



HAL
open science

Nouvelle PAC et agroécologie - Conclusion

Marion Charbonneau, Delphine Thivet

► **To cite this version:**

Marion Charbonneau, Delphine Thivet. Nouvelle PAC et agroécologie - Conclusion. Revue de l'Union européenne, 2022, PAC et agroécologie, 663, pp.638-640. hal-03954325

HAL Id: hal-03954325

<https://hal.science/hal-03954325>

Submitted on 24 Jan 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Conclusion du dossier « Nouvelle Pac et Agroécologie »

Revue de l'Union Européenne, n°663, pp.638-640, 2022.

Marion CHARBONNEAU, Maîtresse de conférences, Université de Pau et des Pays de l'Adour, E2S UPPA, CNRS, TREE (UMR 6031)

Delphine THIVET, Maîtresse de conférences en sociologie à l'Université de Bordeaux, Centre Emile Durkheim (UMR 5116)

Historiquement, la Politique Agricole Commune (PAC) a constitué le fer de lance de la modernisation du secteur agricole, légitimée alors par les objectifs politiques et sociaux de sécurité alimentaire après la Seconde Guerre mondiale et de soutien aux revenus des agriculteurs. Toutefois, et ce malgré plusieurs processus de réformes depuis son entrée en vigueur en 1962¹, le modèle intensif de production agricole ainsi promu a engendré de multiples externalités négatives sur le plan social, sanitaire et environnemental². Aujourd'hui, plus que jamais face aux changements globaux et après plus de soixante années d'existence de cette politique, la nécessité de faire évoluer le système agricole fait consensus, tant dans la sphère académique, politique que citoyenne. Mais des débats importants demeurent autour du type de modèle à valoriser, de la temporalité du changement, des instruments à mobiliser et des acteurs à impliquer.

Dans ce contexte, l'agroécologie s'est progressivement imposée aux échelles internationales, nationales et locales³ comme l'alternative à privilégier face à l'agriculture conventionnelle. Or, cette reconnaissance et cette institutionnalisation demeurent récentes, ce qui peut expliquer

¹ Notamment un « tournant environnemental » de la PAC en 1992 (Matthieu Ansaloni, *Le tournant environnemental de la Politique Agricole Commune*, Paris, L'Harmattan, 2015). Eve Fouilleux relativise celui-ci en soulignant « un grand écart [qui] persiste sur ces aspects [environnementaux] entre les discours et la politique elle-même » (Eve Fouilleux, *La politique agricole commune et ses réformes : une politique européenne à l'épreuve de la globalisation*, Paris, L'Harmattan, coll. « Logiques politiques », 2003, p. 25).

² Lécote, Pauline, Sophie Thoyer, « La PAC et l'environnement : freins et leviers pour la transition agroécologique », *Systèmes agroalimentaires en transition*, Versailles, Éditions Quæ, 2017, p. 51-70.

³ À l'échelle internationale l'IAASTD (*International Assessment of Agricultural Knowledge, Science and Technology for Development*, 2008 [En ligne] : <https://wedocs.unep.org/20.500.11822/8590>) d'abord, puis la FAO (FAO/INRA, *Constructing markets for agroecology – An analysis of diverse options for marketing products from agroecology*, Rome, 2018), le GIEC (GIEC, *An IPCC Special Report on climate change, desertification, land degradation, sustainable land management, food security, and greenhouse gas fluxes in terrestrial ecosystems*, 2019 [En ligne] : <https://www.actu-environnement.com/media/pdf/news-33899-Giec-terres-resume-decideurs.pdf>), l'IPBES (IPBES, *Summary for policymakers of the global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and ecosystem Services*, 2019 [En ligne] : https://ipbes.net/sites/default/files/downloads/spm_unedited_advance_for_posting_htn.pdf) et le HLPE (HLPE, *Approches agroécologiques et autres approches novatrices*, 2019 [En ligne] : http://www.fao.org/fileadmin/templates/cfs/HLPE/reports/HLPE_Report_14_FR.pdf) ont ainsi appelé à promouvoir l'agroécologie. Au niveau national la LAAAF de 2014 a placé l'agroécologie au cœur du projet agricole français et au niveau local certaines régions comme la Nouvelle-Aquitaine ont construit leur feuille de route autour de l'agroécologie (NeoTerra).

que cette notion n'ait pas été intégrée à la PAC de 2013. Dans ce contexte il apparaît légitime de se demander dans quelle mesure et de quelle manière la nouvelle PAC de 2023-2027 appréhende ce modèle agricole alternatif au modèle dominant, intègre ses pratiques dans ses dispositifs, et incite les Etats membres de l'UE à « accélérer » la transition agroécologique. Ce sont à ces questionnements qu'est consacré ce dossier qui a permis d'examiner plusieurs textes constitutifs de la PAC afin de diversifier les regards.

