

PAC ET TRANSITION AGRO-ÉCOLOGIQUE ET ALIMENTAIRE
BILAN ET PERSPECTIVES DANS QUATRE ÉTATS DE L'UNION EUROPEENNE

Quelques réflexions à partir de la situation de l'Espagne

par Eduardo **MOYANO ESTRADA**¹

- 1) Malgré certains stéréotypes, l'Espagne est un pays très dominé par la culture urbaine et il existe une profonde distance entre l'opinion publique générale et l'opinion des agriculteurs. Pour cette raison les débats sur la réforme de la PAC et sur les changements affectant l'agriculture sont très peu connus au niveau de la population générale. Les partis politiques ne s'intéressent pas beaucoup à ces thèmes car leur base sociale est très urbaine.
 - a. Cette situation peut être expliquée par le fait qu'en Espagne l'arrondissement des élections législatives est très grand (la Province), et les électeurs qui habitent à la capitale de la province ont une influence décisive dans la distribution des sièges au Parlement de Madrid, au détriment des ceux qui habitent à la campagne.
 - b. En conséquence, l'agriculture n'est pas un élément remarquable de l'agenda social et politique espagnole. Seuls, les problèmes du dépeuplement ou de la dépopulation rurale sont en train de commencer à faire l'objet d'un intérêt au niveau politique et social, mais cet intérêt n'est pas nécessairement lié à une préoccupation pour des problèmes du secteur agricole.
- 2) De ce fait les débats sur l'agriculture et la réforme de la PAC sont circonscrits à la profession agricole, et sont très centrés sur les questions de conjoncture et des intérêts les plus immédiats (rentabilité économique des exploitations, marchés, coût de production,...). Les questions liées aux risques climatiques ou à la transition agro-écologique et alimentaire sont situées dans une position assez basse des priorités de la profession agricole en Espagne.
- 3) En ce qui concerne l'agriculture, l'Espagne est un pays qui se caractérise par une grande diversité géographique et climatique, ce qui explique sa grande diversité agronomique. De plus, pour des raisons historiques, les structures sociales et économiques sont également très hétérogènes, avec une prédominance des grandes et moyennes exploitations au sud du Tage, et des petites exploitations au nord et dans les régions du littoral cantabrique et méditerranéen.
- 4) D'un point de vue politique, l'Espagne est un État fédéral décentralisé avec délégation aux gouvernements régionaux (Communautés Autonomes) de la majeure partie des compétences de l'État. Néanmoins, depuis l'adhésion à l'UE en 1986, le pays a connu une recentralisation évidente des compétences agricoles, le ministère de l'Agriculture devenant le seul représentant de l'Espagne auprès du Conseil des ministres de l'Agriculture de l'UE, au détriment des gouvernements régionaux. La pratique politique espagnole oblige toutefois le ministère de l'Agriculture à établir des consultations et des négociations avec les directions agricoles des communautés autonomes, de sorte que le vaste champ d'action que lui ouvre la PAC s'en trouve limité.

¹ Professeur au conseil supérieur de la recherche scientifique, Cordoba, CSIC. Espagne.

