



La nouvelle PAC confirme le retour en force de l'agronomie : le cas espagnol

Tomás García Azcárate*

*Sous-Directeur de l'Institut d'Économie, Géographie et Démographie du CNRS espagnol (IEGD-CSIC) et Chercheur associé du CEIGRAM tomas.gazcarate@cchs.csic.es

Résumé

L'article présente les travaux entrepris en Espagne pour élaborer et négocier en interne le Plan Stratégique National, cheville ouvrière de l'application nationale de la prochaine Politique Agricole Commune (PAC). Les Eco-régimes en sont la principale nouveauté environnementale et la voie principale par laquelle l'agronomie est entrée en force dans le débat.

Il conclut que la future PAC doit être la PAC du futur, celle de la transition écologique. Pour la période budgétaire qui commence, un budget européen important est encore disponible. Les Plans stratégiques, et les Eco-régimes, sont une opportunité unique.

Le nécessaire changement de paradigme ne se limite pas à la politique agricole ni même aux politiques publiques. On ne produira pas « plus avec moins », et surtout on ne produira pas mieux, sans une dose intensive d'agronomie écologique et d'écologie agronomique. On est encore loin de rêver à une séparation, comme en France, entre la vente et le Conseil mais l'idée d'une prescription obligatoire « phytosanitaire » comme il existe une prescription « antibiotique » commence à faire son chemin.

Durant des décennies, des recettes simples et généralisées maximisant les intrants et les interventions préventives ont cru être capable de remplacer l'agronomie. Chasser l'agronomie, elle nous revient au galop.

Mots clés : PAC, Plan stratégique, Eco-régimes, filières alimentaires, Agronomie

Summary **The future CAP confirms the agronomy comeback: the Spanish case**

This article presents the work undertaken in Spain to develop and internally negotiate the Strategic Plan, the linchpin of the national implementation of the next Common Agricultural Policy (CAP). The Eco-schemes are the main CAP environmental novelty and the main route through which agronomic sciences have entered the debate with force.

It concludes that the future CAP must be the CAP of the future, which means the CAP of the ecological transition. For the budget period which begins, a significant European budget is still available. Strategic Plans and Eco-schemes are a unique opportunity.

The necessary paradigm shift is not limited to agricultural policy or even public policies. We will not produce "more with less", and above all we will not produce better, without an intensive dose of ecological agronomy and agronomic ecology. We are still far from dreaming of a separation, as in France, between sales and advice, but the idea of a mandatory "phytosanitary" prescription like there is an "antibiotic" prescription is beginning to gain ground.

For decades, simple and generalized recipes maximizing inputs and preventive interventions have been believed to be able to replace agronomy. Chasing agronomy, it comes back to us at a gallop.

Key words: CAP, Strategic Plan, Eco-schemes, Food chain, Agronomy

Introduction

Le débat sur la relation entre les réformes successives de la Politique Agricole Commune (PAC) et l'agronomie n'est pas nouveau. Dans la courte vie de cette revue, on le retrouve au moins deux fois, notamment en 2013 (monographique sur la PAC) et 2014 (monographique sur les politiques publiques). Au moins aussi par deux fois, elle fut au centre des débats politiques, au début des années 90 lors des discussions relatives à la réforme de la PAC connue comme « réforme Mac Sharry » et au début de la décennie suivante, lors de la « révision à mi-parcours » qui déboucha sur le découplage des aides.

C'est ainsi qu'en Espagne, Carlos Tió (1991) se demandait quels stimuli pourraient bien avoir les agriculteurs suite à la réforme pour introduire des nouvelles technologies ou améliorer leurs structures productives. En France, le sujet fut, par exemple, au centre des débats de décembre 1991, de l'Assemblée Permanente des Chambres d'Agricultures (APCA, 1991). Déjà à l'époque, je m'insurgeais contre cette vision catastrophiste et signalais que la baisse des prix garantis allait, au contraire, conduire les agriculteurs à raisonner leur agriculture. Le fait que le maximum de rentabilité par hectare ne coïncide plus avec le maximum de rendement les obligerait à revenir à des pratiques agronomiques plus en lien avec le potentiel réel des terres et plus économes en intrants (García Azcarate, 1991).

Plus tard, avec le découplage des aides qui s'initia avec la réforme de 2003/2004, de nombreuses voix dans toute l'Europe dénoncèrent « l'inévitable » abandon à grande échelle qui allait se produire.

De nombreuses études et analyses ont, depuis lors, confirmé l'importance des changements dans les techniques de production, induits par la nouvelle structure des prix relatifs de l'agriculture européenne et l'évolution des modes de soutien à l'agriculture¹.

Nous sommes aujourd'hui confrontés à un changement complet de paradigme de politique agricole. Même si les décisions finales ne sont pas encore prises au niveau européen, le changement est acté : nous passerons petit à petit d'une politique basée sur le respect des moyens à une politique basée sur l'accomplissement d'objectifs généraux fixés en commun. Les Plans Stratégiques Nationaux seront une pièce essentielle de cette nouvelle architecture, transférant en grande partie la responsabilité du choix des instruments, et surtout des équilibres entre eux, aux Etats membres voire même dans certains cas aux régions.

