

Freins et levier à la transition agroécologique de la Politique agricole commune : enquête auprès des acteurs du plaidoyer agroécologique de la réforme de 2021

Auteur : Modrego, Laurence

Promoteur(s) : 24644; 24645

Faculté : Gembloux Agro-Bio Tech (GxABT)

Diplôme : Master en agroécologie, à finalité spécialisée

Année académique : 2023-2024

URI/URL : <http://hdl.handle.net/2268.2/21187>

Avertissement à l'attention des usagers :

Tous les documents placés en accès ouvert sur le site le site MatheO sont protégés par le droit d'auteur. Conformément aux principes énoncés par la "Budapest Open Access Initiative"(BOAI, 2002), l'utilisateur du site peut lire, télécharger, copier, transmettre, imprimer, chercher ou faire un lien vers le texte intégral de ces documents, les disséquer pour les indexer, s'en servir de données pour un logiciel, ou s'en servir à toute autre fin légale (ou prévue par la réglementation relative au droit d'auteur). Toute utilisation du document à des fins commerciales est strictement interdite.

Par ailleurs, l'utilisateur s'engage à respecter les droits moraux de l'auteur, principalement le droit à l'intégrité de l'oeuvre et le droit de paternité et ce dans toute utilisation que l'utilisateur entreprend. Ainsi, à titre d'exemple, lorsqu'il reproduira un document par extrait ou dans son intégralité, l'utilisateur citera de manière complète les sources telles que mentionnées ci-dessus. Toute utilisation non explicitement autorisée ci-avant (telle que par exemple, la modification du document ou son résumé) nécessite l'autorisation préalable et expresse des auteurs ou de leurs ayants droit.

***FREINS ET LEVIERS À LA TRANSITION
AGROÉCOLOGIQUE DE LA POLITIQUE AGRICOLE
COMMUNE : ENQUÊTE AUPRÈS DES ACTEURS DU
PLAIDOYER AGROÉCOLOGIQUE DE LA RÉFORME DE
2021***

LAURENCE MODREGO

TRAVAIL DE FIN D'ÉTUDES PRÉSENTÉ EN VUE DE L'OBTENTION DU DIPLÔME DE
MASTER EN AGROÉCOLOGIE

ANNÉE ACADÉMIQUE 2023-2024

CO-PROMOTEURS : KEVIN MARECHAL ET GIULIA SANDRI

LECTEUR : MARC DUFRÊNE

Toute reproduction du présent document, par quelque procédé que ce soit, ne peut être réalisée qu'avec l'autorisation de l'auteur et de l'autorité académique¹ de Gembloux Agro-Bio Tech.

Le présent document n'engage que son auteur.

¹ Dans ce cas, l'autorité académique est représentée par le(s) promoteur·rice(s) membre du personnel(s) enseignant de GxABT

***FREINS ET LEVIERS À LA TRANSITION
AGROÉCOLOGIQUE DE LA POLITIQUE AGRICOLE
COMMUNE : ENQUÊTE AUPRÈS DES ACTEURS DU
PLAIDOYER AGROÉCOLOGIQUE DE LA RÉFORME DE
2021***

LAURENCE MODREGO

TRAVAIL DE FIN D'ÉTUDES PRÉSENTÉ EN VUE DE L'OBTENTION DU DIPLÔME DE
MASTER EN AGROÉCOLOGIE

ANNÉE ACADÉMIQUE 2023-2024

CO-PROMOTEURS : KEVIN MARECHAL ET GIULIA SANDRI

LECTEUR : MARC DUFRÊNE

REMERCIEMENTS

Merci, d'abord, au promoteur de ce travail, Kevin Maréchal, d'avoir accepté de m'accompagner dans ce sujet atypique, en inspirant mon chemin à travers les connaissances, tout en veillant à ne pas trop influencer mes choix, me laissant libre de « trouver ma voie ».

Merci à Giulia Sandri, co-promotrice, d'avoir accepté cette charge de travail supplémentaire en dehors de son université, et d'encadrer une étudiante provenant d'une autre discipline que la sienne.

Merci à Marc Dufrêne pour la curiosité exprimée pour ce travail et d'avoir accepté d'en être lecteur.

Merci à Nicolas Vereecken de m'avoir fait réfléchir à ce qui lie et différencie les différentes pratiques associées à l'agroécologie, et d'avoir présidé le jury de la défense de ce travail.

Merci aux professeurs du Master en Agroécologie d'Agro-Bio Tech, d'Arlon Campus Environnement et de l'ULB pour leurs conseils sur ce sujet de recherche dont je leur parle depuis trois ans. Merci en particulier à Giulia Meloni pour son riche cours sur la PAC et pour y avoir intégré un panel diversifié d'interventions de parties prenantes. Merci aussi à Laurence Roudart pour ses cours passionnants sur la sécurité alimentaire et les agricultures du monde, qui m'ont aidé à prendre de la hauteur sur mon sujet.

Merci aux acteurs du plaidoyer agroécologique qui ont accepté que je les interviewe et d'avoir été si généreux de leur temps.

Merci à ma famille et à ma belle-famille d'avoir accepté mes absences durant les nombreuses vacances passées à étudier.

Merci enfin, et avant tout, à mon compagnon et à notre fils pour la patience et le soutien dont ils ont fait preuve tout au long de cette aventure un peu folle de reprendre des études à 42 ans tout en travaillant.

RESUME

Ce travail de fin d'études cherche à comprendre les freins et leviers à l'inclusion de l'agroécologie dans la Politique agricole commune (PAC) à travers l'étude des acteurs du plaidoyer agroécologique durant la réforme adoptée en 2021. À partir du cadre conceptuel des trois « i » pour « institutions », « idées » et « intérêts », la méthodologie d'enquête utilisée se base sur deux piliers : (i) l'analyse des ressources en ligne -documents institutionnels, médias, documents des parties prenantes pour y trouver les mentions de l'agroécologie et (ii) des entretiens semi-directifs avec des acteurs du plaidoyer agroécologique qui ont participé à cette réforme. L'enquête met en lumière trois freins principaux à l'émergence de l'agroécologie dans la PAC de 2021 : (i) la dépendance au sentier, (ii) la domination d'un paradigme productiviste dans la PAC et (iii) le déséquilibre entre la place prédominante du syndicat agricole majoritaire dans l'attention des décideurs par rapport à celle donnée aux associations environnementales, agroécologiques et paysannes. L'enquête identifie également des leviers pour que l'agroécologie prenne une place plus importante dans la prochaine PAC : (i) la reconnaissance par la Commission européenne de l'agroécologie dans les éco-régimes, ainsi que les projets de recherche européens, (ii) le caractère fédérateur du concept d'agroécologie qui a le potentiel de construire des ponts entre représentants d'intérêts et de dépasser la polarisation du débat et (iii) l'émergence d'une représentation agricole intermédiaire entre le syndicat dominant et le syndicat minoritaire.

Mots-clés : Politique agricole commune, PAC, politiques publiques, politique européenne, Union européenne, changement, inertie, parties prenantes, représentants d'intérêts, lobbying, plaidoyer, institutionnalisme, paradigme, référentiel, niche, régime, paysage, agroécologie, réforme, discours, ONG, associations environnementales, science politique, institutions, intérêts, idées

ABSTRACT

This dissertation seeks to understand barriers and levers to the inclusion of agroecology in the Common Agricultural Policy (CAP) by carrying out research into agroecology advocates during the reform adopted in 2021. Using the conceptual framework of the three “i’s” for “institutions”, “ideas” and “interests”, the methodology is based on two pillars: (i) a review of online sources – institutional documents, media, position papers of stakeholders – to identify where and how agroecology is mentioned and (ii) interviews of agroecology advocates who have taken part in the 2021 reform. This approach highlights three main barriers to the development of agroecology in the CAP: (i) path dependency (ii) the domination of productivism as a paradigm in the CAP and (iii) an imbalance in policymakers’ attention between the main farmers’ union and agroecology advocates. This research also identifies levers for the better inclusion of agroecology in the next CAP: (i) recognition by the European Commission of agroecology in eco-schemes and European research projects (ii) the unifying character of the agroecology concept that has the potential to build bridges between interest representatives (iii) the prospect of an intermediary representation between the main farmers’ union and the minority union.

Keywords: Common Agricultural Policy, CAP, policy, European policymaking, European Union, policy change, inertia, stakeholders, interest representatives, lobbying, advocacy, institutionalism, paradigm, niche, regime, landscape, agroecology, reform, discourse, NGOs, environmental associations, political science, institutions, interests, ideas

- *Le monde a changé alors il faut changer de politique. Croire qu'on définit une fois pour toute une politique et que pendant des siècles ensuite, on la poursuit, c'est absurde. En 60, nous étions déficitaires du point de vue alimentaire...*
- *Vous étiez aux commandes en 60.*
- *Oui je suis même l'un des inventeurs de la Politique agricole commune. J'en assume la responsabilité. Et nous nous sommes lancés dans un effort tendant à faire de l'Europe un espace non seulement auto-suffisant mais exportateur. Lorsqu'en 1975, on est arrivé à ce résultat, et on y est arrivé à peu près à cette époque-là, il aurait fallu à l'époque changer de politique, car il faut changer les politiques qui ont réussi, car elles ont changé le monde auquel elles s'appliquaient... et là on a continué. Donc je crois qu'on a très tard pris conscience de ce que le modèle qu'on avait adopté aurait dû être changé. Est-ce qu'il est trop tard ? Jamais. Car je crois qu'il est encore temps de reconsidérer un certain nombre de choses et de prendre en compte l'environnement, même si c'est plus difficile aujourd'hui que ça ne l'aurait été en 1975, c'est indispensable, car la terre commence à être harassée par ce que lui demandent les hommes. »*

Interview d'Edgar Pisani en 1993¹

Edgar Pisani a été ministre de l'Agriculture de la République française de 1961 à 1966.

¹ Interview télévisée apparaissant dans le film-documentaire *Tu nourriras le monde* (Pirard & Schruijer, 2022)

TABLE DES MATIERES

<i>Liste des abréviations</i>	7
<i>Table des figures</i>	8
<i>Introduction</i>	9
1 Cheminement à travers les connaissances scientifiques	11
1.1 Cadres d'analyse des institutionnalismes	11
1.1.1 Institutionnalisme du choix rationnel	12
1.1.2 Institutionnalisme historique	12
1.1.3 Institutionnalisme sociologique.....	12
1.1.4 Institutionnalisme discursif	13
1.1.5 Les trois « i »	14
1.2 La question du changement en politique publique	14
1.2.1 Qu'est-ce qu'un changement de politique publique ?	14
1.2.2 Qu'est-ce qui provoque un changement de politique publique ?	15
1.3 Explications des changements des PAC précédentes	18
1.3.1 Une multiplicité de paradigmes limitant le changement	18
1.3.2 Paradigme productiviste de la PAC vs paradigme agroécologique	18
1.3.3 Approches du choix rationnel	19
2 Problématique, hypothèses et choix du terrain	20
2.1 Problématique et hypothèses	20
2.2 Apport de l'approche et choix du mode d'enquête	23
3 Méthodologie	24
3.1 Entretiens informels	24
3.2 Enquête en ligne	24
3.3 Entretiens formels	25
3.3.1 Préparation	25
3.3.2 Déroulement des entretiens	27
3.3.3 Analyse.....	28
4 Résultats	29

4.1	Enquête sur internet.....	29
4.1.1	Historique de la réforme et place de l'agroécologie dans les publications institutionnelles	29
4.1.2	Acteurs du plaidoyer agroécologique.....	38
4.1.3	Positions des acteurs du plaidoyer agroécologique.....	43
4.2	Analyse des entretiens	47
4.2.1	Frein « institutions ».....	47
4.2.2	Frein « Idées »	55
4.2.3	Frein « intérêts ».....	61
4.2.4	Le facteur humain.....	64
4.2.5	Espoir d'une PAC agroécologique dans le futur ?	65
4.2.6	Levier « institutions ».....	66
4.2.7	Levier « idées »	66
4.2.8	Levier « intérêts ».....	68
4.2.9	Levier de la pression extérieure	70
5	Discussion.....	71
5.1	Freins	72
5.2	Leviers	75
5.3	Limites et perspectives	76
5.4	Apport	77
6	Conclusion.....	78
7	Bibliographie	80
	Annexes.....	94
	Annexe 1 : Grille d'entretien.....	94
	Annexe 2 : Poster d'Agroecology Europe - Les cinq niveaux de transition vers des systèmes alimentaires durables et les 13 principes de l'agroécologie	95
	Annexe 3 : Déclaration de non-plagiat	97

LISTE DES ABREVIATIONS

AEEU : Agroecology Europe

AGRI : Commission de l'agriculture et du développement rural, Parlement européen

ALDE : Groupe de l'Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe

BEE : Bureau européen de l'environnement

Comagri : Commission de l'agriculture et du développement rural, Parlement européen

COPA-COGECA : Comité des organisations professionnelles agricoles-Comité général de la coopération agricole de l'Union européenne

DEVE : Commission du développement, Parlement européen

DG : une Direction générale de la Commission européenne

DG AGRI : Direction générale de l'agriculture et du développement régional, Commission européenne

DG CLIMA : Direction générale de l'action climatique, Commission européenne

DG ENV : Direction générale de l'environnement, Commission européenne

DG TRADE : Direction générale du commerce, Commission européenne

ECR : Groupe des Conservateurs et réformistes européens

ECVC : European Coordination Via Campesina

EEB : European Environmental Bureau

ELO : European Landowners' Organization

ENVI : Commission de l'environnement, de la santé publique et de la sécurité alimentaire, Parlement européen

FAO : Food and Agriculture Organization of the United Nations:

IDDRI : Institut du développement durable et des relations internationales

IFOAM: International Federation of Organic Agriculture Movements

IPES-Food : International Panel of Experts on Sustainable Food Systems

MLP : Multi-Level Perspective

OMC : Organisation mondiale du commerce

ONG : Organisation non gouvernementale

ONU : Organisation des nations unies

PAC : Politique agricole commune

PPE : Groupe du Parti populaire européen

RE : Groupe Renew Europe

REGI : Commission du développement régional du Parlement européen

S&D : Groupe de l'Alliance Progressiste des Socialistes et Démocrates au Parlement européen

Tyfa : Ten years for agroecology in Europe

UE : Union européenne

WWF : World Wildlife Fund

TABLE DES FIGURES

Figure 1 : Triptyques des dimensions du *policy change* p. 18

Figure 2 : Les objectifs de la PAC (Commission européenne, 2018) p. 33

Figure 3 : Chronologie de la réforme de la PAC adoptée en 2021 p. 37

INTRODUCTION

La réforme la plus récente de la Politique agricole commune (PAC), dont la mise en œuvre a débuté en 2023, semble avoir déçu les associations de défense de l'environnement et de promotion de l'agroécologie (Agroecology Europe, 2020a; ARC, 2021; EEB et al., 2021; European Coordination Via Campesina, 2021) ainsi qu'une partie de la communauté scientifique (Candel et al., 2021; Pe'er et al., 2020). Pour ces acteurs, cette réforme ne serait pas suffisante pour résoudre les défaillances environnementales du modèle agricole actuel, elle n'apporterait pas d'amélioration significative et elle continuerait à financer principalement ce que l'un d'entre eux qualifie de « *agri-industrial business-as-usual farming* » (European Coordination Via Campesina, 2021). Suite à des mois de la campagne #WithdrawtheCAP sur les réseaux sociaux pour que la PAC s'aligne sur les objectifs du Pacte vert européen (Bennett, 2020), les décideurs européens auraient cédé aux pressions des « puissants et géants lobbys agricoles » (Agroecology Europe, 2020a).

Alors qu'au moment de l'adoption de la dernière PAC, la pression populaire pour le verdissement des politiques européennes n'avait jamais été aussi forte (Euronews, 2021) et que l'agroécologie a été reconnue tant par l'Organisation des nations unies pour l'alimentation et l'agriculture, la FAO (De Schutter, 2014), que par la communauté scientifique, notamment dans les scénarii Agrimonde-Terra (Le Mouël et al., 2018), comme la seule voie agricole permettant de nourrir l'humanité en respectant les limites planétaires, pourquoi la PAC semble-t-elle résister à la transition agroécologique ? Quels sont les freins qui ont limité l'introduction de l'agroécologie dans la PAC adoptée en 2021 ? Et quels leviers peut-on en déduire pour la prochaine réforme ?

Politique emblématique de l'Union européenne (UE), le budget de la PAC représente entre un quart et un tiers des dépenses totales de l'UE (Commission européenne, 2024; Darvas & Moës, 2024)². Cette part du lion du budget européen peut paraître disproportionnée dans la mesure où les agriculteurs ne représentent que 4,1% de la population active de l'UE (1% en Belgique) et que l'agriculture correspond à seulement 1,4% du PIB (Eurostat, 2022). Ces chiffres sont à mettre en perspective avec un autre : l'aide totale de l'UE représente en moyenne 32 % du

² Les dépenses liées à la PAC représentaient environ un tiers du budget de l'UE adopté pour la période 2021-2027 mais seulement un quart des dépenses totales depuis l'addition du plan de relance NextGenerationEU adopté suite à la pandémie de COVID-19.

revenu des agriculteurs européens (Commission européenne, 2024). La part du budget de l'UE consacrée à l'agriculture est certes importante, mais les subventions de la PAC sont une partie essentielle des revenus des agriculteurs.

Pourtant, la PAC actuelle ne semble pas satisfaire les agriculteurs non plus. Les manifestations des agriculteurs qui se sont développées depuis fin 2023 à travers l'Europe ont poussé la Commission européenne à lancer un dialogue stratégique sur le futur de l'agriculture avec les représentants d'intérêts (Arboleas, 2024). Dans le programme accompagnant son discours de réélection en tant que présidente de la Commission européenne, Ursula von der Leyen a annoncé qu'elle publierait dans les 100 premiers jours de son mandat, sa « vision pour l'agriculture et l'alimentation » sur la base des résultats du dialogue stratégique attendus à la fin de l'été (von der Leyen, 2024). Ce travail de fin d'études arrive donc à un moment clef du processus législatif européen puisque la nouvelle PAC est à peine adoptée que le débat sur la prochaine a déjà commencé.

Je chercherai à comprendre la complexité des raisons qui ont empêché jusque-là l'émergence de l'agroécologie dans la PAC, autrement dit les -freins- à l'agroécologie dans le processus de développement de la PAC, ceci dans l'espoir d'identifier les -leviers- qui permettraient à l'agroécologie de prendre une place plus importante dans la prochaine PAC. Pour cela, il convient d'abord de définir ce qui est entendu par « agroécologie » dans ce travail. Je me baserai, d'une part, sur la définition de l'agroécologie en tant que discipline scientifique, pratique agricole et mouvement social et politique (Wezel et al, 2009) afin de prendre en compte la variété des dimensions de l'agroécologie. D'autre part, j'utiliserai dans l'analyse de mon enquête la représentation synthétique de l'agroécologie faite par l'association européenne Agroecology Europe (voir Annexe 1) rassemblant les 13 principes de l'agroécologie définis par le Groupe d'experts de haut niveau (HLPE) de la FAO et les 5 niveaux de transition des systèmes alimentaires de Stephen Gliessman (Agroecology Europe, s. d.).

Ce travail commencera par une analyse approfondie de la littérature académique sur les politiques publiques européennes, la PAC et la question du changement en politique publique (*policy change*). Cette analyse mènera au choix du cadre théorique des trois « i » pour « institutions », « idées » et « intérêts », en tant que facteurs explicatifs des dynamiques des politiques publiques, afin de guider l'enquête. Après avoir présenté la problématique et les hypothèses, j'expliquerai la raison du choix de l'objet d'étude : les acteurs du plaidoyer agroécologique pendant la réforme de la PAC adoptée en 2021. Je détaillerai ensuite la

méthodologie de l'enquête basée sur deux piliers : (i) une recherche en ligne pour identifier les étapes clefs de la réforme, les acteurs du plaidoyer agroécologique, ainsi que la manière dont l'agroécologie est décrite dans les textes officiels de la réforme et les positionnements des acteurs du plaidoyer agroécologique (ii) huit entretiens semi-directifs avec les acteurs identifiés. Après avoir présenté les résultats de cette double enquête, j'analyserai comment ces résultats répondent à la question de recherche et dans quelle mesure ils valident les hypothèses, ce qui sera également l'occasion d'un retour critique sur ce travail et d'une ouverture vers d'autres recherches utiles.

1 CHEMINEMENT A TRAVERS LES CONNAISSANCES SCIENTIFIQUES

Dans un premier temps, je présenterai les cadres d'analyse principaux utilisés en science politique dans l'analyse des politiques européennes. Puis, j'analyserai les apports de la science politique à la compréhension de ce qui provoque un changement de politique publique, et à l'inverse, de ce qui explique l'inertie d'une politique publique. Enfin, j'explorerai les analyses des facteurs et modes de changement de la PAC spécifiquement.

1.1 CADRES D'ANALYSE DES INSTITUTIONNALISMES

Sabine Saurugger (2020) explique que les cadres théoriques institutionnalistes sont ceux qui s'appliquent le plus fréquemment à l'analyse des politiques européennes, ceci sans doute dans la mesure où l'UE est une construction complexe de traités, lois et institutions. Selon Saurugger, la notion même d'institution reste polysémique dans la recherche. Elles ne comprennent pas forcément les institutions telles qu'on les comprend dans le langage courant, telles que la Commission européenne ou le Parlement européen. Les institutions sont plutôt comprises comme les règles qui créent l'ordre et réduisent l'incertitude des échanges (North, 1991, cité par Saurugger, 2020). Par ailleurs, Douglass North distingue les institutions formelles comme les règles du jeu -constitutions, lois et règlements- et les institutions informelles - normes, conventions, croyances et idéologies (North, 1990, cité par Saurugger, 2020).

Les théories de l'institutionnalisme se déclinent en plusieurs courants : rationnel, historique, sociologique et discursif. J'explore ci-dessous ce que chaque courant peut apporter à cette recherche dans la mesure où chacun aborde un des angles explicatifs des dynamiques des politiques publiques européennes.

1.1.1 INSTITUTIONNALISME DU CHOIX RATIONNEL

L'institutionnalisme du choix rationnel (*rational choice*) s'intéresse à la rationalité stratégique des acteurs (Delori, 2019). Selon Pierson, cette rationalité stratégique des acteurs limite les possibilités de changement d'une politique publique (Delori, 2019). Les arrangements institutionnels impliquant des coûts élevés, il est rationnel de ne pas chercher à les changer tous les jours. Selon Saurugger (2020), un autre axe de recherche de l'institutionnalisme du choix rationnel est l'analyse des processus législatifs : règles des procédures de vote, relations entre les institutions décisionnaires et pouvoirs respectifs, ainsi qu'influence des groupes d'intérêt. Cette approche me semble pertinente dans ma recherche dans la mesure où elle permet d'aborder les dynamiques entre les décideurs de la PAC (Commission européenne, Parlement européen, Conseil de l'UE), comment les règles formelles encadrent leurs actions, ainsi que l'influence des représentants d'intérêt dans ce processus.

1.1.2 INSTITUTIONNALISME HISTORIQUE

L'institutionnalisme historique a développé le concept de dépendance au sentier (*path dependency*) selon lequel une fois qu'une politique publique est engagée dans une certaine direction, certaines options ouvertes dans le passé se referment (Steinmo, 2019). Les politiques publiques créent des sortes de chemins institutionnels qui réduisent la capacité des institutions à s'en éloigner à l'avenir. Il existe donc des mécanismes de renforcement des choix passés (Pierson 1993 ; 2004, cité par (Hoeffler et al., 2019). Étant donné les six décennies d'existence de la PAC, il est probable que la dépendance au sentier soit une variable explicative importante de la réforme de 2021. Selon Saurugger (2020), cependant, l'apport principal de l'institutionnalisme historique est l'importance accordée aux relations de pouvoir asymétriques. Même si les acteurs possèdent des ressources inégales, c'est l'État qui donne l'accès ou le refuse. Dans le contexte de la PAC, ce concept d'État peut se référer aux institutions européennes et à la manière dont elles organisent leur relation aux représentants d'intérêts.

1.1.3 INSTITUTIONNALISME SOCIOLOGIQUE

Le courant de l'institutionnalisme sociologique s'intéresse aux dimensions cognitives des institutions (Saurugger, 2020). Les acteurs opèrent à travers « des cadres, des catégories et des modèles cognitifs qui leur permettent d'interpréter les phénomènes sociaux » (Saurugger, 2020). Dans le courant de l'institutionnalisme sociologique, les institutions sont les « règles, procédures ou normes formelles, mais (aussi) les systèmes de symboles, les schémas cognitifs

et les modèles moraux qui fournissent les « cadres de signification » qui guident l'action humaine (Hall et Taylor, 1997, cités par Saurugger).

1.1.4 INSTITUTIONNALISME DISCURSIF

L'institutionnalisme discursif considère les idées, et les discours qui en sont des vecteurs, comme des variables centrales des politiques publiques (Saurugger, 2020). D'après Vivien Schmidt, les idées sont pertinentes à trois niveaux (2008 ; 2010 ; Crespy et Schmidt, 2014 ; citées par Saurugger, 2020). Le premier niveau se positionne dans le cadre des politiques publiques spécifiques et se matérialise par des propositions de solutions aux problèmes tels qu'identifiés par les décideurs politiques et administratifs. Un deuxième niveau renvoie aux programmes politiques généraux. Ces idées sont de l'ordre du paradigme (Muller et Jobert, 1987, cités par Saurugger, 2020) ou de croyances programmatiques (Berman, 2006, cité par Saurugger, 2020). La notion de paradigme a été qualifiée par Peter A. Hall de « conception globale animant les promoteurs d'une politique » (cité dans Muller, 2019). Le troisième niveau s'intéresse aux philosophies ou sentiments publics, ou encore le *deep core* (Sabatier et Jenkins-Smith, 1993, cités par Saurugger, 2020), et reflète une vue du monde partagée par un ensemble d'acteurs (Saurugger, 2020). Il conviendra dans ma recherche de comprendre à quels niveaux d'idée (selon la classification de Schmidt) l'agroécologie apparaît dans la réforme de 2021 de la PAC : s'agit-il d'une proposition de solutions, d'un paradigme, ou enfin d'une certaine philosophie partagée par quelques acteurs ?

La notion de référentiel est parfois préférée par certains auteurs à celle de paradigme. Plus précise, la notion de référentiel selon Muller (2019) correspond à « une vision de la réalité » sur laquelle repose la définition d'une politique publique. Elle se décline en « référentiel global » et en « référentiel sectoriel ». Le référentiel global est une « représentation générale », autour de laquelle s'organisent les référentiels de différents secteurs. Le référentiel d'un secteur, ou référentiel sectoriel, correspond à la représentation dominante d'un secteur, tel le secteur agricole, de son rôle et de sa place dans la société. Muller écrit : « Au sein d'un secteur donné, coexistent toujours plusieurs représentations de la nature et du rôle du secteur, mais l'une d'entre elles étant en général dominante parce que c'est elle qui est conforme à la hiérarchie globale des normes existant dans le référentiel global. Cette représentation s'impose donc comme cadre de référence pour la politique publique correspondante parce qu'elle génère des éléments d'articulation entre global et sectoriel. ». Ce passage incite à une réflexion sur le rôle

et la nature du secteur agricole telle que décrits par les représentants principaux des agriculteurs au niveau européen et comment ces descriptions formatent la PAC.

1.1.5 LES TROIS « I »

Yves Surel (1998, cité dans Saurugger, 2020) propose un modèle à trois variables permettant de dépasser les clivages entre institutionnalismes s'appuyant sur le modèle des « trois i » pour « institutions », « idées » et « intérêts », développés par Hugh Heiclo (1994, cité par Saurugger, 2020) et repris par Peter Hall (1997, cité par Saurugger, 2020). Le cadre des « trois i » n'est pas utilisé pour comprendre quelle est la variable la plus explicative d'une politique publique, mais plutôt pour prendre en compte plusieurs variables explicatives en même temps. Cette approche permet donc de respecter la complexité et la multifactorialité des dynamiques des politiques publiques. Elle me paraît appropriée pour l'étude de la réforme de 2021, car je ne chercherai pas à isoler une variable explicative qui préleverait, mais à illustrer la variété et la complexité des facteurs qui mènent aux réformes européennes.

