

Université Libre de Bruxelles  
Institut de Gestion de l'Environnement et d'Aménagement du Territoire  
Faculté des Sciences  
Master en Sciences et Gestion de l'Environnement

**« Nouvelle gouvernance européenne », consultation et organisations non  
gouvernementales environnementales (ONGE) : le cas de l'environnement dans  
la réforme de la Politique agricole commune (PAC) post-2013**

Mémoire de Fin d'Etudes présenté par  
DOSSIN, Boris  
en vue de l'obtention du grade académique de  
Master en Gestion de l'Environnement  
« Finalité Gestion de l'Environnement ENVI5G-T »

Année Académique : 2012-2013

Promoteur : prof. BAULER Tom  
Co-promotrice : MUTOMBO (JEMPA KANKO) Emilie

## Résumé

En 2001, la Commission annonce vouloir transformer le fonctionnement des institutions européennes, au travers de son « Livre blanc de la gouvernance européenne ». Elle s'engage entre autres à créer une « culture renforcée de consultation et de dialogue » avec la « société civile ». Ce travail aborde la question de l'effet de cette annonce sur les organisations non gouvernementales environnementales (ONGE). Il apporte une série d'éléments de réponses, pour comprendre la manière dont une « ouverture à la société civile » peut offrir aux ONGE des opportunités nouvelles dans leur travail de lobbying en faveur de l'environnement.

Pour ce faire, l'auteur a décidé de centrer son analyse sur la réforme de la Politique agricole commune (PAC), qui doit déterminer le visage de cette politique pour la période 2014-2020. Ce travail est le fruit d'une série d'entretiens semi-directifs, menés à l'été 2013, cherchant à mettre en balance les ONGE actives sur les questions d'agriculture aux niveaux européen et belge, et les organisations d'agriculteurs. Cette approche a permis de comparer les ONGE, censées pouvoir profiter des nouvelles procédures de consultation de la Commission, à des acteurs supposés être affectés négativement par la « réforme de la gouvernance » (les agriculteurs). Les entretiens ont ainsi permis de prendre du recul par rapport aux discours officiels, portés par les institutions ou par les groupes d'intérêts.

Dans un premier temps, ce travail thématise la notion de « gouvernance », en l'inscrivant dans son rapport à l'environnement, et retrace l'appropriation du terme par les instances communautaires. Ensuite, il s'attache à présenter les évolutions, historiques et contemporaine, de la PAC, en montrant la manière dont elle a intégré, partiellement, les questions environnementales. Enfin, les entretiens ont permis d'appréhender la vision des acteurs impliqués directement dans le débat de la réforme de la PAC sur les initiatives de consultations mises en place suite à l'évolution (relative) de la gouvernance européenne.

Il ressort de cette analyse que, d'une part, les ONGE peuvent profiter de ces mécanismes de consultation, plus formalisés, pour créer des liens plus étroits avec les administrations et les décideurs politiques européens. Cependant, dans le cas de la réforme de la PAC, cette visibilité plus marquée n'a eu qu'un effet relatif sur la prise en compte de leurs revendications environnementales. De plus, il est apparu que les acteurs traditionnels (les syndicats) gardent une meilleure position dans le débat. Enfin, il se dégage de l'analyse que des acteurs n'acceptant pas de s'inscrire dans le paradigme libéral de la PAC actuelle sont d'emblée écartés des discussions.

## Table des matières

<b><u>LISTE D'ACRONYMES.....</u></b>	<b><u>5</u></b>
<b><u>INTRODUCTION GENERALE .....</u></b>	<b><u>7</u></b>
<b><u>PREMIERE PARTIE : GOUVERNANCE EUROPEENNE, « PARTICIPATION » ET ENVIRONNEMENT.....</u></b>	<b><u>10</u></b>
<b>1. <u>INTRODUCTION ET PRECAUTIONS TERMINOLOGIQUES .....</u></b>	<b><u>10</u></b>
<b>2. <u>LA GOUVERNANCE : UN TERME POLYSEMIQUE.....</u></b>	<b><u>11</u></b>
<b>3. <u>« PARTICIPATION » ET ENVIRONNEMENT.....</u></b>	<b><u>14</u></b>
<b>4. <u>LA GOUVERNANCE PAR L'UNION EUROPEENNE .....</u></b>	<b><u>17</u></b>
<b>4.1. <u>LE LIVRE BLANC DE LA GOUVERNANCE EUROPEENNE ET LA « PARTICIPATION DE LA SOCIETE CIVILE » .....</u></b>	<b><u>17</u></b>
<b>4.2. <u>LES REACTIONS DES ORGANISATIONS DE LA « SOCIETE CIVILE ».....</u></b>	<b><u>20</u></b>
<b>4.3. <u>LES SUITES DU LIVRE BLANC : LA COMMUNICATION DE 2002.....</u></b>	<b><u>22</u></b>
<b><u>DEUXIEME PARTIE : LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE (PAC) ET L'ENVIRONNEMENT .....</u></b>	<b><u>25</u></b>
<b>1. <u>INTRODUCTION .....</u></b>	<b><u>25</u></b>
<b>2. <u>REFORMES ANTERIEURES DE LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE ET ENVIRONNEMENT.....</u></b>	<b><u>25</u></b>
<b>2.1. <u>BREF HISTORIQUE DE LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE.....</u></b>	<b><u>25</u></b>
<b>2.2. <u>LES CONCEPTS ET OUTILS DE LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE FACE A LA QUESTION ENVIRONNEMENTALE.....</u></b>	<b><u>27</u></b>
<b>2.2.1. <u>LES OUTILS.....</u></b>	<b><u>27</u></b>
<b>2.2.2. <u>LES CONCEPTS : MULTIFONCTIONNALITE ET BIENS PUBLICS .....</u></b>	<b><u>30</u></b>
<b>3. <u>LA REFORME DE LA PAC POUR LA PERIODE 2014-2020 .....</u></b>	<b><u>34</u></b>
<b>3.1. <u>PROCEDURE LEGISLATIVE ORDINAIRE APPLIQUEE A LA REFORME DE LA PAC.....</u></b>	<b><u>34</u></b>
<b>3.2. <u>LES OBJECTIFS ENVIRONNEMENTAUX .....</u></b>	<b><u>37</u></b>
<b>3.2.1. <u>LES PROPOSITIONS LEGISLATIVES.....</u></b>	<b><u>37</u></b>

3.2.2. ÉVOLUTION APRES LES AMENDEMENTS DU CONSEIL ET DU PARLEMENT .....	40
<b>3.3. LES ACTEURS EN PRESENCE.....</b>	<b>41</b>
<b><u>TROISIEME PARTIE - ETUDE DE CAS : LES ORGANISATIONS NON GOUVERNEMENTALES ENVIRONNEMENTALES ET LES SYNDICATS D'AGRICULTEURS DANS LA REFORME DE LA PAC POST-2013 .....</u></b>	<b><u>44</u></b>
<b>1. INTRODUCTION .....</b>	<b>44</b>
<b>2. METHODOLOGIE DES ENTRETIENS.....</b>	<b>45</b>
2.1. ENTRETIENS SEMI-DIRECTIFS : FORMULAIRES, RETRANSCRIPTIONS ET METHODE D'ANALYSE ....	45
2.2. LES ACTEURS INTERROGES .....	46
<b>3. RESULTATS ET ANALYSES .....</b>	<b>50</b>
3.1. UN CONFLIT COMPLEXE ENTRE AGRICULTEURS ET ONGE.....	50
3.1.1. L'OPPOSITION ENTRE « AGRICULTEURS » ET « ONGE » : POUR CADRER LE DEBAT .....	50
3.1.2. REVENU <i>VERSUS</i> VERDISSEMENT : POLARISATION DU DEBAT .....	51
3.1.3. DES VISIONS DIVERGENTES DE LA « DEMOCRATIE », DE LA LEGITIMITE ET DE LA « SOCIETE CIVILE »	55
3.2. CAPACITE TRANSFORMATRICE ET LIMITES DU LOBBYING .....	61
3.2.1. LES LIMITES DE L'INFLUENCE PAR LE LOBBYING : UN CADRE PREETABLI.....	61
3.2.2. LE LOBBYING COMME OUTIL D'APPRENTISSAGE .....	63
<b>3.3. LES EFFETS DE LA FORMALISATION DE LA CONSULTATION.....</b>	<b>66</b>
3.3.1. INTRODUCTION.....	66
3.3.2. UNE FORMALISATION AUX EFFETS DIRECTS LIMITES... ..	67
3.3.3. ... MAIS DES EFFETS PLUS DISCRETS PERÇUS PAR LES ORGANISATIONS... ..	68
3.3.4. ... ET PAR LES INSTITUTIONS .....	70
3.3.5. LES EFFETS DE LA CONSULTATION SUR LA QUESTION DES RESSOURCES .....	72
3.3.6. LA QUESTION DE L'ANALYSE D'IMPACT.....	75
<b><u>CONCLUSION GENERALE .....</u></b>	<b><u>79</u></b>
<b><u>INDICATIONS BIBLIOGRAPHIQUES .....</u></b>	<b><u>83</u></b>
<b><u>LISTE DES ENTRETIENS REALISES .....</u></b>	<b><u>96</u></b>
<b><u>ANNEXES.....</u></b>	<b><u>97</u></b>

## Liste d'acronymes

AACU : Accord sur l'agriculture du Cycle de l'Uruguay

BCAE : bonnes conditions agricoles et environnementales

BEE: Bureau européen de l'environnement

CdR : Comité des régions

CEE : Communauté économique européenne

CEJA : Conseil européen des jeunes agriculteurs

CESE : Comité économique et social européen

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

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

CPE : Coordination Paysanne Européenne

DBV : Deutscher Bauernverband

DG AGRI : Direction générale de l'Agriculture et du développement rural de la Commission  
européenne

DG ENVI : Direction générale environnement

ECVC : European Coordination Via Campesina

EFNCP : European Forum on Nature Conservation and Pastoralism

EMB : European Milk Board

Feader : Fonds européen agricole pour le développement rural

FNSEA : Fédération Nationale des Syndicats d'Exploitants Agricoles

FoEE : Friends of the Earth Europe

GATT : General Agreement on Tariffs and Trade

ICHN : indemnité(s) compensatoire(s) de handicap naturel

ICTSD : International Center for Trade and Sustainable Development

IEEP : Institute for European Environmental Policy

IFOAM : International Federation of Organic Agriculture Movements

MAE : mesures agro-environnementales

OCDE : Organisation de coordination et de développement économiques

OCM : organisation(s) commune(s) de marché

OMC : Organisation mondiale du commerce

ONG : Organisation Non-Gouvernementale

ONGE : Organisation Non-Gouvernementale Environnementale

ONU : Organisation des Nations Unies

PAC : Politique Agricole Commune

UNECE : United Nations Economic Commission for Europe

WWF : World Wildlife Fund for Nature

WWF-EPO : World Wildlife Fund for Nature – European Policy Office

## Introduction générale

Au début des années 2000, le président de la Commission européenne, R. Prodi, a annoncé la promotion de « nouvelles formes de gouvernance européenne » comme l'un de ses quatre « objectifs stratégiques » (Commission européenne, 2000a). Reprenant à son compte le terme « gouvernance », cette annonce s'inscrit dans une réflexion plus longue, initiée dès 1995 au sein de la Cellule de prospective de la Commission, afin de changer profondément le fonctionnement de l'Union européenne (De Schutter, Lebessis et Paterson, 2001). Le fonctionnement des institutions était alors considéré comme trop hermétique aux aspirations de la société, et c'est notamment à ce défaut qu'était censée répondre la réforme de la gouvernance. Ces réflexions ont débouché, en juillet 2001, sur la publication du « Livre blanc sur la gouvernance européenne », fascicule de 40 pages, fortement évidé de son aspiration initiale (Georgakakis, 2007b). Au sein de cette brochure, la promotion de la « société civile » occupe une place importante. C'est ainsi que le Livre blanc annonce vouloir créer une « culture renforcée de consultation et de dialogue » (Commission européenne, 2001), qui vise notamment la « société civile ».

Cette « ouverture du processus décisionnel européen » nous a poussé à nous demander quels étaient ses effets sur la prise en compte de l'environnement. En effet, les organisations non gouvernementales environnementales (ONGE) font partie de la « société civile », et à ce titre, elles devraient pouvoir profiter de la « culture renforcée de consultation » que portait le Livre blanc. Si ce n'est que, comme l'indique D. Georgakakis, le Livre blanc, malgré ses grandes aspirations, a rapidement rejoint « la cohorte des politiques oubliées » (*op. cit.*, p. 177). L'ancienne prépondérance des groupes d'intérêt déjà bien installés à Bruxelles, supposée être contrebalancée par la « société civile » suite aux injonctions du Livre blanc, n'a pas disparu. Cependant, les effets de ce texte n'ont pas été totalement inexistant. C'est donc afin de comprendre comment la « nouvelle gouvernance européenne » a modifié les équilibres de forces entre les groupes d'intérêt que nous avons initié notre recherche. Nous nous sommes demandé, dans ce travail, si cette évolution de la gouvernance avait permis aux ONGE de se rapprocher des acteurs institutionnels. Nous avons ainsi fait l'hypothèse que la « nouvelle » place accordée aux ONGE pouvait offrir une opportunité de rendre les politiques communautaires plus « vertes », et nous avons cherché à tester cette hypothèse.

Pour ce faire, nous avons décidé de nous concentrer sur un cas d'étude particulier. Notre choix s'est orienté vers la Politique agricole commune (PAC). En effet, cette politique européenne de premier plan est en passe d'être réformée, et cette situation nous offrait un terrain d'étude particulièrement intéressant. De plus, la PAC est, depuis les premières années de ce que l'on appelait alors les Communautés européennes, la politique majeure de l'Europe.

Encore aujourd'hui, 40 % du budget européen lui est consacré. En outre, l'agriculture a une forte empreinte sur le territoire, puisqu'elle occupe presque la moitié du sol européen. Par ailleurs, la PAC a connu, durant les deux dernières décennies, des réformes qui l'ont poussée à intégrer les dimensions environnementales de l'agriculture. Enfin, la configuration des acteurs tentant d'influer sur le visage de la PAC a fortement changé depuis le début des années 1990, les syndicats agricoles ayant perdu un quasi-monopole d'influence lors de la réforme de 1992.

Nous avons donc décidé d'étudier la manière dont les ONGE pouvaient profiter de l'« ouverture à la société civile » annoncée, entre autres, dans le Livre blanc, pour inciter à l'intégration des impacts environnementaux de l'agriculture dans la PAC. Nous avons pu constater, au cours de nos recherches préliminaires, que les efforts des ONGE pour améliorer la dimension environnementale de la PAC n'avaient pas atteint leurs objectifs. Cependant, nous avons estimé que l'efficacité du lobbying de ces organisations n'épuisait pas la question de l'effet de la rhétorique participative sur les ressources et sur les possibilités des ONGE. Nous avons donc décidé de rencontrer un échantillon des organisations environnementales présentes dans le débat sur la réforme de la PAC.

Si nous avons choisi de nous tourner vers des « représentants de la société civile » pour élucider notre question, c'est avant tout parce que nous voulions éviter de nous soumettre à la tentation de nous fier aux discours des institutions. Nous voulions comprendre, de la manière la plus concrète possible, comment la « réforme de la gouvernance » (n')avait (pas) offert aux ONGE des ressources supplémentaires pour avancer leurs arguments. Dans ce sens, nous voulions apporter, par notre analyse, un témoignage direct des réalités vécues par les organisations dans leurs rapports avec les institutions.

Nous avons donc conduit une série d'entretiens semi-directifs. Nous avons choisi de ne pas interviewer que des représentants d'organisations environnementales, et nous avons aussi rencontré des membres de syndicats agricoles. En effet, ces organisations professionnelles sont présentes dans le débat sur la PAC depuis sa création. Ceci nous permettait de mettre en contraste des groupes d'intérêt dont l'accès est garanti historiquement aux institutions européennes et d'autres groupes arrivés plus récemment sur l'échiquier politique de la PAC. En effet, les ONGE n'ont commencé à recruter des employés spécialisés en agriculture qu'au cours des années 1990 (Fouilleux, 2003). De plus, l'antagonisme qui opposait ces deux groupes d'intérêts, concernant la place de l'environnement dans la PAC, nous a tout autant guidé dans le choix de nos contacts.

En ce sens, nous n'avons pas utilisé nos entretiens comme source d'informations sur la réforme de la PAC. À l'inverse, nous nous y sommes référé afin de faire ressortir les concurrences qui pouvaient opposer les différents acteurs de la « société civile », comme interlocuteurs légitimes des institutions, ainsi que les limites de leur action. Et ces entretiens



nous ont avant tout permis de comprendre ce que les « passerelles » que le Livre blanc a contribué à jeter entre les institutions et la « société civile » avaient ouvert comme portes aux ONGE.

Notre travail se décline en trois parties. La première de ces parties s'attachera d'abord à thématiser la notion de « gouvernance », afin de montrer ensuite les liens qu'elle entretient avec l'environnement. Les différentes étapes de la « réforme de la gouvernance européenne » seront retracées, en veillant à faire ressortir sa volonté d'ouvrir le processus décisionnel à la « société civile ».

La deuxième partie présentera la Politique agricole commune, et ses liens avec l'environnement. Dans un premier temps, il s'agira de reprendre les réformes antérieures de la PAC, et d'en faire ressortir le contenu environnemental. Dans un second temps, les dimensions environnementales de la réforme actuelle seront présentées, de même que leur évolution au cours des trois années qui ont mené à un accord politique en juin 2013.

