

# Evolution des politiques publiques de conseil agricole en Europe



Pierre Labarthe

INRA SAD – AGIR - Toulouse

[pierre.labarthe@inra.fr](mailto:pierre.labarthe@inra.fr)



AgriLink

# Plan de la présentation

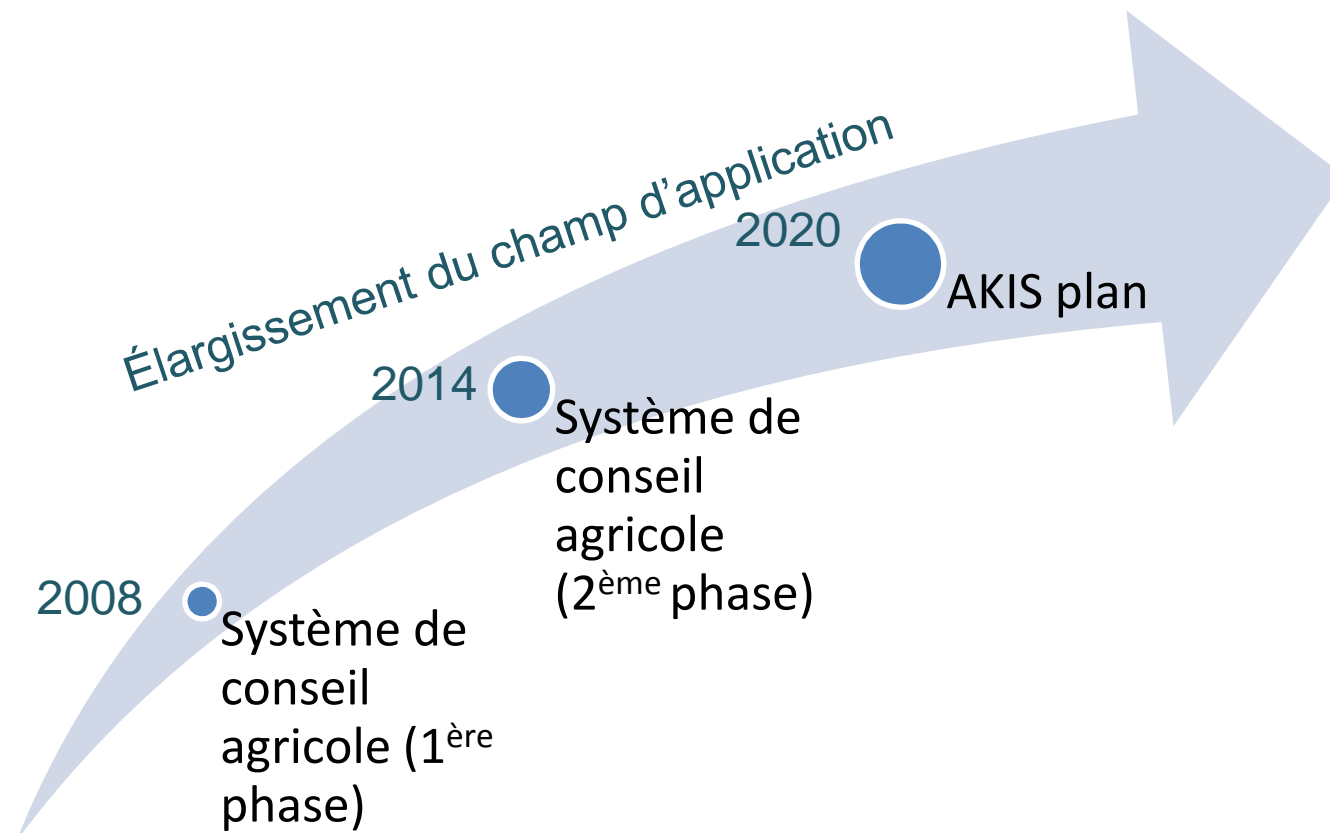
- **1. Conseil agricole et PAC**
- **2. Transformations des politiques publiques de conseil dans les pays européens**
- **3. Conclusions et ressources offertes par des projets européens**

# Le conseil: une affaire européenne?

- **Un 1<sup>er</sup> outil: le Système de Conseil Agricole (SCA)**
- **Des débats entre la CE et le parlement européen**
  - Sur l'indépendance du conseil
  - Sur le besoin d'un conseil plus global / stratégique
- **Un constat d'une très grande hétérogénéité d'application des réglementations européennes, dans un contexte d'implication croissante de la CE dans la régulation des activités de conseil**

