

PAC et innovation: quels effets sur les systèmes nationaux de conseil agricole ?

Pierre Labarthe¹

¹INRA UMR AGIR

BP 52627, 31326 Castanet-Tolosan Cedex France

pierre.labarthe@inra.fr

Note : Cet article s'inscrit dans la rubrique « Faits et Chiffres » du colloque.

L'objectif de cet article est de discuter des conséquences des évolutions récentes des politiques européennes en matière de soutien à l'innovation. Cet article s'appuie sur une analyse des réglementations, mais aussi de la littérature académique et de la littérature grise. Il intègre aussi les documents que j'ai recueillis grâce à ma participation à des groupes de travail concernant la mise en œuvre de ces politiques, et notamment le Groupe de travail du *Standing Committee of Agricultural Research sur les systèmes d'innovation et de connaissances agricoles* (SCAR-AKIS-WG). Ce groupe de travail a été créé au début des années 2010, afin d'amorcer une réflexion sur la conception, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques agricoles européennes en lien avec l'innovation. Ce groupe de travail a notamment joué un rôle déterminant vis-à-vis de deux politiques européennes : le « Système de conseil Agricole » (SCA, mis en œuvre à partir de 2008), et le Partenariat Européen d'Innovation (PEI, mis en œuvre à partir de 2014).

L'article sera organisé en trois parties. Dans une première partie, je décris brièvement ces deux instruments de politique agricole. Dans une seconde partie, je montre qu'ils s'inscrivent dans un changement de perspective sur le rôle des acteurs publics dans les systèmes d'innovation et de connaissances agricoles, caractérisé par un soutien des processus d'innovations plutôt que des infrastructures du conseil. Dans une troisième partie, j'ouvre une discussion sur les conséquences potentielles de ce changement de perspective, dans deux directions : i) celles des conditions d'accès des agriculteurs à du soutien technique d'une part ; ii) et celle de l'évolution du « back-office » des services de conseil agricole d'autre part.

1. L'innovation et le conseil agricole sont devenus un objet important des politiques agricoles européennes

Pendant de nombreuses années, le conseil agricole, et plus globalement les dispositifs de soutien technique aux agriculteurs, n'étaient pas intégrés dans la Politique Agricole Commune (PAC) européenne. Ces dispositifs étaient presque intégralement renvoyés à la subsidiarité nationale.

1.1 Le Système de Conseil Agricole

La politique des « Systèmes de Conseil Agricole » (SCA - FAS : Farm Advisory Systems¹) est une première tentative de création d'une politique européenne dans ce domaine. Les réflexions associées à cette réglementation remontent au début des années 2000. Deux éléments du contexte ont joué un rôle clé : l'instauration de l'éco-conditionnalité des aides directes compensatrices à la

¹ Règlement EC-N° 73/2009 amendant le règlement EC-N° 1782/2003.

baisse des prix du premier pilier de la PAC d'une part, et l'élargissement de l'Europe à l'Est d'autre part. L'objectif de cette politique était d'obliger les Etats membres (y compris les nouveaux états membres) à mettre en place une offre de conseil, accréditée par l'état, permettant aux agriculteurs de bénéficier d'informations et de services pour les accompagner dans la mise en œuvre de l'écoconditionnalité (et notamment dans le respect des Bonnes Conditions Agricoles et Environnementales - BCAE). Cette réglementation présente la particularité de s'appuyer sur les deux piliers de la PAC : elle fait partie du premier pilier, étant associée à la mise en œuvre de l'éco-conditionnalité. Mais elle est aussi liée au second pilier : les Etats Membres pouvaient décider d'utiliser la mesure 114 du Règlement de Développement Rural pour financer le SCA.

La mise en œuvre de cette politique a donc été opérée comme suit. Dans un premier temps, les Etats Membres ont accrédité un certain nombre d'organisations habilitées à délivrer des prestations de service dans le cadre du SCA. Les agriculteurs peuvent ensuite se faire rembourser d'éventuels coûts associés à ces services, à condition que leur pays ait activé la mesure 114² dans leur règlement de développement rural. Concrètement, la mise en œuvre du SCA laisse ensuite une très grande place à la subsidiarité nationale. S'il est obligatoire pour les Etats Membres de mettre en œuvre un SCA, ils sont libres d'en choisir les modalités : financement (conseil gratuit ou payant pour les agriculteurs, mesure 114 activée ou non), choix des prestataires, méthodes de conseil (individuel, collectif, numérique), et définition des catégories d'agriculteurs ciblés. Ces marges de manœuvre se sont traduites par une très grande disparité dans la mise en œuvre de cette politique entre pays européens, même si dans tous les cas le contenu du conseil apporté devait être restreint à la seule question de l'écoconditionnalité.