Luc Bodiguel a montré que la notion d'agroécologie a fait son apparition dans le Règlement (UE) PSN 2021/2115 et s'y trouve régulièrement convoquée. De la même façon, Florence Aubry Caillaud a souligné certaines « avancées » en matière de normativité environnementale, notamment la référence à certains principes de l'agroécologie tels que la diversification et la préservation de la biodiversité, ou le fait de favoriser l'autonomie des systèmes de production, dans le Plan Stratégique National de la PAC 2023-2027 (PSN) de la France. Toutefois, dans ce PSN comme dans le Règlement (UE) PSN 2021/2115, l'agroécologie reste rarement définie et est loin de constituer dans ces textes un cadre de renouvellement global et systématique des questions agricoles et alimentaires, tel que proposé par exemple par le Comité européen des régions⁴. L'agroécologie s'y trouve régulièrement convoquée mais au côté des autres alternatives (agroforesterie, agriculture biologique ou de conservation), en restant réduite au rang de « *considérations* » et « *diluée* » au sein d'une liste de « bonnes pratiques », ce qui traduit pour Florence Aubry Caillaud un « *manque d'ambition environnementales* » du PSN français et contribue à entretenir, selon les termes de Luc Bodiguel, « *une politique du flou* » à l'échelle de l'UE. Celle-ci n'est pas parfois sans avantages sinon pour maintenir une sorte de *statu quo*, du moins pour ralentir le rythme du changement et en réduire la portée.

L'article de Gabrielle Rochdi sur l'organisation économique des marchés (OCM unique) s'est quant à lui intéressé à l'une des missions originelles de la PAC depuis sa création⁵, à savoir l'activité de commercialisation des produits agricoles. Il a permis de mettre en lumière le silence de la PAC 2023 sur « *la dimension environnementale de la gestion des marchés* » (notamment les « *bilans écologiques et carbone des circuits longs de commercialisation* »⁶), mais aussi plus largement « *les aspects qui relèvent de l'empreinte sociale, spatiale et écologique des activités visées* », que ce soit dans l'amont ou dans l'aval du secteur agroalimentaire. Elle note ainsi l'absence de réflexions sur « *le fait de subventionner les marchés de produits sobres du point de vue des atteintes à l'environnement* » et sur la question de la transformation et de la distribution des produits agricoles. La nouvelle PAC peine par conséquent à intégrer l'approche par les systèmes agri-alimentaires⁷, pourtant au cœur du projet agroécologique⁸. Les dimensions environnementales ne sont pas totalement absentes,

⁴ Voir l'avis adopté à l'unanimité lors de la 142ème session plénière du 5 février 2021.

⁵ Eve Fouilleux rappelle que depuis l'origine la PAC est « avant tout une politique d'organisation des marchés agricoles » (*op. cit.*, p. 15).

⁶ L'impact environnemental des circuits d'alimentation courts et de proximité est toutefois controversé. Voir l'avis de l'Agence pour la Transition Ecologique (ADEME) du 27 juin 2017.

⁷ Voir par exemple Claire Lamine, Sibylle Bui, Guillaume Ollivier, « Pour une approche systémique non réductionniste de la transition écologique des systèmes agri-alimentaires », *Cahiers de recherche sociologique*, n°58, 2015, p. 95-117.

⁸ Francis C., Lieblein G., Gliessman S., Breland T. A., Creamer N., Harwood R., Salomonsson L., Helenius J., Rickerl D., Salvador R., Wiedenhoef M., Simmons S., Allen P., Altieri M., Flora C., Poincelot R., *Agroecology: the ecology of food systems. Journal of Sustainable Agriculture*, n°22 (3), 2003, p. 99-118. [En ligne] http://dx.doi.org/10.1300/J064v22n03_10

mais elles concernent spécifiquement certaines filières et/ou produits (le vin notamment). Finalement, l'OCM unique privilégie encore une fois une approche réductionniste qui ne prend pas en compte l'inscription territoriale des systèmes alimentaires et ne parvient pas à proposer une vision systémique et globale du système alimentaire mondial⁹.