Tout d'un coup, les Ministères de l'Agriculture se sont vus confrontés à la nécessité de conduire une analyse Forces- Faiblesses-Opportunités-Menaces (FFOM, aussi connue sous l'acronyme anglais SWOT – Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats) de leur agriculture nationale et sur cette base, de construire leurs stratégies d'intervention en justifiant comment elles contribuent à atteindre les objectifs communs.

Nous allons présenter dans cet article comment les travaux de préparation et de mise en route de la prochaine PAC ont été entrepris en Espagne (section 2), pour ensuite décrire et analyser le rôle que l'agronomie a joué dans ce processus (section 3). Nous terminerons (section 4) avec nos conclusions et quelques réflexions finales.

Les travaux du Plan Stratégique National espagnol

En Espagne, les travaux de préparation du Plan Stratégique National (PSN) ont commencé en janvier 2019 avec les premières analyses. Cette phase s'est terminée en janvier 2020 et a ouvert la voie pour la construction des stratégies d'interventions : quels instruments pour quels objectifs ?

L'année actuelle 2021 est réservée à la rédaction et la négociation du projet de Plan Stratégique National. L'Espagne est un état quasi fédéral, où les régions (appelées Communautés Autonomes)

¹ Nous n'avons aucunement la prétention d'être exhaustif en la matière. Simplement, nous signalons entre autres les travaux de Perrier-Cornet et Capt (1995), Boussard et al. (1997), Jacquet (2014) et Jeuffroy (2014).

ont, de plein droit, la compétence exclusive sur les dossiers agricoles, ce qui leur donne entre autres le contrôle quasi-total de la gestion du deuxième pilier de la PAC. L'Etat central se voit réserver la coordination des actions régionales et la gestion des compétences déléguées à Bruxelles, ce qui lui permet de prendre complètement en charge la majeure partie du premier pilier. Le projet de PSN doit donc recevoir l'aval d'au moins la majorité des régions avant son envoi à Bruxelles. La capacité d'initiative politique du Ministère se trouve ainsi limitée par l'existence de la Conférence sectorielle qui réunit les ministres régionaux de l'agriculture et dont le rôle est tout sauf décoratif.

Les clivages sont bien sûr politiques, entre un gouvernement central de gauche et des régions parfois gouvernés par la droite, avec le soutien de l'équivalent du Front national (comme la première région agricole du pays, l'Andalousie). Ils sont aussi budgétaires entre les régions relativement bien servies par la PAC historique (comme l'Andalousie ou Castilla y León) et d'autres régions qui se considèrent maltraitées (comme Aragon ou Valence). Ils sont, de plus, structurels et transversaux avec des régions qui surveillent de près leurs champs de compétences comme le Pays Basque (qui néanmoins soutient le gouvernement central) et une Catalogne parfois perdue dans son labyrinthe indépendantiste. Ils sont enfin aussi personnels et historiques, les relations de certains Ministres régionaux, entre eux et avec le ministre espagnol, n'étant pas toujours faciles. Ce dernier clivage déborde clairement les appartenances politiques.

Pour compléter le tout, la Commission au beau milieu de cet exercice a approuvé (mai 2020) les deux stratégies européennes « De la ferme à la table² » et « Biodiversité³ ». Elle a annoncé que les futurs Plans stratégiques seront des pièces essentielles de la mise en route de ces nouvelles stratégies et qu'elle veillera à que cela devienne réalité à travers le processus d'approbation des Plans, dans le cadre du « dialogue structuré » qu'elle a organisé avec les Etats membres et qu'elle maintiendra jusqu'à l'approbation définitive des plans stratégiques.

Cette annonce a provoqué un branle-bas de combat au Conseil de l'Union Européenne. Les Etats membres planchaient sur le sujet depuis déjà deux ans et demi et on vient leur dire que le feu vert final dépendra d'orientations générales de dernière minute et d'indicateurs encore inconnus au bataillon. Pour eux, l'approbation finale ne peut dépendre que du respect d'obligations connues à l'avance et reprises dans des textes officiels approuvés en bonne et due forme aussi bien par le Conseil que par le Parlement Européen. N'oublions pas que derrière toute cette discussion on retrouve l'accès aux fonds communautaires, aussi bien pour les aides du premier pilier que pour le développement rural.

La Commission s'est vue obligée de reculer. En janvier 2021, elle a tout d'abord publié ses « recommandations⁴ ». Elle n'a pu imposer les objectifs chiffrés inclus dans les Stratégies mais a encouragé « vivement » les États membres à en tenir compte. La semaine suivante, elle a diffusé une liste d'Eco-régimes⁵ qui « pourraient être financés ».

Une difficile négociation hispano-espagnole

La forte crispation politique existante en Espagne, l'existence de ces multiples tensions et la nécessité de justifier devant la Commission la cohérence entre l'analyse FFOM et le contenu du projet de Plan stratégique, ont conduit à devoir approfondir l'approche et à s'assurer qu'elle est à la fois cohérente et rigoureuse.