# PAC et conseil agricole

- Un rôle croissant de la PAC dans le conseil agricole



# Le projet initial de la réglementation dite “Système de conseil agricole” (2008-2013)

- **Objectif initial: garantir aux agriculteurs l'accès à des connaissances pour le respect des normes BCAE**
- **Une politique qui fait le lien entre 1<sup>er</sup> et 2<sup>nd</sup> pilier de la PAC**
- **1<sup>st</sup> pilier (règlementation (EC) N° 73/2009)**
  - Obligation faite aux Etats membres de mettre en œuvre un FAS
  - Conseil non obligatoire pour les agriculteurs
  - Modalités de mise en œuvre à déterminer par les Etats Membres
- **2<sup>nd</sup> pilier (mesure 114 du RDR)**
  - Possibilité d'activer une mesure pour rembourser aux agriculteurs leur dépenses en conseil

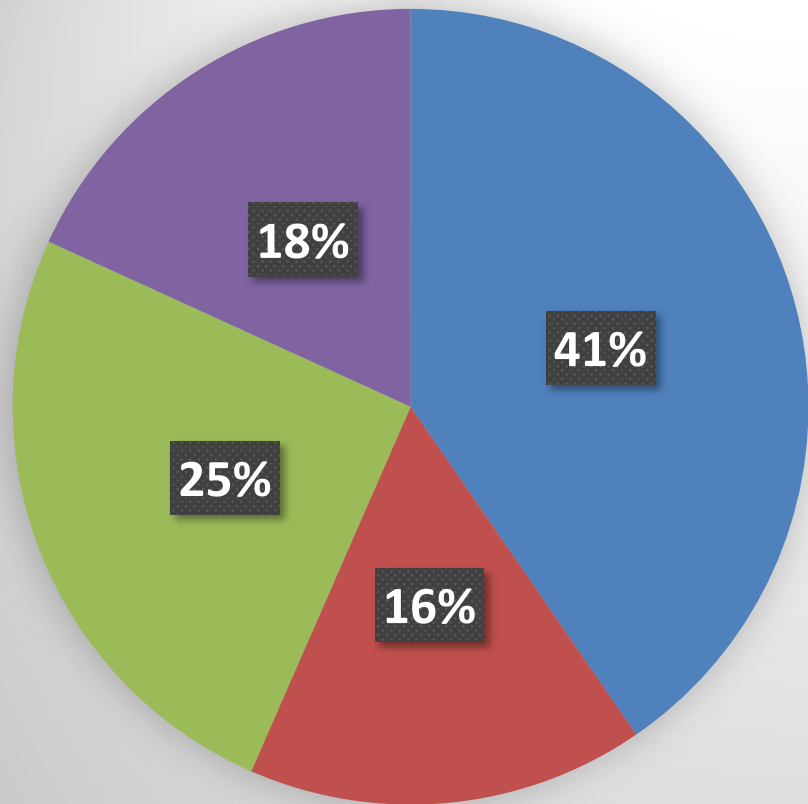
# Hétérogénéité de mise en œuvre:

## (1/2) financement (*ADE 2009*)

Statut des prestataires de conseil accrédités FAS	Coûts pour les agriculteurs	Activation de la mesure 114	Etats membres
Firmes privées de service	Gratuit	Non	
	Payant	Oui	Italie, Pays-Bas
		Non	Danemark, Allemagne
Associations de producteurs	Gratuit	Non	Belgique, UK
	Payant	Oui	Espagne, Lettonie, Portugal, Lituanie
		Non	Allemagne
Système mixte (firmes privées, associations de producteurs)	Gratuit	Non	
	Payant	Oui	Belgique, Estonie, Espagne, Malte
		Non	Finlande
Système mixte (public/privé/associations)	Gratuit	Non	Slovénie
	Payant	Oui	R. tchèque, Allemagne, Hongrie, Italie, Luxembourg, Slovaquie, UK
		Non	Autriche, Allemagne, France, Italie, Irlande, Suède, UK
Organismes publics	Gratuit	Non	Bulgarie, Roumanie
	Payant	Oui	Espagne, Italie, Pologne, Chypre
		Non	Italie

