

Texte associé au cours intitulé « Le Projet agro-écologique (PAE) français : une ambition pour la France ? »

Cours en ligne disponible sur demande sur le site [CAPeye](#)

Cours préparé par Florian Chazottier, Pauline Lécole et Sophie Thoyer.



Ceci ne constitue pas une source d'information officielle. N'hésitez pas à consulter directement les sites des administrations en charge des aides PAC.

Diapositive 1

La prise en compte de l'environnement dans les politiques agricoles est devenue un enjeu clé de ces 20 dernières années pour compenser les pollutions et dommages causés par le modèle productiviste du 20^{ème} siècle. Afin de promouvoir des pratiques plus respectueuses de l'environnement, la France et son ministre de l'agriculture de l'époque, Stéphane Le Foll, lançaient en parallèle de la réforme de la PAC, leur projet agro-écologique en 2012.

Ce cours propose une analyse brève de ce projet, permettant ainsi de déterminer si l'agro-écologie représente une alternative concrète pour l'agriculture de demain.

Ce diaporama fait suite au cours intitulé « L'agro-écologie, quèsaco ? », au cours duquel nous avons pu illustrer la complexité du terme agro-écologie. Avant de commencer, nous tenions à rappeler la conclusion de ce cours à savoir l'agro-écologie ne possède pas de définition normée et peut-être assimilée à une science, un ensemble de pratiques et/ou un mouvement social.

Diapositive 2

Tout d'abord, intéressons-nous à la naissance du projet agroécologique français, le PAE.

Même si le PAE français traduit un certain volontarisme de la France dans la prise en compte de l'environnement dans les politiques agricoles, la France n'est pas pionnière en la matière.

L'UE, par l'intermédiaire de la Politique Agricole Commune, la PAC, avait déjà intégré les préoccupations environnementales en 1992, au travers des mesures Agro-environnementales. Ces mesures contractuelles récompensent financièrement les agriculteurs adoptant des pratiques plus respectueuses de l'environnement et favorables à la conservation de la biodiversité.

1) En France, l'idée de « double performance », conciliant performance économique et protection environnementale, est née lors du Grenelle de l'Environnement en 2007 sous le mandat de Nicolas Sarkozy. Michel Griffon, chercheur au CIRAD, promouvait alors une « efficacité économique et environnementale » conciliant innovation technologique, et services écosystémiques. L'objectif était de réduire l'utilisation d'intrants tout en maintenant la production. L'environnement n'était alors plus perçu comme une contrainte mais comme un facteur de production.

2) En décembre 2012, le ministre de l'agriculture S. Le Foll lançait le projet agro-écologique français lors de la conférence « produisons autrement ». Cette conférence introduisait la nouvelle politique ministérielle agricole, fondée sur la promotion des systèmes agro-écologiques. L'un des objectifs fixés par le ministre était que « la majorité des exploitations soit engagées dans l'agro-écologie à l'horizon 2025 ».

3) En Juin 2013, Marion Guillou ancienne PDG de l'INRA, remettait le rapport commandité par le ministre. Ce rapport destiné à identifier les freins et les leviers pour la mise en place de nouveaux modèles agricoles (agro-écologiques) sert de fondement au PAE français.

Vous pouvez consulter ce rapport sur le lien suivant : <http://agriculture.gouv.fr/remise-du-rapport-sur-lagro-ecologie-par-marion-guillou-stephane-le-foll-0>

4) En Juin 2014, suite à la pression exercée par les secteurs associatif et syndical, le Ministère incluait une dimension sociale à son projet, parlant désormais de triple performance. En effet, une lettre ouverte adressée au Ministre par la Confédération paysanne et ses partenaires en mars 2014, soulignait la faible prise en compte de la dimension sociale, quasiment absente du rapport Guillou.

