpement-durable-3533/alimentation-sante-et-territoire-2562.html

²¹ PNR, 2017, Créer et développer des systèmes alimentaires territorialisés dans les Parcs naturels régionaux, Actes du colloque de Buoux, novembre 2016. Disponible à www.parcs-naturels-regionaux.fr

²² <http://www.reseaururalpaca.fr/le-guide-agriculture-alimentation-territoires-est-sorti-actu-34.html>

²³ http://agriculture.gouv.fr/sites/minagri/files/1411_al_projalimterr_cle0d96a5_0.pdf

ressource pour des pratiques agricoles plus économes en intrants, créant ainsi une « spirale vertueuse ». Autre spirale vertueuse, la biodiversité pourra être favorisée par des systèmes alimentaires locaux valorisant les ressources spécifiques et les traditions alimentaires d'un territoire et, en retour, sera une composante et un marqueur des signes de qualité et de la diversité des produits agricoles.

Quels outils pour des politiques intégrées²⁴ ?

Une augmentation des prix alimentaires ?

L'un des outils les plus classiques des économistes vis-à-vis d'externalités négatives comme les effets de l'agriculture sur l'environnement est d'internaliser ces impacts, via une taxation des produits ou des facteurs de production (engrais, eau d'irrigation, etc) à l'origine de ces impacts. Cette taxation peut améliorer la compétitivité des produits ou des modes de production les plus « vertueux » sur le plan environnemental, surtout si le montant de la taxe perçue est affecté au soutien de ces modes de production. C'est ce dispositif « pollueur-payeur » qu'ont mis en place depuis longtemps les Agences de bassin dans le domaine de l'eau et, plus récemment, le plan Ecophyto pour les pesticides.

Cependant, cette taxation conduit inévitablement à une hausse de certains produits alimentaires (c'est d'ailleurs l'effet recherché pour inciter à une diminution de leur consommation). Il faut donc s'interroger non seulement sur l'efficacité technique et l'efficience de cette approche mais aussi sur sa légitimité et son acceptabilité sociale.

Sur le plan de l'efficacité, la question est celle de l'effet d'un « signal-prix » sur la consommation, du fait notamment de la faible élasticité-prix des consommations alimentaires. On sait par exemple que diverses tendances lourdes, comme la diminution de la consommation de viandes rouges, ne s'expliquent que très partiellement par ce facteur prix²⁵.

Sur le plan de l'acceptabilité, il faut considérer que le gain de pouvoir d'achat lié à la baisse des prix de l'alimentation (la dépense alimentaire des ménages est passée de 29,6% en 1960 à 15,4% en 2013²⁶) a été capté par d'autres produits (notamment les équipements audiovisuels, informatiques ou de communication) et il faudra sans doute un effort important d'explication et de sensibilisation pour que l'ensemble des consommateurs – et non une petite minorité sensible à ces enjeux – accepte une inversion de cette tendance historique à laquelle ils sont habitués, d'autant plus que cette tendance à la baisse s'est achevée il y a une dizaine d'années et qu'une tendance à la hausse semble se manifester d'ores et déjà²².

²⁴ Nous renvoyons au rapport du CGDD de 2010 pour une présentation détaillée et critique de la panoplie de ces outils dans le domaine de la prise en compte de l'environnement. Accessible à http://www.developpement-durable.gouv.fr/?page=article&id_article=19788

²⁵ Voir par exemple Combris P. (2003) www.journees3r.fr/IMG/pdf/eco-socio_comsomption_04_Combris.pdf

²⁶ France Agrimer, 2014, La dépense alimentaire des ménages résiste à la crise. Les synthèses de France Agrimer, n°4, septembre 2014.