# Hétérogénéité de mise en œuvre:

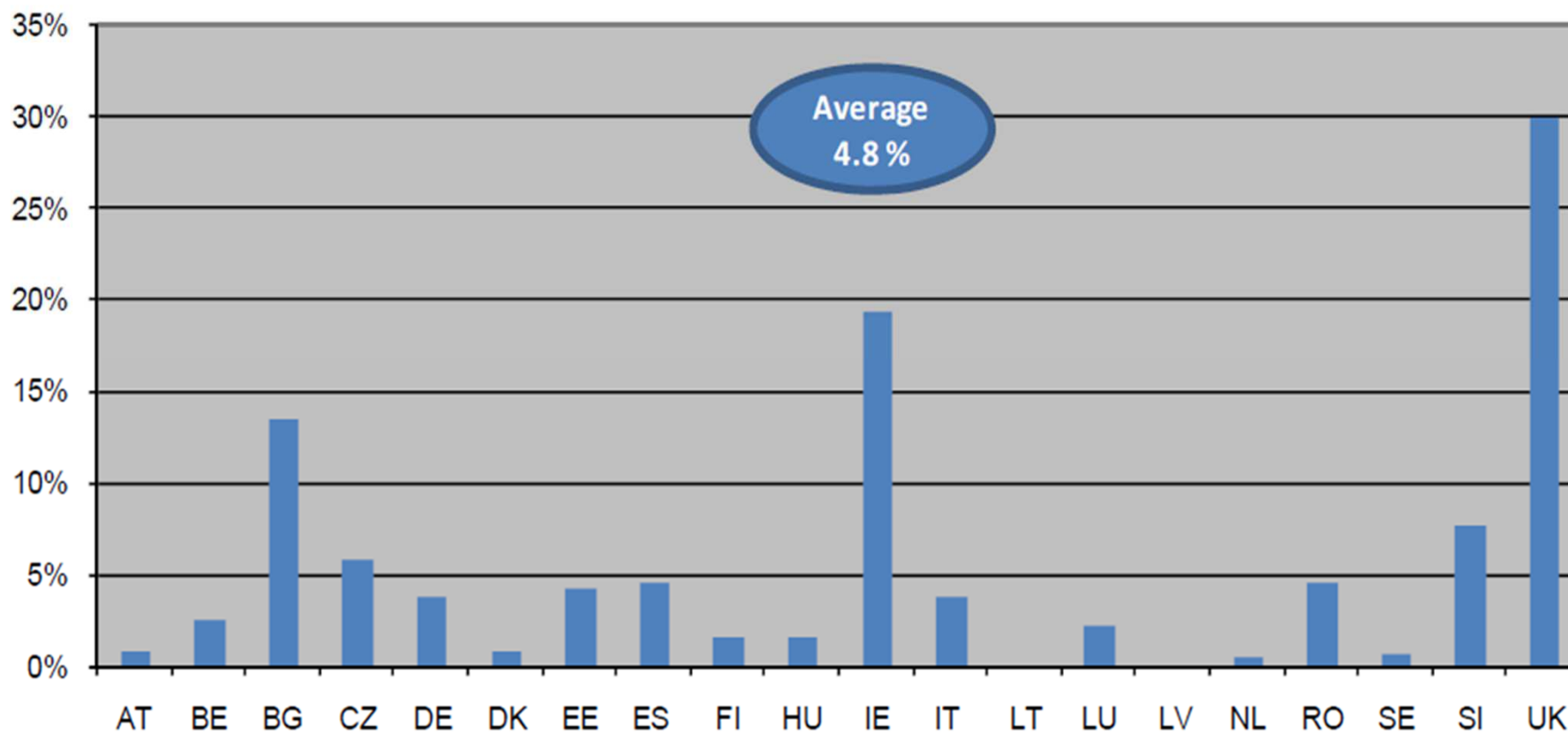
## (2/2) publics cibles (*ADE 2009*)



- Pas de groupe cible (Autriche, Belgique, Finlande, France, Irlande, Italie, Luxembourg, Pologne, Suède, Slovaquie, UK)
- Agriculteurs touchant plus de 15000€ d'aides directes (Allemagne, Danemark, Hongrie, Lettonie, Pays-Bas)
- Agriculteurs touchant plus de 15000€ d'aides directes + critères complémentaires (Belgique, R. tchèque, Allemagne, Estonie, Espagne, Italie, Lituanie, UK)
- Agriculteurs répondant à des critères spécifiques (Bulgarie, Chypre, Italie, Portugal, Roumanie, UK, Slovénie)

# Des effets limités?

- Utilisation relativement limitée de la mesure 114
- Peu d'agriculteurs utilisant des services dans le cadre de l'EU-FAS?  
(source: ADE 2009)