1.2 LA QUESTION DU CHANGEMENT EN POLITIQUE PUBLIQUE

1.2.1 QU'EST-CE QU'UN CHANGEMENT DE POLITIQUE PUBLIQUE ?

D'abord, qu'entend-on par changement de politique publique ? Peter A. Hall (1993, cité par (Hoeffler et al., 2019) parle de modèle des « trois ordres du changement ». Selon lui, il existe des changements de buts (troisième ordre), des changements des instruments ou programmes (deuxième ordre), et des changements dans l'utilisation des instruments d'une politique et de leurs finalités (premier ordre). Ces différents niveaux de changement pourraient me permettre de comprendre le type de changement qui a manqué dans la réforme de 2021 selon les acteurs du plaidoyer agroécologique et d'ainsi objectiver leur déception.

Dans un ouvrage de 2003, Howlett & Ramesh dressent un tableau des différentes explications théoriques du *policy change* sur le long terme à travers trois notions : *policy style*, *policy paradigm*, et *policy regime*. Le *policy style* caractérise le style spécifique à un système politique. Celui-ci est fortement lié aux caractéristiques propres à chaque pays. Il serait intéressant dans mes recherches de comprendre le *style* de l'Union européenne et comment celui-ci influence les décisions prises. Le *policy paradigm* correspond au fait qu'un certain type de contenu (*contents*) de politiques publiques perdure sur de longues périodes. Selon Sabatier (cité dans Howlett & Ramesh, 2003), les acteurs du changement de politique ont une structure profonde de valeurs et croyances qui exclut quoi que ce soit d'autre que des changements marginaux des

politiques. Il conviendra dans mes recherches d'identifier ce que peuvent être ces cadres de pensée qui limiteraient le changement de la PAC. Enfin, des schémas (patterns) à long terme de *policy styles* et de *policy paradigms* peuvent se combiner dans un *policy regime*. Ce dernier concept tente de saisir la manière dont les institutions politiques, les acteurs, et les idées tendent à se figer dans des contenus et processus politiques plus ou moins constants dans chaque secteur. Il conviendra d'identifier dans mes recherches à quoi peut correspondre ce *policy regime* pour la PAC.

1.2.2 QU'EST-CE QUI PROVOQUE UN CHANGEMENT DE POLITIQUE PUBLIQUE ?

Policy style, policy paradigm et policy regime

Howlett & Ramesh (2003) distinguent deux dynamiques de *policy change* : le changement normal ou incrémental et le changement atypique ou substantiel. Les auteurs notent que la plupart des politiques publiques sont une continuation d'une manière ou d'une autre de politiques passées, ce qui fait écho au concept de dépendance au sentier que j'ai exposé plus haut. Selon eux, le changement atypique est bien moins fréquent et implique des changements substantiels du *policy style* et du *policy paradigm* (décrits plus haut). Les changements de paradigmes sont principalement le fait d'acteurs qui réalisent l'inaptitude du paradigme en place à traiter efficacement des problèmes de politique publique qui se posent. Des acteurs innovateurs, appelés *policy entrepreneurs*, introduisent alors de nouvelles idées.

Niche, régime et paysage : l'approche des *Transition Studies*

L'approche de Howlett & Ramesh où un *policy style* et un *policy paradigm* se combinent pour changer un *policy regime* à long terme, grâce à des entrepreneurs politiques qui portent un paradigme différent, fait écho à l'approche des *Transition Studies*. Selon Geels et Kemp (2012), les transitions se concentrent sur deux dynamiques : la stabilité et le changement. La stabilité caractérise les systèmes existants à travers des phénomènes de verrouillage (*lock-in*) et de dépendance au sentier, par exemple les croyances limitantes des individus, les intérêts privés, et les réglementations. Le changement est amené par des pionniers, des entrepreneurs (là aussi), des mouvements sociaux et autres *outsiders* dont les alternatives se confrontent à la stabilité du système et aux difficultés d'intégration de leurs innovations dans les cadres existants. Dans ce cadre, l'agroécologie en tant que programme de politiques publiques pourrait être une « alternative » et les acteurs qui la portent des « pionniers ».

La perspective multiniveau des transitions (MLP) est le cadre d'analyse proposé par Geels et Kemp (2012) selon lequel les transitions sont des processus non linéaires qui résultent de

l'interaction entre de multiples développements à trois niveaux : les « niches », des espaces où l'innovation se développe à l'écart du système dominant, les « régimes » qui résultent de l'alignement entre des technologies existantes, des régulations, des comportements des utilisateurs, des infrastructures et des discours culturels et les « paysages », qui comprennent les infrastructures, les idéologies politiques, les valeurs sociétales, les croyances, les préoccupations, ainsi que le paysage médiatique et les tendances macro-économiques.

Dans le sens de la MLP, l'agroécologie et ceux qui la promeuvent pourraient correspondre à des niches, le régime au cadre existant de la PAC, et le paysage à l'idéologie et aux processus politiques internationaux tels les échanges commerciaux et les guerres. Galli et al (2020) appliquent les théories de la transition aux cycles des politiques alimentaires afin d'identifier les obstacles qui limitent la transition et de proposer de nouvelles avenues pour la recherche en politique alimentaire. Ils argumentent que le concept de niche socio-technique aide à comprendre les barrières au changement lorsque des réformes sont proposées. Ces résistances au changement peuvent être dépassées lorsque les niches promotrices d'innovation sont soutenues de manière à ce qu'elles puissent être conductrices de nouveaux cycles politiques en redéfinissant les problèmes et en les mettant à l'agenda.

Approches s'intéressant aux changements rapides et radicaux

Selon (Hoeffler et al., 2019), il existe deux types d'approches du changement : les approches cognitives qui s'intéressent aux changements rapides et radicaux et les approches institutionnalistes explicatives des transformations marginales et lentes.

L'intérêt de présenter les facteurs des changements rapides est que c'est sans doute ce type de changement qu'espéraient les acteurs du plaidoyer agroécologique. L'approche du *Advocacy Coalition Framework* de Paul A. Sabatier explique les changements rapides par la déstabilisation des systèmes de croyance provoquée par ces coalitions (Hoeffler et al., 2019). Un système de croyances est ordonné selon trois niveaux : les valeurs fondamentales (*deep core beliefs*) qui s'appliquent à toutes les politiques, les valeurs spécifiques à une politique publique (*policy core beliefs*) et les croyances secondaires (*secondary beliefs*) qui permettent de penser l'opérationnalisation des politiques publiques. Cette coalition de cause aurait-elle manqué dans la réforme de 2021 ? Selon Kingdon, les politiques changent lorsque trois éléments ont été réunis : le courant des problèmes (*problem stream*), le courant des solutions (*policy stream*) et le courant politique (*political stream*) (1995, cité par Hoeffler et al., 2019). Ces courants se font aligner par l'intervention d'« entrepreneurs des politiques publiques ».

Approches expliquant continuité et transformations marginales et lentes

Dans le cadre institutionnaliste, les changements de chemin des politiques publiques sont le résultat de chocs exogènes -guerre ou crise économique- qui viennent déstabiliser l'ordre établi (Clemens et Cook, 1999, cité par Hoeffler et al., 2019). La réforme de 2021 a pourtant subi le choc exogène de la pandémie de COVID-19. Il conviendra de comprendre quel rôle cette crise a pu avoir sur cette réforme.

Au-delà des chocs exogènes, le cadre des institutionnalismes explique plus l'inertie que le changement. Il semble donc être le plus approprié pour répondre à ma question de recherche. S'inspirant des travaux sur l'incrémentalisme de Charles Lindblom, les institutionnalismes ne conçoivent que des changements lents et marginaux issus d'un apprentissage type essai-erreur et d'ajustements et de compromis entre une pluralité d'acteurs (Lindblom, 1959, cité par Hoeffler et al., 2019). La question du changement est donc abordée comme arrivant de manière incrémentale, à cause du poids considérable qu'exercent les institutions sur les comportements des acteurs et leur capacité à sortir des chemins déjà établis (Saurugger, 2020). Cet incrémentalisme mène à des « solutions que ces mêmes acteurs n'auraient probablement pas choisies s'ils partaient d'une table rase » (Saurugger, 2020).

Enfin, dans l'approche des « trois i », une politique publique peut évoluer selon les trois variables aux temporalités distinctes, mais c'est l'une d'entre elles qui va être à l'origine du changement. La variable « intérêt » provoque des changements à court terme, la variable « institutions » à moyen terme, et la variable « idées » à long terme (Hoeffler et al, 2019). L'agroécologie semblant plus proche du pilier des « idées », ceci expliquerait pourquoi les progrès vers l'agroécologie de la PAC semblent trop lents et timides pour les acteurs du plaidoyer agroécologique.

Les auteurs étudiés jusque-là ont utilisé un nombre important de triptyques. J'ai donc pensé qu'un tableau les rassemblant pourrait aider à synthétiser leur apport à ce travail.

Type de changement selon Hall	3 ^{ème} ordre : Utilisation des instruments ou finalités	2 ^{ème} ordre : Instrument ou programme	1 ^{er} ordre : Buts
Type de changement selon Howlett & Ramesh	<i>Policy style</i>	<i>Policy paradigm</i>	<i>Policy regime</i>
Niveaux de transition selon Geels et Kemp	Niche	Régime	Paysage
Niveau d'idée selon Schmidt	Solutions	Paradigme	Philosophie partagée
Types de courants selon Kingdon	Problèmes	Solutions	Politique
Rapidité du changement selon les trois « i »	Intérêts A court terme	Institutions A moyen terme	Idées A long terme

Figure 1 : Triptyques des dimensions du policy change

1.3 EXPLICATIONS DES CHANGEMENTS DES PAC PRÉCÉDENTES

1.3.1 UNE MULTIPLICITÉ DE PARADIGMES LIMITANT LE CHANGEMENT

Analysant les facteurs du changement des PAC précédentes, Alons & Zwaan (2018) décrivent les *policy paradigms* qui ont été utilisés pour décrire ses objectifs successifs : les paradigmes de « l'agriculture dépendante », du « marché compétitif », et de « l'agriculture multifonctionnelle ». Ces auteurs remarquent que même si le paradigme de « l'agriculture dépendante » a dominé la PAC jusqu'aux années 1980, depuis, les trois paradigmes sont présents d'une manière ou d'une autre dans la PAC, ce qui limiterait, selon eux, l'utilité de la notion de *policy paradigms* pour expliquer le changement de la PAC. Ces auteurs notent que cette multiplicité simultanée de paradigme de la PAC tend à prouver qu'elle n'évolue pas à travers des moments spécifiques de changement paradigmatique, mais qu'elle est plutôt caractérisée par des changements incrémentaux qui, accumulés les uns après les autres, mènent éventuellement à des changements d'ampleur paradigmatique.

1.3.2 PARADIGME PRODUCTIVISTE DE LA PAC VS PARADIGME AGROÉCOLOGIQUE

Minotti & Zagata (2020) dans une analyse des discours sur la PAC, écrivent que l'architecture de la PAC a été marquée par « un paradigme productiviste » puis « multifonctionnel ». Maréchal & Aubret-Joachain (2013) analysent également la manière dont le paradigme productiviste appliqué dans l'industrie a été transposé dans les systèmes agricoles selon la logique économique de « spécialisation, intensification et concentration », ce qui rend très difficile pour les politiques publiques de les sortir de ce schéma. Le peu de présence de l'agroécologie dans la PAC de 2021 serait-il dû au fait que le paradigme promu par

l'agroécologie que De Molina Navarro (2015) décrit comme proche du paradigme émergent de la décroissance serait en contradiction avec la structure de la PAC issue du paradigme productiviste ?

1.3.3 APPROCHES DU CHOIX RATIONNEL

Dans un ouvrage de 2020, Fernando Collantes s'appuie principalement sur les théories du choix rationnel et de l'institutionnalisme historique pour expliquer les réformes de la PAC. Selon lui, la stabilité de la PAC des 30 premières années s'explique par la théorie du choix rationnel dans la mesure où elle est le fruit d'un compromis entre les intérêts de la Communauté économique européenne, des États membres et des organisations représentant les agriculteurs, qui auraient historiquement travaillé en tandem avec la Commission européenne au design de la PAC, dans une logique clientéliste de la part des États membres. Par la suite, un certain nombre d'évènements seraient entrés en convergence pour mener à une réforme de la PAC : la mise à l'agenda de l'agriculture par les États-Unis dans les négociations du GATT s'alignant sur des intérêts européens plus généraux d'ordre économique et commerciaux, l'intérêt des contribuables (via les intérêts des États contributeurs nets au budget européen) et les intérêts des groupes environnementaux et ruraux. Cette convergence d'intérêt aurait donné la possibilité à des « entrepreneurs politiques » tels que les commissaires MacSharry et Fischler de faire sortir la PAC de son inertie en la plaçant depuis dans un processus continu de réforme. L'ajout du Parlement européen au processus de codécision de la PAC depuis 2013 l'aurait rendu, selon Collantes, plus complexe et sujette à l'influence des groupes d'intérêt. Par ailleurs, le manque de réforme radicale depuis celle de 2003 s'expliquerait, d'une part, par le fait que la PAC soit perçue comme un instrument de redistribution et que son enjeu principal pour les États membres est de ne pas donner plus qu'ils ne reçoivent et, d'autre part, par le fait que les citoyens ne perçoivent pas le fossé entre les objectifs annoncés de la PAC et son impact réel.

L'économiste Swinnen (2008) explique que l'importante réforme Fischler de 2003 a été rendue possible grâce à trois éléments se combinant pour créer un « *perfect storm* » : l'introduction au Conseil du vote à majorité qualifiée, des pressions extérieures fortes qui ont fait évoluer les préférences de politiques publiques vers une direction proréforme, et une Commission européenne à la volonté réformatrice (*pro-reform agenda-setter*). L'ensemble de ces conditions ne se serait pas retrouvé dans la réforme suivante, ce qui expliquerait son manque d'ampleur (Swinnen, 2015).

2 PROBLEMATIQUE, HYPOTHESES ET CHOIX DU TERRAIN

Bien que tous les auteurs présentés nourrissent l'analyse à venir, mon choix en ce qui concerne le cadre conceptuel de l'enquête se porte sur le cadre des trois « i » qui me semble avoir plusieurs avantages. D'abord, il permet d'organiser les apports des nombreux courants abordés dans la partie précédente en les classant dans un nombre de catégories plus restreint, et en dépassant ainsi la variété des sources des apports de la littérature académique sur le changement en politique publique, la PAC et ses réformes. Ce classement permettra aussi d'analyser les données de l'enquête que je présenterai dans la partie méthodologie. De plus, se concentrer sur trois objets d'études ou facteurs explicatifs principaux, permet de dépasser les clivages et répétitions entre courants. Par exemple, la question du paradigme est transversale à plusieurs courants et les processus de décision sont abordés sous l'angle de l'institutionnalisme rationnel, courant qui s'apparenterait à la catégorie « intérêts », alors que son objet d'étude dans ce cas est les « institutions » formelles. Pour faciliter la lecture et clarifier mon approche, je vais donc à présent résumer les apports de la littérature académique à travers le cadre conceptuel des trois « i », développer la problématique et présenter les hypothèses.

2.1 PROBLÉMATIQUE ET HYPOTHÈSES

2.1.1 INSTITUTIONS

Les aspects liés au processus de décision, bien qu'apparaissant dans l'institutionnalisme rationnel, me semblent plus aisés à utiliser dans le facteur « institutions » des trois « i ». J'étudierai donc dans cette catégorie les institutions formelles -leurs dynamiques et processus de décision- au sens de North (1990, cité par Saurugger, 2020) alors que je classerai l'étude des institutions informelles au sens de croyances et idéologies dans le facteur « idées ».

La dépendance au sentier tient probablement une place importante dans une politique publique aussi ancienne que la PAC. Ceci a été confirmé comme une dynamique essentielle expliquant la relative inertie de la PAC par Alons & Zwaan (2018). Les acteurs du plaidoyer pour l'agroécologie sont-ils condamnés à être déçus par l'ambition des réformes étant donné l'aspect incrémental des changements de la PAC lié à la dépendance au sentier ? La PAC est-elle condamnée à n'évoluer qu'à la marge et par superpositions de couches successives ?

La PAC a pourtant connu des réformes radicales, comme la réforme de 1992, dite MacSharry, qui avait comme objectif le remplacement du soutien au prix des denrées, qui avait mené à des crises de surproduction, par les paiements directs, ou celle de 2003, dite Fischler, qui entérine

le principe du « découplément » des aides par rapport aux normes de production et introduit le principe de conditionnalité. Selon Swinnen (2008), qui analyse la réforme Fischler, celle-ci a été rendue possible par une pression extérieure forte, notamment de l'OMC, et une Commission européenne déterminée et proréforme, incarnée par le commissaire Fischler. Ces deux facteurs étaient-ils absents dans la dernière réforme ?

L'approche de la dépendance au sentier a aussi inspiré l'approche MLP et la notion de verrouillage socio-technique. J'aborderai dans cette catégorie conceptuelle, la manière dont l'agroécologie et ceux qui la porte peuvent être considérés comme des « niches » d'innovation confrontées au « régime » dominant de la PAC et dans quelle mesure le « paysage » a-t-il eu un impact sur la PAC de 2021. Le rôle éventuel de la géopolitique (relations internationales), au sens de règles du jeu, des obligations des traités internationaux (accords de Paris) et des chocs exogènes (tel le covid-19) pourra être abordé dans cette catégorie également. Comment le paysage a-t-il influencé, ou manqué d'influencer cette réforme ?

J'é mets l'hypothèse que la dépendance au sentier a été l'un des freins principaux à une inclusion plus ambitieuse de l'agroécologie dans la réforme de 2021 et que celle-ci va au-delà des institutions formelles, la structure et l'histoire de la PAC limitant le cadre d'action et le champ des possibles des acteurs du plaidoyer agroécologique.

2.1.2 IDÉES

La question de l'importance du paradigme ou du référentiel a émergé chez les différents auteurs étudiés, qui lui donnent un sens différent en fonction du contexte. J'aborderai cette variable de la vision par les acteurs du problème politique en question à travers le facteur des « idées ». Je chercherai à comprendre les différents « niveaux d'idée » (selon la classification de Vivien Schmidt) dans lesquels l'agroécologie apparaît dans la réforme de 2021 de la PAC : solutions (niveau 1), paradigme ou référentiel (niveau 2), ou philosophie partagée par quelques acteurs (niveau 3). Je croiserai cette grille d'analyse avec celle de Kingdon (1995, cité par Hoeffler et al., 2019) pour comprendre si l'agroécologie était absente de l'un des trois courants des problèmes, des solutions et de la politique, d'une part, ou si en présence de ces courants, il a manqué « d'entrepreneurs des politiques publiques » pour les aligner afin de permettre le changement.

Par ailleurs, je chercherai à comprendre dans quelle mesure les idées promues par l'agroécologie ont été articulées de manière cohérente dans une sorte de « paradigme agroécologique ». Quelle forme a pris l'agroécologie dans les débats de la réforme de 2021 : a-

t-il existé une vision cohérente se réclamant de l'agroécologie ou plutôt des propositions de réformes d'ordre agroécologique (promouvoir la santé du sol, réduire les pesticides chimiques, etc.) ? A quel niveau de transition, au sens de Gliessman, se situe l'agroécologie qui a été promue dans ces débats ?

Enfin, comment ce « paradigme agroécologique » a pu entrer en contradiction avec le paradigme productiviste et à quel point ce dernier été dominant dans la réforme de la PAC de 2021 ? Dans ce cadre, je chercherai également à comprendre quel rôle joue le syndicat majoritaire des agriculteurs, la COPA-COGECA, dans la perpétuation de ce paradigme. De plus, si le paradigme productiviste a façonné la PAC est-ce que l'agroécologie est contradictoire avec la structure même de la PAC ? En somme, est-ce que le concept d'une PAC agroécologique est un oxymore ? Par ailleurs, si au sens de Howlett & Ramesh (2003), les changements de paradigmes sont principalement le fait d'acteurs qui réalisent l'inaptitude du paradigme en place à traiter efficacement des problèmes de politique publique qui se posent, est-ce que les acteurs qui ont promu des réformes agroécologiques n'ont pas réalisé l'inaptitude du paradigme productiviste ?

J'émetts l'hypothèse que le deuxième frein principal à la transition agroécologique de la PAC en 2021 a été la persistance d'un paradigme productiviste dans la PAC tandis que le paradigme agroécologique n'était pas partagé par un nombre suffisant d'acteurs pour lui faire concurrence, ce qui a mené les acteurs du plaidoyer agroécologique à choisir de ne promouvoir que des mesures agroécologiques spécifiques plutôt qu'une reconception significative de la PAC.

2.1.3 INTÉRÊTS

Outre le fait que l'inertie des États membres sur la PAC semble mue par une peur d'avoir plus à y perdre qu'à y gagner, l'angle des « intérêts » permettra d'aborder la perception principale présentée en introduction selon laquelle le lobbying industriel est ce qui empêche les avancées de la PAC. Quelles sont les dynamiques de la représentation d'intérêt dans la PAC ? Est-ce que les intérêts industriels prédominent ? Qui les porte et enfin, quels acteurs institutionnels les écoutent et pourquoi ? Quel rôle la COPA-COGECA joue-t-elle dans les réformes de la PAC et dans quelle mesure bloque-t-elle l'émergence de l'agroécologie ?

Par ailleurs, j'aborderai dans cette catégorie la notion plus large de représentants d'intérêts au sens de l'UE, comme défini dans l'accord régissant le registre de transparence, qui inclut au-delà des lobbys privés, les ONG, think tanks et même organisations publiques, dans la mesure où leurs actions cherchent à influencer la formulation et la mise en œuvre des politiques et

processus de décision des institutions européennes (Accord Interinstitutionnel Du 20 Mai 2021). Quels sont les acteurs qui ont promu l'agroécologie parmi les représentants d'intérêts ? Enfin, quel rôle jouent les ressources dans la capacité à influencer les décisions sur la PAC ? Au-delà des limites à l'action induites par ces différences de ressources, comment les institutions organisent-elles leur relation aux représentants d'intérêt ? Certains sont-ils plus écoutés que d'autres et pourquoi ?

J'émetts l'hypothèse que le troisième frein principal à la présence de l'agroécologie dans la PAC de 2021 a été la domination des intérêts de l'agriculture conventionnelle et de l'industrie agroalimentaire face au manque de ressources et de consolidation des acteurs du plaidoyer agroécologique.

2.2 APPORT DE L'APPROCHE ET CHOIX DU MODE D'ENQUÊTE

Une recherche SCOPUS sur les mots-clefs « Common Agricultural Policy » et « *policy change* » n'a pas montré de publications scientifiques analysant les facteurs de la réforme de 2021 de la PAC sous l'angle de la science politique. Par ailleurs, je constate qu'au-delà des analyses des discours publics (eg Minotti & Zagata, 2020), la technique des entretiens semi-directifs semble peu ou pas appliquée à la compréhension des mécanismes de la PAC. Alons & Zwaan (2018) remarquent également que l'analyse des discours de la PAC se concentre surtout sur la Commission européenne et que plus de recherche est nécessaire à ce sujet. C'est pourquoi je choisis d'aborder la vérification de mes hypothèses à travers une approche qualitative basée sur une série d'entretiens avec les acteurs de la réforme de la PAC de 2021.

D'un point de vue méthodologique, deux approches pourraient être prises dans le choix du type d'acteur à consulter : soit se concentrer sur un type d'acteur en fonction de leur rôle dans la réforme, par exemple, uniquement les acteurs de la Commission européenne, ou du Parlement européen, soit avoir une approche transversale en s'intéressant aux acteurs qui ont porté l'agroécologie, quelle que soit leur position dans le processus de décision. J'ai choisi cette deuxième approche : s'intéresser aux acteurs du plaidoyer agroécologique qu'ils proviennent des institutions européennes ou des parties prenantes. De cette manière, je chercherai à compléter le puzzle constitué par les facteurs de l'inertie de cette réforme grâce aux différents points de vue apportés par les acteurs en fonction de leur place dans le processus de décision de cette réforme.

3 METHODOLOGIE

L'enquête menée dans le cadre de ce travail a été facilitée par le fait que mon terrain est également mon milieu professionnel depuis vingt ans. J'ai une expérience empirique des mécanismes d'élaboration des politiques européennes qui nourrira la cartographie des acteurs de la réforme, m'orientera dans le choix et l'analyse des ressources en ligne, et contribuera à façonner le guide d'entretien. Cette expérience combinée à mes études initiales en sociologie et sciences politiques (dont des modules approfondis en techniques d'enquête et application de la méthodologie des entretiens semi-directifs à un mémoire de sociologie politique) ainsi que la pratique professionnelle des entretiens me permettront à la fois de les obtenir plus facilement et de les mener et d'analyser leur contenu avec plus d'aisance.

3.1 ENTRETIENS INFORMELS

Avant de procéder à l'enquête, quand j'en ai eu l'occasion, j'ai posé ma question de recherche directement aux acteurs du plaidoyer agroécologique que je rencontrais dans le cadre de mes activités universitaires, professionnelles ou associatives. Le cadre dans lequel j'ai posé cette question a été varié : des contributions d'intervenants extérieurs, parties prenantes de la PAC, au cours « Common Agricultural Policy » organisé par Giulia Meloni à l'Université libre de Bruxelles, des interventions de décideurs européens dans des webinaires organisés par des parties prenantes, des débats publics organisés par des partis politiques dans le cadre de la campagne pour les élections européennes, et enfin des conversations informelles avec des représentants de parties prenantes lors de conférences organisées par des projets européens. Ces entretiens informels ont participé à l'élaboration de la problématique.

3.2 ENQUÊTE EN LIGNE

L'enquête débutera par une recherche en ligne pour identifier les étapes clefs de la réforme ainsi que ses acteurs principaux. En premier lieu, j'utiliserai les ressources institutionnelles ainsi que les ressources médiatiques. Cette approche me permettra de reconstituer l'historique de la réforme, de comprendre ses points d'inflexion principaux, ceci afin de mieux préparer les entretiens avec les acteurs. Je porterai également une attention particulière à repérer l'utilisation du terme « agroécologie » ou « agroécologique » par ces acteurs, ou la promotion de mesures d'ordre agroécologique en l'absence d'utilisation de ce terme, afin d'identifier les acteurs du plaidoyer agroécologique.

Je commencerai par une revue des articles du média européen Euractiv sur toute la période de la réforme. Euractiv a l'avantage d'être un média gratuit et spécialisé sur la politique européenne dans un environnement où la plupart des ressources médiatiques sont devenues payantes. De manière à compléter, l'aperçu de l'historique et des acteurs en place ainsi obtenus, je procéderai par la suite à une exploration des ressources institutionnelles et à l'identification de la présence de l'agroécologie dans ces textes. Enfin, j'explorerai les sites internet des parties prenantes identifiées afin d'y identifier les documents de positionnement qu'ils ont produits pendant la réforme et de voir comment ils y abordent l'agroécologie. C'est sur la base de cette recherche en ligne que j'identifierai les acteurs du plaidoyer agroécologique que je solliciterai pour un entretien.

3.3 ENTRETIENS FORMELS

3.3.1 PRÉPARATION

Guide d'entretien et style d'entretien

J'ai préparé le guide d'entretien avant d'entrer en contact avec les personnes que je souhaitais interviewer. Ce guide s'est articulé autour de mes trois hypothèses tout en prenant soin de rester assez général, ce afin d'influencer le moins possible les réponses des personnes interviewées. Je suis partie du principe de me concentrer sur ce que disait les personnes à interviewer, les relançant lorsque les sujets qu'elles abordaient me semblaient pertinents à développer dans le cadre de ma question de recherche. J'ai démarré chaque entretien par une explication de ma question de recherche, une précision sur le caractère anonyme des réponses de l'interviewé, et une demande d'enregistrer l'entretien. Une fois ce cadre posé, je demandais à la personne de préciser le rôle qu'elle avait eu pendant la réforme afin de comprendre de quelle période de la réforme la personne pouvait me parler. J'enchaînais ensuite par une question sur ce qu'il ou elle entendait par le terme agroécologie. En général, cette question lançait l'entretien et me permettait de rebondir sur des éléments pertinents pour la question de recherche et les différentes hypothèses. Tout en laissant l'interviewé mener l'entretien vers ce qui lui semblait pertinent, une fois ces remarques et mes questions de clarification épuisées, je me raccrochais à mon guide d'entretien pour relancer la conversation. Cependant, de manière systématique, je posais des variations des questions suivantes :

- Quel a été l'impact du Pacte vert européen sur le caractère plus ou moins agroécologique de cette PAC ? Ceci, car dans mon analyse des étapes de la réforme,

les élections européennes et la publication de la stratégie pour un Pacte vert européen sont apparues comme une étape clef de cette réforme.