Enfin, sur le plan de la légitimité, cette hausse des prix frappera proportionnellement davantage les catégories sociales défavorisées, pour lesquelles l'alimentation absorbe une part plus importante de leurs ressources : cette part était en 2007 de 17,5% pour les revenus les moins aisés et de seulement 13,1% pour les plus hauts revenus²⁷. Il faudrait donc imaginer des dispositifs de redistribution qui seront sans doute complexes. Ces dispositifs pourraient s'inspirer du chèque énergie, en cours d'expérimentation, mais on a dans ce cas un petit nombre de prestataires, alors qu'ils seraient très nombreux pour l'alimentation, d'où un coût de gestion sans doute élevé.

Une réorientation des incitations ?

Compte-tenu des remarques précédentes, il est préférable d'envisager une assiette de prélèvement plus large, fondée sur l'ensemble des activités économiques, comme c'est le cas des aides attribuées au titre de la PAC, en réorientant ces aides vers des systèmes « vertueux ». C'est par exemple l'orientation que propose le récent rapport du CESE sur l'agroécologie²⁸.

Cette réorientation, qui devra être progressive mais inscrite dans la durée, se traduira sans doute par une légère augmentation de certains prix agricoles (du fait, à enveloppe constante, d'une diminution des aides aux autres systèmes) mais elle sera compensée, pour les consommateurs, par des prix plus attractifs pour des produits alimentaires « vertueux ». Encore faudra-t-il que le consommateur soit informé, de manière fiable, de la qualité de ces produits, point sur lequel nous reviendrons.

Une des questions à examiner vis-à-vis de cette option est celle de l'échelle géographique pertinente : faut-il rester dans une logique européenne et prôner une réorientation de la PAC, avec toutes les difficultés de définir pour l'ensemble de l'Europe des mesures à la fois techniquement pertinentes et politiquement acceptables ? Faut-il augmenter la contribution des Etats, à travers une croissance du « deuxième pilier » (qui propose une liste de mesures parmi lesquelles les pays peuvent choisir et qu'ils doivent cofinancer) ? Faut-il aller vers un transfert plus important aux Régions (qui ont déjà en charge la mise en œuvre d'une partie du deuxième pilier) de ces politiques, avec les risques d'inégalités territoriales, selon l'implication plus ou moins forte des collectivités locales dans ce domaine ?

Nous avons plaidé précédemment pour un renforcement du rôle des instances territoriales, qui pourraient être des Régions mais aussi d'autres instances (grandes communautés de commune, Parcs naturels régionaux, etc), mais les niveaux européen et national continueront à l'évidence à avoir un rôle à jouer.

Une politique de quotas ?

Une autre approche proposée par les économistes pour limiter les impacts environnementaux et assurer la durabilité des productions est celle des quotas, éventuellement échangeables. On la connaît bien pour la

²⁷http://www.inegalites.fr/spip.php?page=article&id_article=766&id_rubrique=144&id_groupe=9&id_mot=127

²⁸ CESE, 2016, La transition agroécologique : défis et enjeux. Cécile Claveirole, rapporteure.

gestion de la pêche ou pour les émissions de gaz à effet de serre (les quotas carbone). Une approche s'inspirant de cette notion de quotas échangeables a été récemment mise en place pour les produits phytosanitaires, avec la mise en place de CEPP (certificats d'économie de produits phytosanitaires), qui inciteront les distributeurs à promouvoir et mettre en œuvre auprès des agriculteurs des actions visant à réduire l'utilisation de ces produits²⁹. Pour le moment, on n'observe aucun effet tangible de cette mesure mais il est sans doute trop tôt pour tirer des conclusions.

Une des difficultés techniques de cette approche, que l'on a bien vu dans le cas des quotas carbone, est de fixer le « bon niveau » de ces quotas, conduisant à des prix à la fois suffisamment élevés pour être incitatifs et suffisamment bas pour ne pas handicaper trop fortement les activités concernées. L'échec de ce marché des quotas carbone montre bien la difficulté de ce mode de régulation.

Le développement de l'information des consommateurs ?

Enfin une autre approche, que les politiques de santé ont particulièrement favorisée, est celle de l'information des consommateurs. Ces politiques misent sur une modification des comportements induite par cette information.