# Une mesure débattue

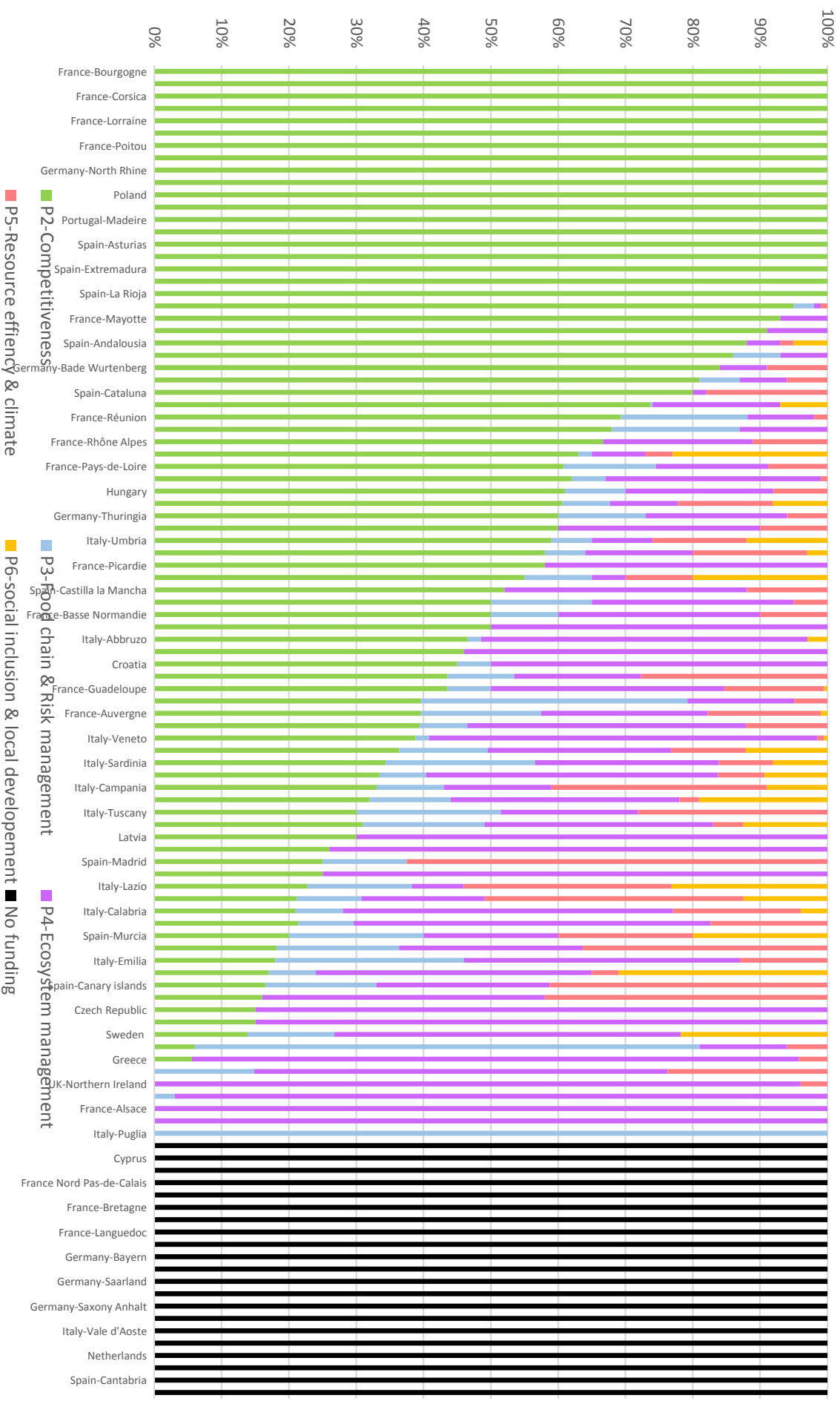
- **Des discussions provoquées par les effets décevants de la mesure et la très grande hétérogénéité de la mesure**
  - Des débats entre la Commission Européenne et le Parlement Européen
- **Des critiques liées au manque de perspective globale et de coordination**
  - Une vision trop restrictive du conseil (diagnostic sur écoconditionnalité)
  - Besoin d'intégrer les enjeux / normes PAC dans un conseil plus stratégique et global
  - Des discussions sur l'indépendance du conseil
- **Dans un contexte de renforcement des politiques européenne sur le soutien à l'innovation en agriculture**
  - Partenariat Européen d'Innovation, Groupes Opérationnels, Réseaux thématiques

# La nouvelle version de la réglementation “Système de conseil agricole” (2014-2020)

- **Objectif : un très fort élargissement du champ d’application pour accompagner les nouveaux objectifs des 1er et 2nd pilier de la PAC**
- **1st pilier (règlementation (Reg. (EU) No 1306/2013 Art. 12 to 14)**
  - 5 domaines obligatoires: eco-conditionnalités, MAEC, modernisation, directive pesticides, directive eau
  - 4 domaines optionnels: diversification, gestion des risques, conversion à l’AB, information sur le changement climatique et la biodiversité
- **2nd pilier (mesure M02.1 du RDR, Reg. (EU) No 1305/2013 Art. 15)**
  - Domaines: les 5 domaines obligatoires du SCA + risque/santé des travailleurs agricoles + installation