Enfin, la troisième partie présentera et analysera les résultats de nos entretiens. Dans ce contexte, nous nous intéresserons d'abord au conflit qui a opposé agriculteurs et environnementalistes par rapport au contenu de la réforme, et à la concurrence qui les a confrontés pour l'accès aux acteurs institutionnels. Ensuite, nous étudierons les limites intrinsèques aux procédés de lobbying, et nous mettrons en évidence le rôle qu'il est censé jouer. Enfin, nous étudierons la manière dont les processus formels de consultation, émanant de la « réforme de la gouvernance européenne », peuvent offrir des opportunités (limitées) aux ONGE, et améliorer leur position dans le champ politique de la PAC.

# Première partie : Gouvernance européenne, « participation » et environnement

## 1. Introduction et précautions terminologiques

Dans cette première partie, nous allons tenter d'approcher la notion de gouvernance, afin d'établir le cadre dans lequel se développera notre analyse de cas. Nous commencerons par présenter les différents registres dans lesquels la notion a fait son apparition, afin de délimiter le sens que nous lui donnons. Ensuite, nous analyserons les liens qui existent entre cette notion et l'environnement, et plus particulièrement les liens qui existent entre la « participation » des acteurs et les politiques environnementales. Enfin, nous analyserons plus précisément, et plus concrètement, la manière dont l'Union européenne s'est emparée du terme. Dans ce contexte, nous aborderons surtout les implications qu'a eues l'apparition de ce vocable sur les modalités d'interaction des groupes d'intérêt avec la Commission. Mais avant tout, nous voudrions préciser les usages que nous ferons, dans la suite du texte, de deux notions en particulier : la « société civile » et la « participation ».

La notion de « société civile » est utilisée par la Commission européenne dans son Livre blanc sur la gouvernance, de même que dans la plupart des documents qu'elle publie sur les rapports qu'elle entretient avec les groupes de pression. Cette notion ne fait toutefois pas l'unanimité. Ainsi, certains continuent par exemple de parler de « groupes d'intérêts », ou de « lobbies ». Selon R. S. Salgado (2011), l'usage de cette notion par la Commission n'est pas neutre. Dans son article, l'auteure met en évidence le fait que la notion a une histoire, et qu'elle en a hérité trois conceptions divergentes possibles : une conception libérale, pluraliste, et qui sépare clairement la « société civile » et l'État ; une vision hégélienne (du philosophe G. W. F. Hegel), corporatiste (ou étatiste), qui estime que l'État et la « société civile » sont complémentaires ; et enfin une vision « antique » ou « ancienne », qui se rapporte à la manière dont les Grecs anciens et les chrétiens appréhendaient la « société civile ». De manière assez attendue, la Commission s'est plutôt emparée de la vision pluraliste libérale, se posant en arbitre dans le jeu de concurrence qui oppose les différents groupes de pression. Son usage du terme est le plus souvent très large, incluant autant les groupes portant des revendications économiques que non économiques. Elle incorpore ainsi les ONG (environnementales et autres), mais aussi les organisations syndicales de toutes sortes, les entreprises, etc. Selon l'auteure, l'usage de ce terme dans ce cadre relève plutôt de la « publicité politique », et permet

à la Commission « d'entretenir une illusion consistant à faire croire qu'elle accorde une place privilégiée au point de vue des associations citoyennes » (Salgado, 2011, p. 218). Pour nombre d'acteurs associatifs, cette définition pose problème, puisqu'elle évite de se pencher sur les déséquilibres entre les différents « membres de la société civile ». D'après notre auteure, les notions de « groupe d'intérêt » ou de « lobbies » sont dès lors plus à même de rendre compte de la réalité de la pratique au niveau de la Commission.

Nous avons dès lors choisi, dans ce travail, de privilégier l'usage de ces deux derniers termes. En effet, il nous semble important de ne pas nier les inégalités – par exemple en termes d'influence potentielle, de ressources ou de position historique – entre les organisations, ce dont les notions de lobby et de groupe d'intérêt (ou de pression) rendent compte plus clairement. Nous ferons aussi parfois référence à la notion de « société civile », tout en soulignant son caractère fictionnel, en l'agrémentant de guillemets.

Par ailleurs, la notion de « participation », souvent associée à celle de gouvernance, sera elle aussi accompagnée de guillemets. En effet, la « participation » recouvre une gamme assez large de mécanismes, lors desquels des citoyens, mais aussi les organisations privées, sont amenés à entrer en contact avec les pouvoirs publics dans l'élaboration des politiques, dans leur mise en œuvre et dans leur suivi. Nous nous concentrerons, dans le cadre de ce travail, sur la « participation » des organisations privées du tiers secteur dans l'élaboration des politiques. Nous parlerons le plus souvent de consultation pour désigner les modes de « participation » mis en place par la Commission européenne de manière formelle. De manière plus générale, nous emploierons le terme « lobbying » pour désigner la défense d'intérêts par des organisations auprès des institutions, que ce soit par des moyens formels ou informels.

## 2. La gouvernance : un terme polysémique

Depuis les années 1990, le thème de la gouvernance a pris de l'importance dans les discours politiques, autant au niveau national qu'au niveau international. L'Union européenne ne fait pas exception à l'utilisation de ce vocable. Souvent taxé d'imprécis, l'usage qui en est fait n'est pas toujours univoque. Issu du jargon managérial, le terme désigne avant tout une dépossession du monopole du pouvoir et de la décision pour les instances politiques traditionnelles (gouvernement, parlement). Pour certains, elle représente un monde nouveau, « des modes de gouvernement et d'administration plus souples, plus égalitaires, régis par le dialogue, la négociation et le compromis » (Moreau Defarges, 2011, p. 121). Pour d'autres, à l'inverse, la gouvernance « laisse voir comment on tente actuellement [...] de légitimer de nouveaux rapports entre la politique et l'économie » (Gaudin, 2002, p. 12), voire même, est considérée « comme le projet de constitution politique le plus adapté au néo-libéralisme [...]

prétend[ant] éliminer les dernières possibilités, si formelles soient-elles, que les majorités sociales fassent entendre leur voix » (Brown, 2001), ou comme « énième procédé d'évitement d'une expression politique populaire trop pressante » (Hermet, 2005, p. 23). On le voit d'emblée, les jugements portés sur cette notion varient énormément. Nous allons aborder cette polysémie plus avant

La « gouvernance » a d'abord une histoire. Ainsi, elle serait née, dans l'époque contemporaine<sup>1</sup>, au sein de l'univers de l'entreprise, dès les années 1930 (Hermet, 2005)<sup>2</sup>. C'est ainsi que le terme se répand, dans les années 1970 : on parle alors de *corporate governance* (Toupane, 2009), pour désigner les transformations du fonctionnement des entreprises. Il s'exporte ensuite dans le champ politique, et avant tout en tant que « gouvernance urbaine » (Le Galès, 2010), dans un contexte de compression budgétaire. C'est à la Banque mondiale, et aux organismes de développement en général, que le vocable doit ensuite sa dispersion, en préconisant des règles de « bonne gouvernance » visant à encourager les investissements dans les « pays en voie de développement » en s'attaquant à la corruption et en préconisant la libéralisation (Georgakakis, 2007a). Ces injonctions s'accompagnent de la promotion de la « société civile » (Hermet, 2005). Puis, c'est au tour de la « gouvernance mondiale » de faire son apparition. Finalement, c'est au sein de l'Union européenne que se développe le terme. Nous montrerons plus bas ce qu'a amené ce terme, en nous concentrant plus particulièrement sur la rhétorique de la « société civile » qu'il a portée.

Par ailleurs, comme nous l'avons évoqué sommairement plus haut, la gouvernance n'est, dès ce moment, pas un terme dont la définition est partagée unanimement par tous ceux qui s'en servent. Au-delà des usages qui en ont été faits dans le monde de l'entreprise, et dans celui des organisations internationales, la gouvernance a trouvé des partisans très variés. Ainsi, il désigne souvent le simple fonctionnement des gouvernements, définition qui ne reflète certainement pas la réalité historique du terme, telle que nous venons de la présenter très succinctement (Theys, 2003). Ce même auteur la définit en termes de « boîte à outils », regroupant toute une série de « recettes managériales ou d'instruments supposés apporter des réponses appropriées à la crise des politiques démocratiques traditionnelles, centrées sur l'autorité de l'État » (Theys, 2003, §18). D'autres encore l'assortissent d'une qualification, afin de préciser son sens : gouvernance « participative », « réflexive », « en réseaux », « multi-niveaux », « d'entreprise », « publique » ou « privée », « démocratique », « bonne »

---

<sup>1</sup> Le terme fut utilisé au Moyen-Âge à la Renaissance, mais a largement disparu jusqu'au dernier quart du XXe siècle.

<sup>2</sup> Cet auteur recense cinq lieux de développement du terme « gouvernance », dans une perspective historique et critique.

gouvernance... Ou afin de préciser son extension : gouvernance « territoriale », « locale », « globale », « européenne »...

Selon P. Le Galès (2010), la « gouvernance » se définit par contraste avec le « gouvernement ». En effet, alors que la notion de gouvernement renvoie à un pouvoir centralisé, hiérarchisé, où les acteurs de la décision publique sont bien identifiés, la notion de gouvernance recouvre plutôt une situation dans laquelle une multitude d'acteurs, publics ou privés, exercent la fonction de gouverner. Le gouvernement, propre de l'organisation historique des États, aurait ainsi vu, au cours des deux dernières décennies du XXe siècle, sa centralité diminuer. Pour autant, l'État et le gouvernement ne disparaissent pas. Ils tendent plutôt à occuper une nouvelle place, au sein d'un réseau d'autres acteurs, et leur rôle, qui relevait plutôt du « *command and control* », devient celui d'un stimulateur (Bauler, 2012).

D'une part, l'inscription dans un contexte international de plus en plus prégnant, en Europe comme ailleurs, a démultiplié les niveaux de décision : locaux, régionaux, nationaux, internationaux, etc. C'est ce qu'on appelle la « gouvernance multi-niveaux » : les décisions ne sont plus prises de manière souveraine par les États, mais sont partagées de manière non hiérarchique à différents niveaux politiques. Pour citer Daniel Bell, cité par T. R. Toupane (2009), « l'État était devenu trop grand pour les petits problèmes, et trop petit pour les grands ».

D'autre part, les acteurs de la décision se seraient tout autant diversifiés, avec l'entrée en jeu, entre autres, de la « société civile », et plus généralement des groupes de pression. C'est le concept de « gouvernance en réseaux » qui est mis en avant : les acteurs concernés par une politique coopèrent, dans un esprit d'apprentissage, et les anciennes hiérarchies laissent place à une quête commune pour la solution (Grossman et Saurugger, 2012). La frontière entre privé et public s'estompe, dans la mesure où les deux sphères sont amenées à collaborer pour mettre en place des politiques. Par ailleurs, ce qui a pu être appelé le « tiers secteur », ou les « organisations non gouvernementales » (Develtere et Fonteneau, 2002 ; Figuière et Rocca, 2012<sup>3</sup>), est lui aussi appelé à prendre part à la décision. Ce groupe, dont les limites sont floues, représente les intérêts « non lucratifs ». Ce ne serait donc plus l'État ou une instance quelconque qui imposerait ses vues et ses choix, face à un corps social capable de riposter, de manière conflictuelle, mais bien une entente commune entre tous qui serait recherchée.

Ainsi, d'après J. Newig et O. Fritsch (2009), « l'un des aspects importants de la gouvernance, par opposition au gouvernement, et de la gouvernance multi-niveaux en particulier, est la participation d'acteurs non étatiques dans le processus de décision, aux différents niveaux de gouvernance » (p. 198, nous traduisons). C'est donc dans ce sens que

---

<sup>3</sup> On retrouve dans cet article une série de définition de la gouvernance, et de son rapport avec la « participation ».

nous étudierons la notion de gouvernance dans ce travail : un système dans lequel la décision se prend à des niveaux multiples, et où le processus de décision est ouvert à des acteurs non étatiques, et plus particulièrement à des membres du « tiers secteur » ou de la « société civile ». Cette conception de la gouvernance est particulièrement adaptée à l'étude du système politique européen, et de la place qu'y occupent les ONGE.

On le voit, la gouvernance s'impose comme une révolution dans la manière dont fonctionne l'élaboration des politiques. Il convient de se prémunir contre une vision trop naïve de cette transformation, puisqu'il est bien connu que les interactions entre l'État et les groupes d'intérêt sont fort anciennes, et que leur étude remonte au temps où le terme « gouvernance » n'occupait pas la place prépondérante dont il bénéficie aujourd'hui (Grossman et Saurugger, 2012). Cependant, comme le montre J. Commaille (2009), la fermeture de la parenthèse keynésienne, dans le courant des années 1980, a motivé l'« abandon de la croyance en la centralité de l'État, de ce qu'on a pu appeler un étato-centrisme [...] ». Mais avant tout, qu'implique cette notion au niveau environnemental ?

### 3. « Participation » et environnement

Le lien entre l'environnement et la « participation », ou la « démocratie participative » (souvent amalgamée avec la notion de « gouvernance démocratique » [Hermet, 2005]) a fait couler beaucoup d'encre, entre autres sur la notion de « démocratie environnementale » (voir notamment Claeys et Jacqué [eds.], 2012). On connaît les injonctions à la « participation citoyenne » de la Déclaration de Rio (ONU, 1992), dans son dixième principe, ou encore la Convention d'Aarhus (UNECE, 1998) sur l'accès à l'information, à la participation et à la justice environnementales, dont l'Union européenne est signataire depuis 2005.

Parmi les articles consacrés à ce sujet, certains font référence explicitement à la notion de gouvernance (Rumpala, 2009 ; Theys, 2002), tandis que d'autres l'abordent de manière détournée (Barbier et Larrue, 2011). Dans cette littérature, on retrouve souvent l'idée que les questions environnementales ont incité les acteurs publics à mettre en place des dispositifs nouveaux de gouvernance, dont notamment une augmentation de la « participation » (Theys, 2002 ; Pissaloux, 2011). En effet, de par leur complexité, leur niveau de conflictualité, d'incertitudes, etc., les problèmes environnementaux constitueraient un laboratoire de la gouvernance<sup>4</sup>. D'après Barbier et Larrue (2011), la nécessité de faire participer des acteurs privés, non étatiques, au processus décisionnel concernant l'environnement s'est d'abord

---

<sup>4</sup> Notons, afin d'éviter tout malentendu, que dans le cas de l'Union européenne, la « réforme de la gouvernance », dont il sera question ci-dessous, n'a pas été motivée par des questions environnementales.



exprimée au travers du « *green discontent* », mouvement anti-modernisation, aux États-Unis. Mais c'est surtout avec l'avènement, dans les années 1990, de « l'ère de la "gouvernance" » (p. 71), et avec l'expansion de l'utilisation de mécanismes de marché pour répondre aux problèmes environnementaux, que se généralise la participation.

De manière théorique, la « gouvernance environnementale », selon J. Theys (2002), s'inscrit dans quatre registres différents, qui recouvrent des attentes et des revendications chaque fois différentes. En premier lieu, il s'agit de la volonté de « relégitimation et de modernisation de l'action publique » ; ensuite, de mettre en place « des formes originales et multiples de coordination non hiérarchiques [...] des actions collectives » ; troisièmement, de « passer à des formes plus ouvertes de rationalité (réflexive, procédurale...) » ; enfin, un « transfert de pouvoirs vers la société civile » (Theys, 2002, § 37). Il résume ces quatre dimensions de la gouvernance dans un tableau, que nous reproduisons ci-contre.

Tableau 5 : Les quatre dimensions de la gouvernance environnementale

<p><b>1- Moderniser l'action publique, en accroître la légitimité et la crédibilité</b></p> <p><b>(Gérer la confiance et l'acceptabilité)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Réforme du secteur public</li> <li>* Transparence</li> <li>* Evaluation, contrôle, "accountability"</li> <li>* Autorités indépendantes</li> <li>* Séparation régulateur / opérateur</li> <li>* Consultations et débats publics - démocratisations des procédures</li> <li>* Mise en œuvre plus efficace ("enforcement")</li> </ul>	<p><b>2- Développer des mécanismes non autoritaires de coordination et de régulation de l'action collective</b></p> <p><b>(Gérer la pluralité et la mobilisation)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Extension du contrat</li> <li>* Partenariat public-privé</li> <li>* Incitations économiques (permis négociables, taxes) - compensations</li> <li>* Accords volontaires</li> <li>* Conventions et protocoles flexibles ("accords cadres")</li> <li>* Politiques constitutives</li> <li>* Autorités régulatrices</li> <li>* Mécanismes de médiation</li> <li>* Intégration et transversalisation</li> <li>* Mise en œuvre négociée</li> <li>* Réseaux informels</li> </ul>
<p><b>3- Etendre la rationalité réflexive ou procédurale</b></p> <p><b>(Gérer l'incertitude et la complexité)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Principe de précaution</li> <li>* Développement durable</li> <li>* Evaluation des risques, études d'impact, réflexivité</li> <li>* Calcul économique et réformes comptables</li> <li>* Accès à l'information, transparence, traçabilité, indicateurs, audits...</li> <li>* Conférences de consensus</li> <li>* Pluralité de l'expertise, autorités indépendantes</li> <li>* Science "post normale"</li> <li>* Déontologie et comités d'éthique</li> </ul>	<p><b>4- Changer de pouvoir</b></p> <p><b>(Gérer les rapports de force)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Transferts de souveraineté (aux institutions supranationales)</li> <li>* Décentralisation</li> <li>* Subsidiarité active</li> <li>* Droits de propriété</li> <li>* Normalisation volontaire (exigences essentielles, autocertification)</li> <li>* Délégation au secteur privé ou aux O.N.G</li> <li>* "Autogestion" des biens publics par des communautés d'usagers</li> <li>* Institutions de mutualisation (agences de l'eau)</li> </ul>

Tableau 1 : Les quatre dimensions de la gouvernance environnementale

Source : Theys, 2002, § 37

Selon l'auteur, le recoupage de ces quatre dimensions fait apparaître une situation dans laquelle des acteurs, auparavant mis à l'écart du processus de décision, se voient ouvrir des possibilités de participation, dont notamment des ONG. Cependant, cela s'accompagne d'un « autre déplacement, tout aussi important, qui est celui des enjeux politiques de la négociation sur l'environnement » (§ 41). En effet, la question environnementale se trouve recadrée, dans le champ de questions telles que l'internalisation des externalités, les enjeux commerciaux, etc. On le voit, ce cadrage entraîne à tout le moins une diminution dans le registre des réponses envisageables aux questions environnementales. Nous verrons plus loin que ce phénomène se manifeste dans le cas de la politique agricole commune, autant au niveau des évolutions antérieures de cette politique que lors de la réforme en cours.