Une partie des choix est essentiellement politique. En particulier la définition de « l'agriculteur authentique » (« genuine farmer » en anglais), l'importance et le calendrier de la convergence interne, la limitation des aides par exploitation, le paiement redistributif et le budget réservé aux « Eco-régimes » (et donc ce qui resterait pour les aides de base) des sujets sur lesquels les clivages

² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020DC0381>

³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1590574123338&uri=CELEX:52020DC0380>

⁴ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_20_2473

⁵ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/key_policies/documents/factsheet-agri-practices-under-ecoscheme_en.pdf

traditionnels se reproduisent clairement, aussi bien entre la droite et la gauche qu'entre la « profession agricole » et les ONG écologistes, deux clivages qui ne se superposent pas complètement. Par contre, et cela marque (me semble-t-il) une différence avec la France, les aides couplées ne font pas l'objet de grands débats.

Tout cela fait que le Ministère espagnol a réalisé un lourd travail d'analyse et de conception et un grand effort de transparence, en multipliant les réunions avec les interlocuteurs sociaux ou les gouvernements régionaux, en mobilisant deux équipes de chercheurs des écoles d'ingénieurs agronomes de Madrid et de Cordoue ainsi qu'une troisième d'une des Facultés de bio-Écologie, aussi de Madrid, et en publiant (presque tout) les résultats de ces travaux sur la page web du Ministère⁶.

Quel rôle pour l'agronomie ?

Les Eco-régimes sont la principale nouveauté environnementale de la future PAC (Röder et Matthews, 2021). Ils apparaissent en remplacement du « verdissement » ou « paiements verts » (le « greening ») de la PAC actuelle qui n'a pas donné les résultats espérés, comme la Cour des Comptes Européenne l'avait déjà signalé en 2017. Ils viendraient se rajouter à une écoconditionnalité renforcée qui incorporerait les anciennes exigences du « greening ».

Inclus dans le premier pilier de la PAC, les « Eco-régimes » sont financés à 100% par le budget communautaire. Cet aspect les rend particulièrement attractifs pour un grand nombre d'Etats membres confrontés à des difficultés pour faire face à leurs obligations de cofinancement, en particulier pour les mesures agroenvironnementales⁷.

L'Espagne considère les Eco-régimes comme un des principaux instruments pour réussir l'indispensable mobilisation du monde agricole afin d'atteindre les Objectifs du Développement Durable (ODDs), et pour en faire un acteur de premier ordre de l'atténuation et l'adaptation au changement climatique. Les « Eco-régimes » ont vocation à orienter la direction de l'agriculture soutenable de demain.

C'est par la voie de ces Eco-régimes que l'agronomie est entrée en force dans le débat, la conception et la discussion du PSN. En février 2020, le Ministère a élaboré une première proposition de 7 « Eco-régimes ». Suite aux discussions qui suivirent, une deuxième mouture plus complète a été présentée un an plus tard, en février 2021⁸. Cette proposition est en grande partie basée sur les résultats des travaux de recherche des équipes universitaires qui avaient travaillé pour le Ministère.

Les neuf « Eco-régimes » proposés à ce stade sont les suivants :

1. Orienté vers l'élevage extensif : amélioration de la gestion des pâturages broutés comme puits à carbone et prévention des incendies.
2. Amélioration des pâturages fauchés pour alimenter l'élevage : gestion appropriée des pâturages : fauche des prairies et des marges sans fauchage.
3. Promotion de rotation des cultures « plus », avec des espèces qui améliorent la structure du sol, sa fertilité et qui réduisent les besoins en engrais en particulier azotés. On pense, bien sûr et entre autres, aux légumineuses.
4. Agriculture de précision. Plan de gestion des éléments nutritifs.
5. Pratiques alternatives au brûlage à l'air libre des résidus de récolte et de l'élagage des arbres. Promotion de leur valorisation énergétique.
6. Agriculture de précision. Promotion de l'application des plans individuels pour l'utilisation durable des produits phytosanitaires.
7. Améliorer la conservation des sols grâce à des couvertures végétales vivantes dans les cultures arboricoles.

6 <https://www.mapa.gob.es/es/pac/post-2020/default.aspx>

7 Curieusement, cet aspect n'est pas abordé dans l'article de Röder et Matthews (2021) mentionné précédemment

8 <https://www.mapa.gob.es/es/pac/post-2020/documentacion-del-pe-pac.aspx>

8. Agriculture de conservation - semis direct.
9. Différentes pratiques tendant à améliorer la biodiversité comme les bandes enherbées et les îlots de biodiversité.

En janvier 2021, la Commission a diffusé un document en anglais reprenant une liste indicative d'Eco-régimes⁹, contenant 45 mesures. On y retrouve, à tout seigneur tout honneur, l'agriculture biologique. Il s'y rajoute, entre autres, des mesures ayant une forte composante agronomique comme la gestion intégrée des maladies (4 mesures) ; 9 mesures regroupées sous l'appellation de « mesures agro-écologiques » ; l'agroforesterie (3 mesures) ; l'agriculture à haute valeur naturelle (4 mesures) ou le bien-être animal si cher au Commissaire Janusz Wojciechowski (7 mesures).