Globalement, cette politique a eu peu d'impact : peu de pays ont effectivement activé la mesure 114, et le nombre d'agriculteurs réellement touchés est demeuré faible (ADE 2009). Cette mesure a souvent été jugée comme inefficace du fait de sa déconnexion avec les besoins en services des agriculteurs, par exemple en Grèce (Koutsouris 2014). Cela a induit des débats au sujet du SCA qui ont abouti à un assouplissement de cette réglementation, et à un élargissement de son champ d'application à l'innovation, au-delà des seules BCAE. Plus globalement, il y a clairement un investissement croissant de l'Europe sur la question de l'innovation agricole. Cet investissement s'incarne notamment dans la mise en œuvre du *Le Partenariat européen pour l'innovation (PEI) pour une agriculture productive et durable* (PEI-Agri).

1.2 Le partenariat européen d'innovation

Le PEI-Agri est une initiative communautaire qui vise à combler le déficit d'innovation en incitant la constitution de partenariats multi-acteurs pour faciliter les échanges de connaissances (modèle d'innovation interactif) et la prise en compte des connaissances issues de la pratique (innovation ascendante). Le PEI-Agri est principalement caractérisé par sa dimension multi-

² La mesure 114 permet aux agriculteurs de bénéficier de remboursement de leurs dépenses en conseil dans le cadre du SCA à hauteur de 2000€ et/ou 80% maximum du coût du service. Comme toute mesure du second pilier, la mesure 114 implique un co-financement par chaque état membre activant la mesure.

acteurs. Il finance des projets associant agriculteurs, conseillers agricoles, chercheurs, mais aussi acteurs industriels. Ces projets sont construits à deux échelles. A l'échelle nationale, ils prennent la forme de *Groupes Opérationnels*, dont la sélection et le suivi sont le plus souvent opérées par les régions (c'est notamment le cas en Italie, en Allemagne, mais aussi en France). A l'échelle européenne, la Commission sélectionne par appels à projet des *Réseaux Thématiques*, chargés de favoriser l'échanges de connaissances au sein de domaines d'innovation, toujours dans une perspective multi-acteurs.

S'il est encore trop tôt pour juger de l'impact de cette mesure, il est toutefois possible de noter que son développement se fait à des vitesses très différentes selon les pays européens (on ne compte aujourd'hui aucun *Groupe Opérationnel* dans les pays de l'Est de l'Europe contre plus de 200 en Allemagne), mais aussi au sein des pays (en France, les *Groupes Opérationnels* sélectionnés en 2017 étaient issus de seulement 4 régions).

2. Un changement de perspective sur le rôle de l'état au sein des systèmes d'innovation et de connaissances agricoles

Les politiques décrites ci-dessus témoignent d'une tendance importante : l'émergence de l'échelle européenne dans les politiques de conseil et de soutien à l'innovation. Mais elles sont aussi caractérisées par deux changements importants dans la conception du rôle de l'état au sein des systèmes d'innovation et de connaissances agricoles.

2.1 Vers un rôle de l'état limité à la réduction des défaillances de marché ?

Le SCA s'inscrit dans une vision précise du rôle de l'état vis-à-vis de l'offre de conseil agricole. Dans un contexte de privatisation croissante de ces services, il s'agit de corriger un certain nombre de défaillance constatées dans le fonctionnement de ces marchés émergents de service (Leeuwis 2000). Cette politique vise à corriger trois formes de défaillances potentielles de ces marchés (Hanson & Just 2001) :

- i) des problèmes d'externalités négatives et d'intégration des enjeux environnementaux dans l'offre de service ;
- ii) des problèmes de solvabilité de la demande : les besoins en connaissances n'étant pas nécessairement proportionnel à la taille des exploitations, certaines exploitations, notamment celles de petite taille, peuvent avoir des difficultés à financer leurs besoins ;
- iii) des problèmes d'asymétrie d'information et de garantie de la qualité des services pour les clients.

La réglementation du FAS adresse directement la question des externalités négatives en proposant précisément des services sur des thématiques environnementales et sanitaires. Les problèmes de solvabilité sont pris en charge par la mesure 114 du second pilier de la PAC, en offrant aux agriculteurs la possibilité d'obtenir un remboursement de leurs dépenses en conseil. Il est toutefois à noter que les Etats membres peuvent choisir de cibler cette aide sur certaines catégories d'agriculteurs. Enfin, la question des asymétries d'information des connaissances est censée être réduite par les processus d'accréditation des organismes de conseil. Cette réglementation s'inscrit donc

dans un contexte où les acteurs publics sont de moins actifs directement dans l'offre de service, mais plutôt dans la régulation de son fonctionnement.