Cette lettre est consultable sur le lien suivant: <https://www.confederation-paysanne-limousin.org/1964-lettre-ouverte-au-ministre-de-l-agriculture-sur-le-projet-agroecologique-pour-la-france>

5) En octobre 2014, le ministre officialisait le PAE par la présentation de son programme d'actions comprenant plus de 70 actions et structuré autour de 10 axes. Pour renforcer la légitimité du projet, une définition de l'AE a été inscrite au Code Rural par la Loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt.

6) En avril 2017, à la fin du mandat de François Hollande et soit 2 an et demi après le lancement du PAE, le Comité National d'Orientation et de Suivi du projet agro-écologique, le CNOS, créé à la suite du programme d'actions remettait son rapport d'évaluation, dressant le bilan du PAE porté par M. Le Foll.

Diapositive 3

Le plan d'action du PAE évoqué précédemment est structuré autour de 10 axes présentés ci-dessous:

- 1) Mobiliser l'ensemble des acteurs au travers du Comité National d'Orientation et de Suivi du PAE appelé CNOS, qui comprend l'ensemble des acteurs du monde agricole pour définir une stratégie nationale et locale participative
- 2) Sensibiliser et communiquer pour faire connaître l'agro-écologie et les expériences réussies dans ce domaine, aux acteurs du monde agricole et au grand public. De nombreux événements comme des journées promotionnelles, des conférences, des débats citoyens ou manifestations ont été organisés par le ministère, ses partenaires et les acteurs locaux. Les plus connus sont les journées événementielles « Faites de l'agro-écologie » et « La Nuit de l'Agro-écologie » de 2016.
- 3) Enseigner à produire autrement par l'intégration de l'agro-écologie dans des référentiels de formation en agronomie. L'enseignement a été une des priorités du PAE. Ainsi les diplômes de BTS, de CAP et Bac Professionnels Agricoles ont été réformés, pour inclure des modules sur l'AE. L'agro-écologie a également été intégrée dans les cursus d'enseignement supérieur et les formations aux agriculteurs. Pour entreprendre ces réformes, un plan national « Enseigner à produire autrement » a été mis en place par le ministère.
- 4) Accompagner les agriculteurs par le soutien des organismes de développement agricole comme les chambres d'Agriculture, et par l'incitation à la coopération au travers des Groupements d'Intérêt économique et environnemental (GIEE). Stéphane Le Foll a favorisé l'émergence de ces groupements aux pratiques agro-écologiques. Un GIEE permet la reconnaissance, sur base d'appels à projet gérés à l'échelle régionale, de collectifs d'agriculteurs qui s'engagent, avec des partenaires variés, dans un projet pluriannuel de modification ou de consolidation de leurs pratiques, visant à la fois des objectifs économiques, environnementaux et sociaux. Ils bénéficient alors d'un accès prioritaire à certaines aides publiques.
- 5) Soutenir les démarches agro-écologiques principalement par des aides financières en mobilisant les aides du 2nd pilier de la Politique Agricole Commune, la PAC.
- 6) S'appuyer sur la recherche et l'innovation en mutualisant et capitalisant les enseignements issus de l'expérimentation agricole, réalisée notamment par les instituts techniques et les centres de recherches comme l'INRA.
- 7) Engager les filières vers l'agro-écologie par l'intermédiaire des conseils spécialisés de filières et les dispositifs de soutien des établissements publics comme France Agrimer.
- 8) Prendre en compte les réalités des départements d'Outre-Mer notamment les spécificités de ces territoires dans l'application des outils agro-écologiques.
- 9) Promouvoir l'Agro-écologie à l'international auprès des institutions européennes et de la FAO notamment via l'initiative 4 pour 1000 initiée par la France lors de la COP 21, visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre par stockage du carbone dans les sols.
- 10) Suivre et évaluer le projet agro-écologique via le comité d'évaluation et la définition d'indicateurs de progrès en faveur de l'agro-écologie.