La plupart des auteurs font part, dans un premier temps, de l'espoir généralisé de voir les politiques environnementales s'améliorer par la participation du public. Ainsi, selon S. La Branche (2009), la rhétorique du « développement durable et participatif » est devenue, depuis les années 1990, une norme, autant pour les organisations intergouvernementales que pour les États ou les ONG. Dans le même sens, d'après J. Newig et O. Fritsch (2009), la littérature attribue trois objectifs à la gouvernance participative, en lien avec l'environnement : une augmentation de la qualité des décisions, une plus grande acceptation des normes environnementales par les personnes qui ont participé à leur formulation, et de ce fait une meilleure mise en œuvre. Cependant, la littérature témoigne ensuite de la désillusion qu'ont engendrée les mécanismes participatifs vis-à-vis de la question environnementale.

Ainsi, J. Theys (2002) met-il en avant quatre types de pessimisme vis-à-vis de la gouvernance environnementale, allant de l'idée que la démocratie est incapable de prendre en compte des enjeux à long terme (critique la plus radicale, attribuée à H. Jonas par exemple), à l'idée qu'il s'agit surtout d'un problème de mise en œuvre de la concertation entre les acteurs. Selon cette dernière critique, les inégalités d'accès au processus décisionnel représentent l'un des problèmes majeurs, dont la résolution permettrait une « gouvernance environnementale ». C'est d'ailleurs partiellement le parti que prend ensuite l'auteur, puisqu'il plaide en faveur d'une gouvernance qui, au-delà de la notion de « boîte à outils » qui la définit, selon lui, le mieux aujourd'hui, s'accompagne d'une construction de ses propres conditions. Il s'agit entre autres d'équilibrer les rapports de forces entre les « parties prenantes » (§ 90). Une telle vision de la gouvernance permettrait de faire face aux défis environnementaux. Nous verrons que c'est partiellement ce que la Commission a tenté de mettre en place avec sa propre « réforme de la gouvernance ».

Une grande part de la littérature s'est penchée sur la participation des *individus* (souvent appelés « citoyens ») dans le cadre des politiques environnementales (voir par exemple Cornut, Bauler et Zaccà [dir.], 2007). Dans ce travail, nous nous attacherons à la manière dont des *organisations* (ONGE, syndicats agricoles) jouent un rôle dans le processus décisionnel.

Après cette analyse théorique de la gouvernance, nous allons maintenant nous tourner vers sa réalisation concrète par les institutions européennes, et plus particulièrement par la Commission.



#### 4. La gouvernance par l'Union européenne

Le concept de gouvernance semble être particulièrement approprié à l'étude de l'Union européenne. En effet, d'une part, la méthode communautaire prive les États membres d'une part de leur souveraineté, tout en leur gardant une place importante dans la négociation. On retrouve donc le caractère multi-niveaux des systèmes de gouvernance. Par ailleurs, comme l'indiquent L. Boussaguet et S. Jacquot, « l'absence de pouvoir fort, légitimé par les urnes, a entraîné une grande porosité entre les sphères publique et privée : lobbying, experts et organisations non gouvernementales occupent une place importante dans les politiques européennes » (2009, p. 409). C'est ainsi le caractère multi-acteurs, « en réseaux », ou « participatif » de la gouvernance qui vient caractériser le système européen.

Dans le contexte qui nous intéresse, c'est avant tout l'ouverture, vis-à-vis des organisations environnementales, qu'est censée représenter cette « nouvelle » forme d'organisation du processus décisionnel qui sera investiguée. Nous voudrions comprendre la manière dont l'invocation à la gouvernance par la Commission européenne influe sur la place qu'occupent les ONG environnementales dans la constitution des politiques européennes. Nous allons dès lors mettre en avant l'usage que la Commission fait de « la gouvernance », et les nouveautés (modestes) qu'a instaurées la « réforme de la gouvernance européenne » en termes d'« ouverture à la société civile ». Nous montrerons, pour finir, que cette évolution ne représente pas un changement radical, mais qu'il approfondit certains traits du fonctionnement antérieur de l'Union européenne.

##### 4.1. Le Livre blanc de la gouvernance européenne et la « participation de la société civile »

L'Union définit la gouvernance comme « l'élaboration et la mise en œuvre de politiques publiques meilleures et plus cohérentes associant les organisations de la société civile aux institutions européennes. Elle passe également par une amélioration de la qualité de la législation européenne, par son efficacité et par sa simplicité » (Europa, 2012b). La Commission s'est officiellement emparée du concept de « gouvernance » en 2001, année de publication de son « Livre blanc sur la gouvernance européenne ». Dans ce fascicule, la Commission avance en tout quatre changements nécessaires pour « réformer la gouvernance européenne » : « accroître la participation des acteurs », « de meilleures politiques, de meilleures réglementations et de meilleurs résultats », « contribution de l'Union européenne à la gouvernance mondiale » et « recentrage des politiques et des institutions » (Commission

européenne, 2001). C'est la volonté d'augmenter la « participation » de la « société civile » qui nous intéressera en premier lieu.

Le Livre blanc s'ouvre sur la question du déficit démocratique des institutions européennes, qu'elle détaille tout au long de l'introduction, et la consultation, autant des régions que de la « société civile organisée », est censée réduire ce déficit. Dans le même temps, elle est vouée à améliorer les propositions politiques de la Commission<sup>5</sup>.

Il est bien connu que Bruxelles est aujourd'hui le centre du lobbying européen, et ce depuis déjà un certain temps. Étant donné sa place prépondérante dans le processus décisionnel, en tant que détentrice du droit d'initiative, une grande partie de l'activité de lobbying se concentre sur la Commission européenne (Grossman et Saurugger, 2012). En effet, c'est elle qui rédige le corps des lois européennes. Le rôle du Parlement européen et du Conseil de l'Union européenne se limite en général à apporter des amendements aux textes que met en place la Commission (Tanasescu, 2009 ; voir aussi la présentation de la procédure législative, p. 34). Par ailleurs, la Commission est fortement demandeuse de ce genre de contacts, qui lui permettent entre autres d'augmenter sa légitimité, ses capacités administratives, etc.

On estime qu'il y aurait environ 3000 groupes d'intérêt à Bruxelles, dont un peu moins d'un tiers émanerait des ONG (et *think tanks*), selon les chiffres de la Commission (Grossman et Saurugger, 2012). Leur nombre a augmenté fortement dans les années 1980, et ce n'est que dans les années 1990 que l'Union a commencé à mettre en place des mécanismes permettant d'encadrer ces activités. En effet, l'action de la Commission, plus particulièrement, était souvent perçue comme peu démocratique, essentiellement technocratique et obscure (Massart-Piérard, 2000). Dès le début des années 1990, au travers d'une série de communications, la Commission a commencé à fixer des règles concernant le fonctionnement des contacts qu'elle entretenait avec les groupes de pression (Tanasescu, 2009). C'est en partie dans ce cadre que s'inscrit la rédaction du Livre blanc sur la gouvernance.

Il convient ainsi de noter qu'un an avant la publication du Livre blanc, la Commission avait sorti un document de discussion sur le « renforcement du partenariat » qu'elle entretient avec les ONG (Commission européenne, 2000b). Selon I. Tanasescu (*op. cit.*), ce document est le premier dans lequel la Commission présente une série de « bonnes pratiques » pour les processus de consultation.

Le Livre blanc, et la volonté qu'il affirme d'impliquer la « société civile » dans la production des politiques européennes, s'inscrivent dans cet élan. En effet, il engage les institutions à créer un « code de conduite qui forme des normes minimales et qui porte

---

<sup>5</sup> Voir aussi Commission européenne, 2003, p. 19.

essentiellement sur les sujets, le moment, les publics et les méthodes » (Commission européenne, 2001, p. 20). Ces normes doivent, selon la Commission, permettre d'éviter que certains acteurs bénéficient d'un accès privilégié, « en raison d'intérêts sectoriels ou nationaux » (*ibidem*). C'est ce que relève P. Bouwen (2009), lorsqu'il avance que le Livre blanc poursuivait deux objectifs. D'une part, l'objectif était d'élargir le champ des organisations de la « société civile » consultées, comme nous le disions, pour augmenter la légitimité des décisions prises par l'Union. Ainsi, selon l'auteur, c'est pour « remédier à la dominance des intérêts commerciaux » que la Commission lança cette réforme de la gouvernance, « en élargissant le processus de consultation existant afin qu'il inclue de plus en plus d'intérêts diffus ou non commerciaux, comme les groupes de consommateurs, pour les droits humains ou les environnementalistes » (Bouwen, 2009, p. 28, nous traduisons). D'autre part, il s'agissait de limiter la profusion de groupes d'intérêt qui se côtoyaient à Bruxelles, objectif qui selon l'auteur a été empêché par le Parlement européen.

Aux côtés de ces lignes directrices, une série d'autres recommandations, sur lesquelles nous ne pouvons nous attarder dans ce travail, concernent la « société civile ». Il s'agit avant tout de rendre le processus décisionnel plus « transparent ».

Il convient de noter que ce sont, au travers de la « société civile », les « préoccupations des citoyens » (Commission européenne, 2001, p. 17) que la Commission entend faire parvenir jusqu'à elle. On pense donc évidemment, entre autres, aux questions environnementales, qui gagneraient dès lors à se faire entendre dans le cadre d'une « gouvernance réformée ». Cependant, comme l'affirme P. Magnette (2003), les propositions apportées par la Commission dans cette publication ne visent pas à augmenter « le niveau général de participation et de conscience civique », mais bien plutôt à « stimuler l'implication des citoyens et groupes déjà actifs » (Magnet, 2003, sect. 4, nous traduisons), en l'occurrence, les lobbies, groupes civiques, les organisations basés à Bruxelles, etc. (*ibidem*).

Pour conclure, il faut encore souligner que la Commission fournit dans ce document une définition, fort large, de la « société civile », qui « regroupe notamment les organisations syndicales et patronales [...], les organisations non gouvernementales, les associations professionnelles, les organisations caritatives, les organisations de base, les organisations qui impliquent les citoyens dans la vie locale et municipale [...] » (*ibid.*, p. 17). Ces deux apports de la Commission dans le Livre blanc (formalisation de la consultation et définition de la « société civile ») ont fait l'objet de réactions diverses parmi ceux qui étaient les premiers concernés : les groupes d'intérêt.

#### 4.2. Les réactions des organisations de la « société civile »

De manière assez cohérente, le Livre blanc est le résultat d'un travail participatif intense dont témoigne l'imposant document qui lui est consacré (Commission européenne, 2002b). En effet, tout au long de son élaboration, de nombreux groupes d'intérêt ont été consultés par une centaine de fonctionnaires. Et suite à sa parution, le document a été soumis sur Internet, pendant plusieurs mois, à la lecture des différentes organisations, des pouvoirs publics de tous niveaux, et du grand public en général. Si cette consultation *ex post* a recueilli peu de contributions (260), et que certains estiment qu'elle n'était plus, aux yeux de la Commission, utile au vu du processus de consultation qui avait précédé la publication du Livre blanc, elle a fait l'objet d'une étude particulièrement riche d'enseignements, de la part d'H. Michel (2007).

Après avoir investigué les différents cadrages qu'opère la consultation sur le Livre blanc, autant vis-à-vis des organisations capables d'y répondre (car ayant suffisamment de ressources), que vis-à-vis de la forme et du contenu des réponses, l'auteure entreprend d'analyser les réponses fournies. Elle s'intéresse, dans un premier temps, à la réception de la définition de la « société civile » proposée dans la publication. En effet, celle-ci rassemble, comme nous le faisons remarquer plus haut, des organisations fort hétérogènes : aussi bien les défenseurs de l'« intérêt général » que les groupes socio-économiques (syndicats, entreprises, etc.). Chacun s'empare dès lors de cette définition pour la supporter, ou pour la critiquer. Selon l'auteure, ce sont avant tout les organisations défendant des intérêts « généraux » qui en condamnent l'étendue, celles-ci revendiquant une prise en compte plus spécifique de leur statut particulier.

Par ailleurs, les désaccords se cristallisent aussi autour de la pondération à attribuer aux différentes entités amenées à partager le statut de « membre de la société civile ». Pour les uns, il s'agit de prendre en compte leur légitimité démocratique (les régions, etc.), pour les autres, c'est avant tout la « proximité avec les citoyens » (pour les ONG avant tout) qui doit servir de critère. Enfin, certains avancent le fait qu'ils sont représentatifs, selon une série de critères qu'ils définissent eux-mêmes, et qui les caractérise évidemment parfaitement. Ce sont surtout les « partenaires sociaux » qui se mettent en avant comme porteurs d'une représentativité significative.

Finalement, un troisième point de clivage concerne la question de la formalisation, ou l'institutionnalisation des rapports qu'entretiennent les différentes organisations avec la Commission. En effet, la proposition, inscrite dans le Livre blanc, d'arrêter des normes afin d'organiser le « dialogue avec la société civile » a divisé les acteurs. Certains, qui possédaient déjà un accès aisé aux institutions, se sont plutôt opposés à l'encadrement des rapports entre

les groupes de pression et la Commission. Comme le dit notre auteure, « ils ne voient alors pas le bénéfice d'une plus grande formalisation du dialogue civil » (Michel, 2007, p. 252). C'est d'ailleurs plutôt pour eux un risque de perdre en importance, vis-à-vis des autres acteurs, « en premier lieu les ONG » (*ibidem*). Ces dernières, et tous ceux qui ne bénéficient pas des mêmes entrées à la Commission, vont plutôt pousser cette formalisation du « dialogue civil ». Et H. Michel de conclure : « la consultation publique qui objective "la société civile" met bien en évidence la lutte à laquelle se livre chaque représentant pour défendre au mieux sa position dans cet espace mouvant pour imposer la bonne forme de relations avec les institutions européennes » (*ibid.*, p. 253).

On le voit donc, les appels au développement d'une « culture renforcée de consultation et de dialogue » par la Commission dans son Livre blanc n'ont pas touché de manière égale les différents lobbies en présence. Nous verrons plus loin que ces dissonances se sont perpétuées, et qu'aujourd'hui encore, elles demeurent bien présentes.

On comprend aussi, à travers cette analyse, les opportunités qui s'ouvrent aux ONG, et plus particulièrement aux ONG environnementales (ONGE), qui vraisemblablement auraient beaucoup à gagner dans ce débat. En effet, elles pourraient y trouver une nouvelle voie, tracée pour elles par la Commission, afin d'arriver à faire entendre leurs revendications par les rédacteurs des lois européennes. Cependant, la question de la définition de la « société civile » joue plutôt en leur défaveur. Effectivement, elles risquent fort de ne pas parvenir à faire reconnaître leur statut particulier de « défenseur des intérêts sociétaux », et par là de perdre la chance de se voir considérées comme un « interlocuteur privilégié ».

La « participation de la société civile », telle que mise en avant dans le Livre blanc, semble donc représenter un enjeu pour la plupart des groupes d'intérêt. En ce sens, elle aurait un effet, même limité, sur la configuration des liens qui associent la Commission et les groupes d'intérêt : certains s'en approcheraient, au détriment d'autres, qui perdraient leur place privilégiée.

Mais le Livre blanc est loin d'être un texte légal, encore moins un traité. Comme l'indique F. Foret (2007), il s'inscrit avant tout dans le registre du « discours de l'intention », et ne relève pas de l'énoncé performatif<sup>6</sup> : ses prescriptions sont toujours formulées au futur, ce

---

<sup>6</sup> Le concept de performativité du langage, mis en avant par J. L. Austin (1975), désigne le rôle que revêtissent certains énoncés à modifier la réalité à travers leur énonciation. « Je vous déclare mari et femme », déclaré par un bourgmestre en situation appropriée, est un exemple typique d'énoncé performatif.

qui laisse entrevoir qu'elles dépendront d'une réappropriation, par ceux à qui elles s'adressent (les institutions, mais aussi les groupes de pression).

#### 4.3. Les suites du Livre blanc : la Communication de 2002

On l'a vu, en ce qui concerne la consultation des groupes d'intérêt, le Livre blanc engageait la Commission à mettre en place une série de « normes minimales de consultation ». Subséquemment, en 2002, elle publie une Communication qui détermine ces normes (Commission européenne, 2002a). Ce document commence par mettre en avant le fait que plusieurs moyens de consultation existent déjà au niveau de l'Union européenne. D'une part, il mentionne les institutions consultatives (Comité économique et social européen – CESE – et Comité des régions – CdR –). D'autre part, il fait mention des contacts informels qui existent avec les « parties intéressées ». C'est ce versant de la consultation, plus particulièrement, auquel s'intéresse la Communication de 2002.