- 5) Il existe en règle générale un consensus dans le cadre de la profession agricole espagnole sur la nécessité de réforme de la PAC, compte tenu des défis auxquels l'agriculture européenne est confrontée. Tous les acteurs sont aussi conscients des restrictions découlant du *Brexit* et des nouvelles priorités de l'UE et, par conséquent, tous reconnaissent la nécessité de conserver au moins l'actuel budget de la PAC.
- 6) C'est la raison pour laquelle le débat le plus vif à propos de la réforme Hogan de la PAC se concentre principalement sur quatre questions : i) le maintien des droits historiques pour la perception des paiements directs du premier pilier ; ii) la fixation du plafond de ces aides directes ; iii) la définition des exigences environnementales, et iv) l'élaboration des « plans stratégiques nationaux ».
- 7) Concernant le maintien des droits historiques, il existe de profondes divergences entre les gouvernements régionaux. Certains souhaitent que ces droits soient préservés afin de conserver « l'enveloppe » qu'ils reçoivent du premier pilier de la PAC. Mais d'autres gouvernements régionaux proposent de les faire disparaître afin de supprimer les disparités discriminatoires entre les agriculteurs des différentes régions et de lever les obstacles à l'entrée de nouveaux bénéficiaires d'aides directes, particulièrement des jeunes. La position du ministère sur ce thème est d'ajourner le débat à une phase ultérieure, lorsque l'Espagne aura réussi à assurer son « enveloppe nationale ». Le ministère comprend que montrer à présent les divergences existant entre les régions affaiblirait la position de l'Espagne dans les négociations sur la PAC à Bruxelles.
- 8) En ce qui concerne la question du plafond des paiements directs du premier pilier de la PAC, tous conviennent qu'il est nécessaire de limiter le montant maximal des aides directes. Il paraît raisonnable à tous de fixer la limite à 100 000 euros, mais certaines organisations agricoles (telles que l'UPA et la COAG), voire certains gouvernements régionaux (surtout ceux des Communautés Autonomes gouvernées par la gauche), proposent d'abaisser ce plafond à 60 000 euros.
- 9) Concernant les exigences en matière d'environnement, il existe un consensus sur la nécessité d'unifier les pratiques de l'actuel *verdissement* et les exigences de la conditionnalité en cours, pour s'orienter vers une « conditionnalité renforcée ». Tous sont aussi d'accord pour reconnaître qu'il convient de chercher une synergie entre les régimes écologiques (premier pilier) et les mesures du programme agro-environnemental (deuxième pilier).
- 10) Le débat sur les « plans stratégiques nationaux » est plus compliqué, car il mêle aspects techniques et politiques. D'un point de vue technique, la complexité réside tant dans la phase d'élaboration que dans celle de mise en œuvre des « plans ». Les administrations publiques, nationales et régionales, sont habituées à une culture axée sur le contrôle et la fiscalisation du budget associé aux mesures de Bruxelles, qui devra désormais devenir plus proactive et centrée sur les résultats et la réalisation des objectifs. Du point de vue politique, s'il n'y aura qu'un seul « plan stratégique national », son contenu devra traduire les demandes émanant des gouvernements régionaux, ce qui impliquera un processus complexe de négociation entre le ministère de l'Agriculture et les offices d'agriculture des gouvernements régionaux.
- 11) Compte tenu de la portée des « plans stratégiques », nous pouvons nous attendre à de difficiles négociations pour concilier toutes les propositions formulées par des gouvernements régionaux, ainsi que les revendications des organisations professionnelles agricoles. Des questions telles que celle des régimes écologiques, des programmes sectoriels, des aides découplées, de l'installation des jeunes agriculteurs, etc., feront l'objet d'âpres négociations lors de l'élaboration du « plan stratégique national ».

- 12) Pour résumer, l'Espagne considère que le retard dans l'adoption de la réforme de la PAC est plutôt positif, car cela laissera plus de temps pour adapter l'appareil administratif au nouveau scénario, et permettra des négociations sur les « plans stratégiques » plus sereines et moins précipitées entre le ministère de l'Agriculture et les directions régionales de l'agriculture.
- 13) En ce qui concerne la sensibilité des citoyens espagnols à la transition agro écologique et alimentaire, elle est circonscrite au monde académique et aux groupes urbains les plus préoccupés par des questions environnementales, mais qui, paradoxalement, ne s'intéressent que peu aux problèmes de l'agriculture. Pourtant, il y a une dissociation entre, d'une côté, l'intérêt social pour l'environnement et les problèmes du changement climatique et, d'un autre côté, l'intérêt pour l'agriculture. Seulement un secteur minoritaire des agriculteurs, paradoxalement formés par des grands entrepreneurs agricoles et par l'agriculture de firme, s'intéresse à ces questions.
- 14) Finalement, la réflexion sur la réforme de la PAC est bien circonscrite au monde de la profession agricole et centrée principalement sur les questions liées aux paiements directs du premier pilier, et beaucoup moins sur le deuxième pilier.