Diapositive 4

Des plans nationaux destinés généralement à un ensemble de pratiques ou filières viennent soutenir transversalement les 10 axes énumérés précédemment.

Ils sont au nombre de 10 et centrés sur des thématiques comme le développement de **l'agroforesterie**, de la **méthanisation**, de **semences durables**, des **filières apicoles**, **bio** et **légumineuses**, la réduction des **antibiotiques** et des **produits phytosanitaires**, la prise en compte du **bien-être animal** et la réforme de **l'enseignement**

L'un des plus connu est le Plan Ecophyto destiné à la réduction des usages de produits phytosanitaires.

Ce dernier a été lancé en 2008 lors du Grenelle de l'Environnement et visait une réduction de 50% des produits phytopharmaceutiques à l'horizon 2018 si possible.

Ce plan mobilisant les acteurs de la recherche (instituts techniques et centre de recherches) et les agriculteurs est basé sur l'utilisation d'outils tels que :

- Le certiphyto : il s'agit d'une formation dispensée aux agriculteurs pour une utilisation responsable des pesticides
- La publication de bulletin de santé du végétal par région pour alerter les agriculteurs sur la présence de ravageurs et maladies
- Le réseau de fermes expérimentales DEPHY, qui correspond à des fermes tests pour réduire l'usage des phytos et mutualiser les bonnes pratiques tels que le biocontrôle ou l'utilisation de variétés résistantes

Ce plan Ecophyto a été révisé en 2016 donnant naissance au plan Ecophyto II avec pour objectif une réduction de l'usage des pesticides de 50 % à l'horizon 2025.

Diapositive 5

On le voit, les programmes et projets favorisant l'agroécologie sont nombreux, mais concrètement quel budget est réellement alloué à l'agro-écologie ?

Comme le rappelait un chargé du ministère de l'agriculture en 2015 : « *Il n'y a pas de budget dédié vraiment à l'agro-écologie car [il n'y] a pas de garantie que les gens s'en saisissent* »

Dès lors comment sont financées les pratiques agro-écologiques ?

Les financements touchés par les agriculteurs mettant en place des systèmes dits « agro-écologiques » sont principalement issus de la Politique Agricole Commune.

Les agriculteurs touchent les aides du 1^{er} pilier de la PAC notamment celle du paiement vert. Les agriculteurs peuvent également toucher des aides couplées à leur production, c'est le cas pour la production de légumineuses ou protéagineux. Pour autant, ces obligations sont loin de garantir la mise en œuvre d'un vrai système agro-écologique. Dans le cas français, elles n'ont d'ailleurs pas induit de véritables changements de pratiques.

Les pratiques agro-écologiques sont davantage récompensées dans le second pilier de la PAC : le pilier du développement rural. Par exemple, les aides au maintien et à la conversion en agriculture biologique, les Mesures agro-environnementales et climatiques, les MAEC et l'Indemnité compensatoire de handicap naturel, l'ICHN.

Pour le second pilier, l'Europe n'est pas seul financeur, d'autres co-financeurs interviennent comme :

- Le Ministère de l'Agriculture
- Les collectivités territoriales au premier lieu desquelles les Régions, puis les Départements et d'autres collectivités locales
- Les Agences de l'eau

Finalement, les démarches agro-écologiques étant incluses (noyées) dans les dispositifs d'aides, il est par conséquent très difficile d'évaluer le budget alloué à l'agro-écologie.

Pour donner un ordre d'idée le budget alloué à l'agriculture biologique en France est de l'ordre de 160 M d'euros. Le budget annuel des financements de la PAC avoisine quant à lui les 9 milliards d'euros en France.

Le rôle de la PAC, les freins et les leviers qu'elle peut représenter pour la transition agro-écologique seront discutés dans un autre cours complémentaire.

Diapositive 6

Bien que le PAE n'ait été réellement lancé qu'en 2014 et qu'il est donc encore un peu tôt pour l'évaluer, un premier exercice d'évaluation a été publié par le CNOS en avril 2017 à la fin du mandat de François Hollande.