Remarquons avant tout que la Commission y répète son objectif de donner à chacun un « un traitement approprié et équitable dans le processus de consultation » (Commission européenne, 2002a, p.5). À cette fin, et dans le but de rationaliser la manière dont les différents services organisent leurs contacts avec la « société civile », la Commission présente une liste d'exigences à respecter. Les consultations doivent être basées sur des communications « claires et concises » (*ibid.*, p. 19), elles doivent inviter chacune des « parties concernées » à s'exprimer et être accessibles sur Internet pendant aux moins huit semaines. Finalement, la Commission devra accuser de la réception des contributions. On le voit, cet encadrement particulier de la consultation est relativement précis, et devrait logiquement permettre aux ONGE de se voir accorder un accès au processus législatif de manière plus aisée, en dehors du giron de la DG Environnement (DG ENVI), avec qui elle entretient déjà des contacts privilégiés (Commission européenne, 2000).

Cette Communication, tout comme le Livre blanc, a fait l'objet elle-même d'une consultation, dont nous retiendrons deux aspects particuliers, relevés par I. Tanasescu (2009), qui nous permettront de mettre en avant le parti pris, à l'époque, par les ONGE vis-à-vis de la « participation de la société civile ». Selon l'auteure, d'une part, la question de la représentativité, déjà abordée ci-dessus dans le cadre du Livre blanc, refait surface. À nouveau, les acteurs qui bénéficient déjà d'une assise particulière dans le processus décisionnel estiment qu'il convient d'équilibrer les contributions à l'aune d'une série de critères de représentativité.

D'autre part, la question des institutions consultatives de l'Union crée un nouveau différend. Parmi les institutions européennes, le CESE et le CdR sont des organes consultatifs institués : lors du processus décisionnel (dont le fonctionnement est décrit en détail à la p. 34),

la Commission se doit, dans certains cas, de soumettre ses propositions législatives à leur lecture. Les deux institutions rendent dès lors un avis concernant ces propositions. Le CESE<sup>7</sup> est composé de trois groupes distincts (« employeurs », « travailleurs » et « activités diverses »), qui représentent une frange de la « société civile » telle que la définissent le Livre blanc et la Communication de 2002. Et le document en fait d'ailleurs mention, puisqu'il reconnaît, comme nous l'avons déjà indiqué plus haut, que le CESE a lui aussi un rôle à jouer dans l'« interaction avec la société ».

Face au concurrent que pourrait représenter le CESE vis-à-vis de la Commission dans le cadre du dialogue civil, les ONG ont exprimé leur volonté de pouvoir dialoguer directement avec cette dernière. Ainsi, certaines ont mis en avant le fait que le troisième groupe du CESE n'était pas représentatif de la réalité de la « société civile ». Dans le même sens, le Bureau européen de l'environnement (BEE) arguait, à l'époque, que c'était à la Commission qu'il voulait s'adresser, et affirmait qu'il n'acceptait pas le CESE comme « intermédiaire de la société civile » (Tanasescu, 2009, p. 75, nous traduisons). Dans notre cas d'étude, nous verrons que le rôle du CESE est toujours, pour certains, plus important que pour d'autres, et que la préférence des ONGE pour le dialogue immédiat avec la Commission n'a pas changé.

Finalement, il convient de constater que l'obligation de consulter, et les normes minimales qui accompagnent cette consultation, ne se sont appliquées qu'aux propositions nécessitant une analyse d'impact (Tanasescu, 2009 ; Bouwen 2009). C'est en partie la raison pour laquelle nous avons décidé de nous concentrer partiellement sur cet outil dans nos entretiens. Il nous permettra, avec l'analyse d'autres moments de consultation s'inscrivant dans la rhétorique de la « société civile » et de la gouvernance, de porter un regard sur les effets qu'a eus la « réforme de la gouvernance » sur la place des ONGE dans le processus de décision.

En effet, d'autres structures ont également été modifiées, notamment en écho à l'évolution de l'organisation de la consultation au sein de la Commission. Il s'agit avant tout des comités consultatifs, dont la composition est déterminée par la Commission elle-même. Nous verrons plus loin que ces comités consultatifs ont eux aussi évolué, pour intégrer petit à petit des groupes qui étaient auparavant marginalisés, dont notamment les environnementalistes.

On le voit, en ce qui concerne le « dialogue avec la société civile », la « réforme de la gouvernance européenne » a avant tout mené à une formalisation de la consultation. Le lobbying au niveau européen existait bien avant. Comme le montrent L. Boussaguet et S.

---

<sup>7</sup> Nous n'aborderons pas la question du CdR ici.

Jacquot (2009), les « nouveautés » de la réforme de la gouvernance au sein de l'Union n'ont rien d'une métamorphose profonde du système européen. Effectivement, selon elles, c'est bien plutôt à une accentuation des caractéristiques plus anciennes de l'Europe que nous assistons. Voyons ce qu'il en est en ce qui concerne plus spécifiquement le « dialogue avec la société civile ». D'après nos auteures, les rapports qu'entretiennent les institutions, et plus particulièrement la Commission, avec les groupes d'intérêt existent depuis la création de la Communauté européenne. Ces rapports étaient, pendant longtemps, de type corporatiste : l'Europe cogérait, avec les groupes concernés, les politiques. Avec la « nouvelle gouvernance » et l'ouverture de la Commission à la « société civile », de nouveaux intérêts sont entrés en jeu, et « le schéma plus ou moins corporatiste des débuts, fondé sur l'association étroite d'un petit nombre d'acteurs organisés, a été remplacé par une logique pluraliste de consultation beaucoup plus fluide et souple de groupes toujours plus nombreux » (Boussaguet et Jacquot, 2009, p. 423). Il convient, avant de nous focaliser sur la question de la politique agricole commune qui constituera notre cas d'étude, de noter que l'exemple que prennent les auteures concerne justement cette politique. Elles montrent en effet l'évolution d'une situation où les agriculteurs avaient le monopole de la participation à un champ politique plus ouvert, intégrant une série d'acteurs auparavant marginalisés dans la discussion.

\*\*\*

Nous allons maintenant nous tourner vers l'étude de la politique agricole commune. Nous voudrions, au travers des entretiens que nous avons menés, tenter d'appréhender l'influence qu'a pu avoir cette « réforme de la gouvernance » sur la capacité d'influence des ONGE. Nous voudrions dans le même temps questionner les limites de la « participation de la société civile », et des pratiques de lobbying, en général, tout en les raccordant à la manière dont l'environnement est et sera pris en compte dans le cadre de la politique agricole commune. C'est donc avant tout à une présentation de cette dernière que la suite du texte s'attachera, en mettant en avant les moyens employés jusqu'ici pour intégrer la question environnementale dans cette politique européenne.



## Deuxième partie : La Politique agricole commune (PAC) et l'environnement

### 1. Introduction

Dans cette partie, nous voudrions présenter la PAC et son lien avec l'environnement. Nous mettrons d'abord en évidence les évolutions qu'a connues la PAC dans le passé, en mettant l'accent sur la progressive intégration de la question environnementale. Nous nous intéresserons spécifiquement au concept de « multifonctionnalité », qui a depuis peu été abandonné au profit de celui de « biens publics », pour montrer les limites de la prise en compte de l'environnement dans la PAC. Ensuite, nous présenterons la réforme en cours, qui doit fixer les règles de la mise en application de la politique agricole européenne pour la période 2014-2020. Nous nous intéresserons, à nouveau, au contenu environnemental de cette réforme. Dans ce cadre, nous montrerons que la PAC de demain ne permettra probablement pas de prendre en compte les effets de l'agriculture sur l'environnement de manière concluante. Nous analyserons les revendications des organisations environnementales, et nous verrons qu'elles n'ont été écoutées que de manière très superficielle.

### 2. Réformes antérieures de la Politique agricole commune et environnement

#### 2.1. Bref historique de la Politique agricole commune

Depuis sa création en 1957, la PAC a connu de nombreuses réformes, qui ont littéralement changé son visage. La réforme dite de « MacSharry », du nom du commissaire à l'agriculture d'alors, en 1992, a profondément modifié les objectifs et les outils mis en place dans le cadre de cette politique, et les réformes subséquentes ont continué à infléchir l'orientation de la PAC dans un sens nouveau.

Pendant trente ans, la PAC avait avant tout comme objectif d'augmenter la production et les revenus agricoles, tout en diminuant les prix des denrées pour les consommateurs (Bureau, 2007 ; Commission européenne, 2008). Pour ce faire, l'instrument privilégié était le soutien aux prix, par le biais d'organisations communes de marché (OCM) s'attachant chacune à un type de produit agricole : la Communauté économique européenne (CEE) achetait une partie de la production à un prix fixé (dit « prix d'intervention » ou « prix garanti »), intervenant ainsi pour protéger les prix des matières agricoles sur le marché (économie de la

demande). Des stocks énormes étaient alors gérés par la CEE, et en fonction des cours sur le marché intérieur, ceux-ci étaient soit écoulés en Europe, soit exportés, via des mécanismes de subvention à l'exportation : les surplus étaient vendus au rabais sur les marchés internationaux. Dans le même temps, des mécanismes de taxations sur les importations permettaient de contrôler les quantités introduites sur le marché intérieur, et d'empêcher les importations quand cela était nécessaire (Fouilleux, 2003). Ce système, caractérisé par Hélène Delorme (2004) de « protectionnisme modernisateur », mena à une grande augmentation de la productivité, encouragée par les aides à l'investissement et au départ, et transforma profondément le visage de l'agriculture européenne. Ce mode de fonctionnement, basé sur la régulation des marchés, correspondait très clairement au paradigme économique mondial de l'époque, où les instances publiques incitaient la production en augmentant la demande. C'est ainsi que la productivité agricole, sous l'influence de la PAC, a augmenté rapidement, entraînant notamment une consommation accrue d'engrais minéraux ou d'énergie fossile, permettant une croissance économique soutenue pendant des décennies.

C'est à partir de 1992 que la PAC va se modifier radicalement. Suite notamment à la crise économique mondiale, qui signe la fin de l'ère keynésienne, suite aussi à l'explosion des stocks à la fin des années 80 (et à celle du budget qui s'ensuit), et aux critiques internationales, autant de la part du GATT (ancêtre de l'OMC) que des pays « en développement », l'Europe réagit et lance une grande réforme de la PAC (Bureau, 2007 ; Delorme, 2004a). C'est ainsi que le soutien aux prix (financé par les consommateurs) a été petit à petit remplacé, lors de réformes successives (en 1992, 1999, 2003 et 2008), par un soutien aux revenus (financé par les contribuables). En 1992, les prix garantis sont brusquement abaissés, pour les grandes cultures (baisse de 30 %), et pour la viande bovine (15 %), afin d'aligner les cours européens sur le marché mondial (Fouilleux, 2003). Des aides directes, proportionnelles au nombre d'hectares cultivés, sont octroyées aux agriculteurs en compensation de la baisse des prix (Delorme, 2004a). En 1999, les prix d'intervention sont encore abaissés, et ne sont cette fois compensés que partiellement par des aides au revenu. Avec l'« examen à mi-parcours » de 2003, les aides directes au revenu sont découplées : l'octroi de ces aides n'est plus proportionnel à la quantité produite. Ceci permet à l'Europe de se mettre en ordre vis-à-vis de l'OMC, puisque les aides découplées sont rangées par l'organisation mondiale dans la « catégorie verte ». Celle-ci contient les aides censées ne pas interférer sur le fonctionnement des marchés, bien que la réalité de cette affirmation soit remise en question par certains : « ces aides permettent aux producteurs bénéficiaires de vendre leurs produits à des prix inférieurs à leurs coûts de production, ce qui n'est pas sans conséquence sur les marchés » (Roudart, 2008, p. 3). Enfin, le « bilan de santé » de la PAC entérine la direction prise en 2003, et le découplage est généralisé à la quasi-totalité des aides directes.

Dans le même temps, les préoccupations environnementales commencent à émerger au sein de la PAC. Dès 1992, on voit l'introduction de mesures agro-environnementales, puis en 1999, le second pilier est institué : le développement rural. Enfin, en 2003, la conditionnalité est appliquée aux aides directes. Durant cette période, naissent aussi des concepts, censés rendre compte de la manière dont l'agriculture doit prendre en compte l'environnement. Nous envisagerons le concept de multifonctionnalité, qui a récemment évolué, au moins syntaxiquement, pour s'apparenter à la notion de biens publics. Dans la section suivante, nous allons définir et expliciter brièvement ces outils et notions, afin de poser le cadre de la réforme actuelle dans son implication pour l'environnement.

## 2.2. Les concepts et outils de la politique agricole commune face à la question environnementale

### 2.2.1. Les outils

#### ○ La conditionnalité

La conditionnalité est l'élément environnemental majeur de l'actuelle PAC, puisqu'elle soumet l'octroi des aides du premier pilier, et la majeure partie des aides du second pilier, à une série de conditions, notamment environnementales<sup>8</sup>. Ainsi, toutes les aides (couplées et découplées) du premier pilier, de même que, dans le second pilier, les indemnités compensatoires de handicap naturel (ICHN), les aides en faveur de l'agroforesterie, ou les MAE, ne peuvent être attribuées que si l'exploitant respecte un certain nombre de normes. Si l'agriculteur ne respecte pas ces normes minimales, il s'ensuivra une diminution des montants reçus, voire la suppression pure et simple des soutiens qu'il obtenait. Les exigences à respecter pour les agriculteurs, établies légalement dans un règlement du Conseil<sup>9</sup> et un règlement de la Commission<sup>10</sup>, se subdivisent en deux catégories : les « exigences réglementaires en matière de gestion » et les « exigences réglementaires en matière de bonnes conditions agricoles et environnementales » (BCAE) (Commission européenne, 2012a).

Les premières concernent une série de 18 directives et règlements préexistants, dont cinq directives environnementales, répertoriées dans le tableau suivant :

---

<sup>8</sup> D'abord introduit en 1999 sous le nom d'« éco-conditionnalité », le principe de conditionnalité exige depuis la réforme de 2003, qu'au côté des normes environnementales, soient respectées entre autres des normes de bien-être animal, de traçabilité ou de santé (publique, animale et végétale).

<sup>9</sup> Règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil.

<sup>10</sup> Règlement (CE) n° 1122/2009 de la Commission.

Point A.

Environnement

1.	Directive 79/409/CEE du Conseil du 2 avril 1979 concernant la conservation des oiseaux sauvages (JO L 103 du 25.4.1979, p. 1)	Article 3, paragraphe 1 et paragraphe 2, point b), article 4, paragraphes 1, 2 et 4, et article 5, points a), b) et d)
2.	Directive 80/68/CEE du Conseil du 17 décembre 1979 concernant la protection des eaux souterraines contre la pollution causée par certaines substances dangereuses (JO L 20 du 26.1.1980, p. 43)	Articles 4 et 5
3.	Directive 86/278/CEE du Conseil du 12 juin 1986 relative à la protection de l'environnement et notamment des sols, lors de l'utilisation des boues d'épuration en agriculture (JO L 181 du 4.7.1986, p. 6)	Article 3
4.	Directive 91/676/CEE du Conseil du 12 décembre 1991 concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles (JO L 375 du 31.12.1991, p. 1)	Articles 4 et 5
5.	Directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages (JO L 206 du 22.7.1992, p. 7)	Article 6 et article 13, paragraphe 1, point a)

**Tableau 2 : Directives concernant l'environnement visées par les exigences en matière de gestion, pour la conditionnalité.**

**Source : Règlement (CE) n° 73 du Conseil, Annexe II, Point A**

On reconnaît, entre autres, la directive dite « Oiseaux », « le plus ancien texte législatif de l'UE concernant la nature » (Europa, 2012a), mais aussi la directive « Nitrates » ou la directive « Habitats » (zones Natura 2000). On voit donc qu'ici, la conditionnalité sert avant tout à rendre la législation plus cohérente, en liant des directives ratifiées en dehors du cadre de la PAC aux paiements directs, qui sont la composante principale de la politique agricole. Dans ce sens, on évite des situations paradoxales, dans lesquelles un agriculteur ne respectant pas les lois européennes pouvait se voir octroyer des subsides (Bianchi, 2007).

Les BCAE, quant à elles, consistent en une série de normes se rapportant à la qualité des sols (érosion, matières organiques, structure), à la gestion de l'eau et au maintien des habitats. Ainsi, par exemple, l'une des normes obligatoires commande le maintien des haies et étangs<sup>11</sup>. Ce sont donc des normes qui viennent se surajouter à la législation déjà existante.

La conditionnalité représente l'outil le plus important quant à l'intégration de dimensions environnementales dans le premier pilier de la PAC actuelle. Cependant, le « second pilier » de la PAC contient d'autres mesures visant à améliorer la teneur environnementale de cette politique. Nous allons donc maintenant nous pencher plus spécifiquement sur ce second pilier.

---

<sup>11</sup> Une liste des normes liées aux bonnes conditions agricoles et environnementales se trouve en annexe : Annexe I, p. 98.

- Le développement rural : second pilier de la PAC

La structure actuelle de la PAC, divisée en deux piliers, date de la réforme de 1999. La création du second pilier, dit « Développement rural », qui est censé couvrir toutes les dimensions de l'agriculture autres que la production (qui échoit au « premier pilier »). C'est donc avec la création du second pilier que se matérialise la notion de multifonctionnalité, dont nous aurons l'occasion de parler plus loin dans ce texte.