- Comment l'agroécologie a-t-elle été présente dans ces débats ? Quels acteurs l'ont portée ? Ceci afin de comprendre s'il a existé une sorte de programme agroécologique cohérent porté telle une vision du monde ou si l'agroécologie a plutôt été présente en tant que mesures environnementales éparses.
- Selon vous, quels ont été les freins principaux qui ont empêché cette PAC d'être plus agroécologique ? J'insistais sur le fait que c'était l'opinion de la personne, et non de son organisation, qui m'intéressait ici et que la question était volontairement générale.
- Enfin, je conclusais l'entretien en orientant les interviewés vers l'avenir, en leur demandant s'ils ou si elles pensaient qu'une PAC basée sur l'agroécologie serait possible, d'une part, et les leçons qu'ils ou elles tiraient de la réforme de 2021 alors que les discussions sur la prochaine PAC allaient commencer à Bruxelles. Ces questions ont permis d'aborder des sujets que les personnes interviewées n'avaient pas encore abordés. De plus, les plaçant d'emblée dans un futur théorique, ces questions ont permis aux interviewés de dépasser leur propre dépendance au sentier, dans une certaine mesure, puisqu'en théorie ou à l'avenir, tout est possible, finalement.

Le guide d'entretien se trouve en annexe 2.

Sélection des personnes à interviewer et prise de contact

Les acteurs contactés ont été sélectionnés, dans un premier lieu, selon la méthode expliquée dans la partie précédente. Cette approche m'a donné le nom d'une organisation et d'une personne travaillant dans cette organisation. Sur cette base, j'ai approché ces acteurs de deux manières différentes. Dans les organisations dans lesquelles j'avais des contacts personnels, j'ai contacté ces personnes-ci en leur expliquant ma démarche, et en leur demandant si elles étaient les personnes pertinentes à interroger sur le sujet lorsque je n'en étais pas sûre ou que le contact était une personne sénior dans l'organisation, préférant déléguer cette discussion à d'autres collègues. Pour les organisations où je n'avais pas de contact personnel, j'ai regardé le site internet des acteurs concernés pour déterminer si la personne dont j'avais trouvé le nom dans les ressources médiatiques et institutionnelles de l'époque travaillait encore dans l'organisation. Si c'était le cas, je la contactais par e-mail. Si ce n'était pas le cas, je recherchais la personne en question sur LinkedIn, ou je contactais la personne de l'organisation actuellement chargée de la PAC. Enfin, dans les demandes d'entretien par e-mail, je demandais également à la personne contactée de me donner les références d'autres personnes qu'ils penseraient

pertinentes pour répondre à mes questions. Parfois lors des entretiens formels, les personnes me donnaient d'elles-mêmes des recommandations d'autres personnes ou organisations à interviewer.

Dans le cadre de ma demande d'entretiens formels, j'ai contacté 22 personnes travaillant ou ayant travaillé dans 13 organisations, dont quatre institutions européennes, huit associations professionnelles ou ONG environnementales (j'ai choisi de ne pas distinguer les chiffres entre ces deux types d'organisations afin d'éviter qu'on ne les reconnaisse) et un think tank.

3.3.2 DÉROULEMENT DES ENTRETIENS

J'ai obtenu et mené huit entretiens formels avec une représentation équilibrée entre les différentes catégories d'acteurs à savoir trois représentants d'institutions européennes et cinq d'ONG ou associations professionnelles. Les entretiens se sont déroulés en visioconférence, sauf un par téléphone. Ils ont duré en moyenne une heure. Ils ont été menés en français, tous les interviewés étant francophones. Les entretiens ont été enregistrés avec le consentement des personnes interviewées.

Anonymat

J'ai choisi de préserver l'anonymat des personnes interviewées pour deux raisons. D'abord, pour que les personnes se sentent plus libres d'exprimer leur opinion et de me confier des informations qui peuvent être sensibles. Si les personnes avaient gardé l'anonymat, tout en acceptant que le nom de leur organisation soit public, elles auraient été tentées de ne pas en dire beaucoup plus que ce qui est déjà disponible en ligne, à savoir les prises de position publiques de leur organisation, ce qui allait à l'encontre de l'objectif du choix de la méthode des entretiens. Ne partager ni le nom des interviewés ni leur organisation a permis de créer un cadre d'échange prêtant à la confiance et permettant, ainsi, d'explorer des facteurs explicatifs de la question de recherche au-delà de ce que la littérature académique a déjà analysé.

Si cette approche permet de récolter des données plus originales, elle rend la présentation de l'analyse plus difficile. Avec seulement huit entretiens et deux catégories d'acteurs, les propos, même anonymisés, auraient pu être facilement reliés à l'acteur en question par un œil averti. Ceci m'a donc obligée à être assez générale ou vague sur certaines descriptions de manière à ce que les propos ne puissent être reliés à leur interlocuteur.

Biais

Entre-soi

Les discussions ont donc eu lieu entre personnes promouvant l'agroécologie, tant les acteurs que l'auteur de ce travail. Il s'agit du biais principal de cette étude, qui devra donc être considérée pour ce qu'elle est, la mise en relief d'opinions d'acteurs du plaidoyer agroécologique sur le manque d'agroécologie dans cette réforme, acteurs qui sont cependant des experts du système de décision européen.

Par ailleurs, il s'agissait d'une discussion entre pairs. Dans les demandes d'entretien, j'ai choisi de préciser, pour les personnes qui ne me connaissaient pas déjà, que je travaille depuis 20 ans dans le conseil en politique européenne, afin que la personne à qui je demandais l'entretien réalise qu'elle n'avait pas à expliquer les bases du processus de décision européen, mais qu'il s'agirait d'une discussion en profondeur entre personnes au même niveau de connaissance des mécanismes européens. Il était également important que je précise que je fais partie de ce milieu, car je suis amenée à fréquenter ces personnes dans le cadre de mes activités professionnelles. Il s'agissait donc également d'une question de transparence envers elles et eux.

Proximité avec certaines personnes interviewées

Enfin, pour les personnes que je connaissais déjà par mes activités antérieures, professionnelles et associatives, l'entretien s'est déroulé en utilisant le tutoiement, ce qui reflète la proximité que j'avais avec certaines personnes interviewées. Cette posture particulière est celle d'une confiance préétablie entre la personne qui interviewe et celui ou celle qui est interviewé. Elle a permis des discussions de l'ordre de la confiance et d'aller plus loin, sans doute, que dans une situation d'entretien où ce lien de confiance n'est pas préexistant. Cependant, cette relation de proximité avec certaines des personnes interviewées, ainsi que mon expertise du milieu, a rendu plus difficile le fait de rester neutre et de ne pas prendre parti, l'entretien ayant parfois pu tourner à la conversation. Cette approche a-t-elle biaisé les réponses de mes interlocuteurs ? Dans ce cas-ci, je ne le pense pas, car les personnes interviewées sont des experts du sujet de l'entretien.

3.3.3 ANALYSE

Les entretiens formels ont été retranscrits grâce au logiciel *Turboscribe*. Cependant, chaque entretien a été réécouté pour corriger les éventuelles erreurs du logiciel. A l'occasion de cette deuxième écoute, j'ai noté les apports principaux de chaque entretien selon les catégories : définition et perception de l'agroécologie, étapes clés du processus de décision discutées lors de l'entretien, freins, leviers et/ou leçons pour la prochaine PAC. Ceci m'a permis d'identifier

les sous-thèmes principaux se dégagent des entretiens qui ont structuré la restitution du contenu des entretiens dans la partie sur les résultats. Enfin, une troisième lecture de chaque entretien a été faite afin d'identifier les prises de parole les plus significatives qui ont été utilisées pour citer les personnes interviewées et donner du relief à l'analyse.

4 RESULTATS

4.1 ENQUÊTE SUR INTERNET

L'intérêt de reconstituer la chronologie de la réforme est de comprendre quelles en ont été les étapes clefs afin de préparer les entretiens, d'une part, et d'identifier où et comment l'agroécologie y apparaît ainsi que les acteurs qui la porte, d'autre part.

4.1.1 HISTORIQUE DE LA RÉFORME ET PLACE DE L'AGROÉCOLOGIE DANS LES PUBLICATIONS INSTITUTIONNELLES

La toute première étape du long processus législatif européen commence en général par une consultation publique. Celle-ci fait partie du processus d'une réforme dans la mesure où les résultats de cette consultation nourrissent la future proposition législative de la Commission. Pour la réforme de la PAC adoptée fin 2021, cette consultation a eu lieu de février à mai 2017, ce qui veut dire que la réforme que j'étudie a duré 5 ans, ce qui, même pour une loi européenne, est exceptionnellement long. Cette durée s'explique en partie par le fait que la réforme a été mise en pause par les élections européennes de 2019 et le renouvellement de la Commission européenne qui s'en est suivi, mais aussi par la pandémie de COVID-19 et la série de confinements en 2020 et 2021 qui en a découlé, ceci ayant ralenti le travail des législateurs.

Consultation sur la modernisation et la simplification de la PAC

La Commission annonce cette consultation en 2016 lors de la publication de son programme de travail pour 2017, dont l'objectif serait la « simplification » et la « modernisation » de la PAC afin d'optimiser la contribution de cette dernière aux 10 priorités (existantes) de la Commission et aux objectifs de développement durable (Commission européenne, 2016). Le « *inception impact assessment* » accompagnant le lancement de la consultation précise qu'il s'agit d'évaluer la performance de la réforme de la PAC de 2013 (Commission européenne, 2017d). Ce document met en avant trois changements de contexte entre la réforme de 2013 et celle à venir, appelés « *drivers* » : la baisse significative des prix agricoles, le passage dans les négociations sur le commerce international d'accords multilatéraux à des accords bilatéraux, et

enfin de nouveaux engagements internationaux tels, la signature par l'UE de l'accord de Paris sur la mitigation du changement climatique et les Objectifs de développement durable de l'ONU. Bien que le document mentionne le débat selon lequel la PAC pourrait en faire plus pour l'environnement, il ne fait pas partie des « *drivers* » identifiés ci-dessus. La préservation de l'environnement et l'action contre le changement climatique sont identifiées comme faisant partie du « contexte de la PAC », même si en termes d'objectifs pour cette future réforme, l'environnement et le climat ne sont mentionnés que comme des politiques publiques avec lesquels la PAC devra « construire des ponts ». L'agroécologie n'est pas mentionnée.

Les résultats « factuels » de la consultation, publiés le 3 mai 2017, montrent que la consultation a enregistré 322.916 réponses, dont 1.423 « *position papers* », outil utilisé par les parties prenantes pour exprimer leurs recommandations sur une politique publique (Commission européenne, 2017b). Seuls 3,11% des réponses ont été faites dans le cadre de la profession de la personne répondant ou de son organisation. Parmi ces contributeurs professionnels, 61% sont des entreprises privées, 12% des organisations professionnelles, 9% des ONG. 77% travaillent dans le domaine agricole. 4% dans le domaine environnemental.

Les résultats détaillés de cette consultation sont publiés le 7 juillet 2021 (ECORYS, 2017). Selon le résumé publié, la consultation a révélé un consensus sur la nécessité d'une action au niveau de l'UE et une opposition à la renationalisation de la PAC. Dans un communiqué de presse, la Commission va plus loin en disant que la consultation a révélé que les deux grands objectifs de la PAC « devraient être le soutien aux agriculteurs et la protection de l'environnement » (Commission européenne, 2017e). Les trois défis les plus urgents, tels que cochés par les répondants, sont un niveau de vie juste pour les agriculteurs, les pressions sur l'environnement et le changement climatique (mitigation et adaptation). En ce qui concerne les défis environnementaux, la priorité est donnée dans les réponses à la protection de la biodiversité, la réduction de la dégradation des sols et une utilisation plus durable des pesticides et des fertilisants. Pour relever le défi climatique, les actions considérées comme les plus pertinentes sont la réduction des GES, le stockage carbone ainsi que la diversification des systèmes agricoles. Ces réponses sont le résultat de questionnaires à choix multiples, il ne s'agit donc pas des mots mêmes des contributeurs, mais des propositions qu'ils ont cochées. Au-delà de l'analyse des questions fermées à choix multiples, le rapport préparé pour la Commission par un cabinet privé établit une liste de mots-clefs identifiés dans les réponses aux questions ouvertes (ECORYS, 2017). Le terme « agroécologie » apparaît ainsi en tant que mot-clef dans la catégorie environnement des réponses à la question 16 : « *Do you see the need to add*

objectives for a modernised CAP; if yes, which ones? ». Ce rapport ne présente pas de détail sur les réponses codées avec le mot-clef agroécologie.

Enfin, les « premières conclusions » de la Commission sur cette consultation mentionnent que la demande pour une réduction de la lourdeur administrative est une demande générale tant des agriculteurs que des administrations publiques, ce qui préfigure de la réforme à venir (Commission européenne, 2017a).

Communication de la Commission européenne sur l'avenir de l'alimentation et de l'agriculture

La deuxième étape du processus législatif européen est la publication d'une communication, qui, sur la base des résultats de la consultation, fait des propositions pour les propositions législatives à venir. La communication sur l'avenir de l'alimentation et de l'agriculture est publiée le 29 novembre 2017. Il est intéressant de noter que la Commission choisit d'inscrire le terme « alimentation » à côté de celui d'« agriculture » dans cette communication.

La première phrase du communiqué de presse annonçant la publication de la communication la résume en affirmant d'emblée : « C'est par une simplification des règles et l'adoption d'une approche plus flexible que l'on obtiendra de la politique agricole commune (PAC) qu'elle offre un réel soutien aux agriculteurs et promeuve le développement durable de l'agriculture de l'Union européenne (UE). » (Commission européenne, 2017e). La structure finale de la PAC 2021 est donc pensée avant même la publication des initiatives législatives la concernant : les objectifs seront fixés au niveau européen, mais le choix de la mise en œuvre sera laissé aux États membres, dans un plan national approuvé par la Commission. L'intention est de rapprocher la PAC du terrain. Cependant, le communiqué de presse précise : « La future PAC devra être plus ambitieuse sur le plan de l'efficacité des ressources, de protection de l'environnement et d'action en faveur du climat. ».

Résolution du Parlement européen sur la communication sur l'avenir de l'alimentation et de l'agriculture

Le Parlement européen choisit de répondre à la communication de la Commission avec une résolution adoptée en plénière le 30 mai 2018. Cette résolution mentionne pour la première fois dans les documents officiels de cette réforme la notion d'agroécologie dans le point 106 :

« 106. est convaincu que les méthodes agro-écologiques et les principes qui sous-tendent l'agriculture de précision sont susceptibles d'apporter des avantages environnementaux

supérieurs, d'augmenter le revenu agricole, de rationaliser l'utilisation des machines agricoles et d'augmenter sensiblement l'efficacité dans l'utilisation des ressources; »

Il s'agit de la seule mention de l'agroécologie dans cette résolution alors que le terme « agroforesterie », jusque-là absent des documents de la Commission, est mentionné 6 fois.

Une résolution au Parlement européen est le résultat d'un compromis entre un projet de rapport écrit par un député européen rapporteur dans une commission parlementaire responsable du dossier, auquel les députés européens membres de cette commission proposent des amendements, ainsi que d'avis rédigé par les députés d'autres commissions parlementaires, et enfin de possibles amendements en plénière.

Dans le cas de cette résolution, la commission agriculture et développement rural (dite AGRI) était responsable du dossier. Le projet de rapport rédigé par le rapporteur Herbert Dorfmann (PPE) ne mentionne pas l'agroécologie. Cependant, parmi les 1.334 amendements proposés par des eurodéputés de la commission AGRI, cinq mentionnent l'agroécologie. L'agroécologie y est mentionnée dans ces termes : « les pratiques fondées sur l'agroécologie, y compris l'agroforesterie », « un nouveau modèle européen d'agriculture fondé sur l'agroécologie », « le passage à un modèle de production agroécologique », « encourager des méthodes agroécologiques », et « l'agroécologie ». Ces amendements ont été proposés par des députés verts et de la gauche radicale.

Par ailleurs, trois mentions de l'agroécologie sont faites dans l'avis adopté par la commission de l'environnement, de la santé publique et de la sécurité alimentaire (dite ENVI), en ces termes : « les pratiques agro-écologiques telles que l'agroforesterie », « les approches agro-écologiques qui exploitent et favorisent les processus naturels afin d'accroître les rendements et la résilience » et « la transition de monocultures intensives à fort coefficient de pesticides chimiques de synthèse et à fort impact environnemental vers des systèmes agroécologiques diversifiés » . Et deux autres mentions de l'agroécologie sont faites dans l'avis de la commission du développement (dite DEVE) : « un changement de paradigme, à savoir, l'abandon de la « révolution verte » au profit d'une « approche agroécologique », s'avère nécessaire » et « le but de soutenir l'agroécologie ».

Les amendements en faveur de l'agroécologie sont donc proposés d'une part par les députés verts et de la gauche radicale en AGRI et d'autre part par les commissions ENVI et DEVE. Les mentions de l'agroécologie y sont déjà assez diverses, faisant référence à l'aspect « pratiques »

et « méthodes », mais également au « modèle de production » et au potentiel « changement de paradigme ».

De leur côté, les documents du Conseil publiés au sujet de la communication de la Commission ne mentionnent pas l'agroécologie (Conseil de l'UE, 2018; Présidence du Conseil de l'Union européenne, 2018).

1er juin 2018: publication du paquet législatif

Le 1^{er} juin 2018, la Commission publie un paquet législatif de trois propositions de règlement : sur les plans stratégiques nationaux ; sur le financement, la gestion et le suivi de la PAC ; et sur l'organisation commune des marchés. Ces propositions sont résumées en 9 objectifs répartis entre trois dimensions : économique, environnementale et sociale.



Figure 2 : Les objectifs de la PAC (Commission européenne, 2018)

L'innovation principale de ces propositions est la nouvelle « méthode de travail » à travers les plans nationaux stratégiques établis par les États membres et approuvés par la Commission. L'environnement et le climat sont également mis en avant. Selon une fiche explicative accompagnant les propositions : « Conformément à notre engagement d'élever le niveau d'ambition en matière d'environnement et d'action pour le climat, la nouvelle PAC placera la barre encore plus haut. En plus de se conformer à des exigences obligatoires ambitieuses, les agriculteurs auront la possibilité d'en faire davantage et de bénéficier d'aides supplémentaires par l'intermédiaire de plusieurs régimes facultatifs. » (Commission européenne, 2018).

L'agroécologie n'est mentionnée qu'une seule fois dans ces propositions, dans la proposition sur les plans stratégiques nationaux, où l'agroécologie est mentionnée dans un considérant³ en tant que « systèmes de production respectueux de l'environnement » pouvant bénéficier d'aide.

³ Les considérants précèdent les articles d'une loi afin de les mettre en contexte. Ils sont considérés comme ayant une valeur juridique moindre que celle des articles. Cependant, ils sont utilisés par les juges pour interpréter l'esprit de la loi, notamment en cas de litige.

L'agroécologie est donc listée en ce qu'elle est une « pratique », parmi d'autres, respectueuse de l'environnement.

Position du Parlement européen

Dans le rapport de la commission AGRI sur la proposition de règlement sur les plans stratégiques nationaux, présenté au Parlement européen le 23 mai 2019, l'agroécologie au sens de « pratiques » est mentionnée trois fois : (1) dans une proposition d'amendement à l'article 13 qui liste ce sur quoi les services de conseil agricole peuvent porter : « l'amélioration des pratiques et techniques agroécologiques et agroforestières » (2) dans une proposition d'amendement à l'article 43 qui concerne les services de conseil sur les types d'interventions dans le secteur des fruits et légumes parmi lesquels les États membres peuvent choisir : « les pratiques agroécologiques » et (3) dans une proposition d'amendement à l'article 114 qui concerne le Partenariat européen d'innovation pour la productivité et le développement durable de l'agriculture : « L'innovation envisagée peut être fondée sur des pratiques nouvelles, mais aussi sur des pratiques traditionnelles et agroécologiques ».

Annexé au rapport, l'avis de la commission ENVI, adopté le 4 avril 2019, mentionne six fois l'agroécologie : (1) propose de remplacer dans le considérant 12 l'expression « une PAC plus intelligente » par « une PAC plus agroécologique » et « la numérisation » par « les pratiques agroécologiques », (2) inclue une mention du rôle de l'UE dans le développement de « pratiques agroécologiques résilientes » dans un article sur la dimension mondiale de la PAC, (3)(4) propose d'ajouter l'encouragement à « la transition vers des pratiques agroécologiques » dans le rôle de conseil sur la législation existante, (5) ajoute l'agroécologie parmi les services de conseil sur les interventions dans le secteur des fruits et légumes parmi lesquels les États membres peuvent choisir et, (6) propose un amendement à l'article 114 qui concerne le Partenariat européen d'innovation pour la productivité et le développement durable de l'agriculture pour ajouter les « solutions agroécologiques » aux solutions innovantes.

Également annexé au rapport, l'avis de la commission DEVE du 12 février 2019 propose l'ajout d'une mention de la contribution de l'UE au développement de l'agroécologie au niveau mondial.

Enfin, l'avis de la commission du développement régional (dite REGI) du 8 mars 2019 propose deux amendements qui mentionnent l'agroécologie, l'un proposant d'investir dans « les pratiques agro-écologiques », l'autre ajoutant une mention des « systèmes alimentaires agroécologiques » ayant un fort potentiel de croissance et d'emploi dans les zones rurales.

Le Parlement s'est empressé d'adopter ces positions avant les élections européennes, sachant que ces élections allaient provoquer d'importants changements parmi les eurodéputés.

Élection de la Commission von der Leyen et publications du Pacte vert et de la Stratégie de la ferme à la table

Les élections européennes ont lieu du 23 au 26 mai 2019. Ursula von der Leyen est élue présidente de la Commission européenne le 16 juillet 2019. L'absence de l'agriculture dans ses orientations stratégiques présentées ce jour-là est remarquée (Fortuna, 2019) alors que l'attention se concentre sur l'annonce d'un Pacte vert européen, qui est la réponse de la nouvelle présidente aux millions de manifestants des grèves pour le climat qui ont lieu la même année. Le Parlement européen élit le nouveau collège de commissaires européens le 27 novembre 2019. A peine deux semaines plus tard, la communication présentant le Pacte vert européen est adoptée par la nouvelle Commission.

Celle-ci mentionne l'agroécologie en tant que pratique durable vers laquelle, entre autres, les plans stratégiques nationaux devraient déboucher, ce à quoi la Commission veillera :

« La Commission veillera à ce que ces plans stratégiques soient évalués au regard de critères solides en matière de climat et d'environnement. Ces plans devraient déboucher sur des pratiques durables, comme l'agriculture de précision, l'agriculture biologique, l'agroécologie, l'agroforesterie, ainsi que sur des normes plus strictes en matière de bien-être animal. En insistant sur les performances plutôt que sur la mise en conformité, des mesures telles que les programmes écologiques devraient récompenser les agriculteurs qui améliorent leurs résultats sur le plan de l'environnement et du climat, y compris la gestion et le stockage du carbone dans le sol, et qui gèrent plus efficacement les nutriments de façon à améliorer la qualité de l'eau et à réduire les émissions. »

Deux mois plus tard, le confinement lié à la pandémie de COVID-19 retarde la publication du plan alimentaire du Pacte vert. La communication sur la stratégie de la ferme à la table est finalement présentée le 20 mai 2020. Celle-ci mentionne l'agroécologie, dans laquelle elle inclut l'agriculture biologique, en tant que « pratique durable » pour laquelle les nouveaux programmes écologiques seront une source importante de financement. L'agroécologie est également mentionnée dans une partie sur la recherche, qui mentionne que

« De nouvelles connaissances et innovations renforceront également les approches agroécologiques dans la production primaire grâce à un partenariat spécifique sur les

laboratoires vivants en agroécologie, ce qui contribuera à réduire l'utilisation des pesticides, des engrais et des antimicrobiens. »

Enfin, l'agroécologie est mentionnée dans l'action internationale de l'UE :

« L'UE mettra l'accent, dans sa coopération internationale, sur la recherche et l'innovation portant sur les denrées alimentaires, notamment en ce qui concerne l'adaptation au changement climatique et l'atténuation de ses effets ; l'agroécologie (...) »

Par ailleurs, à la demande du Parlement européen, la Commission publie le 7 mai 2020 une note expliquant comment la future PAC contribuera au Pacte vert (Commission européenne, 2020a), puis le 20 mai 2020, en même temps que la Stratégie de la ferme à la table, une analyse plus détaillée des liens entre la réforme de la PAC et le Pacte vert (Commission européenne, 2020b). La Commission considère que la réforme de la PAC proposée en 2018 est « compatible » avec les ambitions du Pacte vert. Dans les liens entre la proposition de réforme de la PAC et le Pacte vert, l'agroécologie est mentionnée trois fois (1) à nouveau comme une pratique durable parmi d'autres, (2), mais aussi dans le contexte des nouveaux éco-régimes, volontaires, qui seraient un outil majeur pour soutenir ces pratiques durables, (3) et enfin dans le contexte des savoirs récents de conseillers compétents qui seraient clefs pour accompagner le chemin vers des approches agroécologiques.

Mandats de négociation du Parlement et du Conseil

Plus tard dans l'année, le Conseil et le Parlement adoptent leur position finale respective, qui est le mandat de négociation que l'institution donne à ses représentants pour finaliser les actes avec l'autre colégislateur dans ce qui est appelé trilogue (pour faire référence à la présence des trois institutions présentes : Commission, Parlement et Conseil). L'Orientation générale du Conseil sur les trois textes ne mentionne pas l'agroécologie (Conseil de l'UE, 2020). En revanche, les amendements sur les plans stratégiques nationaux que le Parlement défendra face au Conseil mentionnent l'agroécologie à plusieurs reprises : (1) dans le rôle de l'UE à contribuer à développer des pratiques agroécologiques résilientes au sein de l'Union et dans les pays partenaires, (2) en tant que pratiques et techniques sur lesquelles les services de conseil agricole doivent porter, (3) et dans le cadre du Partenariat européen d'innovation pour la productivité et le développement durable de l'agriculture, pour lequel l'innovation pour le Parlement peut comprendre les pratiques agroécologiques.

Règlements adoptés

Après sept mois de négociations en trilogie, les règlements finaux sont finalement adoptés et publiés au journal officiel le 6 décembre 2021. Sans surprise, seul le Règlement sur les plans stratégiques mentionne l'agroécologie. Alors que le Parlement proposait une inclusion de l'agroécologie dans trois articles, l'acte final ne comprend la mention de l'agroécologie que dans les services de conseil agricole qui peuvent porter sur l'agroécologie. L'agroécologie est mentionnée dans deux autres considérants : (1) un considérant mentionnant la nécessité de promouvoir des pratiques agricoles durables spécifiques, (2) et un considérant mentionnant que l'aide aux engagements en matière de gestion pourrait « également comprendre des paiements en faveur d'autres types d'intervention soutenant les systèmes de production respectueux de l'environnement, tels que l'agroécologie » entre autres.

Pour conclure cette partie, le Parlement européen a été le plus actif dans les tentatives de promotion de l'agroécologie sous ses diverses facettes : pratiques, scientifiques, et systèmes alimentaires. La Commission a pris en compte en partie les propositions du Parlement. Mais l'absence totale de l'agroécologie dans les textes du Conseil ne pouvait que mener à une place limitée de l'agroécologie dans les textes finaux adoptés.