Intéressons-nous, tout d'abord, aux résultats positifs mis en avant par ce rapport :

Sur le plan de l'Enseignement et de la Coopération, les principales réussites sont:

- Les réformes de l'ensemble des programmes d'enseignements agricoles, avec l'introduction de l'agro-écologie dans les cursus.
- En matière de coopération entre agriculteurs, plus de 400 GIEEs étaient dénombrés en avril 2017 mobilisant plus de 7500 agriculteurs au sein de systèmes agro-écologiques innovants. C'est présenté comme une réussite, mais on peut aussi estimer que c'est peu, compte tenu du battage médiatique autour de ces groupements.

Si on se focalise sur les pratiques culturelles.

Les 1^{ers} résultats témoignent de l'efficacité du plan EcoAntibio, puisque le rapport note une diminution de 20% de l'exposition des animaux aux antibiotiques entre 2012 et 2015.

Les actions mises en place dans le cadre du plan Ecophyto ont été largement déployées sur le territoire.

La surface en AB a continué d'augmenter ces dernières années grâce à un renforcement des aides financières. Elle a augmenté entre 2011 et 2017 pour atteindre près de 6% de la SAU française. La France est donc devenue le 3^{ème} producteur européen de produits biologiques en termes de volumes, devant l'Allemagne.

Enfin, le nombre d'exploitations engagées dans des signes de qualité, notamment via la certification environnementale ou la Haute Valeur Environnementale, a progressé.

Sur le volet perception de l'agro-écologie par les acteurs et la société:

On observe une progression de la connaissance de l'AE par les agriculteurs d'après des sondages réalisés par BVA. Ainsi en 2015, 93% des agriculteurs déclarent mettre en place au moins une démarche touchant à l'agro-écologie et un agriculteur sur deux affirme avoir entendu parler de l'agro-écologie ou de la double ou triple performance. En revanche, seulement 1/3 des agriculteurs déclarent vouloir aller plus loin dans cette démarche.

La société civile s'est largement approprié le sujet, de nombreuses manifestations locales ou nationales ont été organisées en faveur de l'AE et celle-ci a été largement débattue dans la presse.

Enfin, sur la scène internationale, la France a largement œuvré à la prise en compte de l'environnement dans les politiques, notamment agricoles, au travers de l'initiative 4 pour 1000 portée lors de la COP 21. Cet engagement signé par 37 états vise à limiter le réchauffement climatique par stockage du carbone dans les sols.

Diapositive 7

Passons maintenant aux résultats négatifs soulignés dans le rapport.

La faible implication des syndicats agricoles dans ce projet, avec en premier lieu le syndicat dominant FNSEA, n'a pas favorisé la progression des démarches agro-écologiques auprès des agriculteurs. Ainsi, la FNSEA a souligné à de nombreuses reprises que le volet économique du projet agro-écologique n'était pas solide, notamment dans un contexte de crise agricole aigue.

De plus, l'intégration de l'AE à l'échelle régionale au travers des Programmes de Développement Rural Régionaux a été contrastée. Certaines mesures destinées à l'AE n'ont pas été ouvertes ou n'ont pas pu être mises en œuvre dans les régions par manque de moyens. Les indicateurs fournis par le CNOS sur les pratiques agricoles témoignent même de reculs significatifs en matière de prise en compte de l'environnement.

Par exemple, la fréquence de traitements phytosanitaires en grandes cultures et viticulture a augmenté.

La part de prairies permanentes dans la surface agricole française a diminué, tout comme la diversité des cultures arables par exploitation.

Enfin, la biodiversité des paysages agricoles continue de diminuer comme l'indique le rapport publié par Birdlife sur les populations d'oiseaux en 2017. L'indice des populations d'oiseaux en Europe a diminué de 34% entre 1966 et 2002.