La politique de développement rural a pour objectif de « mettre en place un cadre cohérent et durable garantissant l'avenir des zones rurales » (Parlement européen, 2013, p. 1). Cette définition, relativement floue, est à l'image de la politique de développement rural, qui comme nous l'expliquions ci-dessus, a été créée pour intégrer toutes les fonctions de l'agriculture autres que la production. Ainsi, à l'heure de sa création, le développement rural était censé concrétiser neuf types d'actions, allant de l'aide à l'installation pour les jeunes agriculteurs aux IDHN, en passant par un « soutien aux méthodes de production agricole conçues pour protéger l'environnement » (*ibid.*, p. 2). Au fil des réformes et des agendas politiques, de nouvelles mesures sont ajoutées à la liste. Ces multiples mesures peuvent être distribuées en trois blocs, qui rappellent les trois piliers du développement *durable* : un premier bloc de mesures économiques (aides aux jeunes agriculteurs, modernisation des exploitations, etc.), un second bloc environnemental (comprenant les IDHN) et un troisième bloc social (« dynamisation » et « développement » des régions rurales) (Bourget, 2011). Ces trois blocs transparaissent dans les larges objectifs assignés à la politique de développement rural par l'Union européenne pour la période 2007-2013, puisqu'il s'agit d'améliorer « la compétitivité des secteurs agricoles et forestiers », « l'environnement et [le] paysage rural » et « la qualité de vie en milieu rural » et d'encourager la « diversification de l'économie rurale » (Commission européenne, 2010c). Depuis la réforme de 2003, c'est le fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) qui cofinance, avec les régions et les États, les mesures de développement rural.

Au sein du second pilier, les MAE recouvrent les mesures visant à l'utilisation de modes de production plus « environnementaux ». Nous allons donc brièvement analyser leur fonctionnement.

- Les mesures agro-environnementales

Plus anciennes, les mesures agro-environnementales (MAE) ont été introduites en 1992, comme « mesures d'accompagnement » (Commission européenne, 1999 ; Kroll, 2002) dans la PAC, et intégrées au second pilier en 1999, lors de sa création. Les MAE sont des

mesures cofinancées par les États membres (ou les régions) et l'Union qui rémunèrent les agriculteurs qui s'engagent volontairement à mettre en œuvre des pratiques favorables à l'environnement (Bureau, 2007 ; Commission européenne, 2012d ; García Azcárate, 2012). Ces agriculteurs doivent dès lors respecter des exigences supplémentaires, par rapport aux différents garde-fous déjà mis en place dans le cadre de la conditionnalité.

Étant donné que les MAE sont définies autant au niveau local, que régional ou national, leur diversité est importante. Une liste des différents types de MAE peut être consultée dans Commission européenne, 2005.

### 2.2.2. Les concepts : multifonctionnalité et biens publics

Les différents outils que nous avons analysés dans la section précédente nous mènent à un constat : petit à petit, l'intégration de l'environnement dans la PAC s'est imposée comme une nécessité incontournable. Cette évolution a souvent été mise sous l'égide de la « multifonctionnalité de l'agriculture » (Delorme, 2004a). Ainsi, lorsqu'en 1999, avec l'Agenda 2000, l'Union instituait la nouvelle structure de la PAC, avec les deux piliers qu'on lui connaît aujourd'hui, elle employait volontiers ce terme de multifonctionnalité pour désigner l'un des principes de base du développement rural, à peine sorti de l'œuf. Si aujourd'hui, l'utilisation du terme a disparu des discours officiels de la Commission (une simple recherche sur le site Internet de la DG AGRI en fournira une preuve éloquent), nous voudrions faire l'hypothèse que le concept de « bien public », actuellement en vogue dans les discours communautaires, en est le dernier avatar. Ou du moins, qu'ils partagent un fond commun. La discussion du concept de multifonctionnalité permettra de mettre en évidence ce fond. Elle permettra aussi de nuancer une vision trop optimiste de l'évolution de la PAC comme politique « verte », telle qu'elle est aujourd'hui vendue par les instances européennes.

Telle que définie dans le « Glossaire de la PAC », la multifonctionnalité désigne les « rôles complémentaires que joue l'agriculture dans la société, outre son rôle de producteur de denrées alimentaires. Il s'agit de la fourniture de biens publics tels que la sécurité alimentaire, le développement durable, la protection de l'environnement [...] » (Commission européenne, 2012c). D'emblée, soulignons la multiplicité de sens que peut revêtir la notion, puisque les fonctions qui sont assignées à l'agriculture, en dehors de « son rôle de producteur », peuvent bien entendu varier en fonction des intérêts de chacun. Pourtant, c'est ce concept qui a été mis en avant pour promouvoir un « changement de paradigme » (Massot-Marti, 2003).

La multifonctionnalité fut dès lors, un temps, hautement discutée dans la littérature scientifique concernant la PAC. Un ouvrage tout entier lui est consacré, sous la direction d'H.

Delorme (2004), ce qui permet d'en témoigner. À travers une lecture de chapitres tirés de cet ouvrage, et en les reliant à des articles écrits à la même époque, nous voudrions questionner le concept de « multifonctionnalité de l'agriculture », qui peut continuer aujourd'hui à interpeller tout qui s'interroge sur la prise en compte de l'environnement dans le cadre de la PAC.

La question que pose la directrice d'édition de cet ouvrage dès son introduction se base sur un paradoxe entre les deux principes mêmes de la nouvelle PAC, « la compétitivité impliquant des coûts et des prix assez bas pour affronter la concurrence mondiale et la multifonctionnalité aboutissant à les augmenter en réduisant les productivités physiques et du travail » (Delorme, 2004a, p.23). Dès lors, faut-il interpréter la nouvelle PAC, et la multifonctionnalité qu'elle promeut, comme une « fausse » libéralisation, permettant de perpétuer un soutien aux agriculteurs qui soit acceptable par l'OMC ; ou comme un accompagnement social de cette libéralisation, accompagnant et organisant la mort de la PAC ; ou enfin comme une réelle transformation de cette politique, vers la multifonctionnalité ? L'objectif poursuivi par cet ouvrage est de vérifier le caractère « paradigmatique » de la multifonctionnalité.

Les auteurs commencent par présenter les deux définitions que l'Organisation de coordination et de développement économiques (OCDE) propose de la multifonctionnalité : une définition positive et une définition normative (Pingault, 2004). La première revient simplement à constater que, comme toute industrie, l'agriculture produit des externalités<sup>12</sup>, qui ne sont pas répercutées sur les marchés, et notamment des externalités environnementales. Ces biens (et maux) publics peuvent (ou doivent) être internalisés, c'est-à-dire que leur coût peut légitimer une répercussion sur les marchés, par le biais de différents mécanismes. La seconde vision, normative, désigne les fonctions que la société attribue à l'agriculture. Dans ce cas, il ne s'agit plus d'un phénomène purement « descriptif », mais de l'assomption de la nécessité de poser des choix politiques : quelles fonctions favoriser, et comment ? C'est M. Nieddu qui poursuit l'analyse de ce concept bicéphale. Selon l'auteur, en favorisant l'approche « positive » du concept, l'OCDE refuse « d'assumer la portée normative du principe de libéralisation » (2004, p. 195), faisant preuve d'« économisme ». Il estime ainsi que la vision de l'OCDE transforme la question de la multifonctionnalité en un problème d'externalités, ce qui n'est pas sans conséquence sur les actions qui sont ensuite entreprises au nom du concept. Ainsi, elle laisse de côté la dimension conflictuelle (et politique) de la définition des fonctions attribuées à l'agriculture, pour donner au problème une solution mécanique : il suffit d'intégrer

---

<sup>12</sup> Les externalités (notamment environnementales) peuvent être brièvement définies comme des productions jointes à la production principale qui n'ont pas de répercussion sur les marchés. L'internalisation des externalités est la solution la plus en vogue actuellement à la « tragédie des communs », ou des biens publics. Pour de plus amples définitions, voir l'article fondateur de G. Hardin (1968), et le livre de W. K. Jaeger (2005).



dans les prix les externalités qui peuvent l'être, et de laisser à l'État le soin d'entretenir les fonctions indispensables qui ne peuvent être évaluées. Ceci implique dès lors le développement de deux agricultures monofonctionnelles en parallèle, l'une productive, l'autre fournissant des biens publics, système qui engendrerait des effets sociaux et environnementaux non négligeables.

Selon J.-C. Kroll (2002), c'est bien ce qu'a organisé l'Union, sous couvert de multifonctionnalité. Il conclut son article ainsi : « [...] le concept de multifonctionnalité n'est qu'un palliatif. Ce n'est pas de multifonctionnalité dont l'agriculture et la société ont besoin, mais de critères de choix politiques susceptibles de prendre en compte, au-delà du seul objectif d'accumulation des valeurs marchandes et de compétitivité, les aspirations diversifiées des citoyens à mieux vivre, à une meilleure sécurité individuelle et collective, à une vie sociale plus riche, à une culture mieux partagée, à un environnement mieux préservé... » (p. 197). La « multifonctionnalité » a donc été comprise, selon l'auteur, dans son acception « positive », et ne sert qu'à accompagner et légitimer une politique qui favorise des agricultures monofonctionnelles parallèles, comme l'expliquait plus haut M. Nieddu. Ainsi, l'objectif de la PAC reste, non pas la « multifonctionnalité », mais bien la compétitivité de l'agriculture européenne. Il se fonde, pour argumenter son analyse, sur les dépenses consacrées à la multifonctionnalité, et sur le partage des aides entre les exploitations de différentes tailles. Il montre ainsi que seuls 13 % des soutiens vont, en 2001, à la « multifonctionnalité », le reste étant dévolu essentiellement à la fonction productive de l'agriculture<sup>13</sup>. Mais ces auteurs ne sont pas isolés. Ainsi, G. Bazin (2003) présente-t-il les limites inhérentes à notre notion, en montrant que la faible part d'aides visant la multifonctionnalité ne peut compenser les dommages causés par les aides « monofonctionnelles », et lui aussi en arrive à l'idée que ce modèle encourage une agriculture duale en Europe.

La multifonctionnalité ainsi comprise a donc orienté les réformes antérieures de la PAC. Ceci a mené plusieurs auteurs à estimer que le « verdissement » de cette politique a été, jusqu'à présent, limité, et n'a pas porté ses fruits. Ainsi, selon M. Bortzmeyer *et al.* (2005), les MAE n'ont pu porter leurs fruits, de par la faible résolution des États membres à implémenter correctement la politique, en lui accordant les budgets nécessaires. D'autres auteurs mettent aussi en avant le fait que les MAE engagent les agriculteurs pour cinq années seulement, ce qui n'est pas suffisant pour mettre en place une réelle transition dans les modes de production (Boussard et Trouvé [coord.], 2010). De même, la conditionnalité, elle aussi contrôlée par les États membres, n'est souvent pas appliquée, et certains États sont incapables d'en vérifier

---

<sup>13</sup> Voir Annexe II, p. 99.



l'application. Selon l'auteur, « [...] il est probable que la dimension environnementale ne restera qu'un habillage ou un vœu pieux » (Bortzmeyer *et al.*, *op. cit.*, p. 127). Enfin, les organisations du Groupe PAC 2013 (2010) mettent en avant qu'aujourd'hui encore, le poids de la politique de développement rural dans le budget de la PAC reste fortement minoritaire, puisque seules un peu plus de 20 % des dépenses lui sont consacrées, et que le cofinancement reste de mise pour le deuxième pilier.

Cependant, il est évident qu'au moins au niveau du budget, l'évolution a été positive. Ainsi, la part attribuée au développement rural est passée, entre 2001 et 2011, de 13 à 22 %<sup>14</sup>. Si cela reste marginal, face aux incitatifs portés par les aides du premier pilier, l'amélioration mérite d'être remarquée.

De manière peut-être plus importante, le lexique européen a évolué de manière sensible au cours des dix dernières années. Ainsi, on ne parle plus aujourd'hui, à Bruxelles, de « multifonctionnalité », mais bien de « biens publics ». Certains estiment d'emblée que cette « notion [...] n'est guère différente de ce que les économistes appellent "les externalités positives" et que le deuxième pilier nommait la "multifonctionnalité de l'agriculture" » (Brehon, 2011). En effet, plusieurs caractéristiques de la notion de biens publics la rapprochent de celle de multifonctionnalité.

Avant tout, c'est l'ambiguïté que partagent les deux concepts qui les apparente, et qui fait que de nombreux acteurs s'en emparent, pour défendre des points de vue parfois opposés. Ensuite, on l'a vu, la multifonctionnalité, comprise dans sa définition « positive », revient à réduire les fonctions non productives de l'agriculture à des externalités dont la science économique peut et doit s'emparer, sans que pour autant ne soient posés des choix politiques. Or la notion de biens publics s'intègre très bien dans cette rhétorique. En effet, les biens publics, non rivaux et non exclusifs, que produisent les agriculteurs, peuvent très facilement être assimilés à de simples externalités, qu'il convient simplement d'internaliser par le biais de mécanismes de marché.

On s'aperçoit dès lors que, si la « multifonctionnalité » n'a pu mener l'Europe à considérer de manière plus centrale la question environnementale dans la PAC, les « biens publics » risquent fortement de mener à une situation semblable. L'environnement serait ainsi, à nouveau, utilisé à des fins légitimatrices, sans que pour autant ne soit engagé un réel changement profond de la PAC.

---

<sup>14</sup> Voir Annexe III, p. 99.

Nous allons maintenant passer à une analyse de la réforme actuelle de la politique agricole commune.

### 3. La réforme de la PAC pour la période 2014-2020

Mais qu'en est-il aujourd'hui ? La réforme en cours est considérée comme la première réforme de grande envergure depuis 2003. En effet, elle a lieu dans le cadre des négociations touchant au budget européen (le cadre financier pluriannuel). Dès lors, de grands changements peuvent être attendus de cette réforme, notamment au niveau environnemental. Dans cette section, nous allons mettre en avant les nouveautés proposées par la Commission, en nous focalisant sur les instruments permettant d'intégrer les dimensions environnementales de l'agriculture dans la PAC. Nous nous focaliserons sur le « paiement vert » ou « verdissement », celui-ci ayant reçu une attention particulière de la plupart des acteurs. Nous analyserons l'évolution qu'ont connue les propositions au cours de la négociation, ainsi que les revendications que portaient les ONGE dans ce contexte. Ensuite, nous présenterons les différents acteurs qui ont joué un rôle important dans le processus de négociation. Mais avant tout, afin de définir le champ dans lequel s'est déroulée cette réforme, nous nous attacherons à détailler le processus de décision (« codécision » ou procédure législative ordinaire), en l'appliquant aux négociations ayant eu lieu jusqu'ici à propos de la réforme de la PAC.

#### 3.1. Procédure législative ordinaire appliquée à la réforme de la PAC<sup>15</sup>

Une présentation générale du processus législatif qui préside à la réforme de la PAC nous semble essentielle. Elle permettra en effet de comprendre une série de concepts mobilisés dans les pages suivantes, ainsi que de situer l'action des différents protagonistes dans le processus de décision et dans le temps.

Pour plus de clarté, un schéma<sup>16</sup> reprend les différentes étapes, et une ligne du temps<sup>17</sup> indique l'ordre chronologique de celles-ci.

Pour la première fois dans son histoire, de par l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne (2009), la PAC est réformée suivant la procédure législative ordinaire, anciennement appelée « codécision » (Brehon, 2011 ; Groupe PAC 2013, 2010). Dès lors, les trois institutions politiques principales de l'Union européenne y sont associées : la Commission européenne, le

---

<sup>15</sup> Cette section s'inspire en partie de Parlement européen, 2013a ; « Co-decision », 2009 ; EuroParlTV, 2013 ; et des entretiens que nous avons conduits.

<sup>16</sup> Annexe V, p. 101.

<sup>17</sup> Annexe IV, p. 100.

Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne. Le déroulement de cette procédure est fort complexe, et sa description exhaustive n'aurait que peu d'intérêt, c'est pourquoi nous nous arrêterons sur certains points de détails qui nous intéressent dans ce travail, tandis que des pans plus larges du processus seront fortement résumés. Ainsi, nous ne décrirons pas la procédure de décision en plusieurs lectures, puisque, comme nous l'expliquons ci-dessous, quand les institutions ont recours aux trilogues (comme dans le cas de la réforme de la PAC), le plus probable est une décision en première lecture.

La procédure législative ordinaire commence au niveau de la Commission. Celle-ci détient en effet le droit d'initiative, de telle sorte que la tâche de formuler des propositions législatives lui revient. C'est donc avec une proposition législative émanant de la Commission que commence la procédure législative. Dans le cas de la PAC, nous parlerons de propositions<sup>18</sup> au pluriel, car la PAC est divisée en une série de règlements, qui chacun ont fait l'objet d'une proposition, le 12 octobre 2011. Les propositions sont issues d'un travail de la DG Agriculture et développement rural (DG AGRI), qui a, dans le cas de la PAC, mené un vaste travail de recueil des avis des différentes parties intéressées. Ainsi, dès avril 2010, un débat public portant sur l'avenir de l'agriculture européenne, en termes larges, a lieu (Commission européenne, 2010b). Suite à ce débat public, une première Communication de la Commission<sup>19</sup> est dévoilée par le commissaire D. Ciolos, en novembre 2010. Toujours dans le cadre de la préparation des propositions, une analyse d'impact obligatoire est menée par la DG AGRI, qui fait intervenir les autres services de la Commission, de même que les parties prenantes. Les 27 commissaires se réunissent alors pour décider collectivement des propositions législatives. C'est donc après un travail préparatoire long (qui a duré au moins un an et demi) que sont enfin publiées les propositions législatives.

À ce moment, le Comité économique et social européen (CESE) prépare et rend son avis sur ces propositions législatives. Dans le même temps, les propositions sont soumises à une première lecture du Parlement européen. Cependant, dans le cas de la PAC, celui-ci n'a pas attendu ce moment pour prendre part à la discussion. Deux rapports émanant de la commission de l'agriculture et du développement rural (COMAGRI) ont ainsi été votés en plénière en mars 2010 (« Lyon Report ») et en février 2011 (« Dess Report »). Ces rapports ont dès lors pu avoir un effet sur les propositions finales de la Commission (Commission européenne, 2010a).

---

<sup>18</sup> Ces propositions peuvent être consultées sur le site de la Commission européenne, URL : < [http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/index_fr.htm)>.