2.2 Vers un soutien au processus des innovations plutôt qu'aux infrastructures des systèmes d'innovation et de connaissances agricoles

Un deuxième changement réside dans la perspective portée sur les systèmes de connaissances et d'information agricole. Ces systèmes de connaissances relient les organisations d'un pays ayant trait aux activités de recherche et développement en agriculture : recherche fondamentale, recherche appliquée, formation et conseil agricole (Rölling 1988). Si ces systèmes différaient selon les pays en Europe, ils étaient néanmoins caractérisés par des principes communs (Arnon 1989). Ils étaient construits à l'échelle nationale, étaient bâtis sur une base sectorielle spécifique au secteur agricole et financés par des investissements publics ou des dispositifs de taxes sectorielles mutualisées. Ces systèmes ont connu de profondes transformations, et notamment un désengagement important de l'état du financement et de la gestion de ces services, ainsi qu'une forte tendance à la régionalisation.

Klerkx *et al.* (2012) identifient trois perspectives possibles sur les systèmes de connaissances agricoles : i) une perspective centrée sur les infrastructures de ces systèmes (acteurs présents et relations entre ces acteurs, règles et institutions gouvernant ces relations, financements, etc., Sorensen 2011), ii) une perspective centrée sur les processus d'innovation facilités par ces systèmes (Ekboir 2013), et enfin iii) une perspective centrée sur les fonctions jouées par différents acteurs au sein de ces systèmes (Hekkert *et al.* 2007).

Si le débat entre ces perspectives est longtemps resté dans le champ académique, associé à différents angles d'analyse des systèmes de connaissances agricole (Speilman 2005), il a récemment pris une dimension plus normative. Certains auteurs considèrent ainsi qu'il faut recentrer radicalement l'organisation et le financement de la R&D agricole sur le soutien aux processus d'innovation (Dockès *et al.* 2011). Cette idée, développée dans différents projets de recherche européens multi-acteurs, a reçu un écho important, notamment dans le groupe de travail en charge de la discussion sur les politiques de soutien aux systèmes de connaissances agricoles (EU-SCAR 2012). Concrètement, cette idée se traduit ensuite par un transfert de financement des infrastructures de recherche vers des appels d'offre ayant pour objectif de financer des projets multi-acteurs d'innovation. Le PEI-Agri est la parfaite incarnation de ce changement de perspective. Cette réglementation adopte une perspective bottom-up pour financer des projets d'acteurs et les aider à créer des réseaux locaux pour favoriser les apprentissages et les échanges de connaissances.

3. Discussion

La discussion abordera certaines conséquences potentielles de ces réformes, caractérisées par la généralisation de procédures d'appels d'offre. Une première conséquence porte sur les bénéficiaires de ces politiques et sur les risques potentiels de creusement d'inégalités entre exploitations agricoles, voire entre régions agricoles. Il apparaît nécessaire de ce point de vue de s'interroger sur la faculté des politiques de soutien à la demande à réellement corriger les inégalités d'accès aux services. Par exemple, un monitoring de l'application de la mesure 114 en Belgique (Bas *et al.* 2009) montre que si la proportion (environ

25%) des exploitations ayant utilisé la mesure est relativement constante pour les classes d'exploitations les plus grandes (bénéficiant de plus 25000€ d'aides directes), elle est beaucoup plus faible pour les petites exploitations (moins de 10%). Ce constat est convergent avec un ensemble d'observations montrant l'insuffisance des mesures de soutien financier à la demande pour favoriser l'accès des petites exploitations au conseil agricole (Labarthe et Laurent 2013).

Une deuxième conséquence porte sur les transformations du back-office du conseil agricole (c'est-à-dire les investissements et activités réalisés pour renouveler les conséquences des conseillers : formation, réseaux, plateformes de connaissances) et sur les risques associés aux asymétries de connaissances entre acteurs publics et privés au sein des systèmes de connaissance agricoles. La mise en œuvre du SCA est ici aussi un cas d'école. Dans certains pays (Belgique, Pays-Bas), la mise en place du SCA s'est concrétisée par des procédures administratives d'appels d'offre. On compte parmi les organisations qui ont répondu à ces appels d'offre de nombreuses firmes privées de comptabilité, qui ont proposé des modules de diagnostic et formation sur la conformité des exploitations par rapport aux normes de l'éco-conditionnalité ; mais avec des incertitudes fortes sur leurs bases de connaissances sur les questions liées à l'agronomie et l'environnement. Or, l'accréditation porte le plus souvent sur des dossiers validant les compétences disponibles au sein des organisations (formation des agents...) plutôt que le contenu effectif du conseil agricole³. Cette situation est particulièrement problématique dans un contexte de privatisation du conseil où est clairement posée la question de la qualité des connaissances utilisées dans les services de conseil et du renouvellement de ces connaissances (Klerkx et Proctor 2012).