Même si ces résultats permettent de dresser un bilan succinct de ce projet, il ne faut pas tirer de conclusions hâtives du fait des nombreuses limites propres à l'évaluation et au projet lui-même.

Diapositive 8

Dans cette diapositive, nous vous proposons une matrice AFOM du PAE français (Atouts, Faiblesses, Opportunités et Menaces) afin d'illustrer au mieux le caractère innovant de ce projet et les nombreuses limites qui se posent à la mise en place d'un nouveau modèle agro-écologique, en rupture avec le modèle dominant.

Cette matrice AFOM n'est qu'une représentation synthétique des informations collectées dans notre travail mais n'a pas valeur de vérité générale. De plus, la distinction entre certaines rubriques, comme Faiblesses et Menaces, peut-être discutée.

L'un des atouts et caractère innovant du PAE est sa transversalité. Il concerne l'ensemble des acteurs, l'ensemble des filières et productions faisant travailler conjointement ministères de l'agriculture et de l'écologie.

Cependant, cette transversalité contribue à rendre l'évaluation de ce projet difficile. En effet, certaines mesures de par leur caractère diffus ont des effets difficiles à quantifier.

L'approche systémique proposée permet d'aller plus loin que le Grenelle de l'environnement, en prenant en compte la spécificité de l'agriculture et du territoire. Comme le rappelait S. Le Foll « il n'existe plus de modèle unique ».

Si cette approche semble louable, associations paysannes et syndicats dénoncent tout de même une segmentation du concept. La Confédération paysanne rappelait que même si « les différents aspects de l'agro-écologie sont présents, ils sont simplement juxtaposés et ne permettent aucunement la réflexion sur l'aspect fondamental de l'agro-écologie qu'est l'approche systémique à l'échelle de la ferme et du territoire ».

Le ministère a choisi de mettre en place une politique d'accompagnement et d'encouragement des agriculteurs par l'intermédiaire de mesures incitatives pour faciliter l'adhésion au projet. S. Le Foll affirmait, dans la présentation du PAE, que « la transition ne passera pas par l'interdiction, mais par l'encouragement, l'information, la diffusion des connaissances ».

Ce cadre peu contraignant que constituent les mesures incitatives peut cependant avoir un effet opposé. Les agriculteurs n'ont pas d'obligations et peuvent donc se détourner de ce modèle agro-écologique. Le PAE étant assez incluant, certains agriculteurs peuvent estimer être déjà intégrés à l'agro-écologie et ne pas se sentir concernés par cette transition agro-écologique.

Les forces de ce projet résident également dans les actions de communication, via des colloques, manifestations, journées événementielles qui ont permis de faire de l'agro-écologie, un débat de société. La formation de l'ensemble des acteurs agricoles à l'AE, notamment par les réformes des diplômes agricoles est aussi une des réussites de ce projet.

En ce qui concerne les faiblesses, nous avons recensé:

- La faible prise en compte de la dimension sociale de l'agro-écologie, comme en témoigne son intégration tardive à la suite de pressions exercées par les associations paysannes en 2014.
- La principale faiblesse réside dans l'existence de verrouillages liés au manque de référentiels sur certaines cultures en terme de rendement et de résistances aux maladies par exemple, ou encore à un manque de structuration des filières et de compétitivité face aux filières conventionnels classiques. Une autre limite des systèmes agro-écologiques est leur spécificité, rendant leur généralisation et transférabilité difficile. De plus, les agriculteurs sont encore largement dépendants des filières amont et aval.
- Ces verrous ralentissent la diffusion du modèle agro-écologique. En effet, les risques élevés que peuvent représenter cette transition en termes d'investissements financiers, d'augmentation du temps de travail, de complexité des tâches rendent les agriculteurs réticents.
- Enfin, comme évoqué précédemment, l'absence d'un budget propre à l'AE limite le développement de ces nouvelles pratiques.