Il n'est jamais trop tard pour bien faire mais cela faisait au moins des mois que les Administrations nationales (et régionales) planchaient sur le sujet. La liste proposée est très large et sa principale utilité semble de répondre à une demande constante de l'ensemble des Etats membres, augmenter leur sécurité juridique par rapport à l'approbation des PSN par la Commission.

L'Espagne se trouve dans les marges marquées par la Commission mais reste centrée sur les aspects environnementaux. Elle ne fait (pour l'instant au moins) usage ni des nouvelles idées de dernière minute comme celles relatives au bien-être animal ni des flexibilités supplémentaires que le Conseil et/ou le Parlement Européen pourraient encore rajouter lors des trilogues.

Le cas du soutien à l'agriculture biologique est intéressant. Il n'y figure pas parmi les Eco-schémas retenus par l'Espagne et reste donc dans le giron du deuxième pilier de la PAC. Plusieurs raisons justifient ce choix. Il s'agit en effet d'une mesure qui peut être très budgétivore et qui diminuerait l'impact environnemental additionnel global des Eco-régimes. De plus, cela augmenterait encore les tensions avec le syndicalisme majoritaire qui verrait une partie du budget du premier pilier s'éloigner encore plus de l'agriculture conventionnelle.

L'objectif poursuivi par le Ministère est clairement énoncé : donner à tous les agriculteurs la possibilité de participer au moins à un de ces « Eco-régimes », libre à eux ensuite de le faire ou de ne pas le faire.

Les équipes universitaires mentionnées ont fait parvenir au Ministère des fourchettes d'aides possibles. Il est vrai que l'article 28.6 du projet de règlement¹⁰ ouvre deux modalités de « l'aide en faveur des programmes écologiques », le terme juridique précis qui définit les Eco-régimes : soit un paiement additionnel à l'aide de base (« aide redistributive complémentaire au revenu pour un développement durable ») ou comme indemnités pour couvrir « une partie ou la totalité des coûts supplémentaires supportés et des pertes de revenus résultant ».

La décision finale sur la modalité choisie et les montants sera, bien sûr, politique mais les équipes universitaires ont voulu éclairer les choix politiques avec des calculs objectifs basés sur les coûts agronomiques de mise en œuvre des pratiques nécessaires ou sur le manque à gagner.

A l'heure de finaliser cette contribution (mai 2021), le Ministère n'a pas encore considéré opportun de mettre sur la table des propositions de montants d'aide à l'hectare pour chaque Eco-régime. Cette prudence est fondée sur deux raisons. D'un côté, on ne sait pas encore quels seront les montants budgétaires définitivement disponibles pour les « Eco-régimes », 20% de l'enveloppe des aides directes comme le propose le Conseil, 30% comme le défend le Parlement Européen ou un pourcentage intermédiaire résultat d'une négociation de dernière minute. De l'autre, la distribution finale de l'enveloppe entre les différents Eco-régimes sera inévitablement source de tensions entre les régions et les différents systèmes de production agricoles. En tout état de cause, le Ministère propose déjà un bonus pour les hectares inclus dans le réseau Natura 2000.

Nous ne pouvons pas rentrer dans le détail de chacun des « Eco-régimes » proposés, mais nous allons quand même en détailler quelques-uns. Le choix s'est fait sur base de deux critères : leurs

⁹ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/key_policies/documents/factsheet-agri-practices-under-ecoscheme_en.pdf

¹⁰ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/DOC/?uri=CELEX:52018PC0392&from=EN>

importances d'abord mais aussi l'influence que les agronomes du Ministère et des équipes universitaires ont eu à l'heure de définir avec précision les exigences de ces Eco-régimes. Après des années où la principale vertu demandée aux fonctionnaires était la capacité de gestion, les expertises agronomique et économique sont redevenues des valeurs de nouveau vivement recherchées et appréciées.

L'Eco-régime 3¹¹ prévoit la promotion de « rotation des cultures « plus » ». Il inclut une exigence de diversification (au moins 4 cultures différentes sur l'exploitation, 3 si elle a moins de 10 hectares) et de rotation sauf pour les cultures pluriannuelles comme la luzerne. Au moins 25% de la surface devra être semée avec les espèces « améliorantes » dont au moins 10% de légumineuses. Aucune culture (sauf les améliorantes) ne pourra dépasser 50% de la superficie semée et la jachère (jamais derrière une légumineuse) est limitée à un maximum de 20% (40% dans les cantons reconnus comme « à faible pluviométrie »).

La liste (encore provisoire) des espèces « améliorantes » est longue et est reprise en annexe du document de février 2021. On y retrouve beaucoup de légumineuses comme les pois, fèves, féveroles, lupins doux, caroube, luzerne, pois chiches, lentilles, haricots et tous leurs mélanges. Plus surprenant est d'y voir aussi le colza, le soja et le tournesol ainsi que l'ail et les radis. Quant aux indicateurs prévus, à ce stade l'information est encore pauvre. Il s'agit du nombre d'hectares participants et de leur importance relative dans les assolements totaux.