ANNÉE	JOUR/MOIS	ÉVÈNEMENT
2017	2 février - 2 mai	Consultation sur la modernisation et la simplification de la PAC
	29 novembre	Communication de la Commission sur l'avenir de l'alimentation et de l'agriculture
2018	30 mai	Résolution du Parlement sur la communication de la Commission sur l'avenir de l'alimentation et de l'agriculture
	1er juin	Publication des trois propositions de règlement
2019	23 mai	Adoption position du Parlement
	23 - 26 mai	Élections européennes
	11 décembre	Publication du Pacte vert européen
2020	20 mai	Publication de la Stratégie de la ferme à la table
	21 octobre	Adoption mandat de négociation du Conseil
	23 octobre	Adoption mandat de négociation du Parlement
2021	25 juin	Accord en trilogie entre le Parlement et le Conseil
	6 décembre	Publication des actes finaux au journal officiel

Figure 3 : Chronologie de la réforme de la PAC adoptée en 2021

4.1.2 ACTEURS DU PLAIDOYER AGROÉCOLOGIQUE

En plus de l'étude de la place de l'agroécologie dans les documents officiels produits par les institutions européennes pendant la réforme, l'analyse des articles sur la PAC publiés dans le magazine Euractiv sur la même période permet d'identifier les parties prenantes qui ont promu l'agroécologie, ou des réformes d'ordre agroécologique, et la manière dont elles l'ont fait. L'analyse ci-dessous se fera en trois parties suivant les trois étapes clefs de la réforme : la publication de la communication de la Commission européenne, la publication des propositions législatives par la Commission européenne, et les élections européennes.

Avant la publication du paquet législatif

IFOAM Organics Europe, présenté comme la « fédération européenne des mouvements d'agriculture biologique » appelle à ce que la CAP soit menée par la durabilité et non la compétitivité afin d'atteindre les Objectifs de développement durable, dans une lettre envoyée au Commissaire Hogan datée du 19 janvier 2017 (Michalopoulos, 2017a). La fédération met notamment en avant le concept d'« argent public pour biens publics » appelant à un nouveau modèle de versement de subsides à un seul pilier basé sur ce principe et récompensant les agriculteurs pour ces biens publics : « agrobiodiversité, eau potable, sols stables, bien-être des animaux, paysages durables, viabilité des zones rurales, etc. ». IFOAM parle d'une « production agricole qui travaille en harmonie avec la nature et promeut la capacité naturelle des sols, des plantes et des animaux, ce qui rend les fermes plus résistantes ».

Le 28 avril 2017, dans une tribune écrite par WWF, l'association plaide pour une nouvelle politique agricole « for people and nature » (Ruiz, 2017). Soulignant l'impact écologique négatif des PAC précédentes, WWF appelle à un « *redesign* » de la PAC.

Le 11 juillet 2017, une tribune co-signée par Olivier De Schutter (Nansen et al., 2017), l'ancien Rapporteur Spécial de l'ONU pour le droit à l'alimentation, qui a placé l'agroécologie au centre de son rapport, exhorte la réforme de la PAC à se concentrer sur la question critique de comment mettre l'UE et les systèmes alimentaires mondiaux sur un pied de durabilité face notamment au changement climatique et à la dégradation des écosystèmes. La tribune mentionne également l'appel du groupe international d'experts sur les systèmes alimentaires durables (IPES-Food) à une « Politique alimentaire commune » de mars 2017.

Un article analyse le document publié le 6 septembre 2017 par le Bureau européen de l'environnement (BEE) (White, 2017), présenté comme « un réseau rassemblant 141 organisations de protection de l'environnement de plus de 30 pays ». Le BEE y appelle à un «

nouveau contrat entre les agriculteurs et la société » commençant par une réflexion sur les objectifs de la PAC, qui pour l'association devrait être « fondée sur les principes de protection des écosystèmes, de développement rural durable et de consommation saine, un trio qui (...) permettra à l'agriculture européenne d'affronter les défis du 21^e siècle ». Enfin, le BEE met en avant le « principe du pollueur payeur » qui « doit être appliqué, afin que l'argent public soit réellement affecté à la protection des biens publics. »

Un article publié dans le même dossier met en avant Greenpeace dans le cadre d'une interview de son directeur alimentation et agriculture (Michalopoulos, 2017b). Il présente les propositions de Greenpeace pour cette nouvelle PAC : en premier lieu, il dit que la structure des deux piliers ne fonctionne pas, qu'il faut une réforme « qui promeuve l'adoption de pratiques agricoles non industrielles », que « les exploitations agricoles devraient être remplacées par un modèle fondé sur la diversité », en deuxième lieu, selon lui, la PAC devra réfléchir à la question animale : « La prochaine PAC devra soutenir des exploitations mixtes, qui utilisent les terres non adaptées à la culture pour l'élevage, et promouvoir un changement de régime alimentaire ». Ce deuxième point est celui qui a été choisi pour le titre de l'article en français alors que l'article en anglais retient le premier point.

Dans un article du 6 mars 2018 (Michalopoulos, 2018a), c'est à nouveau la position de Greenpeace sur les produits animaux qui est mise en avant avec la proposition de diviser par deux la consommation de viande. Pour Greenpeace, la prochaine PAC doit accélérer « la transition à l'agriculture écologique et à un élevage des animaux plus réduit et plus durable, tout en retirant les subventions à l'élevage intensif ».

Deux jours avant la publication du paquet législatif de la Commission sur la PAC, une interview d'Olivier de Schutter est publiée dans Euractiv. Il y appelle l'UE « à poser les bases d'une Politique alimentaire commune » alors que la dimension alimentaire reste, selon lui, « pas assez présente » dans la PAC (Stam, 2018a). Son inclusion doit permettre de dépasser l'approche par la production en incluant d'autres niveaux comme la transformation, la distribution et la consommation. Cette interview est donnée à l'occasion de la tenue du Forum européen de l'alimentation et de l'agriculture, organisé par IPES-Food dans le cadre du processus collaboratif de recherche et de réflexion que le groupe mène et qui devrait donner lieu à la publication d'une proposition pour une politique alimentaire commune d'ici aux élections européennes (IDDRI, s. d.).

Entre la publication du paquet législatif et les élections européennes

Selon l'article d'Euractiv publié le 2 juin 2018 (Michalopoulos, 2018c), collectant les réactions à la publication du paquet législatif par la Commission : « Les ONG environnementales ont vivement critiqué les propositions de la Commission sur la lutte contre le changement climatique, affirmant qu'augmenter les pouvoirs de décision des États membres tuera les objectifs environnementaux. ». Deux ONG environnementales sont citées, aux côtés de la COPA-COGECA. BirdLife, d'un côté, affirme que lorsqu'on leur en donne l'occasion « les ministres de l'Agriculture ont tendance à courber l'échine devant le puissant lobby de l'agriculture intensive ». De l'autre, Greenpeace épingle le soutien de l'UE à « l'industrie agricole », « à quelques grands propriétaires terriens et exploitations industrielles » et un projet qui « n'offre pratiquement aucune protection pour la santé, l'environnement et le climat. »

La première mention de l'agroécologie dans Euractiv (Stam, 2018b) durant la période couverte est faite dans un article présentant le scénario Tyfa, ou *Ten years for agroecology in Europe* (en français : Réussir la transition agro-écologique en Europe) par l'Institut du développement durable et des relations internationales (IDDRI) qui ambitionne de répondre à la question : est-ce que l'agroécologie peut nourrir l'Europe ? Question à laquelle ils répondent : oui, en augmentant la proportion de céréales, fruits, légumes et protéagineux dans notre alimentation tout en baissant la quantité de viande, poisson et produits laitiers. L'article ne définit pas l'agroécologie.

L'agroécologie est ensuite mentionnée dans un article sur la position française sur la PAC qui est présentée comme soutenant la transition agroécologique (Barbière, 2018). Le ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation français, Didier Guillaume, y est cité : « La PAC a un rôle à jouer avec le verdissement. Elle devra accompagner la transition vers l'agroécologie, qui est irréversible. Cela fait partie des engagements forts de la France ». L'agroécologie est définie par le journaliste comme regroupant « les pratiques agricoles qui lient l'agronomie (science de l'agriculture) et l'écologie ».

Puis, l'agroécologie est l'objet d'une interview avec un représentant de l'IDDRI (Gamberini, 2018) qui commence par définir l'agroécologie comme « un ensemble de sciences et pratiques agronomiques qui maximisent le recours aux cycles naturels ». L'interview ne mentionne cependant pas la PAC même lorsque la question est posée de comment l'Europe peut s'engager dans cette voie, la réponse est que « L'Union européenne et ses États membres doivent faire de

la question de l'alimentation un sujet politique » et que « l'UE doit également se pencher sur la question de la concurrence commerciale » et des règles de l'OMC.

La question de la politique alimentaire est à nouveau portée par IPES-Food lorsqu'ils publient leur rapport « Vers une politique alimentaire commune pour l'Union européenne » issu de trois années d'interactions entre une grande variété d'acteurs (Stam, 2019). Le rapport fait le constat que cette dimension alimentaire n'est pas assez présente dans la PAC par rapport aux dimensions de la production et de la consommation. Pour IPES-Food, « le processus de réforme de la PAC en cours et la redéfinition des politiques de recherche et d'innovation sont autant d'occasions de mettre en œuvre une vraie réflexion sur un système alimentaire intégré et avancer vers une politique alimentaire commune ».

Le 14 février 2019, la Commission et COPA-COGECA qualifient d'infondée et simpliste l'étude publiée par Greenpeace selon laquelle 71% des terres arables européennes sont utilisées pour nourrir le bétail avec le soutien des fonds européens (Lee & Fortuna, 2019).

Le 25 mars 2019 une tribune de représentants de European Coordination Via Campesina (ECVC), le syndicat de l'agriculture paysanne, et Nyeleni Europe, présenté comme une alliance d'ONG promouvant la souveraineté alimentaire, présente leur nouveau rapport qui appelle la PAC à soutenir les petits producteurs durables et la relocalisation des chaînes d'approvisionnement alimentaire (Chancellor & Savigny, 2019). La tribune promeut la transition agroécologique et demande que des financements soutiennent le développement de connaissances pour « la transition vers des systèmes de management agroécologiques holistiques » de manière inclusive et conçue pour des systèmes régénératifs à faible intrant. Au-delà de l'agroécologie, la proposition principale consiste à limiter les paiements à l'hectare à €60,000 et à les soumettre au respect des droits du travail et à des critères d'action climatique et environnementale forts.

Après les élections européennes

Le 5 novembre 2019, Euractiv mentionne dans un lettre envoyée au commissions AGRI et ENVI du Parlement européen, signée par 2500 scientifiques, qui décrit l'existence d'un « consensus scientifique inéquivoque » sur le lien entre l'intensification de l'agriculture et l'effondrement de la biodiversité (Foote, 2019). La lettre appelle la PAC à être une réponse à ce déclin plutôt que de contribuer à la dégradation environnementale.

En mars 2020, Greenpeace est à nouveau mentionnée sur la question de la réduction de la consommation de viande avec la proposition de l'ONG de cibler une réduction de la

consommation de viande et de produits laitiers de 70 % d'ici 2030, et de 80 % d'ici 2050 (Robert, 2020).

L'agroécologie est à nouveau mentionnée par un think tank gouvernemental français, France Stratégie, à l'occasion d'un rapport qu'il publie et qui propose de revoir les modes d'attribution de la PAC afin d'instaurer une transition agroécologique (Duboua-Lorsch, 2020). Le rapport propose notamment « de proportionner les aides publiques allouées aux exploitations agricoles – notamment les aides de la politique agricole commune – aux efforts des agriculteurs pour réduire leur impact sur l'environnement ».

L'agroécologie est mentionnée dans la présentation d'une édition spéciale sur les nouvelles terminologies du « parler durable » aux côtés de l'agroforesterie et de l'agriculture urbaine (*Parlez-vous durable ?*, 2020), mais l'agroécologie en tant que telle n'est le sujet d'aucun des cinq articles du dossier alors que l'agroforesterie et l'agriculture de conservation ont un article chacune.

Greta Thunberg fait son entrée dans la réforme de la PAC telle que rapportée par Euractiv le 23 octobre 2020 en même temps que la campagne sur les réseaux sociaux #votethisCAPdown (Taylor, 2020) la semaine où le Parlement et le Conseil votent leur mandat de négociation respectif. S'ensuivent un certain nombre d'articles montrant le va-et-vient entre les activistes et les différents commissaires (un duel opposant principalement Ursula von der Leyen à Frans Timmermans) sur la question de la possibilité que cette proposition de réforme de la PAC soit retirée par la Commission (Fortuna, 2020b, 2020c, 2020d, 2020e, 2020f, 2021b; Fortuna & Foote, 2020; Simon, 2021).

Début 2021, la Commission européenne liste l'agroécologie parmi les pratiques environnementales qui pourraient recevoir du financement dans la prochaine PAC au titre des éco-régimes (Fortuna, 2021a). L'agroécologie (et l'agroforesterie décrite comme sa sœur cadette) tient une position de premier plan dans la liste de la Commission, en particulier en ce qui concerne la gestion des cultures et le maintien d'élément de paysage, ainsi que le bien-être animal, selon l'article.

L'agroécologie est à nouveau mentionnée en mars 2021 dans un article intitulé « Comment réussir la transition agroécologique ? » qui présente le point de vue du ministère de l'Agriculture français sur le fait que l'agroécologie est l'une des clefs pour réussir la transition verte (Pistorius, 2021). Il y est précisé que la PAC prévoit de renforcer les pratiques agroécologiques, que la journaliste définit comme suit : « des pratiques agricoles visant à

diminuer la pression sur l'environnement, à réintroduire de la biodiversité et à préserver les ressources naturelles à travers une approche systémique. Il s'agit notamment de l'agriculture biologique (AB), mais aussi de mesures agroenvironnementales et climatiques (MAEC) dans l'agriculture conventionnelle, ou encore de pratiques labellisées Haute valeur environnementale (HVE) ». Il est également fait mention de l'avis sur l'agroécologie adopté par le Comité des régions le 4 mars 2021, institution européenne sans rôle décisionnaire dans le processus législatif de la PAC, et que je n'ai donc pas incluse dans la partie sur les textes officiels des institutions.

Enfin, Euractiv liste les réactions des parties prenantes à l'accord trouvé entre le Parlement européen et le Conseil (Foote, 2021b): BirdLife Europe qualifie l'accord de « foire d'empoigne déguisée en réforme du système qui torpillera le Pacte vert pour l'Europe ». ECVC estime que la réforme « a une fois de plus échoué auprès des petits agriculteurs et de l'environnement ».

L'étude du média Euractiv sur les parties prenantes portant l'agroécologie dans le débat autour de la réforme de la PAC entre 2017 et 2021 montre donc que l'agroécologie apparaît assez tard dans la réforme, mais que les articles à son sujet augmentent au fur et à mesure des années. De plus, l'agroécologie en tant que terme est surtout portée par des acteurs dont la mission n'est pas de pratiquer le plaidoyer au quotidien, tels les think tanks et des représentants du gouvernement français. Un seul article mentionne le soutien d'ECVC pour l'agroécologie et il s'agit d'une tribune. En revanche, des mesures d'ordre agroécologique, par exemple biodiversité, bien-être animal, santé des sols, stockage carbone, exploitations mixtes, sont bel et bien promues dès le départ de la réforme et tout au long de celle-ci, mais en majorité par les ONG environnementales qui semblent clairement avoir eu le monopole de la parole sur les sujets agroenvironnementaux.

4.1.3 POSITIONS DES ACTEURS DU PLAIDOYER AGROÉCOLOGIQUE

Les « *position papers* » sont des documents de positionnement politique habituellement utilisés par les parties prenantes européennes pour influencer les décideurs européens. Leur étude, ainsi que celles des lettres adressées aux décideurs européens pendant la réforme, permettent d'identifier la place que prend plus objectivement l'agroécologie dans les propositions des associations identifiées, au-delà des positions exprimées dans Euractiv. L'analyse ci-dessous des documents de positionnement des acteurs identifiés comme promouvant l'agroécologie ou des mesures agroécologiques durant la réforme de 2021 a été organisée en deux catégories : les acteurs du secteur agricole et alimentaire, d'un côté, et les ONG environnementales, de l'autre.

Acteurs du secteur agricole et alimentaire

IFOAM Organics Europe

Chez IFOAM Organics Europe, le mouvement de l'agriculture biologique, l'agroécologie fait partie intégrante et structurante des propositions pour la PAC dès 2017. Un document de positionnement de 2017 mentionne six fois l'agroécologie, un de 2018 une fois et un de 2020 5 fois (IFOAM EU Group, 2017, 2018; IFOAM Organics Europe, 2020).

ECVC

L'agroécologie est présentée comme centrale à la position d'ECVC sur la PAC. Elle apparaît en tant qu'objectif numéro 2 de l'organisation sur leur site internet : « *Implement subsidy capping and redistribute CAP subsidies to allow farmers to transition to agroecological, environmentally friendly farming systems.* » (European Coordination Via Campesina, s. d.)

Slow Food

Slow Food apparaît également dans cette étude, même si pas dans Euractiv, car cela m'a été recommandé par une des personnes que j'ai interviewée. Slow Food est un mouvement international qui agit pour une « alimentation bonne, propre et juste pour tous ». Slow Food place l'agroécologie au centre de ses propositions dès 2015 avec un document de positionnement qui lui est dédié (Slow Food, 2015). L'agroécologie tient également une place importante dans leur réponse à la consultation de la Commission de 2017 (Slow Food, 2017).

Agroecology Europe

Je rajoute Agroecology Europe (AEEU) dans cette partie également, car même si elle n'a pas été citée par Euractiv, il s'agit de l'association qui promeut le plus clairement l'agroécologie puisqu'elle en fait son cheval de bataille. L'association est cependant jeune. Fondée en 2016, elle n'a que peu pris part à la réforme de 2021. Son premier enregistrement dans le registre de transparence, signe d'activités de plaidoyer organisées, date de mai 2019 (Registre de transparence, s. d.). Leur premier document de positionnement sur la réforme de la PAC est publié en mars 2020 (Agroecology Europe, 2020b), c'est-à-dire tard dans la réforme alors que les positions du Parlement du Conseil sont déjà presque finalisées.

ONG environnementales

Bureau européen de l'environnement

La page du Bureau européen de l'environnement (BEE) met en avant l'agroécologie. Dans une section intitulée « *Towards agroecology* », le BEE écrit : « *we must urgently move towards agroecology. This cannot happen without a fundamental reform of the Common Agricultural*

Policy as well as broader policy changes: the 10 Elements and the 13 Principles should be used as a guide to embed agroecology into NSPs⁴ » (European Environmental Bureau, s. d.)

Cependant, l'agroécologie n'apparaît pas dans les documents de positionnement de l'association avant le 1^{er} octobre 2020, dans une lettre aux décideurs européens signée par une quarantaine d'associations appelant à aligner la PAC avec le Pacte vert européen. Dans la priorité 3, les cosignataires appellent à ce que l'agroécologie, comme l'agroforesterie et l'agriculture biologique, soit financée par la PAC et affirme : « *we strongly believe that a paradigm shift to agroecology is needed to build environmentally, socially and economically sustainable and resilient food systems* » (European Environmental Bureau, 2020).

En janvier 2021, le BEE publie un document intitulé : « *A 10+13 agroecology approach to shape policies and transform EU food systems* » cosigné par 25 associations, dont toutes les associations identifiées dans ce travail jusque-là sauf Greenpeace (European Environmental Bureau, 2021). Ce document présente une proposition pour intégrer (*mainstream*) l'agroécologie dans les politiques européennes gouvernant les systèmes alimentaires. Le document dit être construit sur une « vision consensuelle » d'une coalition de la société civile européenne, agriculteurs et organisations scientifiques, d'utiliser les « 10 éléments de l'agroécologie de la FAO » et les « 13 principes agroécologiques » en tant que cadre pour développer des instruments et objectifs appropriés pour les politiques européennes, ainsi que comme guide pour favoriser la transition agroécologique dans les plans stratégiques nationaux.

WWF

Le document de positionnement de WWF sur la PAC d'avril 2017 mentionne l'agroécologie dans sa première demande : qu'un dispositif alternatif pour la durabilité des fermes soit basé sur des principes agroécologiques simples qui maintiennent et développent les services écosystémiques pour l'agriculture tels que la fertilité des sols, la rétention d'eau, la pollinisation et la gestion naturelle des ravageurs (WWF, 2017).

La déclaration commune d'ELO, l'association des propriétaires terriens, et WWF intitulée « *A modern Common Agricultural Policy that delivers for society* » en mars 2018 mentionne l'agroécologie : « *The support of smart, agro-ecological and innovative land management by*

⁴ *National Strategic Plans* ou plans stratégiques nationaux

farmers and landowners is essential to ensure the long-term capacity to produce food, particularly in face of climate change. » (ELO & WWF, 2018).

Dans un rapport intitulé « *Last chance CAP* » sans date, mais se situant entre la publication des propositions législatives de la Commission et la finalisation de la position des colégislateurs, co-écrit par WWF, le BEE, BirdLife, et Greenpeace, l'agroécologie se positionne dans la première « demande », en tant qu'exemple de dispositifs qui devraient aider les agriculteurs à adopter des pratiques agroécologiques (EEB et al., s. d.).

Enfin, une lettre cosignée notamment par BirdLife, le BEE, Greenpeace, IFOAM, et Slow Food sur les négociations du Conseil sur les règles de conditionnalité datée du 5 novembre 2019, mentionne que les dispositifs volontaires de la PAC à venir devraient soutenir les agriculteurs dans leur transition vers des systèmes plus durables et avec un bien-être animal élevé tels que l'agriculture biologique ou l'agroécologie (Nissinen, 2019).

Greenpeace

Dans une déclaration de mars 2017 intitulée « *Civil Society Statement on the Reform of European Agricultural Policies Good Food, Good Farming – Now* » trouvée sur le site de Greenpeace European Unit, plus de 150 organisations de la société civile, dont BirdLife, ECVC, le BEE, Greenpeace, WWF et Slow Food signent un appel à une réforme des politiques agricoles européennes dans lequel il est mentionné que les agriculteurs qui pratiquent des alternatives crédibles telles que l'agriculture biologique ou agroécologique restent à la marge en faveur du « business as usual » (Greenpeace European Unit, 2017).

Dans le document « *For a local and ecological agriculture: time to make way for protein self-sufficiency* » qui date de septembre 2020, Greenpeace écrit que l'UE doit financer la transition agroécologique et les agriculteurs, pas les hectares (Greenpeace, 2020). Le scénario TYFA est également mentionné.

BirdLife

Je n'ai pas trouvé de documents de positionnement sur la PAC de 2021 sur le site de BirdLife.

En conclusion, l'analyse des documents de positionnement sur la PAC publiés par les ONG environnementales et les associations promouvant l'agriculture écologique montre que l'agroécologie fait bien partie de leurs principes. Si le concept est présent chez certaines avant la réforme et est réellement présenté comme un fondement de leurs positions (IFOAM Organics Europe, ECVC, Slow Food, BEE), pour d'autres associations l'agroécologie est plus présentée

à titre d'exemple, en tant que pratiques à favoriser et à financer dans le cadre de la transition des fermes (WWF, Greenpeace). Par ailleurs, cette analyse montre que ces associations n'agissent pas en isolement, mais conjointement, publiant des analyses et des lettres aux décideurs européens écrites à plusieurs mains. Enfin, le document publié en janvier 2021 intitulé : « *A 10+13 agroecology approach to shape policies and transform EU food systems* » cosigné par 25 associations semble être une étape clef dans l'élévation de l'agroécologie parmi ces acteurs, mais elle arrive tard dans le processus de réforme de la PAC (European Environmental Bureau, 2021).

4.2 ANALYSE DES ENTRETIENS

L'analyse des données récoltées grâce aux huit entretiens réalisés avec des acteurs du plaidoyer agroécologique (institutions et parties prenantes) a été organisée en freins à l'émergence de l'agroécologie dans la PAC de 2021 d'un côté, et leviers de l'autre, les réponses relevant de chacun de ces thèmes ayant été classées selon le cadre conceptuel des trois « i ».

4.2.1 FREIN « INSTITUTIONS »

Dépendance au sentier et forces d'inertie

Les acteurs décrivent une politique difficile à changer, qui évolue par superposition de couches d'une réforme à une autre, sans évolution drastique :

« Il y a quand même une difficulté majeure à changer radicalement une politique aussi massive. On parle quand même de 30% du budget européen. On parle quand même d'une politique qui est là depuis 1962. C'est un énorme bateau qu'il faudrait faire changer de bord. Donc, c'est compliqué. » (acteur 5).

« C'est un texte qui est très difficile à bouger, qui est lourd. C'est un outil très lourd » (acteur 1)

« À chaque réforme PAC, on essaie de mettre une touche un peu plus environnementale vu les problèmes qui s'accumulent. » (acteur 3).

D'autant plus difficile à bouger que la structure de la PAC et des paiements a également structuré le secteur (acteur 5). Et que, par ailleurs, les forces de l'inertie - « l'agi-business » - celles qui ne veulent pas de changement sont plus puissantes ou actives que celles qui souhaitent le changement, sachant qu'il est toujours plus difficile d'insuffler un changement que de préserver le statu quo (acteur 3).

Cadre fixé par d'autres politiques

La PAC est d'autant plus inamovible que son champ des possibles est encadré par d'autres dynamiques politiques. Le premier est le cadre budgétaire de la PAC qui est fixé séparément par les négociations sur le Cadre financier pluriannuel qui répartit pour sept ans le budget de l'UE entre ses différents programmes de financement : « Les organisations agricoles oublient beaucoup trop la négociation financière, parce que c'est le truc important qui chapeaute tout et après les négociateurs PAC, ils doivent rester dans ce cadre-là. » (acteur 3).

Le fait que la politique agricole soit liée à la politique de commerce extérieur est un autre cadre particulièrement limitant. L'acteur 3 décrit ceci comme une sorte de trahison des objectifs originels d'une politique de production agricole, dont le cadre et les objectifs n'ont pas à être liés au commerce international, selon lui. Il s'agirait d'un héritage de « l'aire Reagan-Thatcher », que la Commission européenne, en tant que négociatrice à l'OMC pour l'UE, s'entêterait à respecter.

Il s'agit de « faire les bons élèves à l'OMC », par « naïveté » et par « cynisme », alors que les autres grandes puissances ne respectent pas ces règles (acteur 6). Selon l'acteur 3, la Commission européenne, et précisément DG TRADE, est inamovible sur le sujet : depuis « l'accord OMC de 1993, signé à Marrakech en 1994, on est toujours dans cette structure-là, il y a eu très peu de changements depuis dans ces règles. La commission est restée bloquée là-dessus ». Il existerait donc un manque de volonté politique de la part de l'UE (acteur 3 et 6) de changer les règles du commerce international. Ce que confirme l'acteur 1 qualifiant la Commission comme étant « très frileuse » vis-à-vis à l'OMC.

Ce statu quo entraîne une limitation du champ des possibles pour les personnes n'ayant pas connu des versions de la PAC précédant la réforme MacSharry : « Quand on interroge des jeunes qui n'ont pas connu les PAC d'avant, la PAC, c'est une distribution de subsides. Non, une politique agricole, ce n'est pas seulement une distribution de subsides » (acteur 3).

Effets d'inertie engendrés par la lourdeur et la complexité de la PAC

Les acteurs décrivent donc une politique lourde, complexe, qui s'étend sur le temps long : « la place pour de nouvelles idées, de nouveaux concepts, de toute manière, c'est toujours long au niveau européen. » (acteur 1).

La plupart des acteurs décrivent si ce n'est une peur, une certaine frilosité par rapport à l'idée de changer la PAC. Certains craignent de changer le système économique. Certains agriculteurs sont réticents au changement, lassés des réformes successives (acteur 3), rechignant à

abandonner la chimie, craignant d'abandonner les subsides à l'hectare, en étant trop dépendants pour risquer de changer ces règles de répartition. Au-delà, la structure de la PAC a aussi façonné les exploitations et leurs circuits de distribution (acteur 4). Une réforme radicale est donc limitée par le besoin de stabilité des agriculteurs et leur fragilité économique (acteur 2).

La capacité de la PAC à se réformer est donc limitée par la peur d'avoir plus à y perdre qu'à y gagner. Cet aspect s'est retrouvé fortement dans les raisons de l'inertie des États membres données dans les entretiens : « Imaginons qu'on change la métrique par hectare, ça donne un budget par État membre qui est beaucoup plus compliqué à calculer et là, il y aurait une réticence et une grosse inquiétude des États membres. » (acteur 5).