Il sera important d'analyser comment ces différents aspects seront intégrés dans la prochaine réforme de la PAC, pour laquelle la Commission Européenne demandera aux Etats membres la rédaction de documents décrivant la programmation de leurs politiques relatives aux systèmes d'innovation et de connaissances agricoles.

Références

- ADE, 2009. Evaluation of the implementation of the Farm Advisory System. Final Report - Evaluation Part.
- Arnon, I., 2009. Agricultural research and technology transfer. Londres: Elsevier Applied Science, 1989.
- Bas L., Torfs K., Leys A., De Bruyne S., Debaveye J., 2009. Departementaal project 2009 - Analyse van en optimaliseren van de werking van het BAS (bedrijfsadviesstelsel), Vlaamse overheid, Departement Landbouw en Visserij, interne nota, 24 p.
- Dockès, A. C., Tisenkopfs, T., Bock, B., 2011. Collaborative working group agricultural knowledge and innovation systems. WP1: Reflection paper on AKIS. Sub-deliverable of the AKIS CWG - WP1 - April 2011. Brussels: European Commission.
- Ekboir, J. M., 2003. Research and technology policies in innovation systems: Zero tillage in Brazil, *Research Policy* 32 : 573-586.
- EU SCAR, 2012. Agricultural knowledge and innovation systems in transition - a reflection paper, Brussels.

3 Ce point est explicite dans la réglementation française : « *il est important de noter que l'habilitation délivrée par les DRAAF porte uniquement sur la structure du réseau « SCA » (couverture des cinq domaines de contrôle de la conditionnalité par des conseillers compétents) et ne constitue pas une certification. Ainsi, les supports d'information, les logiciels de diagnostic, le conseil délivré, etc. relèvent de la seule responsabilité de l'organisme prescripteur. A ce titre, il est vivement recommandé aux organismes appartenant à un réseau habilité de disposer d'une assurance responsabilité civile.* » (MAP 2009, p. 5).

- Hanson, J. C., Just, R. E., 2001. The potential for transition to paid extension: some guiding economic principles, *American Journal of agricultural economics* 83(3): 777-784.
- Hekkert, M. P., Suurs, R. A. A., Negro, S. O., Kuhlmann, S., Smits, R. E. H., 2007. Functions of innovation systems: A new approach for analysing technological change, *Technological Forecasting and Social Change* 74 : 413-432.
- Klerkx, L., van Mierlo, B., Leeuwis, C., 2012. Evolution of systems approaches to agricultural innovation: concepts, analysis and interventions, in Darnhofer, I., Gibbon D., and B. Dedieu (eds.), *Farming Systems Research into the 21st Century: The New Dynamic*, Springer Science, Dordrecht.
- Klerkx, L., Proctor, A., 2012. Beyond fragmentation and disconnect: networks for knowledge sharing in the English land management advisory system, *Land Use Policy* 30 : 13-24.
- Koutsouris, A., 2014. 'Failing' to Implement FAS Under Diverse Extension Contexts: A Comparative Account of Greece and Cyprus. In 11th European Farming Systems Symposium, Berlin, April (pp. 1-4).
- Labarthe P., Laurent C., 2013. Privatization of agricultural extension services in the EU: Towards a lack of adequate knowledge for small-scale farms?, *Food Policy* 38 : 240-252.
- Leeuwis, C., 2000. Learning to be sustainable, does the Dutch agrarian knowledge market fail ?, *Journal of agricultural extension and education* 7(2) : 79-92.
- Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, 2009. Circulaire DGPAAT/SDEA/C2009-3003.
- Rölling, N., 1988. *Extension science. Information systems in agricultural development*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sorensen, T., 2011. Australian agricultural R&D and innovation systems, *International Journal of Foresight and Innovation Policy* 7 : 192-212.
- Spielman, D. J., 2006. A critique on innovation systems perspectives on agricultural research in developing countries, *Innovation Strategy Today* 2 : 41-54.