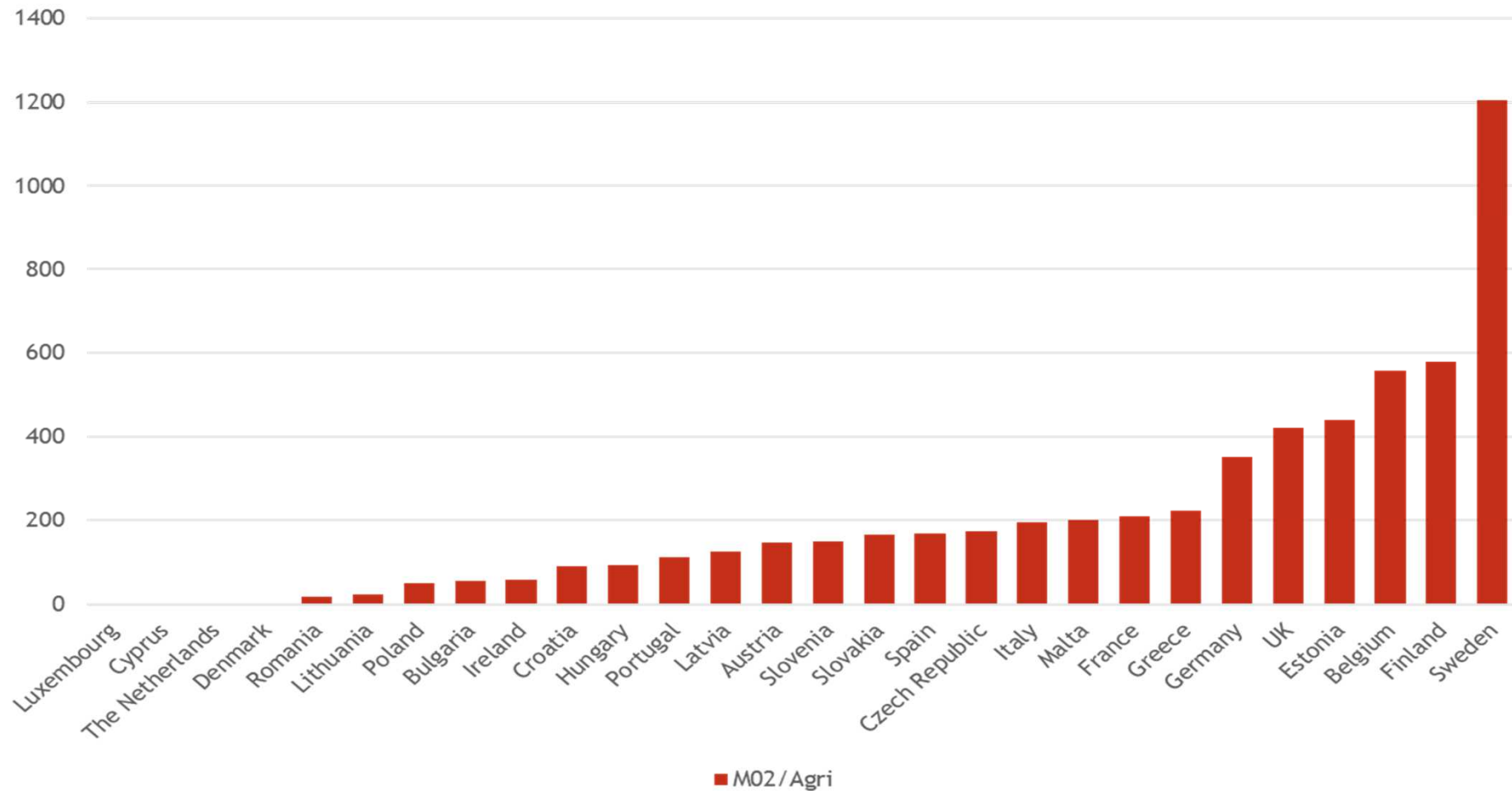
# Hétérogénéité de mise en œuvre:

(1/2) priorités (ENRD factsheets)



# Hétérogénéité de mise en œuvre: (2/2) financement (*ENRD factsheets*)

M02/Agri



# Le conseil stratégique dans la prochaine Politique Agricole Commune

- **Vers un paradoxe?**
  - un élargissement du rôle de l'Europe dans les politiques de conseil
  - une hétérogénéité des applications nationales des politiques européennes de conseil
  - une faible mobilisation de certaines mesures (complexité administrative)
- **PAC2020: une place accrue pour un conseil plus global ou stratégique, et pour une coordination des systèmes de connaissances et d'innovation**
  - Une obligation de produire des SWOT et une planification des objectifs des politiques publiques / AKIS (article n°102)
  - Un rôle du conseil pensé de façon beaucoup plus globale / FAS (article n°13 et 72)
  - Suscite de nouvelles discussions au sein des administrations en charge de la mise en œuvre des politiques de conseil agricole

# Plan de la présentation

- **1. Conseil agricole et PAC**
- **2. Transformations des politiques publiques de conseil dans les pays européens**
- **3. Conclusions et ressources offertes par des projets européens**

# Quelles politiques nationales de conseil?

Stratégie	Financement	Gestion
<u>Déconcentration</u>	• Public (national)	• Gestion déconcentrée au sein d'agences régionales
<u>Cogestion</u>	• Cofinancement Etat / associations d'agriculteurs	• Cogestion Etat / associations d'agriculteurs
<u>Décentralisation</u>	• Public (régional)	• Gestion par des organismes régionaux indépendants
<u>Délégation de service</u>	• Public	• Service délégué par l'Etat à des sociétés privées de service
<u>Commercialisation</u>	• Facturation directe des services aux agriculteurs	• Service de l'Etat
<u>Privatisation</u>	• Désengagement total de l'Etat vers le secteur privé	• Société privées

- **Deux tendances fortes:**
  - Régionalisation du conseil agricole
  - Nouvelles conceptions du rôle de l'état

# Régionalisation

- **Concerne de nombreux pays européens**
  - Allemagne, Belgique, Espagne, Italie, UK...
- **Un mouvement qui va bien au-delà du transfert de compétences**
  - Vers un éclatement des conceptions des systèmes de conseil et AKIS
  - Exemple: Allemagne
- **Des bases de connaissances qui évoluent différemment selon les régions?**
  - Inégalités, spécialisation...