<sup>19</sup> Intitulée « La PAC à l'horizon 2020 : Alimentation, ressources naturelles et territoires – relever les défis de l'avenir ».

Dans le cadre de la procédure ordinaire, le Parlement doit d'abord désigner une « commission compétente au fond », qui sera chargée d'établir un rapport parlementaire, qui fondera la position du Parlement. En ce qui concerne la PAC, c'est la COMAGRI qui a été désignée. D'autres commissions, dites « conjointes », sont associées au processus. Pour la PAC, la commission de l'environnement, de la santé publique et de la sécurité alimentaire (COMENVI) figurait parmi celles-ci. Ces commissions conjointes doivent, elles, présenter un avis. La COMENVI, par exemple, a décidé de rendre un avis sur les paiements directs et le développement rural<sup>20</sup>.

Pour chaque proposition législative adressée au Parlement, un rapport a été rédigé<sup>21</sup>. La procédure interne au Parlement est relativement complexe. Des « rapporteurs » sont désignés par la commission compétente, qui sont chargés de produire les projets de rapports, tandis que des « rapporteurs fictifs » sont désignés par les différents groupes politiques du Parlement pour suivre les dossiers. Entre le projet de rapport et le rapport final, voté par la commission parlementaire, des amendements peuvent être déposés par tous les députés de la commission. Les amendements sont alors votés, et le rapport est adopté par la commission. Les négociations furent longues, puisque plus de 7500 amendements ont été déposés par les députés. Les membres de la COMAGRI ont ensuite travaillé à réduire le nombre d'amendements, en parvenant à des amendements de compromis pour une grande partie d'entre eux, et la commission est ainsi arrivée à voter un accord sur la majeure partie des amendements (Parlement européen, 2013b).

Les rapports sont alors présentés en séance plénière (au Parlement dans son intégralité), afin de trouver un accord sur les 507 amendements restants, et pour donner officiellement aux rapporteurs un mandat de négociation pour les trilogues (Hélin F., 2013).

Dans le même temps, le Conseil travaille lui aussi à un compromis entre les 27 États membres. Les négociations se déroulent d'abord en groupe de travail, où des représentants permanents de chaque État préparent le travail du Conseil. La négociation au Conseil a mené à un accord, peu de temps après l'accord trouvé au Parlement, et un mandat a été adopté pour les négociations en trilogues (Parlement européen, 2013c).

Dès lors, les trilogues ont pu commencer. Les trilogues sont des réunions de négociation informelles qui réunissent des représentants des trois grandes institutions de l'Union européenne. Y participent : du côté du Parlement, les rapporteurs et les rapporteurs fictifs de la COMAGRI, ainsi que son président ; du côté du Conseil, le président du Comité

---

<sup>20</sup> Pour plus de détails, voir les fiches des procédures 2011/0282(COD), 2011/0280(COD), 2011/0281(COD) et 2011/0288(COD) sur le site du Parlement européen.

<sup>21</sup> Quatre rapports principaux, et deux rapports liés, ont été produits par le Parlement (pour plus de détails, voir Parlement européen, 2012a)

spécial de l'Agriculture, et son équipe ; et le directeur général de la DG AGRI du côté de la Commission (Europa, 2013). Ces trilogues se déroulent à porte close. Un accord politique entre les trois institutions a été trouvé.

À l'heure actuelle, il ne manque plus que l'approbation formelle du Parlement (en plénière) et du Conseil, avant que la réforme de la PAC ne puisse être adoptée. La Commission devra quant à elle régler les actes délégués, et préparer la mise en œuvre. La réforme devrait ainsi entrer en vigueur en janvier 2015.

### 3.2. Les objectifs environnementaux

#### 3.2.1. Les propositions législatives

Nous allons d'abord nous pencher sur les modifications apportées au fonctionnement du premier pilier, qui comme nous l'avons vu plus haut, conditionne depuis 2003 les aides au respect d'une série de directives notamment environnementales (conditionnalité). Ce système a été partiellement modifié par la diminution du nombre de directives éligibles (qui passe de 18 à 13) et du nombre de BCAE (qui passe de 15 à 8). Cependant, la conditionnalité est vouée à intégrer, les directives-cadres sur l'eau, dès que les États membres les auront mises en œuvre.

Mais la grande nouveauté environnementale du premier pilier introduite par les propositions législatives de la Commission est le « verdissement » des aides directes découplées. Afin de diminuer l'impact négatif de l'agriculture sur l'environnement, la Commission a proposé d'imposer, pour 30 % des enveloppes nationales attribuées aux paiements directs, le respect de trois conditions environnementales. Il s'agit donc, selon la Commission (2013), de lier ces aides à la provision de « biens publics environnementaux ». Les mesures à respecter sont : le maintien des prairies permanentes, la diversification des cultures et la préservation de zones d'intérêt écologique.

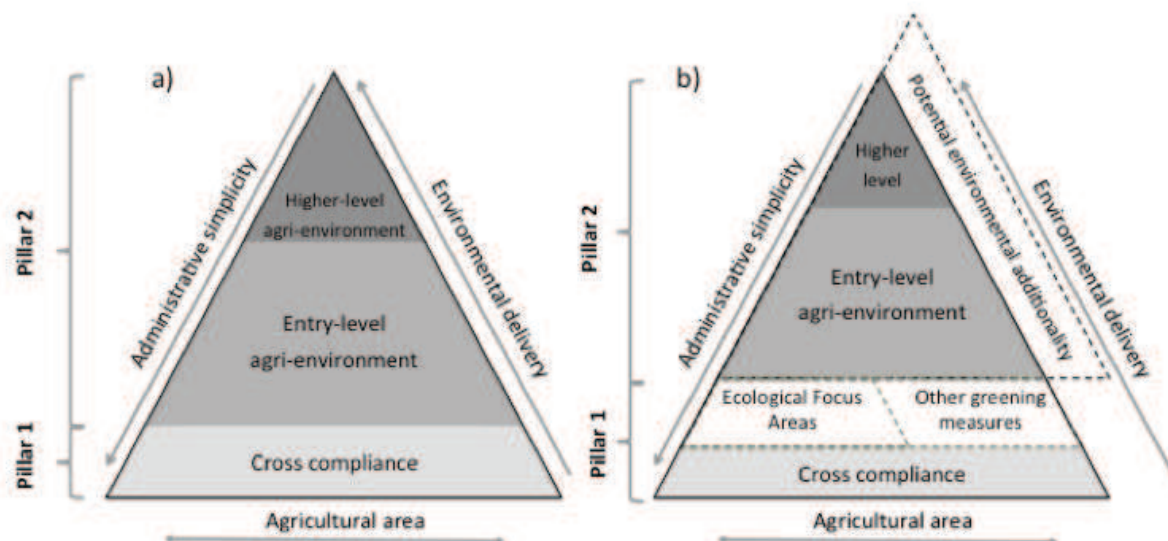
Le maintien des prairies permanentes, à leur niveau de 2014, est donc la première des conditions de l'octroi des « paiements verts ». Pratiquement, cela signifie que les agriculteurs ne sont plus autorisés à convertir que 5 % de leurs prairies en surface cultivée. Dans sa proposition législative relative aux paiements directs, la Commission définit les prairies permanentes comme « les terres consacrées à la production d'herbe et d'autres plantes fourragères herbacées [...] qui ne font pas partie du système de rotation des cultures de l'exploitation depuis cinq ans au moins » (Commission européenne, 2011, article 4). Il s'agit donc d'empêcher le retournement de ces prairies par les agriculteurs, qui sont poussés, dans les conditions de marché actuelles, à convertir leurs exploitations d'élevage en champs céréaliers (Hochart et García Azcárate, 2013). Or, il est clair qu'un tel mouvement va à

l'encontre d'une logique durable, puisque d'une part, les prairies permanentes jouent un rôle important dans la séquestration de carbone atmosphérique (Jérôme *et al.*, 2013 ; Robert et Saugier, 2003). D'autre part, l'utilisation de phytosanitaires dans la culture céréalière pose des problèmes évidents en termes de qualité des eaux.

La deuxième mesure, visant la diversification des cultures, requiert que les exploitations agricoles de plus de trois hectares comptent au moins trois cultures différentes, dont la plus grande ne peut dépasser 70 % de l'exploitation, et dont la plus petite couvre plus de 5 % de celle-ci. Il s'agit d'éviter la concentration de la production, phénomène qui a accompagné la modernisation et l'intensification de l'agriculture européenne, et qui semble être encore aujourd'hui en pleine expansion (García Azcárate, 2012b).

Enfin, la troisième mesure vise à promouvoir l'implantation de surfaces d'intérêt écologique. Selon la proposition législative susmentionnée, ces surfaces peuvent être des « terres mises en jachère, des terrasses, des particularités topographiques, des bandes tampons et des surfaces boisées » (Commission européenne, 2011, article 32). Elles doivent, selon les propositions, représenter au moins 7 % des hectares admissibles pour les aides directes, exception faite des prairies permanentes. Par cette mesure, il s'agit aussi d'éviter la spécialisation, et de sauvegarder la biodiversité des zones agricoles.

Dans son rapport sur les surfaces d'intérêt écologique, l'IEEP (2012) s'intéresse entre autres à la place que prendra ce verdissement, par rapport aux autres mécanismes d'aide qui favorisent des pratiques agricoles moins nocives pour l'environnement (conditionnalité et MAE). Les auteurs de l'étude ont ainsi positionné les différents types d'aides en fonction de trois critères : l'étendue des zones agricoles auxquelles elles s'appliquent ; leur niveau de prestation environnementale ; et leur simplicité administrative. Ils construisent sur cette base deux graphiques, reproduits ci-dessous.



**Figure 1 : Relations conceptuelles entre les mesures de verdissement et les mesures actuelles de la PAC.**  
**Source : IEEP, 2012, p. 7.**

Le premier (a) représente la situation avant la réforme, donc sans le verdissement. On voit que la conditionnalité, qui s'applique à toutes les zones agricoles recevant des aides directes, délivre peu de bénéfices environnementaux, mais relève d'une gestion administrative simple. À l'inverse, les aides du second pilier (MAE) s'appliquent à un nombre plus restreint d'exploitations, ont un coût administratif plus élevé, mais délivrent plus de bénéfices environnementaux. Le second (b) intègre le verdissement. Celui-ci vient prendre une position intermédiaire, pour les trois critères (simplicité administrative, prestation environnementale et envergure). Le surcroît de bienfaits environnementaux est, dans le graphique, qualifié de potentiel. En effet, il dépend de la volonté des États membres d'augmenter les exigences liées aux MAE du second pilier.

Dès la sortie des propositions législatives, les ONGE les ont trouvées insuffisantes (Bureau, 2013), comme le témoigne le courrier type (BEE, 2011) que les ONGE européennes ont fait signer à leurs organisations membres en réaction à la « fuite »<sup>22</sup> qui a précédé la publication des propositions législatives. Ce courrier type devait ensuite être adressé aux différents commissaires, en prévision d'une décision de leur part confirmant les propositions préparées par la DG AGRI. Dans leurs revendications, les ONGE cherchent à augmenter les normes minimales posées par la Commission pour les trois différentes mesures susmentionnées. D'abord, pour le maintien des prairies permanentes, elles exigent que la date

<sup>22</sup> Environ un mois avant la parution des propositions législatives, l'International Center for Trade and Sustainable Development (ICTSD) a fait paraître une copie des ébauches des propositions législatives (Matthews, 2011).



de référence soit ramenée à 2010. En effet, les agriculteurs risquaient de retourner leurs prairies en prévision de cette mesure, avant 2014. Ensuite, pour les zones d'intérêt écologique, les ONGE demandent qu'elles couvrent 10 % de l'exploitation. Enfin, elles revendiquent une rotation des cultures à la place de la diversification, et des cultures majoritaire et minoritaire occupant, respectivement, au maximum 50 % et au minimum 10 % de la surface de l'exploitation. Selon certains (Bureau, 2013), la faiblesse des propositions législatives reflète le fait que, déjà au niveau de la Commission, le lobbying des ONGE n'a pas été écouté, et que « l'idée de fournir "des biens publics pour de l'argent public" est morte dans l'œuf » (*ibid.*, p. 5).

### 3.2.2. Évolution après les amendements du Conseil et du Parlement

Au cours des négociations, les députés membres de la COMAGRI, de même que les États membres, ont imposé une série d'amendements qui ont, de l'avis général, fortement diminué le potentiel du « verdissement des aides » (Matthews, 2013). Le constat des ONGE va dans ce sens, puisqu'elles estiment généralement que le « verdissement » qui en a résulté constitue un verdissement de façade, ou « *greenwashing* » (BEE, 2013c ; WWF, 2012 ; BirdLife, 2013). En effet, d'une part, un système d'« équivalence au verdissement » a été mis en place, selon la Commission, « afin d'éviter de pénaliser ceux qui prennent déjà en compte les questions environnementales et de durabilité » (Commission européenne, 2013). Le mécanisme a été vivement critiqué par les ONGE (BEE et BirdLife Europe, 2013), et l'Institute for European Environmental Policy (IEEP) lui a consacré une étude (IEEP, 2013b). Le principe d'équivalence permet aux États membres de reconnaître des exploitations comme « vertes par définition » si elles mettent en place des MAE, ou si elles sont situées en zone Natura 2000, par exemple. La proposition de la Commission prévoyait que seules les exploitations biologiques soient considérées comme « vertes par définition ». La question qui se pose à propos de cette « équivalence » est de savoir si ces mesures sont effectivement *équivalentes* aux trois réquisits proposés par la Commission. Selon l'IEEP, si l'équivalence peut sembler, théoriquement, intéressante, pratiquement, elle « conduira probablement à un coût et une complexité administrative beaucoup plus importante [...], et des bénéfices environnementaux sans doute faibles » (IEEP, 2013b, p. v, nous traduisons).

Par ailleurs, pour revenir aux trois mesures proposées par la Commission, leur degré d'exigence a été fortement diminué, et ce malgré l'insistance des ONGE. En effet, en ce qui concerne d'abord la diversification des cultures, la rotation n'a pas été retenue. Par ailleurs, les exploitations de moins de 10 hectares (à la place de trois) sont exemptées de la mesure. Les exploitations de moins de 30 hectares ne sont tenues à mettre en culture que deux cultures différentes. Au-delà, il s'agit toujours de trois cultures, mais la taille de la plus grande culture



ne peut désormais plus dépasser 75 % du total des terres cultivées (contre 70 % dans les propositions législatives). Concernant les surfaces d'intérêt écologique, l'approche désormais privilégiée est progressive : en 2015, les agriculteurs devront y dédier 5 % de leur exploitation. En 2017, les exploitations de plus de 15 hectares devront porter ce chiffre à 7 %, moyennant une nouvelle proposition législative de la Commission. De plus, la liste des caractéristiques définissant les surfaces d'intérêt écologique a été élargie pour inclure des zones cultivées, comme par exemple pour des cultures fixant l'azote (Agrapresse Hebdo, 2013). L'équivalence a été retenue, mais sera fixée par la Commission : une série de MAE seront considérées comme équivalentes aux mesures propres au verdissement. Au total, d'après l'IEEP (2013a) 80 % des agriculteurs pourraient ainsi bénéficier des « paiements verts » sans devoir changer quoi que ce soit à leurs pratiques actuelles.

On le voit, le verdissement, déjà critiqué à la base par les ONGE, a vu son contenu fortement diminuer. Malgré les discours du commissaire D. Cioloș, les ONGE estiment que l'accord final tient plus du *greenwashing* que d'une réelle avancée. Leur influence a donc été marginale dans le processus : elles n'ont pas été capables de modifier la teneur des décisions prises finalement. Ceci tient en grande partie aux rapports de force, et à l'action particulière de plusieurs acteurs, souvent bien plus puissants que les ONGE. Nous allons maintenant nous tourner vers l'étude de ces derniers.

### 3.3. Les acteurs en présence

Comme pour toute politique européenne, la réforme de la PAC mobilise un large spectre d'acteurs. Les institutions européennes peuvent ainsi être considérées comme constituant le centre de gravité d'un système faisant intervenir des acteurs à des niveaux différents et dans des secteurs différents.

D'abord, au niveau international, les négociations à l'OMC sont pour le moment au point mort (Matthews, 2012). En effet, la tendance semble être aujourd'hui aux accords bilatéraux, comme en témoigne l'accord transatlantique entre les États-Unis et l'Union européenne. Ceci ne veut bien sûr pas dire, comme nous le verrons dans la suite de ce travail, que les règles du commerce international fixées précédemment à l'OMC ne doivent plus être respectées, et que la réforme de la PAC puisse faire marche arrière, en recouplant par exemple les aides directes. Cependant, le poids des futures négociations n'est pas aussi important aujourd'hui que lors de la réforme de 1992, période à laquelle l'Europe se devait de préparer l'Accord sur l'agriculture du cycle de l'Uruguay (AACU).

Ensuite, au niveau européen, nous connaissons les trois institutions impliquées dans la réforme : la Commission, le Parlement et le Conseil. Ce sont ces différentes institutions que

cherchent à atteindre les ONGE. Nous l'avons déjà fait remarquer plus haut, la fonction de co-décision du Parlement, inédite pour une réforme de la PAC, change fortement la donne. Certains estiment ainsi que le Parlement est plus proche des ONGE que le Conseil, ce qui pourrait représenter pour elles une opportunité intéressante (Gravey, 2011). Cependant, nous avons déjà pu l'apercevoir dans le chapitre précédent, les amendements que les députés ont apportés aux propositions législatives ont plutôt été dans le sens d'une atténuation des dimensions environnementales de la réforme. Nous verrons plus loin que la relation entre les ONGE et le Parlement est loin d'être simple, et que l'optimisme affiché par les commentateurs n'a pas pu porter ses fruits. Le Conseil, quant à lui, en tant que lieu de rencontre des différents gouvernements des États membres, a fortement évolué depuis les dernières réformes. En effet, alors qu'en 2003, l'Union européenne ne comptait que 15 États membres, elle rassemble aujourd'hui 28 pays<sup>23</sup>. Certains nouveaux États membres ont à l'égard du verdissement une vision peu prometteuse, tandis que d'autres, plus anciens (comme la Suède), ont une position proche de celle des ONGE (Gravey, 2011). L'Allemagne et la France, considérées comme deux nations importantes dans les négociations sur la PAC, ont elles aussi pris une position peu exigeante quant au verdissement (Gravey, 2011). Au vu du résultat, comme nous l'avons vu, les amendements du Conseil ont plutôt été dans le sens d'une dégradation des propositions environnementales de la Commission que dans celui de leur renforcement. On le voit, la puissance des institutions elles-mêmes, en tant qu'auteurs des textes, leur permet de choisir de prendre ou non en compte les injonctions des ONGE.