Enfin, les différents documents législatifs produits dans le cadre de réformes de la PAC sont tellement longs, techniques et complexes que les acteurs se concentrent sur une partie des réformes, un certain nombre d'articles, et deviennent comme aveugles au reste des propositions : « les textes sont tellement immenses, chacun regarde le bout de son truc, il va dire, ouais, mais là, c'était mieux avant, tu fais passer tes positions en disant, il faut travailler et là tu te retrouves avec une espèce de mix de texte de compromis, ou l'article ne veut plus rien dire ». Cette complexité mène les acteurs associatifs du plaidoyer agroécologique à se partager le travail, certains travaillant sur la PAC, d'autres sur la stratégie de la ferme à la table, se répartissant les thèmes à mettre en avant et les amendements à analyser (acteur 1).

Explication du peu d'impact du Pacte vert

Un impact « timide »

J'ai cherché à comprendre si l'année 2019 a été un point d'inflexion de la PAC dans la mesure où la stratégie du Pacte vert a été publiée pour répondre aux résultats des élections européennes qui avaient été favorables à l'augmentation du groupe des Verts européen à la suite des manifestations de *Fridays for Future*. Les acteurs ont des réponses contrastées sur le sujet. Alors que certains disent que le Pacte vert n'a nullement changé l'orientation de la PAC, d'autres soulignent quelques avancées certaines mêmes si timides.

« Il y a eu une vraie volonté politique, mais en réalité, en résultat pratique en mai 2024, il n'y a pas eu grand-chose. » (acteur 4).

« On peut voir la bouteille vide ou la bouteille pleine, mais de mon point de vue, on n'a pas eu grand-chose. On a eu quelques petites choses, mais trop de choses qui étaient facultatives. » (acteur 3).

La Commission s'est engagée sur le Pacte vert, mais sans s'engager à la traduire dans les textes législatifs de la PAC. Elle était censée travailler avec les États membres pour l'insérer dans les plans stratégiques nationaux, mais trop de marge de manœuvre aurait été laissée (acteur 8).

Pour ceux qui voient la bouteille à moitié pleine, un alignement de la PAC sur le Pacte vert a été tenté, mais est resté timide. Certaines propositions d'articles faisaient référence au Pacte vert et la stratégie de la ferme à la table, mais étaient peu contraignants (acteur 5). « Suite à la publication de la stratégie de la Ferme à la Fourchette (...) les cibles qui étaient inspirationnelles, de diminution de 50% des pesticides et d'augmenter le bio jusqu'à 25% » ont été mises en avant et la Commission a travaillé à leur respect dans les plans stratégiques des États membres (acteur 2), mais il est trop tôt pour en juger (acteur 5).

C'est une « question de perception » résume l'acteur 2 : « il y a quand même eu un impact, même si pour certains ce n'est pas suffisant ».

Au-delà de ce constat, quelles sont les raisons pour l'écart entre la volonté politique du Pacte vert et le résultat final de la PAC ?

Décalage entre la réforme de la PAC et le Pacte vert

Le Pacte vert arrive donc à un moment avancé dans la réforme, qui se trouve « déjà en codécision » au moment de sa publication, la Commission ayant déjà fait ses propositions et le Parlement précédent ayant déjà publié ses rapports en commission parlementaire. Comme le résume l'acteur 1 :

« Le problème de cette réforme, c'est qu'elle a été proposée en 2018 par un ancien commissaire, Hogan, et qu'elle a été mise en œuvre après les élections européennes avec une nouvelle Commission et le Pacte vert (...) qui n'était pas en lien avec la PAC en elle-même. Je trouve que, de toute manière, l'erreur fondamentale ou la difficulté fondamentale, ça vient de là (...) de ce pacte vert qui est venu après (...) qui est venu se télescoper avec une réforme qui était déjà en route et discutée depuis longtemps et qui était déjà un peu longue et douloureuse » (acteur 1). Il y aurait eu une vraie « contradiction » entre la proposition initiale de la Commission et le Pacte vert, ce qui a engendré une situation où ceux qui étaient contre l'agroécologie poussaient vers la proposition de la PAC initiale, tandis que les autres poussaient vers le Pacte vert (acteur 3).

Le mouvement Withdraw the CAP

Les colégislateurs, c'est-à-dire le Parlement et le Conseil, ne peuvent travailler que sur proposition de la Commission, ce qui a éliminé l'inclusion du Pacte vert dans le texte législatif au niveau de la proposition. Pour certains, la réforme de 2018 aurait donc dû être abrogée afin qu'une nouvelle proposition, alignée sur le Pacte vert, soit présentée (acteur 6).

L'idée que la Commission retire la proposition de PAC de 2018 est possible d'un point de vue institutionnel et a été soutenue par un large mouvement citoyen dont Greta Thunberg a été la tête de proue. Cependant, ce mouvement est « arrivé trop tard, après que tous les compromis avaient déjà été faits » (acteur 8).

L'acteur 8 explique que son organisation a décidé de ne pas demander que la proposition de 2018 soit retirée par peur de ne pas obtenir de meilleure position que celle adoptée par la commission ENVI avant les élections européennes : « notre raisonnement a été : “On a une position de la commission environnement qui est le plus progressiste qu'on puisse oser espérer”. ». La nouvelle composition de cette commission n'était pas de bon augure pour plus d'ambition environnementale principalement parce que le rapporteur fictif⁵ du groupe centriste-libéral ALDE (devenu Renew Europe) dans cette commission a été remplacé : passant d'un Néerlandais D66 (donc partie la plus progressive du groupe) à un Néerlandais VVD (donc plus libéral), qui en plus venait de la commission AGRI et était lui-même un agriculteur conventionnel. Ceci a entraîné qu'alors qu'une majorité progressive Verts-S&D-ALDE était possible avant 2019, seule la « grande coalition » associant S&D (socialistes et socio-démocrates), Renew Europe (anciennement ALDE) et PPE (conservateurs et chrétiens-démocrates) était possible pour adopter des textes. Ce changement de dynamique politique et le fait que le temps était limité par la date butoir de 2021 pour le début de la mise en œuvre de la nouvelle réforme ont mené cette organisation à ne pas demander une refonte de la proposition de la Commission.

L'acteur 8 résume ce paradoxe : « Oui, il y a eu une vague verte, mais : “Est-ce qu'on pourrait avoir quelque chose de mieux si on recommençait de zéro dans le Parlement ?”. Et là, on s'est

⁵ Un rapporteur fictif est choisi par chaque groupe politique au Parlement européen pour accompagner le rapporteur principal dans l'élaboration des propositions d'une commission parlementaire sur un projet législatif de la Commission européenne.

dit : “probablement pas”. Donc, on s'est dit : “On va essayer de défendre la position de la commission environnement qui est sur la table”. ».

Manque de soutien politique au sein des institutions

Les acteurs s'accordent pour dire que les décideurs ont manqué de « volonté politique » par rapport à l'ambition environnementale et que l'agroécologie n'a pas été portée politiquement. Ceci peut sembler décevant pour les acteurs du plaidoyer agroécologique, mais l'acteur 1 rappelle : « Il faut comprendre que tout le monde n'est pas conquis au fait de rentrer dans cette logique ».

Quelles ont été les dynamiques de la réforme au niveau des décideurs européens : Commission, Parlement et Conseil ?

Commission

Le rôle de la Commission européenne est principalement de développer la proposition législative en amont, puis, une fois que les colégislateurs ont fixé leurs positions respectives, d'aider pendant les négociations de trilogue afin de trouver un accord final. Lorsque le commissaire à l'Agriculture, Phil Hogan, présente la réforme de la PAC en 2018, l'agroécologie en est absente. Ceci n'est pas étonnant selon l'acteur 3 puisque le concept était encore assez peu connu.

Puis, pour la Commission, le Pacte vert justifiait un aménagement, pas une refonte. Elle a alors proposé de travailler avec les États membres au respect des objectifs du Pacte vert dans le développement de leur plan national stratégique (acteur 2). Enfin, l'agroécologie apparaît dans le vocabulaire utilisé par la Commission lorsqu'une liste des pratiques pouvant être l'objet d'éco-régimes est établie par la DG AGRI, hors du processus législatif donc (acteur 2).

L'acteur 3 explique cependant que « La proposition de la Commission va souvent un peu plus loin dans le sens environnemental que le résultat final (...) il y a pas mal de propositions comme ça qui sont détricotées pendant la négociation (...) et donc il y a parfois des choses qui sont proposées, des mesures concrètes qui sont proposées comme obligatoires par la Commission, et puis à la fin des négociations, comme tout le monde n'est pas d'accord, ça devient facultatif. »

Cependant, le cadre de la proposition de la Commission dicte et limite fortement les possibilités d'innovation dans le texte final :

« Que ce soit au Conseil ou que ce soit au Parlement, on est obligé de travailler sur la proposition. On ne peut pas en faire une autre. » (acteur 3).

« Une fois que le texte est sur la table, sincèrement... Pour proposer de nouveaux outils, il faut que ce soit porté très fort par le Parlement européen » (acteur 1).

Parlement

Les acteurs qui soulignent le caractère conservateur de la commission AGRI : « Ce sont toujours les conservateurs qui ont eu la main à la Comagri, les conservateurs, le PPE, il est toujours très présent » (acteur 3) et « le PPE, ça vaut à peine la peine d'en parler parce qu'ils ne sont de toute façon pas pro-agroécologie » (acteur 8). Il serait donc « rare d'avoir quelqu'un de très progressiste en AGRI et il n'y avait dans tous les cas pas de « champions » parmi les rapporteurs fictifs (acteur 8). La majorité de la commission AGRI serait « pro COPA » (acteur 3). Si bien qu' « avoir une majorité progressive sur les sujets agricoles, c'est très compliqué. Ça s'est empiré au cours des cinq ans » (acteur 8). Un autre acteur souligne l'ancrage local des eurodéputés de cette commission qui limiterait une approche européenne : « Parfois, il y a des débats au Parlement européen, c'est vraiment : “et mes tomates en Espagne”, “et mes pêches dans le sud de la France” (...) Ce ne sont pas des députés européens, ce sont des députés espagnols et français qui siègent au Parlement européen » (acteur 4).

Selon l'acteur 8, alors même que les acteurs du plaidoyer étaient arrivés à obtenir des avancées significatives dans la position adoptée par la commission ENVI, celles-ci se sont retrouvées quasiment absentes du texte de compromis final entre les commissions AGRI et ENVI sur la base d'une majorité S&D-ALDE-PPE. Même avec une rapportrice fictive S&D en AGRI assez pro-agroécologie, au moment de la négociation sur ces compromis finaux, les coordinateurs de groupe, dont le rôle est de définir la position de leur groupe dans une commission parlementaire, auraient pris un rôle plus important, et celui du S&D en AGRI a été qualifié par l'acteur de « pro industrie alimentaire, agroalimentaire, etc. ». L'acteur 8 résume cette dynamique politique : « Dans les luttes de pouvoir entre les deux commissions, AGRI a très clairement réussi à dominer et a vraiment tiré les ficelles. Et ENVI s'est fait avoir, on va dire très clairement ». A cela s'est ajoutée une division à l'intérieur des groupes progressistes (Verts, S&D, ALDE) sur les sujets environnementaux et l'agroécologie. Par exemple, parmi le groupe S&D, les eurodéputés espagnols et italiens sont plus conservateurs, moins tournés vers l'agroécologie. Le groupe ALDE est divisé entre centre-gauche et centre-droit. Alors que le progressisme du rapporteur fictif d'ALDE a mené à la possibilité d'avoir une position ENVI ambitieuse avant les élections, son remplacement par un député ALDE plus libéral et pro-conventionnel a changé la dynamique de la commission ENVI : « après les élections, certaines personnes qui étaient vraiment en position de leadership sur cette position dans la commission environnement n'ont

pas été réélues ou ne se sont pas représentées. Et donc, on a vraiment perdu des « champions », comme on dit en anglais. Et ça a mené au fait qu'on n'avait plus le soutien qu'il fallait pour cette position. La dynamique politique a changé. Mais rien à voir avec le Green Deal, parce que ça a changé pour le pire plutôt que pour le meilleur. Alors que le Green Deal, justement, indiquait qu'on aurait dû avoir plus d'ambition ».

L'acteur 3 évoque également le même phénomène de controverses internes aux formations politiques au sujet de la politique de commerce international de l'UE : « Même les Verts allemands ont voté l'accord avec la Nouvelle-Zélande en décembre 2023 ». Les différences d'intérêts nationaux ont donc également un rôle au Parlement : « c'est vrai que les États qui sont plus importateurs, et là je parle au niveau agroalimentaire, ils vont être moins défavorables aux accords qui permettent des importations pas chère (...) les scandinaves, ce sont des régions importatrices aussi, ils sont très pro free trade » (acteur 3). Ceci mène à une mise en minorité « anti free-trade » au Parlement (acteur 3).

Conseil / intérêts nationaux

Les acteurs interviewés s'accordent sur le poids prédominant du Conseil dans ces négociations : Selon l'acteur 8 : « En trilogie c'est le Conseil qui a le plus de poids » et c'est par ailleurs la moins pro-agroécologie des trois institutions. Même la France, qui est apparue pro-agroécologie dans la recherche médiatique, au Conseil « défend l'agroécologie dans le nom, mais pas vraiment dans la substance. Ça reste ce dont ils parlent, mais quand ils disent agroécologie, on sait que ce n'est pas l'agroécologie comme ce que nous on comprend par le terme. C'est une agroécologie *light*. » (acteur 8). Même les États traditionnellement plus progressistes d'un point de vue environnemental, ne sont pas des soutiens sur les questions agroécologiques, car il s'agit par exemple du Danemark ou des Pays-Bas, dont l'agriculture est fort industrialisée (acteur 8). Sur la politique commerciale internationale, « ça dépend effectivement des pays, il y a des pays comme l'Allemagne qui ont des intérêts financiers beaucoup plus importants dans l'industrie, d'autres plus importants dans les services, et d'autres dans les produits agricoles » (acteur 3).

D'un côté, « Les ministres de l'Agriculture sont tous meilleurs potes avec leur syndicat majoritaire. Donc ils défendent ce que défend leur syndicat majoritaire. Donc ce sont des positions en général très conservatrices » (acteur 8), « ministère de l'agriculture, égal syndicats majoritaires. On ne va pas les froisser » (acteur 1). De l'autre, les États membres ne se préoccuperaient que de maximiser les avantages financiers qu'ils tirent de la PAC (acteur 8). L'argent de la PAC est « perçu comme dû » par les États » encore plus que par les agriculteurs.

Ceci entraînerait des « jeux de pouvoir entre ce que les États-membres donnent et ce qu'ils veulent récupérer ». Il s'agit d'un « gros frein » dans la mesure où les États membres « sont assez frileux à des changements où ils ne verront pas leur intérêt direct, donc l'intérêt national » (acteur 5).

Style politique polarisant

Les acteurs décrivent des batailles entre des positionnements divergents, que ce soit entre les institutions ou entre les parties prenantes. Au niveau du trilogue, « on discute article par article et on compare ce que propose le Parlement, ce que propose le Conseil. Et chacun défend au départ sa position. » (acteur 2).

Parmi les parties prenantes, un acteur institutionnel dit : « tout le monde est arc-bouté, avec toujours la peur dans les négociations de perdre ». Il y aurait une « une grosse difficulté à se parler (...) pour trouver des solutions communes (...) il y a toujours ce dialogue difficile entre les associations environnementales et les agriculteurs (...) qui sont dans une espèce de conflit permanent (...) On se demande à la fin au nom de qui ils parlent, qui ils représentent vraiment. On se retrouve dans des discours très caricaturaux. Ce sont un peu toujours les mêmes prises de position des uns et des autres. On a du mal à avancer comme ça. Je trouve que c'est assez paralysant » (acteur 1).

Au-delà de cette confrontation, un autre acteur regrette un certain entre-soi : « on est souvent entre gens qui sont d'accord. Il y a rarement de vrais panels contradictoires. Mais il y a rarement de grandes discussions ». Les conférences sont souvent organisées « entre gens convaincus d'un côté ou de l'autre. » (acteur 4).

Enfin, les acteurs expriment deux types de stratégie par rapport à la question du rapport aux adversaires politiques : certains sont en faveur du dialogue, reconnaissant que chacun a un rôle à jouer, d'autres refusent catégoriquement ce type de discussion, craignant la compromission (acteurs 4, 5 et 8).

4.2.2 FREIN « IDÉES »

Une notion variable

L'acteur 1 reconnaît que le terme agroécologie manque de clarté : « pour moi c'est un terme très large, de transition un petit peu, vers un autre modèle, qui consomme moins d'intrants (...) une transition, sur les méthodes, sur les outils, mais générale sur l'exploitation, pas seulement

un outil, c'est vraiment avoir une vision nouvelle, changer un peu sa vision de l'exploitation, de comment elle peut fonctionner ».

L'acteur 3 regrette les multiples facettes de l'agroécologie « Moi, je relie l'agroécologie davantage aux modes de production. Je ne mélange pas tout. Certains mélangent tout. Ils mélangent tout, souveraineté alimentaire, agroécologie, et ils nagent là-dedans. Moi, je distingue un peu les choses » Pour l'acteur 5, ce manque de définition claire ou officielle est « ce qui fait le problème et la force de l'agroécologie, c'est que ce n'est pas défini, ce n'est pas un cadre restrictif. Ça permet plein d'innovations et ça permet plein de choses, mais du coup, ce n'est pas protégé » (acteur 5).

L'une des raisons de cette incertitude et de la relative absence du terme dans la réforme pourrait être que la notion d'agroécologie est assez récente dans le débat agricole à Bruxelles. L'acteur 2 confirme : « C'est assez récent ce concept (...) c'est encore difficile à appréhender dans le langage commun, savoir de quoi on parle ». L'acteur 1 s'interroge : « Est-ce que c'est un terme aussi qui est mal connu ? Est-ce que c'est aussi quelque chose, justement, qui nécessite de ne pas être complètement blanc ou noir ? Aussi, moi, je dirais qu'il faut que ça fasse son chemin ». Pour l'acteur 3, « ce sont des années où ce terme a grandi, a pris de la place et a commencé à être connu. Mais toujours avec de la confusion parce que chacun définit l'agroécologie à sa sauce. »

Des différences de définition entre acteurs agricoles et environnementaux

Les acteurs d'ONG environnementales ont plutôt tendance à décrire l'agroécologie en tant que pratiques et science alors que les acteurs agricoles utilisent plus volontiers sa définition holistique incluant les mouvements sociaux ainsi que les 5 niveaux de transition de Gliessman.

Selon l'acteur 7, les ONG environnementales ont tendance à comprendre l'agroécologie seulement sous l'angle agronomique. L'acteur 8 reconnaît : « la plupart du temps, on est plus focalisé sur la dimension agronomique de l'agroécologie (...) Quand je pense à l'agroécologie, je pense vraiment surtout à l'aspect plutôt scientifique et agronomique, donc les pratiques sur le champ, plus que la définition systémique qui inclut aussi toute la dimension sociale. »

Les définitions utilisées par les associations agricoles et alimentaires sont plus compréhensives et se rapprochent de la structure des trois piliers de la durabilité : « L'agroécologie c'est une approche holistique, de travailler avec la nature, en partant vraiment des écosystèmes dans les différents endroits, en travaillant avec ce qu'il y a tout d'abord, en travaillant avec l'agronomie, en travaillant avec les acteurs locaux, parce que l'agroécologie, ce n'est pas seulement une

question environnementale, mais aussi sociale, et je vois vraiment l'agroécologie comme une mesure tant dans la philosophie que la méthode comme ce qui permettra d'avoir une agriculture qui fera fonctionner les trois piliers de la durabilité parce que, pour moi, on n'ira nulle part sans ça. L'économique, le social et l'environnemental. » (acteur 4).

« C'est important, je pense, de faire le lien entre l'agroécologie et les mouvements paysans, car les deux sont très liés et se nourrissent l'un de l'autre. Il y a vraiment cet aspect tout environnemental avec ses principes, mais aussi de transformation sociale, citoyenne, éducative. Pour moi, ce qui fait la particularité de l'agroécologie, c'est qu'on a vraiment ce volet environnemental, mais aussi ce volet social et économique, parce que le social-économique, bien sûr, ça va avec. » (acteur 5).

Relation avec d'autres pratiques

Certains acteurs remarquent la co-émergence de l'agroécologie avec l'agroforesterie, l'agriculture de conservation et l'agriculture régénérative :

« Il y a une évolution sur, petit à petit, le fait qu'il y a d'autres approches holistiques, en tout cas pour le travail primaire de la production agricole. Donc, il y a l'agroforesterie qui s'est fait reconnaître. Il y a la notion d'agriculture de conservation qui apparaît, qui n'est pas forcément bien consolidée. Et il y a aussi la notion d'agroécologie qui apparaît. » (acteur 2).

« L'agriculture bio, c'est une agriculture agroécologique, (...) l'agriculture régénératrice, tant que le terme n'est pas dévoyé, par exemple, tombe là-dedans, l'agriculture paysanne complètement, l'agriculture de conservation, l'agriculture bio de conservation, tous ces mouvements qui parlent de pratiques, soit environnementales, soit sociales, comme la *Community Supported Agriculture*. Tout ça, ce sont des choses qui tombent complètement sous l'agroécologie. » (acteur 5).

Cette co-émergence et le manque de cadre légal à ces pratiques peuvent entraîner des dérives de cooptation : « à un moment, apparemment, l'agroécologie a été dévoyée par l'industrie un peu comme régénérative l'est en ce moment. Donc, en fait, c'était compliqué de le mettre, de l'afficher, parce qu'un peu comme régénérative maintenant » (acteur 5). L'acteur 3 ajoute : « ça ne m'étonnerait pas qu'on trouve des textes du COPA ou des expressions du COPA où ils utilisent le mot agroécologie puisqu'ils recyclent tout. C'est ce qu'ils ont fait avec l'agriculture biologique. Mais ce n'est pas le cœur de leur proposition. »

Enfin, l'agroécologie est perçue comme la notion « chapeau » qui regroupe l'ensemble des « pratiques alternatives bénéfiques pour l'environnement », y compris l'agriculture biologique, qualifiée d'exemple « le plus abouti » de pratique agroécologique (acteur 6), dans la mesure où c'est la pratique qui a été le plus réglementée par l'UE (acteur 5 et 2).

Paradigme agroécologique

L'agroécologie comme référentiel commun

Quelles que soient les différences de compréhension du terme agroécologie, les acteurs associatifs et du monde agricole sont unanimes : le référentiel commun pendant la réforme était l'agroécologie :

« Dans les milieux des ONG environnementales, des organisations d'agriculteurs bio et des organisations paysannes, l'agroécologie était vraiment le référentiel » (acteur 5).

« Le terme qu'on utilise tous et le modèle agricole qu'on essaie tous de promouvoir, c'est l'agroécologie. Il n'y a pas de doute ».

Limites dans l'utilisation du référentiel agroécologique par les ONG environnementales

Les ONG environnementales tendaient à limiter leur discours sur l'agroécologie à la promotion des pratiques et de la science pour deux raisons selon l'acteur 7 : d'abord parce qu'il s'agit d'un « concept méconnu chez les gens qui travaillent dans ces organisations-là », ensuite parce que ces ONG « ne travaillaient pas sur les conditions des agriculteurs ». L'agriculture n'est pas le « cœur de leur travail », historiquement, donc ces ONG ont eu tendance à se concentrer uniquement sur les éléments environnementaux de la PAC (acteur 5). En résumé, leur bataille principale, c'est la nature (acteur 8).

Cette concentration sur les aspects environnementaux et manque de connexion au monde agricole a créé une sorte de « *gap* entre l'environnement et les agriculteurs » (acteur 5) et aurait amené les ONG environnementales « à parler des agriculteurs de manière négative, même sans le faire exprès » (acteur 7). Les organisations agricoles et alimentaires ont donc « essayé de faire comprendre qu'il fallait faire des distinctions entre les agriculteurs, et c'est là qu'est entrée en jeu l'agroécologie » (acteur 7).

De plus, il s'est aussi agi d'un choix pragmatique « parce qu'essayer d'atteindre une transformation agroécologique, quand on parle de changer les pratiques, je pense qu'on peut y arriver, c'est encore faisable. Mais essayer de changer tout le système et quitter le système

capitaliste pour avoir une transition agroécologique entière de tout le système alimentaire, ça j'ai un peu plus de mal à voir que ça va arriver » (acteur 8).

Pour l'acteur 6, les ONG environnementales ont « commis l'erreur » de penser qu'on pourrait « verdir des aides découplées pour en faire des outils efficaces de transition », ce qu'il qualifie d'« alliance objective avec les néolibéraux qui n'est d'aucun intérêt pour la protection de l'environnement » et d'approche trop fragmentaire du problème : « Le constat, c'est qu'accompagner la transition avec des aides découplées de la PAC, même en cherchant à les verdir, c'est une impasse. Il faut utiliser d'autres approches. »

Enfin, cette réforme a été le cadre d'une controverse entre les ONG environnementales et les organisations agricoles et alimentaires sur la question de la production animale. Au départ, les principales associations environnementales qui travaillaient sur la PAC « promouvaient la réduction drastique de la viande, sans penser à l'utilité des animaux en agroécologie » (acteur 7). Un « travail de plaidoyer » a été fait par les organisations agricoles et alimentaires afin de « les convaincre de parler du soutien aux petits agriculteurs et de remettre les animaux dans les fermes » (acteur 7).

Limites de l'approche "public goods for public money"

L'un des points promus conjointement par les acteurs du plaidoyer agroécologique au début de cette réforme a été l'idée de « *public money for public goods* » pensant que les agriculteurs aux pratiques vertueuses en bénéficieraient plus. Cependant, selon l'acteur 5, ceci a pu conduire à des situations où les agriculteurs conventionnels auraient pu recevoir plus d'aides sur cette base que les agriculteurs labellisés bio par exemple, car ces services écosystémiques sont déjà inclus dans le cahier des charges bio. Par ailleurs, l'acteur 5 ajoute : il est « difficile d'évaluer le vivant ». Cette approche a donc été réévaluée.

Paradigme dominant

Inscription des demandes agroécologiques dans le paradigme dominant

Bien que l'agroécologie soit la « matrice de référence » des ONG environnementales, elle est moins « portée dans les discours principaux » qui se concentrent plutôt sur la performance environnementale et climatique et sur la notion de durabilité. Ceci parce que les éléments environnementaux » étaient le « référentiel dans le vocabulaire des institutions » (acteur 5). L'acteur 8 explique que l'agroécologie, « c'est un terme très ambitieux quand on parle à des politiciens ».

Par ailleurs, « c'est compliqué d'imaginer une révolution de la PAC » dans la mesure où l'on sait déjà par exemple que DG AGRICULTURE travaille à la prochaine PAC qui serait une « évolution plutôt qu'une révolution » (acteur 5). Dès lors, une stratégie fréquente des ONG est « d'arriver dans cette évolution à placer des éléments pour vraiment soutenir au mieux le secteur bio et agroécologique existant et vraiment permettre son déploiement dans les cases qu'on nous donne » (acteur 5).

Cadre néolibéral dans lequel les décideurs agissent

L'adaptation du discours des ONG environnementales vient aussi du fait qu'elles prennent en compte le cadre de pensée des décideurs qu'elles cherchent à convaincre :

« Le public qu'on essaie d'atteindre ici est des décideurs qui sont de manière générale encore forts dans une façon de penser néolibérale. On leur dit qu'il faut promouvoir le circuit court, qu'il faut rééquilibrer le pouvoir dans les chaînes de distribution, etc., mais leur dire qu'il faut complètement abolir le système, je pense qu'on va se cogner contre un mur et potentiellement perdre un peu de crédibilité ou d'option d'influencer » (acteur 8).

« Ne fusse que quand on parle, par exemple, dans le cadre de la politique du commerce international, de l'idée de réduire le commerce et d'aller vers plus d'auto-suffisance pour tous les produits agricoles qu'on peut produire nous-mêmes, ça ne passe pas. Dire qu'il faut complètement changer le modèle de distribution, quand on parle à DG Agric, pour eux, c'est du chinois si on leur dit ça. On voit qu'il y a de la résistance : « mais ils sont complètement fous de quoi ils nous parlent ? » (acteur 8).

L'acteur 8 émet l'hypothèse que c'est « aussi parce que COPA-COGECA défend des positions qui s'inscrivent mieux dans le cadre néolibéral dans lequel la plupart des décideurs agissent » qu'ils sont plus écoutés par les décideurs. A l'inverse, selon l'acteur 8, le fait qu'ECVC soit « très anti, *principled* » diminue peut-être son influence.