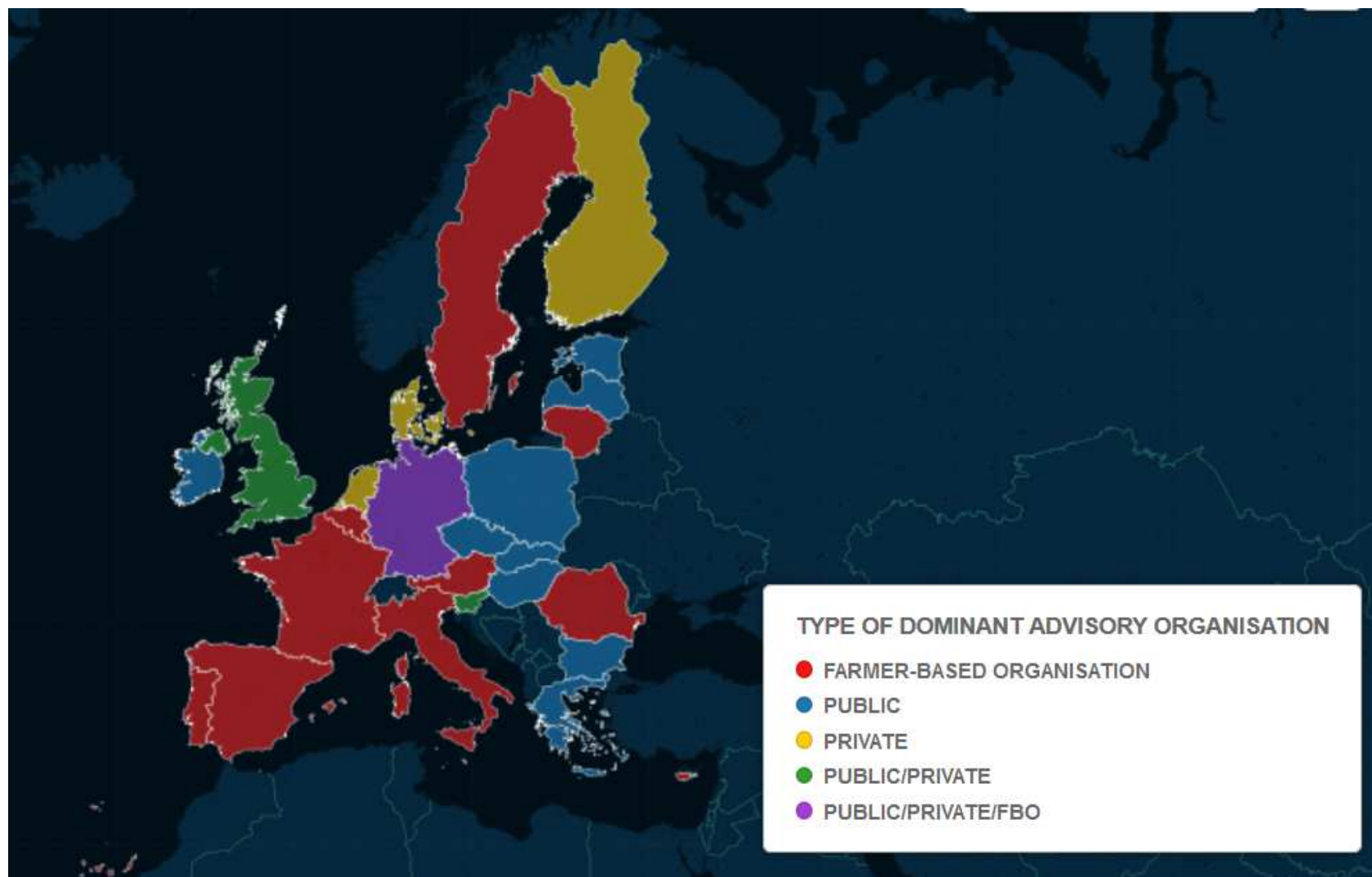
# Changement dans le rôle de l'état (1/2)

- **Beaucoup moins actif dans l'offre de conseil agricole**
  - Hormis dans certains pays de l'est, en Irlande, etc.
- **Marqué par les théories des biens publics <-> corriger les défaillances du marché des connaissances**
  - Faible prise en compte de l'environnement
    - <-> contrat et appels d'offre pour programmes environnementaux
  - Problèmes de solvabilité (petites exploitations)
    - <-> soutien à la demande (chèques conseil, subventions...)
  - Asymétrie de connaissances et qualité des services
    - <-> certification du conseil (des organismes ou des conseillers)
- **Exemples: UK, Flandres...**