C'est finalement l'évaluation du cadre de performance proposé par le règlement 2021/20115 du 2 décembre 2021 qui pourrait apporter certains éléments contraignants dans la mesure où ce texte vise « *non plus (seulement) la conformité [avec] les règles, mais [...] la performance et les résultats* ». Pourtant, là encore, l'examen du dispositif par Raphaële-Jeanne Aubin-Brouté a permis de révéler que le nouveau modèle de mise en œuvre de la PAC ne repose sur aucune incitation ou contrainte forte. Les modalités d'évaluation de la stratégie agroenvironnementale et de la performance d'un État, basées notamment sur le nombre d'exploitations aidées et le suivi numérique des données (obligation de moyens)¹⁰, favorisent au final plutôt des interventions peu ambitieuses et un modèle agricole basé sur des innovations technologiques relevant d'une « faible modernisation écologique »¹¹. L'agroécologie s'inscrit au contraire quant à elle dans un processus de « profonde modernisation écologique », laquelle suppose une reconfiguration des systèmes agricoles basés sur la biodiversité¹² et un travail avec la nature.

Au final, les analyses juridiques proposées dans ce numéro montrent que la PAC poursuit son processus d'écologisation et sa réforme « à petits pas »¹³. Loin de soutenir un changement radical et un modèle agricole en particulier, elle continue à soutenir plutôt des trajectoires de « transformations progressives et adaptatives »¹⁴ en proposant une approche encore largement centrée sur l'exploitation ou la parcelle. C'est sans doute cet aspect qui fait que l'agroécologie ne constitue pas un axe de travail dominant de la nouvelle PAC. Au-delà de l'exploitation agricole, un modèle agro-écologique doit en effet être conçu à l'échelle 1) des systèmes alimentaires territorialisés¹⁵, de façon à intégrer l'organisation des filières locales,

⁹ Selon Gliessman (Gliessman S. R., *Agroecology: The ecology of sustainable food systems*, CRC Press, Taylor and Francis Group, Boca Raton, 2015), l'agroécologie résulte d'une transition à cinq niveaux. Les trois premiers correspondent au modèle ESR (Efficience, Substitution, Reconception) proposé par Hill (Hill S. B., « Redesigning agroecosystems for environmental sustainability: A deep systems approach », *Systems Research and Behavioral Science*, 15, 1998, p. 391-402) alors que les deux derniers niveaux, affirment que la conception de modèles agroécologiques doit se faire à différentes échelles et ne peut être dissociée d'une reconfiguration des systèmes alimentaires locaux (niveaux 4) et globaux (niveau 5). L'agroécologie intègre donc par définition une réflexion à l'échelle des systèmes de production alimentaire locaux comme globaux.

¹⁰ Ces modalités d'évaluation pèsent en premier lieu sur les agriculteurs dont le travail bureaucratique ne cesse d'augmenter et contribuent à les « socialiser à la gouvernance néo-libérale » au moins autant qu'aux objectifs de protection de l'environnement eux-mêmes (voir Blandine Mesnel, « Socialiser à la biodiversité à travers la néo-libéralisation de la PAC ? », *Développement durable et territoires* [En ligne], vol. 9, n°3, novembre 2018).

¹¹ Lumina Geertruida Horlings, Terry Marsden, « Towards the real green revolution? Exploring the conceptual dimensions of a new ecological modernisation of agriculture that could "feed the world." », *Global Environmental Change*, n°21, 2011, p. 441-52.

¹² Michel Duru, M'hand Fares, Olivier Therond, « Designing agroecological transitions: a review », *Agron Sustain Dev*, n°35 (4), 2015, p.1237-1257.

¹³ De Ravignan, Antoine, « Agriculture : une réforme à petits pas », *Alternatives Économiques*, vol. 331, n°1, 2014, p. 38.

¹⁴ Philippe Baret, Clémentine Antier, « Penser la diversité des trajectoires de transition », in Pierre Gasselin, Sylvie Lardon, Claire Cerdan, Salma Loudiyi, Denis Sautier (dir.), *Coexistence et confrontation des modèles agricoles et alimentaires. Un nouveau paradigme du développement territorial ?*, Versailles, Éditions Quae, 2021, p. 289-303.