Enfin, au-delà des décideurs, le discours des associations environnementales ne passerait pas avec les agriculteurs auprès desquelles elles souffrent d'un manque de légitimité (acteur 1). L'acteur 4 confirme : « prôner la décroissance ne parle pas aux agriculteurs ».

Narratif dominant sur les agriculteurs

Les acteurs mentionnent également comme frein principal le narratif qu'ils qualifient de dominant selon lequel :

« Il faut défendre les agriculteurs qui sont pauvres et à qui il ne faut pas trop en demander. Ils ont besoin de soutien au revenu, de paiement direct, etc., qu'il n'y a pas qu'un budget qui réduit, donc on ne peut pas leur demander de faire plus avec moins d'argent » (acteur 8).

« Quoi que ce soit que l'on fasse, ça va à l'encontre de l'intérêt des agriculteurs. Les agriculteurs ont déjà le couteau sous la gorge. Qu'est-ce que vous voulez qu'ils fassent de plus ? Ils travaillent déjà très bien. Évidemment, ils savent qu'ils doivent travailler avec la nature. La nature est importante pour l'agriculture. Vous en demandez trop. Vous ne faites pas assez d'*impact assessment*. L'*impact assessment* de la nature, ça n'allait pas. Etc. Etc. » (acteur 4).

4.2.3 FREIN « INTÉRÊTS »

Organisations agroécologiques

Les personnes interviewées reconnaissent un manque de présence des acteurs du plaidoyer agroécologique durant la réforme. Tous ont confirmé l'impression issue de l'analyse des articles d'Euractiv : ce sont principalement les ONG environnementales qui ont fait du plaidoyer pour des réformes d'ordre agroécologique alors que les organisations fondées sur des principes agroécologiques ont été moins présentes ou moins visibles. Il existe également un manque de visibilité des agriculteurs qui pratiquent l'agroécologie (acteur 2 et 8) ainsi qu'un manque de description des pratiques agroécologiques (acteur 2).

ONG

Ressources

Les acteurs mentionnent le fait que le manque de ressources des organisations agricoles et alimentaires les a menées à, en quelque sorte, déléguer le travail technique et chronophage sur la PAC aux grandes organisations environnementales qui avaient plus de ressources ainsi que l'habitude de mener la bataille sur ce front. Par conséquent « les grosses organisations qui avaient le plus de capacités pour travailler sur la PAC, ce n'est pas forcément celles qui portaient le message de l'agroécologie » (acteur 7).

En même temps, certaines de ces organisations à la vision plus « holistique » de l'agriculture se sont tournées vers le plaidoyer sur la politique alimentaire dans le cadre de la stratégie de la ferme à la table avec notamment la création de la *Food Policy Coalition*, une alliance d'associations initiée par IPES-Food à la suite de la publication de son rapport sur une politique alimentaire commune. Cette coalition n'a commencé à travailler sur la PAC que récemment et ne l'a pas fait pendant la réforme de 2021 (acteur 7).

Des problèmes, mais peu de solutions

Enfin, certains acteurs parlent du fait que les ONG ont tendance à se cantonner à l'analyse des problèmes sans avoir les moyens d'avancer sur les solutions :

« Malheureusement, les ONG, aussi pour des questions de ressources économiques et humaines, viennent souvent avec les problèmes, mais pas tellement avec les solutions. Et elles tombent également dans le piège des généralités : “Ah bah, ça marche bien là, alors ça marchera partout” ». (acteur 4).

COPA-COGECA

Omniprésence

Les acteurs dépeignent la COPA-COGECA comme la clef de voute du système PAC actuel, un acteur omniprésent au pouvoir démesuré :

« COPA-COGECA, ils régissent tout, ils ont un pouvoir hallucinant (...) Ils sont vus, entendus, mais tout le temps, tout le temps (...) dès qu'il y a un AGRIFISH⁶, COPA-COGECA a un rendez-vous avec la présidence de l'AGRIFISH avant la tenue de l'AGRIFISH, par exemple. Ce sont des trucs hallucinants » (acteur 4).⁷

« Au final, ça reste COPA-COGECA qui sont considérés comme étant la voie des agriculteurs à Bruxelles. Et si COPA-COGECA dit non, c'est non. Et si COPA-COGECA dit non et ramène ses tracteurs, on ne va surtout pas faire autre chose que ce que veut COPA-COGECA. » (acteur 8).

Il s'agit également de l'organisation la mieux représentée parmi les groupes de dialogue civil organisés par la Commission pour avoir un dialogue régulier avec les parties prenantes de la PAC (acteur 2). Et, comme présenté dans la partie sur le conseil, les syndicats majoritaires nationaux semblent déterminer la position de leurs ministres respectifs.

⁶ AGRIFISH est l'acronyme anglais de la Formation "Agriculture et pêche" du Conseil (AGRIPECHE), où les ministres compétents de chaque État-membre se rencontrent pour discuter des projets de loi.

⁷ Les ONGs environnementales ont d'ailleurs dénoncé ce traitement de faveur à plusieurs reprises (Foote, 2021a; Fortuna, 2020a)

Exceptionnalisme de l'agriculture

L'acteur 8 décrit une sorte d'« exceptionnalisme » parce que l'agriculture est vue « séparément » tandis qu'« on va essayer d'avoir une transition dans tout le reste de l'économie, quand il s'agit de l'agriculture, c'est plus long, c'est plus difficile, et on est moins ambitieux ».

Ceci serait peut-être lié au fait que, comme l'a montrée une étude de Greenpeace, la commission AGRI au Parlement a une majorité de députés qui ont des liens étroits avec la profession agricole (Michalopoulos, 2018b). Greenpeace critique le fait que ces liens avec le monde agricole ne permettent pas une représentation équilibrée des différents objectifs de la PAC. L'acteur 4 a confirmé que ces liens avec le monde agricole peuvent également limiter le développement d'une vision européenne, certains représentants limitant leurs demandes à leur expérience : « ce qu'ils adorent chez COPA-COGECA et Christiane Lambert, la première, c'est “ah mes dans ma ferme ça ne marche pas”, ou “ah ma ferme, c'est comme si”, ”moi je sais parce que je suis agricultrice, c'est comme ça chez moi.” Ça, c'est leur grand argument : parce que ça ne marche pas chez moi, alors ça ne marchera nulle part. »

Agro-industrie

David contre Goliath

L'acteur 3 parle de lobbys industriels « bien mieux staffés, qui ont beaucoup plus de moyens, pèsent sur chaque virgule, à chaque étape (...) ce sont les plus puissants qui écrivent les règles ». Il ajoute « quand on parle de commerce international, il y a des intérêts financiers énormes, donc il y a des pressions très fortes de tout le monde financier, tous ceux qui spéculent, ils ont intérêt à ce que les prix soient volatils ».

L'acteur 6 confirme : « Vu les intérêts en jeu quand on considère les chiffres d'affaires de la vente de pesticides en Europe, on voit bien que les dés sont pipés, que c'est David contre Goliath ».

L'argument économique

Cependant, pour l'acteur 4, la raison principale du frein à l'agroécologie, au-delà des moyens de ceux qui sont contre, c'est la menace de pertes d'emplois à court terme, d'impacts négatifs sur l'économie, et de « chantage » aux prix pour les consommateurs qui fonctionne le mieux auprès des gouvernements et des députés qui souhaitent être réélus :

« C'est vraiment une question de job au bout d'un moment. « Si vous faites ça, vous perdrez tant de jobs dans votre région, si vous ne votez pas comme ci ou comme ça ». Tant au niveau

des parlementaires européens que de la Commission, que des pouvoirs locaux, ce sont les intérêts économiques qui prévalent pour l'instant. » (acteur 4).

COPA COGECA et agro-industrie

Dans leurs discours, les acteurs interviewés associent parfois COPA-COGECA et agro-industrie :

« Quand je dis agro-business, je mets à la fois les organisations du COPA et l'industrie, je mets tout le paquet. Quand je dis l'industrie, c'est aussi toute la filière, tout l'aval, qui veulent acheter les produits le plus bas possible et le plus standardisé possible. Après, ils les transforment, ils en font ce qu'ils veulent et qu'on leur donne le droit d'acheter ça où c'est le moins cher sur la planète. » (acteur 3).

« Parce que la COPA-COGECA, ce sont d'énormes industries qui sont là. Ce ne sont pas les petits. Ce ne sont pas les petits-moyens. » (acteur 4).

Augmentation de la présence de l'agro-industrie

Enfin, plusieurs acteurs ont parlé des risques de cooptation par l'agrobusiness de la promotion de l'agroécologie :

« Depuis au moins 3-4 ans, un autre facteur, ce sont les grosses sociétés agroalimentaires qui ont leurs entrées (...) et qui font la promotion de leur propre vision agricole dans laquelle certains incluent l'agriculture régénérative par exemple (...) ce n'est pas inintéressant, mais évidemment ça crée un biais, parce que ça crée une défiance chez certains » (acteur 2).

4.2.4 LE FACTEUR HUMAIN

Enfin, les acteurs mentionnent un facteur qui sort du cadre d'analyse de cette étude : le facteur humain.

Celui lié aux décideurs européens d'abord. Dans les trilogues certaines personnalités sont de meilleurs négociateurs que d'autres : « Ce sont des personnes, pas des robots, mais des personnes, qui négocient. Suivant les personnes, vous pouvez avoir des gens qui sont dans un parti conservateur et qui vont faire bouger plus facilement et qui vont bouger contre leur propre parti parce qu'ils sentent qu'il faut arriver à un accord. Ils doivent négocier en permanence avec leur propre parti. » (acteur 3).

Parfois ce sont les conseillers qui font défaut lorsque les députés sont accompagnés par « des assistants qui n'ont pas le niveau technique ou même l'intelligence stratégique. » (acteur 3).

Il s'agit aussi parfois d'une question de rythme personnel : « Si vous êtes plus du soir ou de la nuit que du matin, vous êtes favorisé » lors des négociations de trilogue qui sont connues pour être l'occasion de nuits blanches (acteur 3). Parfois ce sont les matinaux qui sont favorisés : « Ils ont réussi à avoir une majorité progressive dans la commission environnement, mais il paraît que c'était en partie parce que le vote était tôt le matin et beaucoup de membres de l'ECR n'étaient pas encore arrivés. » (acteur 8).

Ce facteur humain touche aussi les acteurs du plaidoyer. Face à la complexité de la PAC, il n'y a « humainement, pas l'espace mental pour faire plus » (acteur 4).

La psychologie a également un rôle puisque des objectifs positifs sont préférés à des objectifs négatifs, dit l'acteur 4.

4.2.5 ESPOIR D'UNE PAC AGROÉCOLOGIQUE DANS LE FUTUR ?

Lorsque je leur ai demandé s'ils imaginaient que la prochaine PAC puisse être basée sur un paradigme agroécologique, la plupart des acteurs se sont montrés pessimistes étant donné le « contexte politique actuel » et le fait que DG AGRI travaille déjà sur une « évolution plutôt qu'une révolution » (acteur 7) :

« Là, le contexte, je pense, est tellement difficile qu'honnêtement, je ne vois pas énormément d'espoir » (acteur 7).

« Le paysage est tellement polarisé, le sujet est tellement sensible politiquement que c'est dur d'imaginer un résultat un peu plus positif que ce qu'on a maintenant. D'un autre côté, il faut quand même garder espoir. » (acteur 8).

Malgré cela, certains pensent que des avancées sont possibles notamment à cause de la guerre en Ukraine et de la perspective de son adhésion à l'UE.

« Je me dis qu'avec de la volonté, tout peut être imaginable » (acteur 1).

« Je pense que ça serait possible. Mais il faut d'abord se mettre d'accord qu'est-ce qu'on veut dans l'agroécologie. » (acteur 4).

« C'est tout à fait possible et en train de changer. » (acteur 6).

Alors quels sont les leviers que ces acteurs envisagent ? `

4.2.6 LEVIER « INSTITUTIONS »

Volonté de la Commission et conscience des enjeux

Pour l'acteur 3, Il semble qu'il y ait une volonté de la Commission de faire évoluer les choses et ceci combiné avec la prise de conscience par les États membres des enjeux existentiels que sont le climat et la biodiversité, donne espoir d'une évolution :

« Il y a quand même des sensibilités à la Commission pour faire avancer les choses et répondre. La Commission a aussi envie de répondre aux manifs de l'hiver. Ils savent bien que le COPA est incapable d'y répondre (...) Il n'y a pas que la DG AGRI. Il y a la DG Environnement, Santé, et Climat. Ils sont bien conscients qu'il faut bouger. Oui, il y a le climat qui pousse derrière. Le climat et la biodiversité, tout le monde en est conscient. » (acteur 3).

Par ailleurs, le fait que la Commission ait placé l'agroécologie sur la liste indicative des pratiques des éco-régimes est une étape dans sa reconnaissance institutionnelle (acteur 2).

Certains acteurs sont aussi plus optimistes que d'autres sur la capacité de la Commission « à faire bouger les choses dans les plans stratégiques nationaux, à augmenter les ambitions environnementales » (acteur 1).

Visibilité des pratiques et développement de la recherche

Après avoir souligné le rôle des projets de recherche dans la légitimation de l'agroécologie au sein de la Commission, l'acteur 2 mentionne l'espoir donné par le lancement du partenariat pour l'agroécologie dans le cadre d'Horizon Europe. Les projets de recherche permettent de collecter des données sur lesquelles asseoir des propositions futures. Un besoin a été notamment identifié d'avoir plus d'analyses de terrain, même si pas « *peer-reviewed* » : tel le développement de « *living labs* » et de « *lighthouses* ».

L'acteur 4 mentionne également l'importance de la coopération entre agriculteurs et chercheurs à travers des « *demonstration farms* » qui puissent agir en tant que « relais locaux pour que ce qui est décidé à Bruxelles se percole, en pratique » ainsi que la promotion du transfert de connaissances entre agriculteurs, qu'ils puissent se déplacer afin d'aider à dépasser le biais du local dans leur participation au design de la PAC.

4.2.7 LEVIER « IDÉES »

Caractère fédérateur de la notion d'agroécologie

Alors que la majorité des acteurs interviewés décrivent l'agroécologie comme ce qui a permis de bâtir des ponts entre les différentes orientations des associations, l'acteur 5 parle du caractère

fédérateur de l'agroécologie et de sa capacité à être un tremplin pour les agriculteurs conventionnels vers des pratiques plus vertueuses :

« L'agroécologie, c'est quelque chose qui peut aussi faire le pont entre une transition, par exemple, un agriculteur intensif qui veut passer sur une autre agriculture peut prendre quelques points de l'agroécologie pour arriver à faire sa transition. »

Par ailleurs, selon cet acteur, l'agroécologie a un rôle à jouer dans le rapprochement entre ONG environnementales et agriculteurs, rôle qu'elle a déjà commencé à prendre pendant la réforme de 2013, mais qui était de manière encore trop « timide ».

Mettre en avant une approche plus holistique de l'agroécologie et de la PAC

Tant la stratégie de la ferme à la fourchette que la création de la Food Policy Coalition a mené les acteurs à considérer la PAC dans le contexte plus général des systèmes alimentaires. Cet « angle alimentaire (...) a fait évoluer les discussions » (acteur 7). Par conséquent, l'acteur 7 suggère une loi « cadre » sur la question alimentaire qui englobe la PAC :

« Il faut que le *Sustainable Food Systems Legislative Framework* soit une *umbrella law* ou *umbrella framework* sous lesquelles tombent toutes les différentes politiques liées à l'alimentation, à l'agriculture, dont la PAC. Et si la PAC ne rentre pas dans ce *framework*, alors c'est incohérent (...) La *Farm to Fork* ne marchera pas tant que la PAC continue à pousser dans le sens inverse. Il faut que la PAC rejoigne la *Farm to Fork* plutôt. »

D'autres acteurs vont encore plus loin dans la suggestion d'élargissement du cadre de la PAC :

« Il ne faut pas traiter isolément la question de la durabilité environnementale. Il faut la traiter de manière globale avec la question alimentaire. Il faut reconnecter agriculture et alimentation pour avoir le nexus de l'agriculture, de l'alimentation, de la santé, de la biodiversité, mais aussi de la sécurité, de la stabilité économique et financière. Ça suppose d'avoir une approche plus globale. » (acteur 6).

« On veut quand même aussi travailler sur ces aspects socio-économiques parce que là, on pourrait avoir plus de soutien dans ce contexte politique vu que parler d'environnement, c'est de plus en plus compliqué. Alors que parler de revenu décent, parler de prix correct, parler d'interdiction de vente sous les coûts de production, ça, ce sont des choses qui résonnent et qui sont complètement entendables par la gauche et la droite » (acteur 5).

« Je pense qu'il y a vraiment quelque chose à faire avec l'agroécologie et la PAC. Mais, une agroécologie où il y a un travail sur l'économique aussi. » (acteur 4).

Mesures positives

Certains acteurs suggèrent d'évoluer vers un « caractère incitatif plutôt que contraignant » (acteur 5). Ce que l'acteur 4 justifie par des raisons psychologiques en donnant l'exemple du Brésil « Là-bas, ce n'est pas la stratégie du bâton, c'est la stratégie de la carotte (...) oui, il faut des *targets* de réduction, mais il faut aussi des *targets* positifs. En fait, il y a aussi des questions psychologiques et psychosociales que les gens, ont plus de facilité à aller vers le positif, qu'à être attirés par le négatif. Et ça, moi, je pense que l'agroécologie a un énorme rôle à jouer avec l'argent de la PAC. » Allant encore plus loin dans l'approche, il cite un eurodéputé qui suggérerait : « ce n'est pas compliqué : on donne de l'argent à ceux qui font bien, on n'en donne plus à ceux qui ne font pas bien, et puis après, c'est leur problème ».

4.2.8 LEVIER « INTÉRÊTS »

Espace entre COPA et ECVC

Les acteurs relèvent des dissidences parmi les agriculteurs membres de la COPA-COGECA par rapport aux lignes défendues et à des manquements dans leur rôle de porte-parolat :

« Certaines personnes disent que "moi je suis FNSEA, agriculteur bio, mais je n'ai pas envie qu'on oppose le bio au conventionnel. Il y a aussi des conventionnels raisonnés. » (acteur 1).

« Il y a une partie des agriculteurs qui se rendent bien compte que COPA-COGECA ne les défend pas du tout sur un des grands problèmes qui est que les agriculteurs sont les premières victimes des pesticides, comme ils sont les premières victimes du changement climatique. » (acteur 4).

« Le prix de la viande bovine est en dessous du coût de production. Et donc c'est parti de chez eux, parce qu'ils en ont marre de vendre à perte. Et ça a été transformé (...) par les organisations FNSEA et COPA, qui ont eu les mêmes éléments de langage dans différents pays (...) en haro sur l'environnement, haro sur l'administration et on tire à vue sur l'environnement, sur le Green Deal, et sur la paperasse. » (acteur 3).

« Les syndicats majoritaires ne défendent pas les intérêts de la majorité des agriculteurs, beaucoup d'agriculteurs voudraient changer ou changent, mais n'ont pas le soutien dont ils auraient besoin » (acteur 8).

Pour l'acteur 2, « il faut que les syndicats changent de narratif, changent de vision. ». Pour l'acteur 4, il existe même un « manque à Bruxelles d'une force d'agriculteurs progressistes entre COPA-COGECA, qui est trop conservateur et qui sont de gros agriculteurs industriels, et de

l'autre côté, Via Campesina qui a un rôle à jouer, mais qui est parfois trop activiste et encore là aussi, il y a une grande diversité, il y a des gens plus activistes que d'autres ». Par ailleurs, l'acteur 4 place beaucoup d'espoir dans CEJA, l'association des jeunes agriculteurs pour dépasser ce clivage : « CEJA a un rôle à jouer là-dedans parce que déjà, ce sont les jeunes, c'est le futur, c'est ceux qui reprendront ou pas les fermes de leur famille. COPA-COGECA, au moins, en tout cas, certaines fois, ils s'en détachent notamment, ils se sont en effet beaucoup détachés sur la loi sur la restauration de la nature ».

Plus de visibilité pour les agriculteurs agroécologiques

Par ailleurs, les acteurs notent un manque de visibilité des agriculteurs agroécologiques, car pour l'acteur 2 leurs revendications doivent être portées par eux-mêmes de manière à éviter la cooptation par l'agro-industrie, à renforcer leur légitimité et à compléter les savoirs des institutions sur l'agroécologie :

« Ma revendication, c'est que la production primaire en tout cas, je sais bien que l'agroécologie c'est plus vaste, soit portée par des agriculteurs, c'est-à-dire des agriculteurs qui fassent valoir déjà leur expérience et leur point de vue sur le sujet. » (acteur 2).

L'acteur 8 confirme qu'il serait bénéfique d'« entendre plus les agriculteurs qui ont transitionné ».

Cette demande va avec une autre : celle que la pression pour une réforme agroécologique vienne des agriculteurs eux-mêmes (acteur 4).

Coopération entre ONG environnementales et organisations agricoles et alimentaires

Certaines ONG souhaitent également se rapprocher des agriculteurs et intégrer plus l'agroécologie à leur plaidoyer sur la PAC : « travailler plus avec les agriculteurs, on le souhaite depuis des années et essayer de montrer que les syndicats majoritaires ne défendent pas les intérêts de la majorité des agriculteurs, qu'il y a beaucoup d'agriculteurs qui sont en train de changer ou qui voudraient changer, mais n'ont pas le soutien dont ils ont besoin. » (acteur 8).

L'acteur 5 confirme que l'approche change « parce qu'il y a de plus en plus de dialogues » entre les ONG environnementales et les organisations agricoles et alimentaires. Pendant la réforme d'ailleurs, un groupe rassemblant ces acteurs aurait été créé autour de la question de « comment arriver à mieux soutenir les agriculteurs pour aller vers l'agroécologie ».

L'acteur 7 confirme que les ONG vont vraisemblablement développer leur considération de l'agroécologie dans leur approche de la PAC. Il ajoute que la Food Policy Coalition est

maintenant prête, elle aussi, à travailler sur la PAC, ce qui permet d'espérer que le groupe de travail informel sur la PAC rassemblant les plus importantes ONG environnementales qui a mené la réforme de 2021 y soit intégré.

Au-delà des environnementalistes et des agriculteurs

L'acteur 8 suggère également de travailler avec d'autres types d'acteur, tel le privé, afin de « montrer qu'il n'y a pas que les environnementalistes qui demandent du changement et que ça a du sens de manière plus large aussi. Il faut qu'il y ait d'autres acteurs économiques importants qui appellent au changement. »

4.2.9 LEVIER DE LA PRESSION EXTÉRIEURE

Crises et élargissement à l'Ukraine

Pour l'acteur 8, étant donné le contexte politique moins favorable issu des élections européennes, pour que la PAC aille vers plus d'agroécologie, il faudrait : une espèce de tremblement de terre politique, quelque chose qui secoue le statu quo (...) et montre à tout le monde que le changement est inévitable et nécessaire maintenant et pas dans 20 ans ».

Plusieurs acteurs ont mentionné les chocs exogènes, tels que la COVID-19, la guerre en Ukraine et l'augmentation des prix de l'énergie qu'elle a entraînée comme des événements qui ont montré qu'un changement radical de politique était possible :

« Je tire surtout la leçon de ce qui s'est passé en février quand ils ont détricoté certains bons côtés de l'ancienne PAC, que quand ils veulent, ils peuvent, et on l'a aussi vu avec le Covid, et aussi avec le soutien à l'Ukraine, heureusement, et donc il y a un moment, il va falloir que quand ils veulent le bon, qu'ils fassent la chose à faire. » (acteur 4).

« La PAC, comme on la connaît, n'existera plus le jour où l'Ukraine sera membre de l'Union européenne parce que si la PAC reste comme elle est maintenant, c'est l'Ukraine qui aurait tout. » (acteur 4).

« Les deux *game changers*, c'est l'inflation et la nécessité d'avoir des stocks alimentaires en période de guerre comme nous le sommes aujourd'hui. Donc voilà, ce qui va changer la PAC, ce n'est pas du côté agricole, c'est du côté économique et du côté militaire que c'est en train de se passer. » (acteur 6).

Mobilisation citoyenne / visibilité

Enfin, l'acteur 8 pense que la présence de l'agriculture dans le débat public et la mobilisation citoyenne qui ont augmenté ces dernières années seront un levier de plus pour une future PAC plus agroécologique :

« Le fait que la fois passée, les jeunes pour le climat, Fridays for Future, se sont mobilisés sur la PAC, ça a un peu cassé un mur qu'on avait jusque-là, où c'était impossible d'avoir un peu d'intérêt pour la PAC en dehors de la bulle et en dehors de ceux qui travaillaient vraiment sur le sujet. Donc ça, peut-être que ça continue à changer. L'agriculture est quand même beaucoup plus dans les médias maintenant qu'il y a dix ans. ».

5 DISCUSSION

Ma question de recherche a été : quels sont les freins et leviers à la présence de l'agroécologie dans la PAC ? Ce à quoi j'ai décidé de répondre en analysant les freins au développement de l'agroécologie dans la PAC de 2021 afin de comprendre les leviers pour la prochaine réforme.

A travers le cadre conceptuel des trois « i » pour « institutions », « idées » et « intérêts », l'enquête a identifié trois freins principaux avancés par les acteurs du plaidoyer agroécologique : (i) Le processus de réforme de la PAC adoptée en 2021 était déjà trop avancé au moment de la présentation du Pacte vert pour que les acteurs, tant institutions que parties prenantes, acceptent une réorientation drastique de la PAC. (ii) La domination du paradigme productiviste dans la PAC et parmi les décideurs, d'une part, et le caractère émergent et à géométrie variable du paradigme agroécologique, d'autre part, ont mené les acteurs du plaidoyer agroécologique à privilégier la promotion des pratiques agroécologiques dans leurs discours sans insister sur la nécessité d'une reconception significative de la PAC. (iii) Les organisations agricoles écologiques, alimentaires et paysannes ont eu des ressources trop limitées par rapport au syndicat agricole principal et aux représentants de l'agro-industrie pour faire pencher la PAC du côté de l'agroécologie. Je vais détailler à présent ces résultats principaux puis présenter les résultats sur les leviers, et enfin procéder à une évaluation critique de ce travail en dégagant des pistes de recherche à explorer à l'avenir.

5.1 FREINS

5.1.1 INSTITUTIONS

L'hypothèse 1 a été confirmée par l'enquête : la dépendance au sentier a été l'un des freins principaux à une inclusion plus ambitieuse de l'agroécologie dans la réforme de 2021. Et cette dépendance au sentier ne tient pas qu'aux institutions et aux règles de décision, elle a aussi un effet limitant sur les stratégies choisies par les acteurs.

D'abord, toute réforme de la PAC est limitée par d'autres politiques préexistantes comme le cadre budgétaire pluriannuel qui fixe le budget pour l'ensemble des activités de l'UE ainsi que les règles du commerce international, qui empêche l'UE de faire des stocks ou de garantir les prix aux agriculteurs.

Ensuite, chaque réforme s'ajoute à la précédente dans une sorte de superposition de couches qui limite fortement la capacité de la PAC à être réorientée. La Commission européenne pendant cette réforme a présenté une « évolution » de la PAC plutôt qu'une « révolution ». Pourtant, la PAC a connu des réformes drastiques dans le passé (réformes MacSharry et Fischler). La vague verte des élections européennes de 2019 et la volonté pour la nouvelle Commission de répondre aux manifestations *Fridays for Future*, qui ont mené à la publication du Pacte vert, auraient pu laisser espérer une réorientation. Mais ce sursaut écologique est arrivé trop tard dans la réforme pour que celle-ci puisse être changée fondamentalement, la Commission ayant déjà publié ses propositions législatives en 2018 et le Parlement ayant adopté sa position sur ces propositions juste avant les élections de 2019. Retirer la réforme présentée en 2018 était une possibilité pour la nouvelle Commission. Des désaccords à ce sujet sont apparus publiquement entre Ursula von der Leyen et Frans Timmermans, mais cette dernière a tranché contre un retrait des propositions de 2018. Même certaines ONG environnementales ont préféré continuer sur la base des propositions de 2018, car elles ont estimé que l'avis obtenu en commission ENVI de l'ancien Parlement était bien plus favorable que ce qui aurait pu être obtenu dans le nouveau Parlement. La date butoir initiale de 2021 pour le début de la nouvelle PAC a aussi été un frein au retrait des propositions initiales. Enfin, le mouvement populaire *Withdraw the CAP* porté par Greta Thunberg a certes influencé la Commission (Frans Timmermans, notamment), mais est arrivé trop tard pour que la « locomotive » PAC dérive du chemin dans lequel elle s'était engagée.