Encore faut-il fournir cette information sous une forme à la fois objective, fiable, crédible et facilement compréhensible. Dans le domaine de la qualité nutritionnelle, de nombreux efforts ont été faits pour améliorer l'étiquetage des produits et des progrès notables ont été observés (voir les rapports de l'OQALI). Cependant des propositions comme un code couleur simple (assorti d'une lettre de A à E) sur la valeur nutritionnelle des aliments³⁰ rencontrent, comme nous l'avons évoqué, de vives réticences.

Dans le domaine environnemental, nous considérons que seul le label « Agriculture biologique » répond actuellement à ces critères. En effet :

- d'autres propositions élaborées par la profession agricole en lien avec l'Etat (agriculture raisonnée, agriculture à haute valeur environnementale) n'ont pas eu le succès escompté, tant en nombre d'agriculteurs mobilisés que de reconnaissance par les consommateurs. Du fait qu'elle n'obéit pas actuellement à un cahier des charges précis, l'agroécologie risque de rencontrer des limites similaires.
- même s'ils font l'objet de promotions actives à travers la publicité, les engagements des acteurs privés, qu'ils viennent des producteurs, des transformateurs ou des distributeurs (« filières qualité ») semblent avoir un problème de lisibilité (du fait de leur prolifération) et surtout de crédibilité s'ils ne sont pas liés à un système de certification publique.

²⁹ <http://www.actu-environnement.com/ae/news/pesticides-creation-certificats-economie-intrants-phytosanitaires-20813.php4>

³⁰ Voir http://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2016/09/29/bataille-de-l-etiquetage-nutritionnel-que-contiennent-vraiment-nos-assiettes_5005336_4355770.html

- les appellations d'origine comme les AOP (Appellation d'origine protégée) ou les IGP (Indication géographique de provenance) bénéficient d'une certaine reconnaissance mais sont focalisées sur la typicité des produits en lien avec leur territoire d'origine. De ce fait, elles ont longtemps considéré qu'elles ne pouvaient intégrer dans leur cahier des charges que des critères se traduisant par une modification vérifiable de la qualité (essentiellement organoleptique) du produit. Ce n'est que récemment que s'est exprimée, en particulier pour les fromages, une volonté de prendre en compte des critères environnementaux n'impliquant pas de telles modifications³¹.

- enfin un étiquetage environnemental, qui portait essentiellement sur l'impact carbone, a été proposé à la suite du Grenelle de l'environnement et a fait l'objet d'une expérimentation de 2011 à 2012³². Mais cette expérimentation n'a pas à ce jour conduit à une mise en place de cet étiquetage.

C'est pourtant dans ce domaine de l'information des consommateurs que les marges sont grandes et acceptables. En corolaire il conviendra d'examiner, et éventuellement d'améliorer la performance des systèmes d'information actuels des citoyens, en termes d'indépendance, de crédibilité, de pertinence et de qualité des informations fournies.

Une approche réglementaire ?

Les différents outils que nous venons d'évoquer relèvent pour l'essentiel d'une approche incitative et contractuelle, visant à induire des évolutions dans le respect de la liberté des comportements des différents acteurs. Il ne faut cependant pas exclure l'approche de l'action publique par la réglementation. Celle-ci peut prendre l'aspect de normes d'utilisation, voire d'interdiction pure et simple de certaines pratiques ou de certains produits.

Cette approche est classique dans le domaine environnemental, beaucoup moins dans le domaine de l'alimentation, où l'approche contractuelle prévaut le plus souvent. Cette question se pose en particulier pour les produits phytosanitaires, pour lesquels une interdiction pure et simple de certains produits, fondée sur une expertise scientifique des risques pour la santé ou l'environnement, peut constituer une mesure plus efficace qu'une politique incitant à limiter l'usage de ces produits.

Nous nous sommes bornés ici à présenter les principales approches possibles et à en cerner l'intérêt et les limites, en laissant aux spécialistes de ces questions le soin d'affiner cette analyse.