Troisièmement, au niveau des groupes de pression, les ONGE semblent avoir eu une influence moins importante que les groupes d'agriculteurs ou d'industries. Les différents groupes d'intérêt ont été catégorisés par H. Klavert et N. Keijzer (2012). Ils distinguent deux types de groupes d'intérêt : les groupes d'intérêt « primaires » (agriculteurs, industrie alimentaire, syndicats de travailleurs agricoles et propriétaires terriens) et les groupes d'intérêt « secondaires » (ONG et académiques). On le voit d'emblée, les ONG(E) sont considérées comme secondaires dans le débat. Selon les auteurs, les ONGE ont certes réussi à importer le débat des biens publics environnementaux dans la réforme de la PAC, mais elles n'ont pas été en mesure d'influencer les décideurs afin qu'ils mettent en place le verdissement comme elles le souhaitaient (Klavert et Keijzer, 2012, p. 18). À l'inverse, les groupes d'agriculteurs ont réussi à faire pencher la balance dans le sens qui leur convenait, surtout à partir de la phase de négociation entre le Parlement et le Conseil. En effet, les modalités pratiques de mise en œuvre du verdissement, présentées dans la section précédente, ont plutôt tenu compte des revendications agricoles que des revendications environnementales :

---

<sup>23</sup> Notons ici que la Croatie n'a pas joué un rôle important dans les négociations sur la PAC, qui ont abouti à un accord quelques jours avant son adhésion à l'Union.

flexibilité, diminution des exigences requises, etc. Il apparaît dès lors que les ONGE sont toujours fortement marginalisées, et faiblement écoutées, malgré les volontés affichées par la Commission de mettre en avant le « dialogue civil » et de permettre à des groupes moins puissants d'occuper une plus grande place dans la discussion.

Ce déséquilibre entre les syndicats d'agriculteurs et les ONGE est à l'origine de notre choix de nous tourner vers ces deux types d'organisations pour nos entretiens. En effet, comme nous l'avons déjà fait remarquer plus haut, les syndicats d'agriculteurs bénéficient d'un accès privilégié aux institutions européennes, et plus particulièrement le COPA-COGECA, qui représente les organisations syndicales majoritaires des différents États membres. Dans ce sens, ils étaient les interlocuteurs privilégiés de la Commission quand il s'agissait d'intervenir sur les marchés, avant 1992. Leur rôle était essentiel pour faire fonctionner les OCM et on pourrait parler, à propos de cette époque, d'un corporatisme agricole. Aujourd'hui, le rôle des syndicats agricoles a changé, et leur influence n'est plus aussi importante qu'à l'époque. Selon plusieurs auteurs, le système corporatiste des débuts s'apparente désormais plutôt à un pluralisme, qui entre en résonance avec la réforme de la gouvernance dont nous parlions plus haut (Boussaguet et Jacquot, 2009 ; Delorme, 2002 ; Fouilleux, 2003). Cependant, il nous a paru intéressant d'interroger la réalité de ce changement. En effet, dans le cas de la réforme actuelle, leurs revendications semblent avoir eu un écho important et elles ont été suivies, comme nous l'avons déjà mentionné, d'amendements limitant la portée du verdissement. En ce sens, et étant donné que les ONGE n'ont pu avoir une influence réelle dans le cadre de cette réforme, comparer et confronter celles-ci aux organisations agricoles nous a permis de mettre en avant les limites de la réforme de la gouvernance annoncée par la Commission au début des années 2000.

# Troisième partie - Étude de cas : les organisations non gouvernementales environnementales et les syndicats d'agriculteurs dans la réforme de la PAC post-2013

## 1. Introduction

Dans cette partie, nous chercherons à comprendre comment les différentes organisations de la « société civile » ont perçu leur participation au débat sur la réforme de la PAC. Nous voulions avant tout faire apparaître les évolutions suscitées par la « réforme de la gouvernance », matérialisées dans des consultations formelles et encadrées.

Cependant, d'autres questions, liées à notre question principale, seront aussi abordées. Ainsi, nous nous intéresserons à la portée du lobbying, aux transformations que peuvent provoquer les groupes de pression par leur activité. Nous voulions en effet évaluer la profondeur des changements pouvant être initiés par des acteurs privés du « tiers secteur ». Nous verrons que le lobbying est avant tout perçu par les institutions comme un outil d'apprentissage, permettant de réarranger des instruments pour les rendre plus efficaces, voire d'adopter de nouveaux instruments. En ce sens, il n'est pas voué à remettre en question des orientations plus fondamentales, plus paradigmatiques, prises par les institutions, comme la libéralisation de l'agriculture, dans le cas qui nous occupe. Nous désirions aussi faire apparaître les divergences d'opinions concernant le « dialogue avec la société civile » invoqué dans le Livre blanc. Nous constaterons une double rupture opposant les agriculteurs aux ONGE. D'une part, inévitablement, nous retrouverons la discorde qui les a opposés quant au verdissement des aides. Mais, d'autre part, nous verrons aussi que leurs opinions concernant la « société civile », les moyens qu'il convient d'utiliser pour entrer en contact avec les institutions, et la source de leur légitimité diffèrent profondément.

Pour en revenir à notre question principale, nous voulions comprendre comment les organisations s'emparaient de ces mécanismes formels de consultation mis en place par la Commission. Nous constaterons, en premier lieu, que les acteurs estiment en général qu'ils ne sont pas décisifs pour influencer sur les débouchés concrets de la réforme. Cependant, ils créent des effets moins évidents, qui ont une importance certaine. Ainsi, pour les institutions, ils permettent avant tout de légitimer leur action. De plus, ils offrent dans certains cas des opportunités d'apprentissage. Pour les organisations, ils permettent aux ONGE, moins intégrées dans le champ politique de la PAC que les agriculteurs, de se faire accepter comme interlocuteurs légitimes dans des contacts plus informels, qui peuvent être décisifs. Ces

mécanismes ont aussi un effet sur les inégalités, en termes de ressources, qui divisent les acteurs.

## 2. Méthodologie des entretiens

### 2.1. Entretiens semi-directifs : formulaires, retranscriptions et méthode d'analyse

Notre analyse se base avant tout sur des entretiens semi-directifs, que nous avons conduits peu après la fin des négociations en trilogues, entre le 26 juin et le 16 juillet 2013. Nous nous sommes servi d'un formulaire ouvert, contenant en tout quatre questions (ainsi que des sous-questions) ayant pour but de lancer la discussion<sup>24</sup>. Ce guide d'entretien nous a avant tout permis d'orienter la discussion, sans que les questions ne soient forcément posées dans les termes exacts que nous avons consignés, et en laissant la discussion se dérouler de la manière la plus naturelle possible. Nous avons évité, dans la formulation de nos questions et relances, d'utiliser le vocabulaire porté par l'Union en ce qui concerne la consultation, afin de ne pas influencer sur les réponses recueillies. Nous avons ainsi évité de mentionner la « société civile », les « parties prenantes » ou « stakeholders », la « gouvernance », la « participation » ou la « consultation », par exemple.

Notre première question cherchait à mettre en évidence les moyens d'action utilisés par les différents groupes de pression. Nous voulions par là juger de l'importance que prend, dans le travail respectif des ONGE et des syndicats, la pratique de lobbying vis-à-vis d'autres modes d'action (comme par exemple des manifestations). Ceci nous a de même fourni des informations sur la place que prennent les différents types de contacts, formels et informels.

Afin d'approfondir ce dernier volet, nous avons cherché à comprendre, avec notre seconde question, la manière dont les acteurs percevaient les procédures de consultation que mettaient en place les différentes institutions. Nous nous sommes en partie focalisé sur la question de l'analyse d'impact, qui nous a surtout aidé à mettre en évidence un moment particulier de consultation formalisée. Nous avons cherché ainsi à comprendre comment les différents acteurs se positionnaient par rapport à la « réforme de la gouvernance » annoncée par la Commission au début des années 2000.

Enfin, nous avons tenté de comprendre à quel point nos interlocuteurs avaient l'impression d'avoir été entendus dans leurs revendications. Dans ce cadre, nous avons cherché à comprendre les raisons de la (non-)efficacité de leur lobbying. Nous nous sommes concentré sur deux facteurs pouvant influencer cette efficacité : d'une part, leurs liens (antagonisme,

---

<sup>24</sup> Le guide d'entretien se trouve en annexe : Annexe VI, p. 102.

alliance, indifférence) avec d'autres lobbies, d'autre part, le fonctionnement des institutions, et leurs méthodes de consultation.

Tous les entretiens ont été enregistrés, et nous avons retranscrit ceux-ci dans leur quasi-intégralité, en laissant seulement de côté les informations que nos interlocuteurs nous ont explicitement demandé de ne pas mentionner lors de l'interview, et certains écarts minimes ne se rapportant pas à notre question. Nous avons ainsi retranscrit onze heures d'entretiens, ce qui représente approximativement 130 pages<sup>25</sup>. Deux de ces entretiens ont été conduits en anglais, et les extraits cités dans la suite de ce texte n'ont pas été traduits, afin de ne pas biaiser les énoncés des interviewés.

Pour traiter ce matériel, nous avons commencé par commenter les retranscriptions dans le texte, et nous avons ensuite exporté ces commentaires dans un tableau Excel. Nous avons alors codé les différents types de commentaires, et regroupé les codes dans des ensembles relativement cohérents. Nous avons dès lors obtenu une série de tableaux, correspondant aux thèmes que nous voulions traiter dans le présent texte.

## 2.2. Les acteurs interrogés

Nous décrivons ici brièvement les organisations dont nous avons eu l'occasion de rencontrer un représentant. Pour ce faire, nous nous sommes basé sur des informations tirées des sites Internet et des documents des différentes organisations, mais aussi sur les rencontres et échanges que nous avons eus avec les différents protagonistes. Nous nous limitons à présenter les ONGE et les syndicats agricoles, ayant déjà explicité plus haut les raisons qui nous ont poussées à choisir ces deux types d'acteurs, de même que le contexte dans lequel leur activité de lobbying s'inscrit.

Du côté des ONGE, nous avons pu interroger des membres de quatre organisations européennes : BirdLife Europe, Bureau Européen de l'Environnement (BEE), Friends of the Earth Europe (FoEE) et WWF European Policy Office (WWF-EPO)<sup>26</sup> ; et d'une organisation belge (Natagora). Du côté des organisations professionnelles agricoles, deux organisations européennes nous ont reçu : le Comité des Organisations Professionnelles Agricoles de l'Union européenne – Comité Général de la Coopération Agricole de l'Union européenne (COPA-

---

<sup>25</sup> Au vu du volume de cette source primaire, la retranscription complète des entretiens est disponible en annexe, dans la version électronique de ce travail, fournie sur cd-rom.

<sup>26</sup> Les noms « BirdLife Europe » et « WWF-EPO » seront abrégés en « BirdLife » « WWF » dans la suite du texte pour permettre une lecture plus aisée.

COGECA) et l'European Coordination Via Campesina (ECVC) ; de même qu'une organisation wallonne : la Fédération Wallonne de l'Agriculture (FWA). Nous avons contacté d'autres groupes, qui n'ont pas pu ou voulu nous rencontrer, mais les organisations européennes qui nous ont reçu sont parmi celles qui ont été les plus mobilisées dans le processus de réforme de la PAC.

Ainsi, les entretiens conduits sont relativement représentatifs des différentes tendances présentes autant du côté du lobby environnemental que du côté du lobby agricole. Du côté des organisations non gouvernementales environnementales (ONGE), le WWF, le BEE et BirdLife Europe sont trois acteurs de premier plan, qui ont souvent fait front lors des négociations, depuis leurs propositions initiales pour la réforme de la PAC en 2010 (BirdLife *et al.*, 2010) jusqu'aux réactions suivant l'accord final entre les trois institutions européennes, fin juin 2013 (BEE, 2013b). Selon J. M. Egdell et K. J. Thomas (1999), ces trois organisations étaient, déjà lors de la réforme de 1999, les ONGE européennes les plus impliquées dans le débat, et travaillaient souvent de concert. Le BEE est une organisation créée en 1974, qui rassemble 140 organisations de défense de l'environnement régionales, nationales, européennes, voire internationales. Il travaille sur des sujets fort variés, touchant la plupart des questions environnementales (biodiversité, eau, air, sols, climat, etc.). Son action relève principalement du lobbying, que ce soit pour l'élaboration des politiques européennes, ou pour leur mise en œuvre. BirdLife Europe est l'organisation régionale de BirdLife International (créé en 1922). Elle compte des membres dans tous les pays de l'Union, de même que dans certains pays voisins. Leur objectif principal est la conservation des oiseaux, et de la biodiversité en général. Leur travail relève, comme pour le BEE, essentiellement du lobbying auprès des institutions européennes. Enfin, le WWF-EPO est le bureau européen du WWF International. Il compte des membres dans la plupart des États membres, et agit lui aussi avant tout comme groupe de pression au niveau des institutions européennes. Il travaille avant tout sur les questions du climat, des ressources naturelles et de la pêche.

FoEE, quant à eux, ont une position relativement différente, et se sont plutôt alliés, parmi nos acteurs, à l'ECVC<sup>27</sup>. Ils représentent la branche européenne des Amis de la Terre International. Leurs revendications intègrent des dimensions sociales et environnementales, et présentent leurs membres comme des « groupes locaux d'activistes ».

Du côté des syndicats agricoles, les deux organisations sur lesquelles nous avons choisi de nous concentrer sont fort différentes, et ne travaillent presque jamais ensemble. Le COPA-COGECA est le résultat d'une fusion entre un syndicat agricole européen (le COPA) et une

---

<sup>27</sup> Les liens entre acteurs, ici présentés de manière brève, seront plus amplement théorisés dans la suite du travail, et plus particulièrement dans les sections 3.1. et 3.2.1 de cette troisième partie.

organisation de coopératives agricoles européenne (la COGECA). Le COPA et le COGECA sont nés à la fin des années 1950, peu après la création de la PAC. Le COPA est l'organisation agricole majoritaire<sup>28</sup> au niveau européen : il rassemble en tout 60 organisations membres dans les pays de l'Union européenne, parmi lesquelles les syndicats agricoles comptant le plus d'affiliés en France (FNSEA), en Allemagne (DBV) ou en Belgique (FWA et Boerenbond) par exemple. Ils font avant tout un travail de lobbying au sein de l'Union européenne.

L'ECVC, quant à elle, représente les petits et moyens agriculteurs. Elle a été créée en 1986, sous le nom de « Coordination Paysanne Européenne » (CPE). Elle est membre de La Via Campesina, réseau international de petits et moyens agriculteurs, et comme FoEE, ses membres sont des organisations de base, La Via Campesina se présentant comme un « mouvement populaire de masse » (La Via Campesina, 2011). L'ECVC s'oppose à l'agriculture intensive, et veut promouvoir des politiques agricoles « plus légitimes, plus justes, plus solidaires et plus durables » (ECVC, 2008).

Nous avons choisi de nous tourner aussi vers des organisations belges pour plusieurs raisons. D'abord, les organisations européennes nous ont souvent fait part du fait que leurs organisations membres jouaient un rôle important dans leur travail sur la réforme de la PAC. Ensuite, dans le cadre d'une étude de la gouvernance européenne, l'intrication des niveaux de décision fait clairement sens. Nous avons enfin pu remarquer, au cours de notre travail, qu'il existait une certaine « symétrie » entre les niveaux national, à tout le moins belge, et européen. Ainsi, les oppositions et alliances entre acteurs, les attentes par rapport à la question environnementale, et les rapports vis-à-vis des autorités semblent être reproduits aux deux niveaux.

La FWA est l'organisation agricole majoritaire au niveau wallon, et est membre du COPA-COGECA. Son objectif est double : d'une part, elle cherche à influencer les politiques agricoles, aux niveaux wallon, belge et européen, et d'autre part elle offre une série de services à ses membres. Enfin, Natagora est une ASBL belge francophone (Wallonie-Bruxelles) créée pour la défense de la nature. Elle se focalise sur les questions de biodiversité. Son activité principale n'est pas le lobbying, mais bien la création et la gestion de réserves naturelles. Cette ASBL est membre de BirdLife International.

Enfin, nous avons choisi de rencontrer aussi les « interlocuteurs » de ces organisations au sein des institutions : des personnes travaillant à la Commission. Ceci nous a permis de mieux cerner les attentes des institutions vis-à-vis de ceux que l'Europe désigne par le vocable « société civile », et de recouper leurs discours avec ceux des différentes organisations

---

<sup>28</sup> Nous entendons par « syndicat agricole majoritaire » le syndicat agricole qui compte le plus d'adhérents.



environnementales et agricoles. Les deux personnes que nous avons rencontrées travaillent à la DG AGRI, qui a représenté la Commission tout au long du processus de réforme.