¹⁵ Lamine Claire et Chiffolleau Yuna, « Reconnecter agriculture et alimentation dans les territoires : dynamiques et défis », *Pour*, vol. 215-216, n° 3-4, 2012, p. 85-92.

mais également 2) des paysages¹⁶ au sein desquels les processus écologiques sont à l'œuvre (modulation des cycles, habitat, circulation des auxiliaires) et 3) des réseaux d'échanges locaux qui structurent les relations des agriculteurs : mutualisation du matériel, des tâches, du foncier ou des savoirs ; développement de forme d'économies circulaires (échange de fourrages, d'engrais, etc.). Par définition, l'agroécologie privilégie donc une approche multiscale qui intègre l'échelle supra-exploitation¹⁷, appelée communément « échelle des territoires » ou « échelle paysagère » selon les regards. Or, les analyses juridiques qui précèdent ont montré combien la nouvelle PAC peine à intégrer la question des filières et des systèmes alimentaires territorialisés, comment elle privilégie encore une approche par certains éléments du paysage sans penser de façon globale la diversité et la mosaïque paysagères. Outre une territorialisation inachevée¹⁸, la PAC ainsi conçue démontre la persistance d'une pensée en silo qui segmente et isole au lieu de reconnaître les interdépendances et les articulations propres à une « pensée complexe »¹⁹. Elle demeure de ce fait encore peu déssectorialisée malgré les convergences qui se dessinent entre elle et le droit de l'environnement et qui sont présentées dans l'article d'Alexandra Langlais.

C'est donc bel et bien sur d'autres politiques sectorielles (les politiques environnementales et de santé par exemple), à d'autres échelons et par l'implication d'une plus grande diversité d'acteurs hors du monde agricole que repose l'espoir d'une véritable intégration de l'agroécologie dans la PAC. La redéfinition des marges de manœuvre laissées aux États et aux régions²⁰ pose toutefois la question fondamentale des conditions de possibilité de la transition agroécologique. Le fait qu'elle soit inséparable, tout comme de nombreuses formes d'agriculture alternatives, « des contextes sociaux, historiques et géographiques »²¹ dans lesquels elle se déploie, impose d'accorder une vigilance particulière dans la PAC 2023 à l'équité entre les territoires au sein de chaque État mais aussi entre les États membres.

¹⁶ Vialatte A., Barnaud C., Blanco J., Ouin A., Choisis J.-P., Andrieu E., Sheeren D., Ladet S., Deconchat M., Clément F., Esquerré D., Sirami C., « A Conceptual Framework for the Governance of Multiple Ecosystem Services in Agricultural Landscapes », *Landscape Ecology*, n°34 (7), 2019, p.1653-73. <https://doi.org/10.1007/s10980-019-00829-4>

¹⁷ Uphoff N., *Agroecological Innovations: Increasing food production with participatory development*, Londres, Earthscan pub, 2002, 306 p. Voir aussi: Steve Gliessman, « Defining Agroecology », *Agroecology and Sustainable Food Systems*, n°42 (6), 2018, p.599-600.

¹⁸ Berriet-Sollicé, Marielle, et Aurélie Trouvé, « La politique agricole commune est-elle territoriale ? », dans Bertrand Hervieu (dir.), *Les mondes agricoles en politique*, Paris, Presses de Sciences Po, 2010, p. 397-413.

¹⁹ Hermon Carole, « L'agroécologie en droit : état et perspective », *Revue Juridique de l'Environnement*, n°3, 2015, p. 420.

²⁰ Concernant les régions, celles-ci perdent autorité de gestion sur la totalité du second pilier de la PAC comme cela était le cas depuis 2014. Leur compétence sera restreinte aux seules aides dites non surfaciques du second pilier (aides à l'investissement, aides à l'installation - la Dotation Jeunes Agriculteurs, mesure « forêt », Liaison entre actions de développement de l'économie rurale - LEADER, mesures « formation » et « coopération »), mais avec une plus grande autonomie puisqu'elles devront en effet gérer l'intégralité du cofinancement de ces aides et en assurer l'instruction. L'État deviendra quant à lui autorité de gestion pour les mesures surfaciques du second pilier, c'est-à-dire les Mesures agroenvironnementales et climatiques (MAEC), la conversion en agriculture biologique (CAB) et l'indemnité compensatoire de handicaps naturels (ICHN). Sur le principe de « décroisement » des compétences et des moyens entre l'État et les Régions sur la gestion du FEADER, voir le *Relevé de conclusions du Comité État-Régions du 10 novembre 2021*.

²¹ Cardona, Aurélie, et al. « Introduction », dans Cardona, Aurélie, Chrétien, Fanny, Leroux, Benoît, Ripoll, Fabrice, Thivet Delphine (dir.), *Dynamiques des agricultures biologiques*, Versailles, Éditions Quæ, 2014, p. 9.