# Changement dans le rôle de l'état (2/2)

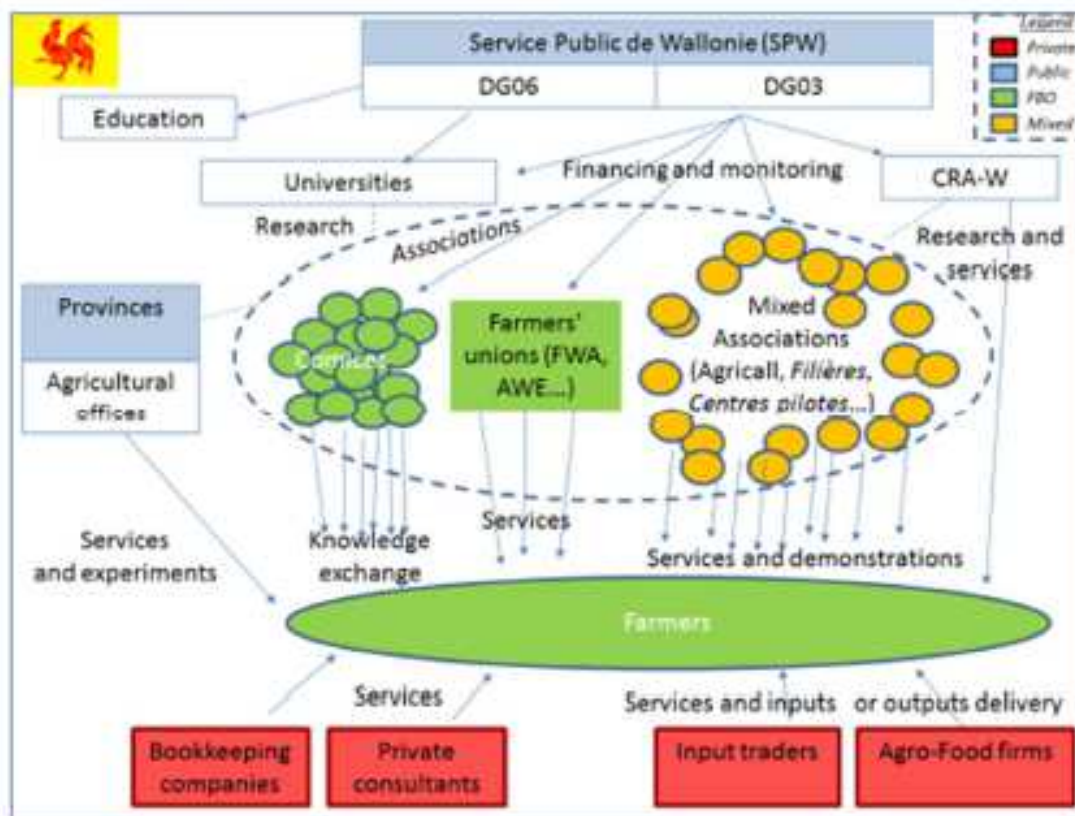
- **Changement de perspective sur le soutien aux AKIS**  
(Klerkx et al. 2012)
  - du soutien d'infrastructures pour la production de connaissances et d'information
  - → vers le soutien de processus d'innovations
- **Transformation des modes de financement**
  - du soutien d'organisations aux fonctions bien définies (recherche fondamentale, recherche appliquée, conseil...)
  - → vers le soutien à des projets d'innovation dans lesquels la répartition du rôle entre acteurs devient floue, avec des hybridations
- **Exemples: « Top sector » public policy aux Pays-Bas...**

# Un conseil de plus en plus pluraliste (1/3)



# Un conseil de plus en plus pluraliste (2/3)

Figure 2. AKIS diagram in Wallonia (source : the authors)



# Un conseil de plus en plus pluraliste (3/3)

- **Des acteurs de plus en plus diversifiés**
  - Firmes de services (cabinets de conseil, TIC), associations de producteurs ou coopératives, industries d'amont et d'aval...
- **Des barrières floues**
  - Investissements dans les services des acteurs des filières
  - Nouvelles activités de services développées par des organismes de recherche
  - Avec des stratégies nouvelles
- **Financements multiples**

# Des questions renouvelées autour du conseil stratégique

- **Des enjeux de coordination liés au morcellement des politiques**
  - Entre échelles nationale et régionale
  - Entre enjeux de politiques publiques (rural, pesticides, etc.)
- **Des besoins en conseil stratégique mais quelles ressources disponibles?**
  - Qui? → débat sur indépendance conseillers, public vs. privé
  - Combien? → incertitudes sur les populations de conseillers
  - Comment? → certification, formation, compétence des conseillers
- **Quelle définition des publics cibles du conseil?**
  - Quels lieux de débat/coordination pour définir publics
  - Des populations exclues (petites exploitations, salariés...)