L'Eco-régime 9¹², relatif à l'amélioration de la fertilité des sols, consiste en la mise en place de bordures cultivées au moyen de la plantation d'arbustes, d'arbres ou de bandes enherbées). Elles devront favoriser l'habitat des pollinisateurs et, donc, leurs besoins en abris et en alimentation devront être pris en compte à l'heure des choix des espèces. Elles devront être attrayantes et assurer également une floraison tout au long de l'année, pour autant que les conditions météorologiques le permettent.

L'Eco-régime 4¹³, agriculture de précision et Plan de gestion des éléments nutritifs, est l'exception qui confirme la règle. Il est le seul proposé qui inclut un critère social dans la définition des bénéficiaires potentiels. Sa description précise que « l'élaboration de plans individuels de fertilisation permettra d'ajuster les apports en nutriments aux besoins réels des cultures, en minimisant leurs pertes et leur impact sur l'environnement. Il doit prendre en compte tous les apports réalisés au sol (via les amendements, la minéralisation des résidus de culture, des engrais minéraux et organiques et de l'eau d'irrigation) et déterminer la quantité dont la culture a besoin. De même, la meilleure façon et le meilleur moment pour les appliquer seront déterminés. Les travaux de fertilisation doivent être enregistrés dans le journal d'exploitation, qui doit être électronique. L'exploitant doit respecter les dispositions du plan de fertilisation rationnel préparé par un conseiller technique, spécifique.

Mais les « grandes » exploitations (par exemple celles qui couvrent selon la proposition du Ministère plus de 20 hectares de céréales irrigués ou 30 hectares non-irrigués) seraient exclues. On peut supposer que le Ministère considère que ces nouvelles obligations font déjà partie (ou au moins devraient déjà faire partie) de la gestion courante de ces exploitations par simple intérêt économique de l'exploitant et qu'une subvention supplémentaire n'est en conséquence pas nécessaire. Cette approche restrictive répond aussi aux critiques faites par la coalition européenne Arc2000 qui craint que cette ouverture vers l'agriculture de précision ne fasse qu'accentuer la fracture numérique en faveur des grandes exploitations (ARC2000, 2021)

Au-delà de la PAC

¹¹ https://www.mapa.gob.es/es/pac/post-2020/ecoesquema3fomentodelarotaciondecultivosconespeciesmejorantes_tcm30-552836.pdf

¹² https://www.mapa.gob.es/es/pac/post-2020/ecoesquema9practicaspalamejoradelabiodiversidad_tcm30-556234.pdf

¹³ https://www.mapa.gob.es/es/pac/post-2020/ecoesquema4agriculturadeprecisionplandegestiondenutrientes_tcm30-552837.pdf

Soyons clair. Une politique agricole dans le sens strict du terme n'a plus de sens en ce XXI^{ème} siècle. Il faut construire une politique qui soit à la fois agricole, alimentaire et territoriale. La DG AGRI eut en 2014 et 2015 l'opportunité de prendre le leadership dans ce processus. L'immobilisme de sa haute hiérarchie, son manque de vision globale, un certain complexe de supériorité de certains vis-à-vis d'autres Directions générales, fit qu'elle étouffa cette tentative dans l'œuf. L'initiative ne fut jamais proposée au Commissaire.

Aujourd'hui, je peux l'écrire, les blessures de cette bataille perdue se retrouvent derrière mon article de 2016 sur une Politique Agricole Commune, ALimentaire et TERritorial (que j'avais appelé avec un brin de provocation une PACALTER), mon cri du cœur et mon testament écrit avec mon départ de la DG AGRI. La même idée a aussi fait son chemin depuis lors non seulement dans le monde académique (IPES-food, 2019 ; Recanati *et al.*, 2019 ; Galli *et al.*, 2020) mais aussi à la Commission.

L'année dernière, l'absence du Commissaire Wojciechowski dans la conférence de presse du 20 mai qui suivit l'adoption par la Commission des deux stratégies « De la Ferme à la Table » et « Biodiversité », fut la preuve la plus visible de la perte de poids politique et de visibilité de la part de la DG Agriculture. Heureusement, il lui reste (mais pour combien de temps ?) la qualité technique, en bonne partie économique et agronomique, de ses fonctionnaires et d'une partie de sa hiérarchie. Elle est très utile quand on rentre dans les détails où le diable se cache.

Le tournant qui s'annonce est celui du retour de l'agronomie au centre du système alimentaire. Le concept « De la Ferme à la Table » doit guider toute la démarche. Depuis surtout la crise de la vache folle, l'industrie alimentaire a démarré une première révolution technique, celle de la « traçabilité ». Maintenant, elle vit une deuxième révolution, celle de la prise en compte des nouvelles demandes des consommateurs. Elles font, entre autres, référence aux méthodes de productions (bien-être animal) et à la composition finale des produits : teneur en sucre ou en sels ; présence d'huile de palme, de conservateurs ou d'additifs alimentaires. Produire des matières premières autrement, produire, vendre et distribuer des aliments autrement, voilà des nouveaux défis qui ouvrent une voie royale à tous les serviteurs de la nature, les agronomes entre autres.