Enfin, les principes agroécologiques ne faisaient pas l'unanimité parmi les institutions, loin de là. Pour commencer, le Parlement et le Conseil ne peuvent que faire des propositions

d'amendements aux propositions de la Commission, et celles-ci n'incluaient qu'une seule mention de l'agroécologie dans un considérant la qualifiant de « système de production respectueux de l'environnement ». Le Conseil n'a fait aucune proposition sur l'agroécologie. Les quelques avancées dans la position du Parlement se sont donc trouvées en difficulté lors des négociations finales entre les deux colégislateurs. Enfin, les forces conservatrices prévalent tant dans la commission AGRI du Parlement qu'au Conseil, où les ministres semblent défendre l'unique ligne de leur syndicat agricole majoritaire.

Dans ce contexte, les acteurs du plaidoyer pour l'agroécologie peuvent être considérés comme des niches d'innovation au sens MLP, promouvant des propositions alternatives au régime en place, et la PAC existante et ses supporters, comme un régime qui présente un certain nombre de verrouillages, empêchant l'adoption plus importante de l'agroécologie dans la PAC.

5.1.2 IDÉES

L'hypothèse 2 a été confirmée par l'enquête : le deuxième frein principal à la transition agroécologique de la PAC de 2021 est la domination d'un paradigme productiviste dans la PAC face auquel le fait que le paradigme agroécologique ne soit pas partagé par un nombre suffisant d'acteurs pour lui faire concurrence a mené les acteurs du plaidoyer agroécologique à choisir de ne promouvoir que des mesures agroécologiques spécifiques de l'ordre des pratiques sans prôner une reconception significative de la PAC.

Cette enquête a montré des différences de conception de l'agroécologie entre ONG environnementales, d'un côté, qui l'ont promue principalement du point de vue des pratiques et de la science, et des organisations agricoles écologiques, alimentaires et paysannes, de l'autre, qui la présente dans sa définition plus holistique de mouvement politico-social et de principe de reconception des systèmes alimentaires. De plus, les principales ONG environnementales ont été plus actives sur la PAC que les organisations agricoles écologiques, alimentaires et paysannes, dont certaines ont préféré concentrer leurs maigres ressources sur la Food Policy Coalition et l'angle de la politique alimentaire. Par ailleurs, l'agroécologie est un concept qui était peu connu dans le milieu européen au début de la réforme et qui a émergé au fur et à mesure de celle-ci, trop tardivement pour avoir un impact significatif sur le contenu de la PAC.

Cependant, cette enquête a montré que l'agroécologie est le référentiel commun tant des ONG environnementales que des organisations agricoles écologiques, alimentaires et paysannes. Ceci s'est concrétisé dans l'adoption du document de positionnement « *A 10+13 agroecology*

approach to shape policies and transform EU food systems » par la Food Policy Coalition en janvier 2021 (au moment où les colégislateurs étaient déjà dans la phase des négociations finales). Si l'agroécologie est le référentiel de ces acteurs, il a existé des controverses sur la question de la place de la production animale entre les organisations basées sur l'agroécologie et les ONG environnementales, car certaines de ces dernières rencontraient des difficultés à envisager la place des animaux dans les systèmes de production agroécologiques. Par ailleurs, les ONG environnementales avaient tendance à ne concevoir l'agroécologie qu'en tant que pratique sans prendre en compte l'aspect reconception du système alimentaire qui lui est associé.

Enfin, la limite principale dans le domaine des « idées » à l'impact de l'agroécologie sur la PAC est le paradigme dominant, productiviste, partagé par une majorité des décideurs politiques. Ceci pourrait expliquer en partie le rôle privilégié de la COPA-COGECA auprès des décideurs dans la mesure où leurs revendications s'inscrivent plus aisément dans le cadre productiviste des décideurs tandis que les propositions plus radicales d'ECVC contribueraient à sa mise à l'écart. Cette constatation est liée à la notion de référentiel sectoriel de Muller (2019) selon laquelle le référentiel sectoriel de la COPA-COGECA domine, car il est plus proche du référentiel global que partagent les décideurs. Ce paradigme dominant a également mené les ONG environnementales à limiter leur plaidoyer agroécologique aux pratiques, plus facile à faire accepter qu'un changement drastique du système. Par conséquent, lors des débats ayant mené à cette réforme, n'a pas existé un programme cohérent estampillé agroécologie, porté par les parties prenantes principales, mais des propositions d'ordre agroécologique fragmentées, sans vision générale et partagée, proposant une alternative crédible au modèle de la PAC actuelle.

5.1.3 INTÉRÊTS

L'hypothèse 3 a été confirmée par l'enquête : le troisième frein principal à la présence de l'agroécologie dans la PAC de 2021 a été la domination des intérêts de l'agriculture conventionnelle et de l'industrie agroalimentaire face au manque de ressources et de consolidation des acteurs du plaidoyer agroécologique.

L'association majoritaire représentant les agriculteurs au niveau européen, la COPA-COGECA, décrite comme omniprésente et omnipotente par les acteurs du plaidoyer agroécologique, reste l'interlocutrice principale des décideurs de la PAC. Cette position centrale mène les décideurs européens à négliger la pluralité de vues des agriculteurs,

marginaliser les syndicats minoritaires, et par conséquent à limiter l'émergence de l'agroécologie dans la PAC. La COPA-COGECA est dans cette position pour des raisons historiques (rapport de co-construction de la PAC avec la Commission européenne), mais aussi parce que leur approche de l'agriculture est plus en phase avec le discours dominant. COPA-COGECA et l'agro-industrie sont associées dans le discours des personnes interviewées lorsqu'elles parlent du poids des « lobbys » et de l'injustice de ce combat perçu comme proche de celui de David contre Goliath.

Par ailleurs, ce sont principalement les ONG environnementales qui ont fait du plaidoyer pour des réformes d'ordre agroécologique alors que les organisations fondées sur des principes agroécologiques ont été moins présentes ou moins visibles. Ces dernières ont pu faire le choix de « déléguer » le plaidoyer sur la PAC aux principales ONG environnementales par manque de moyen et de technicité sur le sujet. Parallèlement, un choix stratégique a été fait par certaines de ces organisations de se concentrer sur le thème de la politique alimentaire, cette approche étant plus holistique et donc plus en phase avec l'approche agroécologique. Cependant, ce travail de plaidoyer sur la politique alimentaire les a orientées sur les dossiers législatifs de la Stratégie de la ferme à la table plutôt que sur ceux de la PAC.

5.2 LEVIERS

De l'identification des freins découle celle des leviers. L'enquête s'est concentrée sur l'identification des freins à la transition agroécologique de la PAC à travers sa réforme la plus récente, mais les entretiens ont également été l'occasion d'identifier quelques leviers pour favoriser une éventuelle transition agroécologique de la PAC dans le futur. Ceci provient à la fois par une réflexion en miroir – comprendre les freins mène souvent à une discussion sur les leviers – mais également par des questions directes en ce sens posées aux personnes interviewées, leur demandant les leçons qu'elles retiennent de cette réforme, ce qu'elles feraient différemment dans leur plaidoyer pour la prochaine réforme, et les faisant réfléchir à la possibilité d'une PAC basée sur l'agroécologie. Les résultats à ces questions ont également été organisés à travers les catégories des trois « i ».

Du point de vue des institutions, d'abord, il existe une volonté de la part de la Commission européenne de répondre à la fois au mécontentement des agriculteurs, et par ailleurs, une conscience des enjeux environnementaux et climatiques. La Commission a également listé l'agroécologie parmi les pratiques indicatives pour les éco-régimes ce qui est une avancée significative. Par ailleurs, la recherche a un rôle à jouer dans la légitimation et la reconnaissance

de l'agroécologie, notamment à travers les projets européens concernant les *living labs* et les *demonstration farms*.

Au niveau des idées, l'enquête a montré que l'agroécologie a un caractère fédérateur parmi les acteurs européens et qu'elle présente également la capacité à construire des ponts entre environnementalistes et agriculteurs. Les acteurs interviewés s'accordent sur le potentiel d'une approche plus holistique à l'avenir, incluant la politique alimentaire et les aspects socio-économiques tels que les revenus des agriculteurs, sujet qui peut également permettre de construire des ponts entre deux camps qui sont apparus comme de plus en plus opposés : les écologistes et les agriculteurs.

En ce qui concerne les intérêts, catégorie que j'ai utilisée pour analyser les dynamiques internes de chaque type de représentant d'intérêt, plusieurs leviers ont été identifiés. D'abord, il existe un espace politique entre la COPA-COGECA et ECVC. Selon certains acteurs, l'émergence d'acteurs agroécologiques au discours modéré permettrait de dépasser la polarisation et les blocages actuels. Le besoin d'une visibilité plus grande pour les agriculteurs aux pratiques agroécologiques a également été mentionné, ainsi que le développement de la coopération entre les ONG environnementales et les agriculteurs pour que ces deux mondes qui se sont opposés en apparence durant cette réforme, se comprennent mieux.

Enfin, deux autres facteurs, autant freins que leviers, qui sortent du cadre théorique des trois « i », ont émergé pendant l'enquête : le facteur humain et la pression d'événements extérieurs cruciaux. Le facteur humain a été décrit par exemple comme les qualités des négociateurs politiques favorisant la victoire de leurs positionnements, les qualités physiologiques : « être du soir » est un avantage lors des négociations de trilogue qui s'étirent régulièrement jusqu'à l'aube et au-delà, ou encore la capacité du cerveau humain à ne suivre que quelques aspects de la PAC sans être capable d'en avoir une vue d'ensemble. Ce facteur humain a été absent de ma revue de la littérature académique. Par ailleurs, la guerre en Ukraine ainsi que l'accession de ce pays à l'UE ou encore les mesures exceptionnelles prises à cause du COVID-19 montrent que des événements d'une telle ampleur poussent les décideurs à sortir de la dépendance au sentier et à mettre en œuvre ce qui jusque-là paraissait inimaginable.

5.3 LIMITES ET PERSPECTIVES

Les limites de mon travail sont liées à une volonté de garder une approche générale du sujet plutôt que de choisir un angle spécifique pour entrer dans l'enquête. Ceci rend mes résultats peu généralisables. Cependant, l'intention de mon travail était de montrer la complexité des

freins à la réforme sans chercher à identifier un facteur qui serait une valeur plus explicative qu'un autre. Une autre difficulté majeure découle de ce qui est aussi un avantage : ma connaissance du terrain. Le plaidoyer européen est ma profession depuis 20 ans. J'ai donc souvent dû procéder à rebours dans ce travail, devant justifier par la recherche scientifique mes connaissances empiriques.

En ce qui concerne les recherches futures qu'il serait intéressant de développer, l'une serait de sortir de l'entre-soi des acteurs du plaidoyer agroécologique, dont je fais aussi partie, et d'aller à la rencontre de la COPA-COGECA et des autres acteurs industriels. Il aurait également été intéressant d'analyser plus en détail les différentes propositions relevant de l'agroécologie (eg santé des sols, biodiversité) sans que le terme agroécologie soit utilisé et d'analyser leur cheminement à travers cette réforme. Par ailleurs, j'ai tenté d'objectiver le déséquilibre perçu entre les forces agroécologiques et les forces de l'agriculture conventionnelle en analysant par exemple le registre des réunions des députés clefs de la réforme, mais ces données n'ont pas été concluantes. J'ai également recherché les données financières des parties prenantes principales telles que déclarées dans le Registre de transparence, mais là aussi, les données n'étaient pas concluantes, car (1) les associations à but non lucratif et les lobbys industriels ne sont pas tenus de déclarer le même type de données financières, ce qui rend non pertinente leur comparaison (2) il aurait fallu prendre en compte les déclarations de certaines organisations ainsi que celles de leurs membres nationaux, parfois faites de manière indépendante (3) il existe une marge d'interprétation dans ce que les acteurs considèrent comme activités d'influence relevant du Registre, certaines organisations décidant de déclarer l'ensemble du budget lié au personnel travaillant sur le plaidoyer, d'autres décidant de ne pas compter le temps passer par exemple sur les aspects administratifs ou la veille législative.

5.4 APPORT

Du point de vue de la recherche, l'originalité de ce travail consiste dans le fait que j'ai analysé les facteurs déterminants de la réforme de la PAC de 2021 alors que ma revue de la littérature académique n'a pas trouvé d'analyse de la sorte. Le fait d'ancrer cette analyse dans la science politique est également moins commun que la perspective de l'économie politique. Enfin, l'utilisation d'entretiens avec les acteurs de la réforme a permis de donner du relief et de la profondeur à l'analyse de discours écrits, qui semble être une méthode plus habituelle dans le domaine des politiques européennes.

Du point de vue du contenu, les résultats de mon enquête ont souligné la complexité et la variété des freins à l'émergence de l'agroécologie dans la PAC au-delà du rôle des lobbys industriels relayé par les médias. Ce résultat est important, car il donne de l'espoir. En effet, alors qu'une bataille contre la puissance financière des lobbys industriels peut sembler perdue d'avance, mon travail montre qu'il existe d'autres leviers pour débloquent le statu quo et contribuer à l'émergence d'un nouveau paradigme pour la PAC. Les leviers que j'ai identifiés sont réalistes et réalisables. Dans le climat pessimiste actuel, empiré par les résultats des élections européennes de 2024, redonner une raison d'espérer aux acteurs du plaidoyer agroécologique, c'est déjà commencer à paver le chemin du changement.

6 CONCLUSION

Ce travail a cherché à identifier les freins et leviers à la transition agroécologique de la PAC à travers l'étude de la réforme adoptée en 2021. L'objectif de cette recherche a été d'aller au-delà de la perception la plus commune selon laquelle la place limitée de l'agroécologie dans cette réforme s'explique principalement par la puissance des lobbys industriels, afin de comprendre la variété et la complexité de ces freins. Comme point de départ à cette analyse, j'ai pris la définition de l'agroécologie en tant que pratique, science et mouvement (Wezel et al., 2009) ainsi que les 13 principes de l'agroécologie définis par le Groupe d'expert de haut niveau (HLPE) de la FAO et les 5 niveaux de transition des systèmes alimentaires de Stephen Gliessman (Agroecology Europe, s. d.).

Une revue de la littérature académique a montré qu'un défaut d'analyse existait sur les facteurs explicatifs des dynamiques de la réforme de 2021, d'une part, et que la technique des entretiens ne semblait que peu utilisée pour comprendre les dynamiques de réforme des politiques européennes. C'est pour cela que j'ai décidé de préciser ma question de recherche en m'intéressant en particulier au point de vue des acteurs de cette réforme. Après avoir analysé les apports des institutionnalismes et de l'étude du *policy change*, j'ai choisi comme cadre conceptuel pour cette étude, les trois « i » pour « institutions », « idées » et « intérêts ». Sur cette base j'ai émis trois hypothèses expliquant les freins principaux à l'agroécologie dans cette réforme par (i) la dépendance au sentier (ii) la domination du paradigme productiviste dans la PAC et (iii) le rôle central du syndicat majoritaire agricole.

D'un point de vue méthodologique j'ai opté pour mener en premier lieu une recherche dans la littérature grise. J'ai d'abord analysé les documents institutionnels produits tout au long de la

réforme pour identifier à quel moment l'agroécologie apparaissait et de quelle manière. Puis j'ai procédé à une revue du magazine européen Euractiv sur la période de la réforme, c'est-à-dire 2017-2021, explorant les articles sur le sujet de la PAC afin d'identifier les parties prenantes actives sur les sujets environnementaux et promouvant l'agroécologie. Enfin, j'ai analysé les documents de positionnement de ces associations afin de comprendre la place de l'agroécologie dans leurs discours. Dans un deuxième temps, j'ai procédé à huit entretiens semi-directifs avec des représentants des parties prenantes identifiées. J'ai analysé le contenu de ces entretiens à travers les catégories des trois « i ».

Les résultats de la première partie de mon enquête ont montré que l'agroécologie a été peu présente dans les documents officiels des institutions en lien avec la réforme. Elle est d'abord portée par le Parlement européen dans sa réponse à la communication de la Commission européenne présentant ses idées pour la réforme. Puis, elle fait une apparition timide dans les propositions législatives initiales de la Commission européenne, auxquelles le Parlement continue de proposer des amendements en faveur de l'agroécologie, mais celle-ci est absente des positions du Conseil. Cette dynamique a mené à des mentions marginales de l'agroécologie dans l'acte final sur les plans stratégiques nationaux. L'analyse d'Euractiv a mis en lumière le fait que ce sont surtout les ONG environnementales qui ont porté des mesures agroécologiques dans le débat, mais que le terme même d'agroécologie émerge assez tard durant la réforme, surtout porté par des acteurs de think tank et du gouvernement français. L'analyse des entretiens a confirmé cette impression et permis d'explorer la complexité des trois dimensions des freins à l'agroécologie dans la PAC, institutions, idées et intérêts.

Dans la dernière partie, j'ai montré comment les hypothèses énoncées avaient été confirmées dans l'enquête, élaboré sur les leviers pour changer le statu quo pour la prochaine réforme et enfin présenté les limites de ce travail, ses apports, et les possibilités pour de futures recherches.

7 BIBLIOGRAPHIE

Accord Interinstitutionnel Du 20 Mai 2021 Entre Le Parlement Européen, Le Conseil de l'Union Européenne et La Commission Européenne Sur Un Registre de Transparence Obligatoire, CONSIL, COM, EP, 207 OJ L (2021).

http://data.europa.eu/eli/agree_interinstit/2021/611/oj/eng

Agroecology Europe. (s. d.). *Les cinq niveaux de transition vers des systèmes alimentaires durables et les 13 principes de l'agroécologie* [Image]. <https://www.agroecology-europe.org/wp-content/uploads/2023/03/Poster-13-principles-of-Agroecology-French-version.pdf>

Agroecology Europe. (2020a). *Today's vote on the CAP reform in the European Parliament or "How the MEPs gave their consent to a disastrous text for the environment, climate & biodiversity and in total conflict with the objectives of the EU Green Deal"*. EURACTIV PR. <https://pr.euractiv.com/pr/today-s-vote-cap-reform-european-parliament-or-how-meps-gave-their-consent-disastrous-text-208701>

Agroecology Europe. (2020b, mars). *Réforme de la Politique Agricole Commune de l'Union européenne dans le cadre du « Green Deal ». La Position d'Agroecology Europe*. <https://www.agroecology-europe.org/wp-content/uploads/bp-attachments/10407/AEEU-Position-paper-CAP-2020-FINAL-FR.pdf>

Alons, G., & Zwaan, P. (2018). The Common Agricultural Policy. Common dynamics of policy change in an uncommon policy domain. In N. Zahariadis & L. Buonanno (Éds.), *The Routledge handbook of European public policy*. Routledge.

Amendements 1 - 349 - Projet de rapport L'avenir de l'alimentation et de l'agriculture | AGRI_AM(2018)619267 | Parlement européen. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/AGRI-AM-619267_FR.html

Amendements 350—753—Projet de rapport Avenir de l'alimentation et de l'agriculture | AGRI_AM(2018)619297 | Parlement européen. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/AGRI-AM-619297_FR.html

Amendements 754—1121—Projet de rapport L'avenir de l'alimentation et de l'agriculture | AGRI_AM(2018)619298 | Parlement européen. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/AGRI-AM-619298_FR.html

Amendements 1122 - 1334 - Projet de rapport L'avenir de l'alimentation et de l'agriculture | AGRI_AM(2018)619299 | Parlement européen.

https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/AGRI-AM-619299_FR.html

Amendements du Parlement européen, adoptés le 23 octobre 2020, à la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des règles régissant l'aide aux plans stratégiques devant être établis par les États membres dans le cadre de la politique agricole commune (les «plans stratégiques relevant de la PAC») et financés par le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) et par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader), et abrogeant le règlement (UE) n° 1305/2013 du Parlement européen et du Conseil et le règlement (UE) n° 1307/2013 du Parlement européen et du Conseil (COM(2018)0392 – C8-0248/2018 – 2018/0216(COD)), P9_TA(2020)0287 (2020).

https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0287_FR.html

Arboleas, M. S. (2024, janvier 24). *Colère agricole : Le « dialogue stratégique » de la Commission fustigé par les États membres*. www.euractiv.fr.

<https://www.euractiv.fr/section/agriculture-alimentation/news/colere-agricole-le-dialogue-strategique-de-la-commission-fustige-par-les-etats-membres/>

ARC. (2021, avril 13). *Cut The Crap, Withdraw The CAP! | Agricultural and Rural Convention*. <https://www.arc2020.eu/cut-the-crap-withdraw-the-cap/>

Avis de la commission de l'environnement, de la santé publique et de la sécurité alimentaire à l'intention de la commission de l'agriculture et du développement rural sur l'avenir de l'alimentation et de l'agriculture, 2018/2037(INI) (2018).

https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/ENVI-AD-618229_FR.html

Avis de la commission du développement à l'intention de la commission de l'agriculture et du développement rural sur l'avenir de l'alimentation et de l'agriculture, 2018/2037(INI) (2018).

https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/DEVE-AD-619225_FR.html

Barbière, C. (2018, décembre 4). *La France espère une future PAC plus verte*.

www.euractiv.fr. <https://www.euractiv.fr/section/energie-climat/news/la-france-espere-une-future-pac-plus-verte/>

Bennett, C. (2020, octobre 25). *Thousands of climate activists appeal to Brussels to withdraw farming policy*. France 24. <https://www.france24.com/en/europe/20201025-thousands-of-climate-activists-appeal-to-brussels-to-withdraw-farm-policy>

Candel, J., Lakner, S., & Pe'er, G. (2021). Europe's reformed agricultural policy disappoints. *Nature*, 595, 650. <https://doi.org/10.1038/d41586-021-02047-y>

Collantes, F. (2020). *The Political Economy of the Common Agricultural Policy : Coordinated Capitalism or Bureaucratic Monster?* Routledge.

Chancellor, C., & Savigny, G. (2019, mars 25). *Why new CAP must place small sustainable producers at the centre*. www.euractiv.com. <https://www.euractiv.com/section/agriculture-food/opinion/why-new-cap-must-place-small-sustainable-producers-at-the-centre/>

Commission européenne. (2016, octobre 25). *Programme de travail de la Commission pour 2017*. https://commission.europa.eu/publications/2017-commission-work-programme-key-documents_en

Commission européenne. (2017a). *Consultation publique «Moderniser et simplifier la politique agricole commune (PAC)». Premières conclusions*. https://agriculture.ec.europa.eu/document/download/e498a70c-4f64-4631-b4dc-9e41fdc5ee42_fr?filename=highlights-public-consul-modernising-simplifying-cap_2017_fr.pdf

Commission européenne. (2017b). *Factual summary Online public consultation on « Modernising and Simplifying the Common Agricultural Policy (CAP) »*. https://agriculture.ec.europa.eu/document/download/cf6421fa-3669-46ee-a6f2-20371c2c4b9e_en?filename=prelim-report-public-consul-modernising-simplifying-cap_2017_en.pdf&prefLang=fr

Commission européenne. (2017c). *Modernising and simplifying the Common Agricultural Policy. Consultation*. https://agriculture.ec.europa.eu/consultations-eu-initiatives-agriculture-and-rural-development/modernising-and-simplifying-common-agricultural-policy_en

Commission européenne. (2017d, février 2). *Inception Impact Assessment on the Communication on Modernising and Simplifying the Common Agricultural Policy*. https://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/docs/2017_agri_001_cap_modernisation_en.pdf

Commission européenne. (2017e, novembre 29). *L'avenir de l'alimentation et de l'agriculture—Pour une politique agricole commune flexible, juste et durable*. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_17_4841

Commission européenne. (2017, juillet 7). *La consultation publique sur la future politique*

agricole commune met en lumière les défis à relever.

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_17_1939

Commission européenne. (2018, juin). *Budget de l'UE: La PAC après 2020.*

https://commission.europa.eu/document/download/c6cf904f-d917-49f2-a488-0d3754b734ce_fr?filename=budget-may2018-modernising-cap_fr.pdf

Commission européenne. (2020a, mai). *How the future CAP will contribute to the EU Green Deal.* https://agriculture.ec.europa.eu/document/download/16925dca-08d0-4592-8c87-202d12ec8bcd_en?filename=future-cap-and-green-deal_en.pdf

Commission européenne. (2020b, mai 20). *Commission staff working document. Analysis of links between CAP REform and Green Deal.*

https://agriculture.ec.europa.eu/document/download/b9e717de-582e-4f55-9492-489f475dbacf_en?filename=analysis-of-links-between-cap-and-green-deal_en.pdf

Commission européenne. (2024, juillet 25). *Dépenses de la PAC - Commission européenne.*

https://agriculture.ec.europa.eu/data-and-analysis/financing/cap-expenditure_fr

Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions. L'avenir de l'alimentation et de l'agriculture, COM/2017/0713 final (2017). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A52017DC0713>

Communication de la Commission. Le pacte vert pour l'Europe, COM(2019) 640 final (2019). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52019DC0640>

Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions. Une stratégie « De la ferme à la table » pour un système alimentaire équitable, sain et respectueux de l'environnement. COM(2020) 381 final (2020). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0381>

Conseil de l'UE. (2018, mars 19). *Résultats de la session du Conseil. 3607e session du Conseil. Agriculture et pêche. Version provisoire.*

<https://www.consilium.europa.eu/media/33350/st07272-fr18.pdf>

Conseil de l'UE. (2020, octobre 21). *Council agrees its position on the next EU common agricultural policy.* Consilium. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/10/21/council-agrees-its-position-on-the-next-eu-common-agricultural-policy/>

Darvas, Z., & Moës, N. (2024, juin 20). *How large is the proposed decline in EU agricultural and cohesion spending?* Bruegel. <https://www.bruegel.org/blog-post/how-large-proposed-decline-eu-agricultural-and-cohesion-spending>

De Schutter, O. (2014). *Rapport final : Le droit à l'alimentation, facteur de changement*. FAO. http://www.srfood.org/images/stories/pdf/officialreports/20140310_finalreport_fr.pdf

Delori, M. (2019). Néo-institutionnalisme du choix rationnel. In L. Boussaguet, S. Jacquot, & P. Ravinet (Éds.), *Dictionnaire des politiques publiques* (Les Presses de SciencesPo, p. 375-382).

De Molina Navarro, M. G. (2015). Agroecology and Politics : On the Importance of Public Policies in Europe. In M. Monteduro, P. Buongiorno, S. Di Benedetto, & A. Isoni (Éds.), *Law and Agroecology* (p. 395-410). Springer Berlin Heidelberg. https://doi.org/10.1007/978-3-662-46617-9_20

Duboua-Lorsch, L. (2020, août 28). *Agroécologie, la clé vers une agriculture plus verte ?* www.euractiv.fr. <https://www.euractiv.fr/section/energie-climat/news/agroecologie-la-cle-vers-une-agriculture-plus-verte%e2%80%89/>

ECORYS. (2017). *Modernising & simplifying the common agricultural policy*. https://agriculture.ec.europa.eu/document/download/2bc7278f-1307-40b2-96c2-278c455134df_en?filename=summary-public-consul-modernising-simplifying-cap_2017_en.pdf&prefLang=fr

EEB, BirdLife, & Greenpeace. (2021). *Does the new CAP measure up? - NGOs assessment against 10 tests for a Green Deal-compatible EU Farming Policy*. <https://eeb.org/library/does-the-new-cap-measure-up-ngos-assessment-against-10-tests-for-a-green-deal-compatible-eu-farming-policy/>

EEB, BirdLife, Greenpeace, & WWF. (s. d.). *Last chance CAP*. Consulté 11 août 2024, à l'adresse https://wwfeu.awsassets.panda.org/downloads/report_on_last_chance_cap.pdf

ELO, & WWF. (2018, mars). *ELO & WWF joint statement "A modern Common Agricultural Policy that delivers for society"*. https://wwfeu.awsassets.panda.org/downloads/180320___elo_wwf_joint_statement_on_futur_e_cap___final_v2.pdf

Euronews. (2021, novembre 24). *EU wouldn't have climate neutral plan without Greta, says Timmermans*. Euronews. <https://www.euronews.com/my-europe/2021/11/24/eu-wouldn-t->

have-plan-to-be-climate-neutral-without-greta-thunberg-says-frans-timmermans

European Coordination Via Campesina. (s. d.). *CAP – the Common Agricultural Policy*.