Il apparaît cependant dès maintenant qu'il faudra utiliser une combinaison de ces outils :

- en jouant à la fois sur l'offre (modification des pratiques des producteurs) et sur la demande (comportement des consommateurs) ;

³¹ <https://www.fromages-aop.com/wp-content/uploads/mensuel-f%C3%A9vrier-2016.pdf>

³² <http://www.developpement-durable.gouv.fr/-Experimentation-de-l-affichage,4303-.html>

- en ne misant pas sur le seul signal-prix et en intégrant d'autres déterminants du comportement des acteurs (image sociale, bien-être) car l'alimentation constitue, selon les termes du sociologue Marcel Mauss un « fait social total » ;
- en impliquant tous les acteurs et en identifiant au sein des filières les phénomènes de verrouillage et les actions-clés pour les éliminer, ces actions pouvant, selon les cas, impliquer des opérateurs allant de l'amont de l'agriculture aux consommateurs.

Mais ces pistes de modification ne peuvent se mettre progressivement en action que si les acteurs des filières sont convaincus de leur bien fondé. La chute des prix agricoles est un moment propice à la réflexion sur une nouvelle stratégie de développement.

Les organismes de formation devront également s'engager pour promouvoir des approches plus respectueuses de la santé et de l'environnement. Enfin, pour les salariés, les transitions professionnelles devront être anticipées avec une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences.

Conclusion générale

Au terme de cette analyse, il apparaît que les politiques intégrées que nous préconisons devront être à la fois multi-échelles, multi-acteurs et multi-outils et devront s'inscrire dans une approche systémique des interactions entre ces différents outils, acteurs et échelles.

Multi-échelles car, si nous préconisons d'aller vers une plus grande territorialisation de ces politiques, il demeurera un champ d'intervention nécessaire :

- à l'échelle nationale, pour veiller en particulier à une égale prise en compte de ces enjeux dans les territoires, même si les modalités en seront différentes ;
- à l'échelle européenne, du fait notamment de la circulation des produits alimentaires au sein du marché unique et de l'ambition de l'Europe d'assurer à tous un niveau élevé de protection de la santé humaine.

Multi-acteurs car, comme nous l'avons vu, une multitude d'acteurs, ayant des intérêts parfois divergents, interviennent dans un système alimentaire et sont susceptibles de jouer un rôle clé pour le faire évoluer ou, au contraire, entraver ces évolutions. Il ne s'agit donc pas de choisir entre une politique de l'offre ciblant les agriculteurs et une politique de la demande sensibilisant les consommateurs mais d'identifier le « panel d'acteurs » qu'il conviendra de mobiliser et, surtout, de mettre en synergie.

Multi-outils enfin car il faudra combiner l'analyse de l'efficacité technique de ces outils à celle de leur acceptabilité sociale, pour définir là aussi un « bouquet d'outils » constituant le meilleur compromis entre ces deux exigences technique et politique.

Du fait que ces politiques intégrées relèveront de plusieurs ministères (a minima agriculture, environnement et santé, et, plus largement éducation nationale et industrie), il conviendra d'examiner l'intérêt de créer une délégation interministérielle à l'alimentation durable, à l'image de celles qui existent

pour d'autres grands sujets transversaux comme la mer, la ville ou l'outre-mer. Un préalable serait sans doute d'examiner, dans d'autres secteurs d'activité, l'efficacité de ce mode de gouvernance transversale pour décloisonner effectivement les politiques publiques.

Enfin, on pourrait craindre que le fait d'aborder la question de la biodiversité via l'alimentation laisse dans l'ombre, d'une part, les productions non-alimentaires et, d'autre part, la biodiversité des milieux non agricoles (forêts, espaces naturels...). Sur le premier point, on peut faire l'hypothèse que les évolutions des pratiques agricoles induites par cette politique concerneront toutes les productions, dans la mesure où les productions à vocation alimentaire et non-alimentaire sont le plus souvent intriquées. Sur le second point, il conviendra effectivement de continuer à avoir des politiques dédiées à ces milieux.