L'ambition des deux nouvelles stratégies européennes va au-delà de la PAC classique telle que nous la concevons traditionnellement. C'est bien pour cela que la Commission parle (enfin) aujourd'hui plus d'une politique alimentaire que d'une politique agricole.

La stratégie « De la ferme à la fourchette » annonce une longue liste d'initiatives communautaires à venir. Le calendrier est ambitieux même si on apprécie déjà un retard, au moins en partie dû à la crise sanitaire que nous vivons. Elle inclut de multiples actions relatives (entre autres) au bien-être animal et aux additifs et antibiotiques destinés à l'alimentation animale ; au Réseau d'Information Comptable Agricole (RICA) ; aux règles de concurrence et à un meilleur équilibre dans la chaîne alimentaire ; aux profils nutritionnels ; à l'étiquetage et l'information aux consommateurs et à la réduction du gaspillage alimentaire ou à la réduction de l'utilisation des pesticides plus dangereux de 50 % d'ici à 2030.

Beaucoup de ces initiatives ont une forte composante agronomique. C'est ainsi que, pour cette année 2021, la Commission annonce, entre autres, la révision des règles relatives à la mise sur le marché de produits phytopharmaceutiques contenant des substances actives d'origine biologique. Il est aussi prévu une initiative en faveur du stockage du carbone dans les sols agricoles. Pour 2022, on peut signaler la directive relative à une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable afin de réduire de manière significative l'utilisation et le risque des pesticides ainsi que la dépendance à leur égard.

En Espagne, la Directive européenne 2009/128 « instaurant un cadre d'action communautaire pour parvenir à une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable » a été transposée trois ans plus tard à l'échelle du pays mais chaque région a dû à son tour approuver sa propre réglementation sur la protection intégrée des cultures (Integrated Pest Management- IPM selon le sigle anglais).

Il est vrai que l'AENOR (équivalent espagnol de l'AFNOR) a élaboré une longue liste de normes par produit. Il n'en reste pas moins que les normes légales peuvent varier (et varient parfois) d'une région à l'autre et que leur contrôle est assuré par les services régionaux.

C'est surtout dans les secteurs de l'huile d'olive et des fruits et légumes que l'IPM a pris son envol. Dans le premier cas, il a souvent suffi de formaliser (en les amplifiant un peu) des pratiques culturelles traditionnelles. Dans le deuxième cas, la pression est venue en premier lieu de la grande distribution européenne.

Ce n'est pas toujours simple. Aujourd'hui, un producteur situé dans deux provinces voisines intégrées dans deux régions (comme Almeria et Murcie) se voit non seulement confronté à des règles légales différentes sur ses différentes parcelles, mais aussi à différentes normes commerciales « B2B » exigées en premier lieu par la distribution comme GlobalGap, Naturane, Nature Choice, BRC, IFS, ISO, UNE, OHSAS...

Il n'en reste pas moins que le chemin est tracé. Dans le secteur des fruits et légumes, l'IPM a clairement stimulé un saut qualitatif dans la gestion des exploitations, un changement de mentalité chez de nombreux producteurs qui ont assumé un nouveau cadre d'organisation et de contrôle de leurs productions. Dans les deux cas mentionnés, l'IPM a servi (et sert encore) d'antichambre vers le passage à l'agriculture biologique ou à la culture « 0 résidus ».

L'importance du conseil agricole et de l'innovation

Une révolution technologique a déjà commencé. La Commission européenne a démontré dans le passé l'importance qu'elle donne à la recherche et l'innovation. C'est ainsi, par exemple, qu'elle a promu dans le cadre des programmes de développement rural 2014-2020 les groupes opérationnels. Elle promeut le Partenariat Européen pour l'Innovation EIP-AGRI et ses nombreux « focus groups », ainsi que la « European Agricultural Knowledge and Innovation Systems » (AKIS)¹⁴. La Commission a présenté le 18 décembre 2020 ses « recommandations » à chaque État membre afin que leurs futurs plans stratégiques de la PAC répondent aux exigences du « Pacte Vert » et, en particulier, aux deux Stratégies européennes « De la ferme à la fourchette » et « Biodiversité ». Sans surprise, dans le cas espagnol¹⁵, comme elle l'a fait aussi dans le cas français, elle souligne que pour accompagner les agriculteurs vers des pratiques plus respectueuses de l'environnement, un renforcement des services de conseil, et la mise en place d'outils d'évaluation à la ferme, sont nécessaires.

Dans le même sens, le document de débat politique préparé par le Ministère espagnol pour la Conférence sectorielle de décembre 2020, souligne que « les besoins identifiés dans le Plan stratégique montrent la nécessité d'impulser les systèmes de conseil, de connaissance, d'innovation et de digitalisation » et qu'il a développé la plateforme espagnole AKIS.

Pour le Ministère, il s'agit bien sûr de disposer des fonds nécessaires. Il propose aux régions d'y réserver un pourcentage (encore à déterminer) des fonds FEADER du développement rural, de mieux coordonner les travaux, les efforts et les initiatives prises dans chacune des régions espagnoles, de favoriser les échanges et les actions communes pour maximiser les retours sur investissements.