Consulté 4 août 2024, à l'adresse <https://www.eurovia.org/our-policy-positions/pos-3/>

European Coordination Via Campesina. (2021). CAP fails small farmers and the environment yet again. *Friends of the Earth Europe*. <https://friendsoftheearth.eu/press-release/cap-fails-small-farmers-and-the-environment-yet-again/>

European Environmental Bureau. (s. d.). *Agriculture*. EEB - The European Environmental Bureau. Consulté 11 août 2024, à l'adresse <https://eeb.org/work-areas/agriculture/>

European Environmental Bureau. (2020, octobre 1). Call for full alignment of the reformed Common Agricultural Policy with the European Green Deal – NGO letter. *EEB - The European Environmental Bureau*. <https://eeb.org/library/call-for-full-alignment-of-the-reformed-common-agricultural-policy-with-the-european-green-deal-ngo-letter/>

European Environmental Bureau. (2021, janvier). *A 10+13 agroecology approach to shape policies and transform EU food systems*. https://eeb.org/wp-content/uploads/2021/01/Policy-paper_mainstreaming-agroecology-in-EU-policies.pdf

Eurostat. (2022). *Agriculture, forestry and fishery statistics*.

https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Agriculture,_forestry_and_fishery_statistics

Commission européenne. (s. d.). Dépenses de la PAC - Commission européenne. Consulté 9 août 2024, à l'adresse https://agriculture.ec.europa.eu/data-and-analysis/financing/cap-expenditure_fr

Foote, N. (2019, novembre 5). *2,500 scientists urge EU to reform environmentally « damaging » CAP*. *Www.Euractiv.Com*. <https://www.euractiv.com/section/agriculture-food/news/2500-scientists-urge-eu-to-reform-environmentally-damaging-cap/>

Foote, N. (2021a, juin 16). *Decision to invite EU farmers association to informal CAP talks divides opinion*. *Www.Euractiv.Com*. <https://www.euractiv.com/section/agriculture-food/news/decision-to-invite-eu-farmers-association-to-informal-cap-talks-divides-opinion/>

Foote, N. (2021b, novembre 24). *Onwards, but is it upwards? Verdict is out over contentious CAP reform vote*. *www.euractiv.com*. <https://www.euractiv.com/section/agriculture-food/news/onwards-but-is-it-upwards-verdict-is-out-over-contentious-cap-reform-vote/>

Fortuna, G. (2019, juillet 22). *L'agriculture, grande absente du premier discours d'Ursula von der Leyen*. www.euractiv.fr. <https://www.euractiv.fr/section/energie-climat/news/environmentalist-von-der-leyen-forgot-farming-in-her-speech-meps-say/>

Fortuna, G. (2020a, juin 9). *Environmental NGOs irked by EU Agriculture Council snub*. www.euractiv.com. <https://www.euractiv.com/section/agriculture-food/news/environmental-ngos-irked-by-eu-agriculture-council-snub/>

Fortuna, G. (2020b, novembre 9). *Final CAP deal can still be fit for purpose, von der Leyen replies to Greens*. www.euractiv.com. <https://www.euractiv.com/section/agriculture-food/news/final-cap-deal-can-still-be-fit-for-purpose-von-der-leyen-replies-to-greens/>

Fortuna, G. (2020c, novembre 13). *Commission does not rule out CAP withdrawal at a later stage*. www.euractiv.com. <https://www.euractiv.com/section/agriculture-food/news/commission-does-not-rule-out-cap-withdrawal-at-a-later-stage/>

Fortuna, G. (2020d, novembre 19). *Can the EU Commission scrap its CAP plan?* www.euractiv.com. <https://www.euractiv.com/section/agriculture-food/news/can-the-eu-commission-scrap-its-cap-plan/>

Fortuna, G. (2020e, novembre 26). *Time for small amendments to CAP is over, Greta tells the EU*. www.euractiv.com. <https://www.euractiv.com/section/agriculture-food/news/time-for-small-amendments-to-cap-is-over-greta-tells-the-eu/>

Fortuna, G. (2020f, décembre 3). *Commission and MEPs look for a fresh start after CAP tension*. www.euractiv.com. <https://www.euractiv.com/section/agriculture-food/news/commission-and-meps-look-for-a-fresh-start-after-cap-tension/>

Fortuna, G. (2021a, janvier 15). *Commission lists agroecology, animal welfare as core environmental practices*. www.euractiv.com. <https://www.euractiv.com/section/agriculture-food/news/commission-lists-agroecology-animal-welfare-as-core-environmental-practices/>

Fortuna, G. (2021b, mai 18). *Greta's army turns again to EU Parliament to scrap the CAP*. www.euractiv.com. <https://www.euractiv.com/section/agriculture-food/news/gretas-army-turns-again-to-eu-parliament-to-scrap-the-cap/>

Fortuna, G., & Foote, N. (2020, novembre 17). *Commission back-pedals on CAP withdrawal after rattling farm ministers*. www.euractiv.com. <https://www.euractiv.com/section/agriculture-food/news/commission-back-pedals-on-cap-withdrawal-after-rattling-farm-ministers/>

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*, 96, 101871.

<https://doi.org/10.1016/j.foodpol.2020.101871>

Gamberini, G. (2018, décembre 20). «L'UE doit faire de l'alimentation un sujet politique». www.euractiv.fr. <https://www.euractiv.fr/section/energie-climat/interview/lue-doit-faire-de-lalimentation-un-sujet-politique/>

Geels, F. W., & Kemp, R. (2012). The multi-level perspective as a new perspective for studying socio-technical transitions. In F. W. Geels, R. Kemp, & G. Lyons (Éds.), *Automobility in Transition ? A Socio-Technical Analysis of Sustainable Transport* (p. 49-67). Routledge.

Greenpeace. (2020, septembre). *For a local and ecological agriculture : Time to make way for protein self-sufficiency*. <https://royalsocietypublishing.org/doi/10.1098/rstb.2012.0378>

Greenpeace European Unit. (2017, mars 6). Over 150 civil society groups call for reform of European agricultural policies. *Greenpeace European Unit*. <https://www.greenpeace.org/eu-unit/issues/nature-food/983/over-150-civil-society-groups-call-for-reform-of-european-agricultural-policies/>

Hoeffler, C., Ledoux, C., & Prat, P. (2019). Changement. In L. Boussaguet, S. Jacquot, & P. Ravinet (Éds.), *Dictionnaire des politiques publiques* (Les Presses de SciencesPo, p. 132-140).

Howlett, M., & Ramesh, M. (2003). *Studying public policy : Policy cycles and policy subsystems* (second edition). Oxford University Press Canada.

IDDRI. (s. d.). *EU Food & Farming Forum*. IDDRI. Consulté 3 août 2024, à l'adresse <https://www.iddri.org/en/publications-and-events/presentation/eu-food-farming-forum>

IFOAM EU Group. (2017, janvier). *A CAP for healthy farms, healthy people, healthy planet. Public money must deliver public goods*.

https://organicseurope.bio/content/uploads/2020/06/ifoameu_policy_cap_post_2020_vision_paper_final_201701.pdf?dd

IFOAM EU Group. (2018, octobre 9). *Towards a post-2020 CAP that supports farmers and delivers public goods to Europeans Avoiding a race to the bottom—An ambitious and better targeted CAP*.

https://www.organicseurope.bio/content/uploads/2020/06/ifoameu_policy_cap_position_2018_1009_2.pdf?dd

IFOAM Organics Europe. (2020, juillet). *CAP post 2020 : Policy recommendations. How the CAP should contribute to Farm to Fork and Biodiversity strategies—And the 25% organic land target by 2030*. <https://www.organicseurope.bio/content/uploads/2021/02/IFOAM-CAP-RECOMMENDATIONS-2020-1.pdf?dd>

Le Mouël, C., de Lattre-Gasquet, M., & Mora, O. (Éds.). (2018). *Land Use and Food Security in 2050 : A Narrow Road. Agrimonde-Terra* (Quae).

<https://www.quae.com/produit/1521/9782759228805/land-use-and-food-security-in-2050-a-narrow-road>

Lee, A., & Fortuna, G. (2019, février 14). *EU Commission, farmers fume at Greenpeace on animal farming report*. www.euractiv.com. <https://www.euractiv.com/section/agriculture-food/news/eu-commission-farmers-fume-at-greenpeace-on-animal-farming-report/>

Maréchal, K., & Aubret-Joachain, H. (2013). The sustainability of EU agricultural systems : Insight from evolutionary economics. In K. Maréchal (Éd.), *The Economics of Climate Change and the Change of Climate in Economics*. Routledge.
<https://doi.org/10.4324/9780203117668>

Michalopoulos, S. (2017a, janvier 23). Les agriculteurs bio plaident pour une PAC plus durable. www.euractiv.fr. <https://www.euractiv.fr/section/agriculture-alimentation/news/organic-farmers-call-for-sustainability-driven-cap-payments/>

Michalopoulos, S. (2017b, septembre 19). *Greenpeace : La PAC doit s'interroger sur la production et la consommation d'animaux*. www.euractiv.fr.
<https://www.euractiv.fr/section/energie-climat/interview/greenpeace-director-caps-two-pillar-structure-has-failed-we-need-a-new-contract/>

Michalopoulos, S. (2018a, mars 6). *Greenpeace veut diviser la consommation de viande par deux*. www.euractiv.fr. <https://www.euractiv.fr/section/energie-climat/news/greenpeace-cut-out-meat-to-meet-paris-agreement-goals/>

Michalopoulos, S. (2018b, mai 25). *Greenpeace s'inquiète des liens entre eurodéputés et agriculteurs*. www.euractiv.fr. <https://www.euractiv.fr/section/energie-climat/news/greenpeace-industry-linked-meps-in-the-agri-committee-have-a-safe-majority/>

Michalopoulos, S. (2018c, juin 2). *La refonte de la PAC sous le feu des critiques*.

www.euractiv.fr. <https://www.euractiv.fr/section/energie-climat/news/european-commission-under-fire-after-new-cap-proposals-release/>

Minotti, B., & Zagata, L. (2020). Towards Food Policy for Europe : A Comparison of the Post-2020 Common Agricultural Policy Discourses. *European Countryside*, 12(1), 53-66. <https://doi.org/10.2478/euco-2020-0003>

Muller, P. (2019). Référentiel. In L. Boussagnet, S. Jacquot, & P. Ravinet (Éds.), *Dictionnaire des politiques publiques* (Les Presses de SciencesPo, p. 533-540).

Nansen, K., Schutter, O. D., & Rivas, O. (2017, juillet 11). *CAP reform : From sustainable feed to sustainable food*. www.euractiv.com. <https://www.euractiv.com/section/agriculture-food/opinion/cap-reform-from-sustainable-feed-to-sustainable-food/>

Nissinen, J. (2019, novembre 5). *The Council's negotiations on the conditionality rules in the Common Agricultural Policy (CAP) reform*. https://wwfeu.awsassets.panda.org/downloads/ngo_letter_to_finnish_presidency_on_conditionality_nov_2019_final.pdf

Parlement européen. (s. d.). *Fiche de procédure : 2018/2037(INI) | Observatoire législatif | Parlement européen*. Consulté 13 août 2024, à l'adresse [https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=fr&reference=2018/2037\(INI\)](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=fr&reference=2018/2037(INI))

Parlez-vous durable ? (2020, septembre 24). www.euractiv.fr. https://www.euractiv.fr/section/energie-climat/special_report/new-terminologies-in-sustainable-food-systems/

Pe'er, G., Bonn, A., Bruelheide, H., Dieker, P., Eisenhauer, N., Feindt, P. H., Hagedorn, G., Hansjürgens, B., Herzon, I., Lomba, Â., Marquard, E., Moreira, F., Nitsch, H., Oppermann, R., Perino, A., Röder, N., Schleyer, C., Schindler, S., Wolf, C., ... Lakner, S. (2020). Action needed for the EU Common Agricultural Policy to address sustainability challenges. *People and Nature*, 2(2), 305-316. <https://doi.org/10.1002/pan3.10080>

Pirard, N., & Schruijer, F. (Réalisateur). (2022). *Tu nourriras le monde* [Documentaire].

Pistorius, M. (2021, mars 25). *Comment réussir la transition agroécologique ?* www.euractiv.fr. <https://www.euractiv.fr/section/energie-climat/news/comment-reussir-la-transition-agroecologique/>

Présidence du Conseil de l'Union européenne. (2018, janvier 17). *Note. Débat sur la PAC après 2020 sur la base de la communication de la Commission intitulée « L'avenir de l'alimentation et de l'agriculture »*. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5241-2018-INIT/fr/pdf>

Projet de rapport sur l'avenir de l'alimentation et de l'agriculture, 2018/0000(INI) (2018). https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/AGRI-PR-618154_FR.html

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant les règlements (UE) n° 1308/2013 portant organisation commune des marchés dans le secteur des produits agricoles, (UE) n° 1151/2012 relatif aux systèmes de qualité applicables aux produits agricoles et aux denrées alimentaires, (UE) n° 251/2014 concernant la définition, la description, la présentation, l'étiquetage et la protection des indications géographiques des produits vinicoles aromatisés, (UE) n° 228/2013 portant mesures spécifiques dans le domaine de l'agriculture en faveur des régions ultrapériphériques de l'Union et (UE) n° 229/2013 portant mesures spécifiques dans le domaine de l'agriculture en faveur des îles mineures de la mer Égée, COM/2018/394 final/2 (2018). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?qid=1530715098374&uri=CELEX%3A52018PC0394R%2801%29>

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des règles régissant l'aide aux plans stratégiques devant être établis par les États membres dans le cadre de la politique agricole commune (les «plans stratégiques relevant de la PAC») et financés par le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) et par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader), et abrogeant le règlement (UE) n° 1305/2013 du Parlement européen et du Conseil et le règlement (UE) n° 1307/2013 du Parlement européen et du Conseil, COM/2018/392 final (2018). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:52018PC0392>

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au financement, à la gestion et au suivi de la politique agricole commune et abrogeant le règlement (UE) n° 1306/2013, COM/2018/393 final (2018). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=COM%3A2018%3A393%3AFIN>

Rapport sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des règles régissant l'aide aux plans stratégiques devant être établis par les États membres dans le cadre de la politique agricole commune (les «plans stratégiques relevant de la PAC») et financés par le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) et par le Fonds européen

agricole pour le développement rural (Feader), et abrogeant le règlement (UE) n° 1305/2013 du Parlement européen et du Conseil et le règlement (UE) n° 1307/2013 du Parlement européen et du Conseil, A8-0200/2019 (2019).

https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2019-0200_FR.html

Registre de transparence. (s. d.). *Page d'Agroecology Europe dans le registre de transparence*. Consulté 10 août 2024, à l'adresse https://transparency-register.europa.eu/searchregister-or-update/organisation-detail_en

Règlement (UE) 2021/2115 du Parlement européen et du Conseil du 2 décembre 2021 établissant des règles régissant l'aide aux plans stratégiques devant être établis par les États membres dans le cadre de la politique agricole commune (plans stratégiques relevant de la PAC) et financés par le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) et par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader), et abrogeant les règlements (UE) no 1305/2013 et (UE) no 1307/2013, 435 OJ L (2021).

<http://data.europa.eu/eli/reg/2021/2115/oj/fra>

Règlement (UE) 2021/2116 du Parlement européen et du Conseil du 2 décembre 2021 relatif au financement, à la gestion et au suivi de la politique agricole commune et abrogeant le règlement (UE) no 1306/2013, 435 OJ L (2021). <http://data.europa.eu/eli/reg/2021/2116/oj/fra>

Règlement (UE) 2021/2117 du Parlement européen et du Conseil du 2 décembre 2021 modifiant les règlements (UE) no 1308/2013 portant organisation commune des marchés dans le secteur des produits agricoles, (UE) no 1151/2012 relatif aux systèmes de qualité applicables aux produits agricoles et aux denrées alimentaires, (UE) no 251/2014 concernant la définition, la description, la présentation, l'étiquetage et la protection des indications géographiques des produits vinicoles aromatisés et (UE) no 228/2013 portant mesures spécifiques dans le domaine de l'agriculture en faveur des régions ultrapériphériques de l'Union, 435 OJ L (2021). <http://data.europa.eu/eli/reg/2021/2117/oj/fra>

Robert, A. (2020, mars 12). *Greenpeace propose de réduire la consommation de viande de 70 % d'ici 2030*. www.euractiv.fr. <https://www.euractiv.fr/section/politique/news/greenpeace-propose-de-reduire-la-consommation-de-viande-de-70-dici-2030/>

Résolution du Parlement européen du 30 mai 2018 sur l'avenir de l'alimentation et de l'agriculture (2018/2037(INI)), P8_TA(2018)0224.

https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0224_FR.html

- Ruiz, J. (2017, avril 28). *A new EU agricultural policy for people and nature*. [www.euractiv.com. https://www.euractiv.com/section/agriculture-food/opinion/a-new-eu-agricultural-policy-for-people-and-nature/](https://www.euractiv.com/section/agriculture-food/opinion/a-new-eu-agricultural-policy-for-people-and-nature/)
- Saurugger, S. (2020). Chapitre 5. Institutionnalismes. In *Théories et concepts de l'intégration européenne: Vol. 2e éd.* (p. 127-154). Presses de Sciences Po. <https://www.cairn.info/theories-et-concepts-de-l-integration-europeenne--9782724626353-p-127.htm>
- Simon, F. (2021, mars 31). *Greener farm reform « still possible », EU's Timmermans says after meeting climate activists*. [www.euractiv.com. https://www.euractiv.com/section/climate-environment/news/greener-farm-reform-still-possible-eus-timmermans-says-after-meeting-climate-activists/](https://www.euractiv.com/section/climate-environment/news/greener-farm-reform-still-possible-eus-timmermans-says-after-meeting-climate-activists/)
- Slow Food. (2015, décembre). *Position Paper On Agroecology*.
- Slow Food. (2017). *Slow Food on the Common Agricultural Policy post 2020*. <https://www.slowfood.com/wp-content/uploads/2023/12/SlowFoodontheCAPpost2020.pdf>
- Stam, C. (2018a, mai 30). *La question de l'alimentation peu présente dans la PAC*. [www.euractiv.fr. https://www.euractiv.fr/section/energie-climat/news/la-question-de-l-alimentation-peut-presente-dans-la-pac/](https://www.euractiv.fr/section/energie-climat/news/la-question-de-l-alimentation-peut-presente-dans-la-pac/)
- Stam, C. (2018b, septembre 18). *L'agroécologie pourrait nourrir l'Europe sans pesticide en 2050*. [www.euractiv.fr. https://www.euractiv.fr/section/energie-climat/news/agroecology-can-feed-europe-pesticide-free-in-2050-new-study-finds/](https://www.euractiv.fr/section/energie-climat/news/agroecology-can-feed-europe-pesticide-free-in-2050-new-study-finds/)
- Stam, C. (2019, février 8). *Vers une politique alimentaire commune ?* [www.euractiv.fr. https://www.euractiv.fr/section/energie-climat/news/collective-of-400-eu-stakeholders-call-for-a-common-food-policy/](https://www.euractiv.fr/section/energie-climat/news/collective-of-400-eu-stakeholders-call-for-a-common-food-policy/)
- Steinmo, S. (2019). Néo-institutionnalisme historique. In L. Boussaguet, S. Jacquot, & P. Ravinet (Éds.), *Dictionnaire des politiques publiques* (Les Presses de SciencesPo, p. 382-389).
- Swinnen, J. F. M. (Éd.). (2008). *The perfect storm : The political economy of the Fischler reforms of the Common Agricultural Policy*. Centre for European Policy Studies.
- Swinnen, J. F. M. (Éd.). (2015). *The political economy of the 2014-2020 Common Agricultural Policy : An imperfect storm*. Centre for European policy studies.

Taylor, K. (2020, octobre 23). *Greta Thunberg urges MEPs to veto EU farm subsidy bill*. [www.euractiv.com](https://www.euractiv.com/section/energy-environment/news/greta-thunberg-urges-meps-to-veto-farm-subsidies/). <https://www.euractiv.com/section/energy-environment/news/greta-thunberg-urges-meps-to-veto-farm-subsidies/>

von der Leyen, U. (2024, juillet 18). *Europe's Choice. Political guidelines for the next European Commission. 2024-2029*.

https://commission.europa.eu/document/download/e6cd4328-673c-4e7a-8683-f63ffb2cf648_en?filename=Political%20Guidelines%202024-2029_EN.pdf

Wezel, A., Bellon, S., Doré, T., Francis, C., Vallod, D., & David, C. (2009). *Agroecology as a Science, a Movement and a Practice*. <http://dx.doi.org/10.1051/agro/2009004>, 29, 503-515. https://doi.org/10.1007/978-94-007-0394-0_3

White, S. (2017, septembre 11). *Les défenseurs de l'environnement réclament une nouvelle PAC*. www.euractiv.fr. <https://www.euractiv.fr/section/energie-climat/news/environmentalists-push-for-fitness-check-and-clear-goals-in-the-next-cap/>

WWF. (2017, avril). *Time is ripe for change. Towards a common agricultural policy that works for people and nature*.

https://wwfeu.awsassets.panda.org/downloads/wwf_position_paper_on_cap_post_2020___final.pdf

ANNEXES

ANNEXE 1 : GRILLE D'ENTRETIEN

Questions sur la personne interviewée

- Rôle pendant la réforme
- A quelles étapes avez-vous pris part ?
- Position de votre organisation sur l'agroécologie et/ou la vôtre

Définition de l'agroécologie

- Pour vous, c'est quoi l'agroécologie ?

Étapes de la réforme

- Quelles ont été les étapes clefs de la réforme ?
- Moments marquants pour vous ?
- Tensions principales
- Quel impact a eu le Pacte vert ?

Entrée de l'agroécologie dans le débat

- Comment l'agroécologie rentre-t-elle dans le débat de la réforme ?
- Qui l'a représentée / portée ?
 - Quelles organisations ?
 - Et à la Commission, au Conseil, au Parlement, a-t-elle été promue/soutenue ?
- Quelle forme prend l'agroécologie dans ces débats ?
 - Existe-t-il une vision cohérente se revendiquant de l'agroécologie ?

- Ou y a-t-il plutôt eu des propositions de réformes d'ordre agroécologique (eg promouvoir la santé du sol, réduire les pesticides chimiques, etc) ?
- A quel moment en avez-vous entendu parler de l'agroécologie pendant la réforme ?

Opinion sur le manque d'ambition agroécologique de cette PAC

- Y a-t-il un manque d'ambition agroécologique dans la PAC 21 ?
 - Comment l'expliquez-vous ?
 - Qu'est-ce qui a empêché plus d'ambition agroécologique ?
- Selon vous, quels ont été les freins au développement de l'agroécologie dans cette réforme ?
- Pourquoi la dernière PAC a-t-elle semblé résister à la transition agroécologique ?
- Quels sont les mécanismes qui ont abouti à cette réforme décevante pour les promoteurs de l'agroécologie ?
- Comment analysez-vous, a posteriori, les raisons de la place limitée de l'agroécologie dans la nouvelle PAC ?

Leçons pour la prochaine PAC

- Pensez-vous qu'une PAC basée sur l'agroécologie soit possible à l'avenir / imaginable ?
- Alors que le débat sur la prochaine PAC commence, quelles sont les leçons que vous tirez de la manière dont s'est passée la dernière réforme ?
 - Que feriez-vous différemment ?

ANNEXE 2 : POSTER D'AGROECOLOGY EUROPE - LES CINQ NIVEAUX DE TRANSITION VERS DES SYSTÈMES ALIMENTAIRES DURABLES ET LES 13 PRINCIPES DE L'AGROÉCOLOGIE

TRANSFORMATIF

SYSTÈME ALIMENTAIRE

NIVEAU 5

Construire un nouveau système alimentaire mondial fondé sur la participation, le caractère local, l'équité et la justice.

NIVEAU 4

Reconnecter les consommateurs et les producteurs par le développement de réseaux alimentaires alternatifs.

NIVEAU 3

Redéfinir les agroécosystèmes.

NIVEAU 2

Remplacer les intrants et les pratiques conventionnels par des alternatives agroécologiques.

NIVEAU 1

Augmenter l'efficacité de l'utilisation des intrants et réduire l'utilisation d'intrants coûteux, rares ou nuisibles à l'environnement.

GRADUEL

AGROÉCOSYSTÈME

9

LES VALEURS SOCIALES ET LES TYPES D'ALIMENTATION

Construire des systèmes alimentaires fondés sur la culture, l'identité, la tradition, l'équité sociale et de genre. Favoriser des pratiques agricoles saines, diversifiées, saisonnières et culturellement appropriées.

7

LA DIVERSIFICATION ÉCONOMIQUE

Diversifier les revenus des exploitations en garantissant aux petits agriculteurs une plus grande indépendance financière et des opportunités de revenus complémentaires, tout en leur permettant de répondre à la demande des consommateurs.

LA PARTICIPATION

Encourager l'organisation sociale et une plus grande participation des producteurs et des consommateurs de chaînes alimentaires à la prise de décision, à la planification, à la mise en œuvre, à la surveillance et à la gestion adaptative locale des systèmes agricoles et alimentaires.

13



10

L'ÉQUITÉ

Soutenir des moyens de subsistance dignes et robustes pour tous les acteurs engagés dans les systèmes alimentaires, en particulier les petits producteurs alimentaires, sur la base du commerce équitable, de la transparence et du traitement équitable des droits de propriété intellectuelle.

8

LA CO-CRÉATION DES CONNAISSANCES

Renforcer la co-création et le partage horizontal des connaissances, y compris l'innovation locale et scientifique, notamment par des échanges entre agriculteurs.

11

LA CONNECTIVITÉ

Assurer la proximité et la confiance entre producteurs et consommateurs par la promotion de réseaux de distribution équitables et courts et par la réinjection des systèmes alimentaires dans les économies locales.

12

LA GOUVERNANCE DES TERRITOIRES ET DES RESSOURCES NATURELLES

Reconnaître et soutenir les besoins et les intérêts des agriculteurs familiaux, des petits exploitants et des producteurs alimentaires paysans en tant que pilotes de durables, gardiens des ressources naturelles et génétiques.

1

LE RECYCLAGE

Utiliser de préférence les ressources renouvelables locales et clore au maximum possible les cycles de nutriments et en biomasse.

2

LA RÉDUCTION DES INTRANTS

Réduire ou éliminer la dépendance à l'égard des intrants achetés.

3

LA SANTÉ DU SOL

Garantir et améliorer la santé et le fonctionnement du sol pour une meilleure croissance des plantes, améliorer la santé des sols et des organismes et en renforçant l'activité biologique du sol.

4

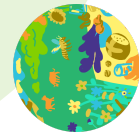
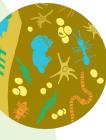
LE BIEN-ÊTRE ANIMAL

Assurer la santé et le bien-être des animaux.

6

LES SYNERGIES

Renforcer l'interaction écologique positive, la synergie, l'intégration et la complémentarité entre les éléments des agroécosystèmes (plantes, animaux, arbres, sol, eau).



ILLUSTRATIONS: DOROTYA POŔ

LES CINQ NIVEAUX DE TRANSITION VERS DES SYSTÈMES ALIMENTAIRES DURABLES ET LES 13 PRINCIPES DE L'AGROÉCOLOGIE

SOURCES: GLIESSMAN (2007) ET HILPE (2019)



ANNEXE 3 : DÉCLARATION DE NON-PLAGIAT

Laurence Modrego

Rue Jean Paquot 42

1050 Ixelles

Titre du TFE : Freins et levier à la transition agroécologique de la Politique agricole commune : enquête auprès des acteurs du plaidoyer agroécologique de la réforme de 2021

Co-promoteurs : Kevin Maréchal et Giulia Sandri

Je certifie qu'il s'agit d'un travail original et que toutes les sources utilisées ont été indiquées dans leur totalité. Je certifie, de surcroît, que je n'ai ni recopié ni utilisé des idées ou des formulations tirées d'un ouvrage, article ou mémoire, en version imprimée ou électronique, sans mentionner précisément leur origine et que les citations intégrales sont signalées entre guillemets. Le non-respect de ces dispositions est passible de constituer un obstacle rédhibitoire à la validation de mon TFE et donc à l'obtention du diplôme convoité.

Le 12 août 2024,