# Plan de la présentation

- **1. Conseil agricole et PAC**
- **2. Transformations des politiques publiques de conseil dans les pays européens**
- **3. Conclusions et ressources offertes par des projets européens**

# Conclusion en forme de paradoxe <sup>(1/2)</sup> des attentes / conseil stratégique

- **Le conseil est l'objet de nombreuses politiques**
  - Réglementations européennes (SCA, PEI, AKIS plans...)
  - De nombreuses politiques nationales et régionales
- **Une structuration de la profession des conseillers**
  - Une association européenne (EU-FRAS) et un forum mondial (G-FRAS)
  - Des associations ou corporations nationales
- **Un réinvestissement de la recherche sur ce sujet**
  - Des projets européens depuis 10 ans: In-Sight, Solinsa, PRO AKIS, AgriLink
  - Des séminaires internationaux sur le sujet (ESEE, IFSA...)



# Conclusion en forme de paradoxe <sup>(2/2)</sup> un manque de connaissances

- **Au sujet des usages des agriculteurs**
  - Qui utilise quel service et pourquoi, dans un contexte de profondes transformations des modèles productifs
- **Au sujet des prestataires de conseil**
  - Qui propose quoi?
- **Au sujet des méthodes de conseil**
  - Impact des nouvelles technologies (front- et back-office)
- **Au sujet des politiques publiques**
  - Manque de données sur leurs mises en œuvre et leurs effets

# Des ressources disponibles sur conseil et Europe <sup>(1/3)</sup>: SCAR-AKIS

- **Un groupe de travail du Standing Committee on Agricultural Research**
- **Objectif:**
  - échanger sur la mise en œuvre de politiques européennes (PEI...)
  - Mutualiser des résultats d'expertise ou de projet de recherche
  - Mieux connaître la diversité des systèmes d'innovation agricole et de conseil en Europe
- **Actif depuis le début des années 2010 (5ème mandat)**
- **Ressources disponibles**
  - Des rapports
  - Des policy briefs
  - Des études
  - Des évènements

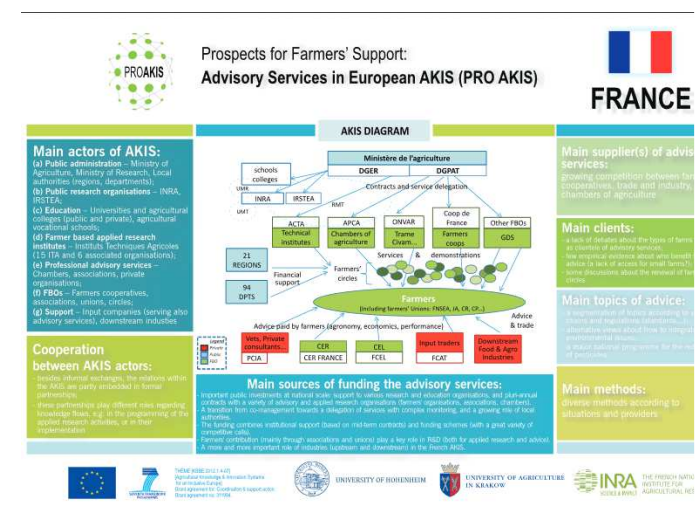
# Des ressources disponibles sur conseil et Europe (2/3): PROAKIS

- Un projet européen coordonné par A. Knierim (Univ. Hohenheim), mené de 2012 à 2015

- Objectif réaliser un inventaire des systèmes de conseil agricole dans tous les pays européens

- Ressources disponibles

- Un rapport sur chaque pays européen
- Un poster sur chaque pays européen avec un diagramme du système de conseil
- Des articles scientifiques



# Des ressources disponibles sur conseil et Europe <sup>(3/3)</sup>: AgriLink

- **Un projet européen coordonné par l'INRA de 2017 à 2021**
- **Objectif: mieux comprendre le rôle des services de conseil dans l'innovation**
- **Ressources disponibles**
  - Un cadre conceptuel avec des “résumés” permettant un accès facile à différentes théories
  - Les résultats de plus de 1000 enquêtes auprès d'agriculteurs (fin 2019) avec un diagramme du système de conseil
  - Les résultats d'une comparaison européenne de régimes de conseil agricole (fin 2020)
  - Les leçons tirées de six Living Labs cherchant à développer des services de conseil innovants pour les agriculteurs (fin 2021)



<https://scar-europe.org/index.php/akis>



<http://proakis.webarchive.hutton.ac.uk/inventory>



<https://www.agrilink2020.eu/>



@AgriLink2020



Pierre Labarthe

INRA SAD – AGIR - Toulouse

[pierre.labarthe@inra.fr](mailto:pierre.labarthe@inra.fr)

**Merci de votre attention!**