Un dernier problème se pose à l'heure de la certification des conseillers dans les différentes régions. L'idée initiale du Ministère était de mettre en route un système national d'homologation des conseillers agricoles mais il a dû faire marche arrière devant les résistances des régions à céder une partie de leurs compétences actuelles. C'est la raison pour laquelle il propose maintenant un accord de reconnaissance mutuelle des homologations entre les régions, qui évite de devoir se faire

¹⁴ <https://ec.europa.eu/eip/agriculture/en/tags/akis> et, en particulier, le rapport de 2019 marquant ses orientations futures https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/key_policies/documents/report-preparing-for-future-akis-in-europe_en.pdf

¹⁵ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/key_policies/documents/cap-strategic-plans-c2020-846-swd-es_en.pdf

homologuer spécifiquement région par région.

L'expérience de la décentralisation espagnole montre que la régionalisation a facilité une plus grande proximité entre les administrations et les centres de recherche et les acteurs et décideurs locaux (Bareille et Zavalloni, 2020) mais pose un vrai problème de coordination, de doublons dans le financement des recherches et de multiplication des obstacles bureaucratiques. Le Plan Stratégique National est, de ce point de vue, une occasion de remettre les pendules à l'heure.

Conclusions et réflexions finales

Les Plans stratégiques sont l'instrument principal de la PAC qui s'annonce mais ce n'est pas le seul. Elle devrait voir, comme nous avons déjà signalé, la concrétisation des stratégies européennes « De la ferme à la table » et « Biodiversités ».

A propos de ces stratégies, les débats se sont souvent focalisés sur quelques objectifs à l'horizon 2030, comme la réduction de 50 % de l'utilisation des pesticides et des risques qui leur sont associés ; la baisse de 50 % de l'utilisation des pesticides les plus dangereux et la diminution d'au moins 20 % de l'utilisation de fertilisants et de 50 % les ventes d'antimicrobiens utilisés pour les élevages et l'aquaculture.

Il est vrai que ces deux textes communautaires sont volontaristes mais ils marquent une orientation générale. Ils indiquent clairement la direction vers laquelle l'ensemble des autorités publiques considèrent que l'agriculture européenne doit s'engager. Le chiffrage doit être compris comme « à bénéfique d'inventaire » puisqu'aucune analyse d'impact (obligation légale mais surtout pleine de bon sens) n'a été réalisée. De plus, aucune année de référence pour le calcul des pourcentages mentionnés n'est précisée, même si il semblerait que l'on s'oriente vers la dernière année pour laquelle les données sont disponibles. Le seul indicateur réellement précis est celui qui se réfère au pourcentage de 25% de la surface agricole qui devrait être couverte par l'agriculture biologique en 2030.

Les changements à apporter sont d'envergure. De nombreuses voix se sont déjà élevées pour signaler le manque d'ambition de la nouvelle PAC qui semble émerger des négociations à Bruxelles ou dans les capitales nationales. C'est le cas, entre autres, des coalitions sœurs « Por otra PAC¹⁶ » en Espagne et « Pour une autre PAC¹⁷ » en France. Toutefois, il nous semble encore trop tôt pour émettre un avis fondé à ce sujet, et encore moins pour demander le retrait de la proposition comme le fait la campagne « Scrap the CAP¹⁸ » qui signifierait dans la pratique la continuation de la PAC actuellement en vigueur. Tout se joue surtout dans les capitales et dans l'ambition que les Etats membres voudront bien se donner à l'heure des choix définitifs, en premier lieu sur les Eco-régimes. Heureusement, le progrès technique, la recherche et l'innovation vous nous aider dans ce parcours. Encore faut-il qu'ils soient vraiment mis au service de la transition écologique et que nous, les agronomes, nous réapprenions à parler avec la nature, à l'écouter, à mieux comprendre son fonctionnement et pas simplement (comme ce fut le cas dans l'enseignement que j'ai reçu il y a, certes, déjà un grand nombre d'années) à la domestiquer.

Récemment, Thierry Pouch (2021) signalait l'importance de « l'élévation des niveaux de formation des agriculteurs ». Je me permets de rajouter aux agriculteurs l'ensemble de la « profession » en commençant par nous-mêmes les ingénieurs agronomes. On ne produira pas « plus avec moins », et surtout on ne produira pas mieux, sans une dose intensive d'agronomie écologique et d'écologie agronomique. On est encore loin de rêver à une séparation, comme en France, entre la vente et le Conseil mais l'idée d'une prescription obligatoire « phytosanitaire » comme il existe une prescription « antibiotique » commence à faire son chemin.

N'oublions pas que les réponses à ces défis sont globales. Certains croient qu'en repoussant la frontière technologique, on pourra faire l'économie d'un changement de comportement de nos sociétés, surtout de celles des pays développés. Les défis interpellent la société dans son ensemble

¹⁶ <https://porotrapac.org/>

¹⁷ <https://pouruneautreapac.eu/>

¹⁸ <https://www.greenpeace.org/eu-unit/issues/nature-food/3839/scrap-the-cap-a-fresh-start-for-europes-food-system/>

et tous ses acteurs, que ce soit, et entre autres, les citoyens, les consommateurs, les entreprises de tous les secteurs économiques, le monde de l'énergie et des bâtiments... et bien sûr les acteurs de la chaîne alimentaire.