Passons maintenant aux Opportunités et aux Menaces:

Selon le référentiel défendu par le ministère, la triple performance est atteignable sur le long terme en réformant les systèmes de cultures et en abaissant les coûts de production, réconciliant ainsi économie et environnement.

Cependant, le temps que nécessite cette transition n'est pas toujours en accord avec l'économie mondiale et n'est réalisable qu'à coûts élevés dans certaines filières.

Le PAE est mis en place à l'échelle des régions à travers les aides du 2^{ème} pilier de la PAC. Ce choix d'application permet d'appréhender la spécificité de chaque territoire. Cependant, son application à l'échelle régionale a été concomitante de la réforme territoriale de 2015, causant des difficultés en termes de moyens humains et financiers.

Le ministère à travers ce projet, a souhaité mobiliser et fédérer les acteurs autour d'un but commun, rassemblant ainsi agriculteurs conventionnels et biologiques dans le même bateau. Comme le rappelait S. Le Foll, « quand on dit 'produire plus, produire mieux', globalement tout le monde peut partager cela ».

Cependant, cette volonté de rassembler se heurte à quelques contradictions. En effet, même si les ministères de l'Agriculture et de l'Ecologie ont travaillé main dans la main dans le cadre de l'AE, ils ne sont pas d'accord sur certains sujets controversés comme les OGM ou plus récemment le Glyphosate. A ceci s'ajoute l'opposition profonde de ce projet AE avec les actions menées dans le cadre des politiques commerciales bilatérales. Par exemple, les négociations des accords du CETA et TAFTA visant à ouvrir les marchés européens aux produits agricoles américains et canadiens, s'opposent fondamentalement aux principes de l'AE.

Enfin, la politique choisie ne remet pas en cause le principe de co-gestion avec le syndicat dominant et les rapports de forces restent déséquilibrés, maintenant l'influence des industries agro-alimentaires ayant des intérêts parfois contraire à ceux de l'AE.

Une des menaces qui pèsent sur ce projet, est son abandon progressif. De fait la France, bien que porteuse de l'agro-écologie sur la scène mondiale, a reçu relativement peu de soutien à l'échelle mondiale et européenne. Et S. Le Foll alors ministre de l'agriculture, a largement incarné ce PAE. Son départ du Ministère est un risque pour le maintien du PAE tel qu'il l'a conçu.

D'ailleurs, les premiers mois du nouveau président Emmanuel Macron ont confirmé cette tendance. La transition « agro-écologique » a été remplacé par la transition écologique et le nouveau ministre de l'Agriculture, Stéphane Travert a mis l'accent sur les systèmes alimentaires au travers des « Etats Généraux de l'alimentation ».

A noter, que les aides au maintien de l'AB vont être supprimées en 2018, à la suite de l'annonce de l'actuel ministre de l'agriculture Stéphane Travert. La justification est que les crédits nationaux ne sont pas suffisants pour accompagner l'explosion de l'AB et que les aides au maintien ne se justifient pas vraiment car l'AB est censée être rentable, une fois la période de transition passée.

Pour conclure cet exposé, nous avons décidé de placer deux termes transversaux dans cette matrice, qui résume la complexité du PAE français:

Tout d'abord, la polysémie du terme « Agro-écologie » qui a permis de fédérer des acteurs autour d'un projet commun et qui revêt une certaine utilité politique. En revanche, l'usage de ce terme a été controversé, certains dénonçant une réappropriation politique et une manipulation de ce terme.

Enfin, ce projet engagé sur le sol national s'insère dans un cadre plus vaste, celui de la politique agricole européenne, la PAC. La PAC est d'ailleurs indirectement le principal financeur des projets agro-écologiques en France et en Europe. Il convient alors de se demander quels sont les freins et les leviers de la PAC vers la transition agro-écologique. Cette thématique sera étudiée dans un cours suivant.