La future PAC doit être la PAC du futur, celle de la transition écologique, voire même agro-écologique. Pour la période budgétaire qui commence (2021-2027), suite à une négociation acharnée, un budget européen important est encore disponible. Aucune garantie n'existe sur l'ampleur du soutien européen à l'agriculture pour la période suivante. Les Plans stratégiques, et les Eco-régimes, sont une opportunité unique de s'engager sur cette voie.

Le nécessaire changement de paradigme ne se limite pas aux politiques agricoles ni aux politiques publiques. Il s'étend à la logique même du fonctionnement et de la coordination de la chaîne alimentaire et à notre rôle comme ingénieurs agronomes. Durant des décennies, des recettes simples et généralisées maximisant les intrants et les interventions préventives ont cru être capables de remplacer l'agronomie. Chasser l'agronomie, elle nous revient au galop.

Bibliographie

- Andersen, J.A.; Granerud, A.S.; Mortensen, T.F.; Rønholt, I. (2007). Lobbying the Mac Sharry Reform - COPA, an Organisation in a Changing Environment? <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.626.3295&rep=rep1&type=pdf>
- APCA, (1991). *Adaptation de la Politique Agricole Commune*. Session du 11 et 12 décembre
- Arc2000, (2021). *Weaker Eco-Schemes and Pet Projects – Commission Factsheet Unpacked* <https://www.arc2020.eu/weaker-eco-schemes-and-pet-projects-commission-factsheet-unpacked/>
- Bareille, F.; Zavalloni, M., (2020). Decentralization of agri-environmental policy design *European review of Agricultural Economics* Vol 47/4 (1502-1530) doi: 10.1093/erae/jbz049
- Boussard, J-M.; Boussemart, J-P. ; Flichman, G. ; Jacquet, F. ; Lefer, H-B. Les effets de la réforme de la PAC sur les exploitations de grandes cultures *Economie Rurale* n°239 (20-29)
- Cour des Comptes Européennes, (2017). Rapport spécial « Le verdissement: complexité accrue du régime d'aide au revenu et encore aucun bénéfice pour l'environnement » <https://op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/greening-21-2017/fr/>
- Galli, F.; Prosperi, P.; Favilli, E.; D'Amico, S.; Bartolini, F.; Brunori, G., (2020). How can policy processes remove barriers to sustainable food systems in Europe? Contributing to a policy framework for agri-food transitions *Food Policy* Volume 96, October (101871)
- Garcia Azcarate, T., (1991). Se ha agotado la revolución verde? *Revista de Estudios Agro-Sociales* n° 244 (105-119)
- Garcia Azcarate, T., (2016). Reflexiones personales sobre una política europea alimentaria y territorial *Revista de Estudios Agro-Sociales* n° 156 (85-103)
- International Panel of Experts on Sustainable Food Systems -IPES-Food (2019): Towards a Common Food Policy for the EU http://www.ipes-food.org/_img/upload/files/CFP_FullReport.pdf
- Jacquet, F., (2014). Agronomie et économie face aux enjeux de durabilité en agriculture : pourquoi et comment faire converger les approches ? Le point de vue d'une économiste *Revue Agronomie, Environnement et Sociétés*, Vol 4 n°1 (25-36)
- Jeuffroy, H. Agronomie et économie face aux enjeux de durabilité en agriculture : pourquoi et comment faire converger les approches ? Le témoignage d'une agronome. *Revue Agronomie, Environnement et Sociétés*, Vol 4 n°1 (15-24).
- Perrier-Cornet, P. et Capt, D., (1995). Les agriculteurs face à la nouvelle PAC. *Economie Rurale* n°225 (22-27)
- Pouch, T., (2021). J.A. Schumpeter au pays des agriculteurs *Analyses et perspectives*. *Economie agricole* <https://chambres-agriculture.fr/publications/toutes-les-publications/la-publication-en-detail/actualites/analyses-et-perspectives-n-2101-de-janvier-2021-j-a-schumpeter-au-pays-des-agriculteurs/>
- Recanati, F.; Maughan, C.; Pedrotti, M.; Dembska, K.; Antonelli, M., (2019). Assessing the role of CAP for more sustainable and healthier food systems in Europe: A literature review *Science of The Total Environment* Volume 653 (908-919).
- Röder, N. ; Matthews, A., (2021). *Eco-schemes a work in progress*. <http://capreform.eu/eco-schemes-a-work-in-progress/>
- Tiό, C., (1991). Reforma de la PAC y su impacto a nivel sectorial en España. *Información Comercial Española* n° 156 (79-90)



Les articles sont publiés sous la licence Creative Commons 2.0. La citation ou la reproduction de tout article doit mentionner son titre, le nom de tous les auteurs, la mention de sa publication dans la revue AE&S et de son URL, ainsi que la date de publication.