Plusieurs de nos interlocuteurs ayant exprimé le souhait de rester anonymes dans le cadre de cette étude, ce travail ne citera pas les noms des personnes que nous avons rencontrées. Le tableau suivant<sup>29</sup> reprend le nom des organisations dont nous avons rencontré un représentant, la date et le lieu de l'entretien, de même qu'un code désignant chaque entretien, afin de les référencer dans le texte :

Code de l'entretien	Nom de la structure	Date	Lieu
Entretien BEE	Bureau Européen de l'Environnement (BEE)	27 juin 2013	Bruxelles
Entretien WWF	Europe WWF European Policy Office (WWF-EPO)	5 juillet 2013	Bruxelles
Entretien BirdLife	BirdLife	16 juillet 2013	Bruxelles
Entretien FoEE	Friends of the Earth Europe (FoEE)	4 juillet 2013	Bruxelles
Entretien Natagora	Natagora	9 juillet 2013	Namur
Entretien COPA-COGECA	COPA-COGECA	11 juillet 2013	Bruxelles
Entretien ECVC	European Coordination Via Campesina (ECVC)	3 juillet 2013	Bruxelles
Entretien FWA	Fédération Wallonne de l'Agriculture (FWA)	10 juillet 2013	Gembloux
Entretien DG AGRI 1	DG Agriculture et développement rural (DG AGRI) 1	26 juin 2013	Bruxelles
Entretien DG AGRI 2	DG Agriculture et développement rural (DG AGRI) 2	15 juillet 2013	Bruxelles

Pour chaque organisation, nous avons veillé à rencontrer une personne ayant participé activement au débat sur la réforme de la PAC. Cependant, toujours par souci d'anonymat, nous ne pouvons révéler le poste qu'ils occupent dans leurs organisations respectives.

---

<sup>29</sup> Ce tableau est aussi repris en fin de bibliographie.

### 3. Résultats et analyses

#### 3.1. Un conflit complexe entre agriculteurs et ONGE

Cette section met en avant les différends qui ont opposé syndicats agricoles et ONGE au cours de la réforme de la PAC. Nous voudrions par là montrer que ce conflit relève d'une double opposition. D'une part, la question du verdissement a fortement polarisé le débat, tout au long de la réforme : alors que les ONGE cherchaient à en étendre la portée, les agriculteurs, au contraire, s'efforçaient de limiter le poids qu'il risquait de faire peser sur leurs revenus. D'autre part, le regard que portent les différentes organisations sur les fondements de la légitimité démocratique de l'Union européenne, sur les possibilités d'entrer en contact avec les institutions, et sur les fondements de leur propre légitimité, confronte tout autant les syndicats et les ONGE. Chacun s'empare ainsi d'une définition de la démocratie et d'une vision de la place de la « société civile » dans le processus décisionnel pour tenter de se démarquer de ses concurrents. Mais avant tout, nous voudrions circonscrire précisément l'opposition qui fait l'objet de cette section.

##### 3.1.1. L'opposition entre « agriculteurs » et « ONGE » : pour cadrer le débat

Le conflit opposant les agriculteurs aux environnementalistes s'est imposé en tant que rupture la plus marquante dans le débat, et ce, tout au long de la réforme. Tous les entretiens témoignent ainsi de l'antagonisme qui les oppose, tandis que les autres lobbies (l'agro-industrie, les consommateurs, etc.) n'ont été mentionnés que rarement.

Cependant, cette opposition ne concerne pas forcément tous les acteurs que nous avons interviewés. Ainsi, les membres d'ONGE interrogés semblent employer le mot « agriculteurs » pour désigner le COPA-COGECA, syndicat majoritaire. Ce syndicat n'est certainement pas le seul à faire du lobbying dans le cadre de la PAC, et l'entente paraît être meilleure avec d'autres organisations. En effet, le WWF, le BEE, BirdLife ou FoEE ont tous créé des alliances avec des syndicats d'agriculteurs minoritaires : le Conseil Européen des Jeunes Agriculteurs (CEJA), l'International Federation of Organic Agriculture Movements (IFOAM), La Via Campesina (ECVC) ou encore l'European Milk Board (EMB). Pourtant, dans les faits, ces alliances ont été fluctuantes, et ne sont jamais devenues inconditionnelles. De plus, même dans ce cas, certains estiment que l'opposition avec les agriculteurs est irréductible : *« you will always see a difference between a farmer and somebody who is not a farmer [...] because in the end, we also have our*

*differences with the organic farmers, they also choose the card of the farming community, if they have to choose that* » (Entretien WWF, 5 juillet 2013, p. 10). Ce point de vue est partagé par d'autres ONGE, notamment par un intervenant du BEE : « [les agriculteurs bios] reste[nt] des agriculteurs, donc on n'a pas forcément toujours les mêmes... parce que eux ils ne peuvent pas dire publiquement "*scrap the CAP*", parce que ça reste quand même leur gagne-pain, leur revenu » (Entretien BEE, *op. cit.*, p. 6). Il n'en demeure pas moins que les relations avec les organisations agricoles non majoritaires sont nettement moins conflictuelles<sup>30</sup>.

« En face », un interlocuteur du COPA-COGECA réduit lui aussi la diversité des ONGE à l'une d'entre elles, BirdLife : « en général, c'est BirdLife qui semble, dans toutes les discussions, prendre le devant. On n'entend pas tellement le WWF » (Entretien COPA-COGECA, *op. cit.*, p. 7). C'est donc avant tout BirdLife que vise cet intervenant lorsqu'il nous parle des ONGE.

Cette perception est compréhensible, puisque d'après les entretiens que nous avons menés, il apparaît que BirdLife, le WWF et le BEE ont beaucoup travaillé à trois : « on travaille beaucoup ensemble, avec le WWF et le [BEE] », nous a expliqué un représentant de BirdLife (Entretien BirdLife, *op. cit.*, p. 1). Un membre du BEE nous confie même qu'on le confond souvent avec son homologue de BirdLife (Entretien BEE, *op. cit.*, p. 13). Nous estimons dès lors que ces trois associations fonctionnent en cartel, ce qui se confirme lorsque l'on aperçoit les affinités qui les unissent, autant dans leurs positions par rapport à la réforme que dans les stratégies mises en place pour influencer sur celle-ci.

Nous pouvons dès lors affiner notre analyse, en estimant que l'opposition affichée entre les « agriculteurs » et les « ONGE » se concentre sur le diptyque « COPA-COGECA vs. BirdLife, BEE et WWF ». Dans les prochaines sections (3.1.2. et 3.1.3.), nous nous focaliserons sur ces acteurs en particulier, que nous venons d'identifier et de séparer. Nous emploierons les termes « agriculteurs » et « ONGE » pour désigner d'un côté le COPA-COGECA (et la FWA, qui est le membre wallon du COPA-COGECA) et, de l'autre, le BEE, BirdLife et le WWF (et Natagora, qui est membre de BirdLife).

### 3.1.2. Revenu versus verdissement : polarisation du débat

Avant tout, c'est la question du verdissement (défini plus haut, p. 37) qui a opposé « agriculteurs » et « ONGE », depuis la publication des propositions législatives, et jusqu'à l'accord trouvé en juin 2013. Afin d'appréhender ce désaccord, cette partie met en évidence l'évolution des revendications portées de part et d'autre. Comme nous allons le voir, c'est avant tout la menace que représente le verdissement pour les revenus agricoles qui a poussé les

---

<sup>30</sup> Plus loin dans ce travail, nous nous pencherons de manière plus exhaustive sur le cas de l'ECVC, et sur les liens qu'elle entretient avec les autres organisations.

« agriculteurs » à s'y opposer fermement et, pour les ONGE, c'est ce qui a mené à affaiblir les exigences environnementales de la PAC.

Pour comprendre la divergence des points de vue, il convient de constater que, de part et d'autre, la proposition de la Commission a été perçue de manière négative, et particulièrement en ce qui concerne le verdissement. Cependant, si pour les ONGE, les propositions n'étaient pas assez ambitieuses pour l'environnement, pour les « agriculteurs », c'était tout le contraire. Par exemple, un représentant de la FWA nous explique que « lorsque les premiers textes sont apparus, nous avons fait [...] une analyse très pointue de ce texte. Et manifestement, le tableau qu'on devait en dresser était très noir pour l'agriculture wallonne » (Entretien FWA, 10 juillet 2013, p. 1).

Et la suite des négociations a approfondi le gouffre qui séparait syndicats et ONGE. Ainsi, les ONGE n'ont cessé de se rapprocher des propositions initiales de la Commission, pour les défendre, au vu des forces adverses qui s'organisaient du côté du Parlement et du Conseil. Et ceci, alors même qu'ils avaient fortement critiqué ces propositions au départ, comme le fait remarquer notre interlocuteur du WWF : « *We were hopeful that the Commission proposal would be improved, but we obviously knew that it wasn't going to be improved, it was going to be weakened, and we were trying to maintain the Commission proposal. But we were not happy with the Commission proposal* » (Entretien WWF, *op. cit.*, p. 5).

En ce sens, les ONGE estiment de manière unanime que le Parlement, ou plus particulièrement la COMAGRI, et le Conseil, ont détérioré cette proposition. Et, selon les ONGE, le lobbying du COPA-COGECA a certes joué un rôle dans la corruption du verdissement, mais elles incriminent principalement la COMAGRI et le Conseil. Néanmoins, c'est le fait qu'un grand nombre de députés et de ministres de l'Agriculture sont eux-mêmes des agriculteurs qui est dénoncé par les ONGE, et c'est cette connivence qui, pour eux, a mené à la détérioration du verdissement : « On voit que la COMAGRI a je sais pas combien de membres qui sont agriculteurs eux-mêmes, c'est la même chose pour les ministres de l'Agriculture, forcément ils sont pas très objectifs quand ils décident. Et l'environnement c'est bien, mais ce qui les intéresse plus c'est, comme les agriculteurs, combien ils reçoivent tous les mois, et pas est-ce qu'il y aura trois papillons en plus sur leurs terres... » (Entretien BEE, *op. cit.*, p. 5).

Sur ce point, le constat est semblable du côté des « agriculteurs », mais l'appréciation est diamétralement opposée :

« **Boris Dossin** : et là, vous pensez que le travail que vous avez fait avec eux [*i.e.* le Conseil et le Parlement] a permis...

**Intervenant du COPA-COPEGA** : oui, d'améliorer, d'aller dans le bon sens. Parce que quand même, les ministres et les parlementaires, ils tiennent compte un peu des problèmes pratiques des agriculteurs, plus que les ONG, qui pensent simplement "faut pas faire ceci, il faut produire de cette façon-là, et point final, partout dans l'Europe" » (Entretien COPA-COGECA, *op. cit.*, p. 12).

Le COPA-COGECA, et son organisation membre wallonne, la FWA, estiment donc que la proposition a été améliorée par ce vote, grâce au fait que les députés et les ministres connaissent les réalités de terrain des agriculteurs : « le Conseil des ministres, ils sont quand même beaucoup plus conscients des pratiques, et aussi un peu de l'économie et des trucs plus larges. Alors ils ont amélioré, avec les parlementaires aussi, qui ont quand même un contact avec la base. Eux, ils ont amélioré les propositions, pour que ça soit plus pratique etc. » (Entretien COPA-COGECA, *op. cit.*, p. 11).

Finalement, concernant le résultat du processus de réforme, l'opposition est tout aussi flagrante. Nous avons rencontré un représentant du BEE au lendemain de l'accord trouvé entre la Commission, le Parlement et le Conseil en trilogue. À plusieurs reprises, il nous a fait part de son mécontentement, caractérisant le résultat final de « verdissement de façade », de « beau principe [...] vide » (Entretien BEE, *op. cit.*, p. 4). C'est le même constat qui s'impose chez les autres environnementalistes, qui estiment tous que le projet de verdissement a petit à petit été vidé de toute sa substance, comme l'exprime un intervenant de BirdLife : « ils [l'Union européenne] ont mis en place des choses qui ne délivrent pas, donc on se demande vraiment... Ok, tous les agriculteurs doivent remplir des formulaires en extra, mais on va avoir quoi, là ? [...] on va pas compter plus d'oiseaux pour ça... » (Entretien BirdLife, *op. cit.*, p. 8). Chez les « agriculteurs », au contraire, le résultat est considéré comme acceptable, en tout cas plus que ce qui était présenté au départ. Ce qui pose problème pour les environnementalistes est ainsi perçu positivement dans le « camp » agricole, à savoir les mécanismes de flexibilité par rapport au verdissement et les diminutions des exigences chiffrées liées aux zones d'intérêt écologique ou à la diversification.

C'est en fait le risque que comporte le verdissement pour le revenu agricole qui est mis en avant, de part et d'autre, comme raison autant du conflit que de l'absence de prise en compte effective de la question environnementale dans cette réforme de la PAC. Du côté du COPA-COGECA, une proposition concernant l'environnement, résumée sous l'étiquette de « croissance verte », avait été faite en amont du processus de réforme, que l'organisation résume ainsi : « des solutions imaginatives gagnant-gagnant, qui contribuent à une production efficace et compétitive tout en ayant un impact positif sur l'environnement » (COPA-COGECA, 2011, p. 2). Et, selon notre interlocuteur, « on voulait avoir un verdissement qui était efficace, dans le sens

que ça amenait les bénéfices environnementaux vraiment, et qui était pratique pour les agriculteurs. Mais nous, on voulait aussi renforcer la position économique des agriculteurs » (Entretien COPA-COGECA, *op. cit.*, p. 5). Dès lors, le verdissement proposé par la Commission est-il avant tout perçu comme une entrave au revenu : « c'est pas quelque chose qui va améliorer la situation économique. Si ça a un effet, ce sera négatif » (*ibid.*, p. 11). C'est dans le même sens qu'un membre de la FWA affirme : « dès le moment où on vise les choix de spéculation des agriculteurs, là je dis qu'on va trop loin » (Entretien FWA, *op. cit.*, p. 9). C'est donc pour défendre les intérêts avant tout économiques des « agriculteurs », en référence à leur situation avant la réforme, que s'organise la levée de boucliers. Ceci explique notamment la position « conservatrice » des agriculteurs, souvent dénoncée par les environnementalistes.

Ce risque perçu par les agriculteurs vis-à-vis du verdissement s'accompagne par ailleurs d'une critique à l'égard des ONGE, qui, d'après eux, ne prennent en compte que les aspects environnementaux de la PAC, sans voir que cette politique recouvre des réalités bien plus complexes : « nous on pense que par exemple le budget, dans le premier pilier, ça aide le revenu des agriculteurs, mais en aidant le revenu des agriculteurs, vous avez un service des agriculteurs. Eux ils pensent juste à certains services. Quand ils parlent de biens publics, ils parlent des biens publics environnementaux » livre notre interlocuteur du COPA-COGECA (Entretien COPA-COGECA, *op. cit.*, p. 8). On voit ici surgir la problématique polysémie de l'expression « biens publics », qui a pu être reprise avec des sens différents par chacun des protagonistes.

Cette crainte pour le revenu est assez clairement perçue par les environnementalistes : « Ils [les agriculteurs] veulent le *statu quo* en fait. Pas vraiment beaucoup de changement, ou alors un budget multiplié par 2 ou 3 » (Entretien BirdLife, *op. cit.*, p. 10). Ou encore : « *farmers are dependent on the system, so they are forced to always support the system, because it's their livelihoods* » (Entretien WWF, *op. cit.*, p. 10). Et c'est ce qui a, pour les environnementalistes, rendu toute coalition impossible avec les agriculteurs (Entretien BirdLife, *op. cit.*, p. 6 ; Entretien BEE, *op. cit.*, p. 6-7).

On aperçoit donc que, tout au long du processus, l'environnement et les conditions de vie des agriculteurs ont été opposés, de part et d'autre, et brandis tels des armes afin d'amoindrir l'importance de son concurrent.

Les environnementalistes n'ont généralement pas mis en valeur les avantages que représentait selon eux un verdissement de la PAC pour les agriculteurs, se bornant à soutenir le verdissement des aides directes, et exigeant que l'argent public serve à rémunérer des biens publics. Dans ce sens, nous n'avons pu relever qu'un argument qui aille dans le sens d'un partage des objectifs dans le chef des environnementalistes : si les agriculteurs ne commencent pas à

changer leurs pratiques maintenant, ils ne pourront plus cultiver leurs terres dans quelques années, à cause des problèmes environnementaux qu'ils auront niés. Cependant, c'est aussi la vision qu'ils ont du COPA-COGECA (qu'elle soit avérée ou non), comme défenseur des intérêts de grands agriculteurs ou de représentants de l'agrobusiness (Entretien BEE, *op. cit.*, p. 4) qui a poussé les environmentalistes à adopter cette position offensive vis-à-vis des « agriculteurs ». Dans ce sens, rappelons que tous les agriculteurs n'ont pas été visés de la même manière par les ONGE, mais bien plutôt ceux qui avaient des « intérêts acquis » (*ibid.*, p. 5) à défendre.

Les « agriculteurs », de leur côté, ont toujours choisi de ne pas se positionner en faveur de leurs adhérents qui auraient eu un intérêt dans le verdissement, mais bien en faveur de ceux qui risquaient d'y perdre. Or, comme nous l'explique notre interlocuteur de la FWA, avec l'exemple de la Wallonie, « la moitié des agriculteurs allaient être gagnants, et la moitié perdants » (Entretien FWA, *op. cit.*, p. 1). Ils n'ont pu concevoir à aucun moment qu'une alliance était nécessaire avec les environmentalistes, peut-être parce que, comme le dit un membre de du BEE « y a pas vraiment de volonté de communiquer avec nous, parce qu'ils savent de toute façon qu'on sera les moins écoutés, au final, par les politiciens » (Entretien BEE, *op. cit.*, p. 7). L'impact du verdissement sur les revenus agricoles a donc été présenté comme l'argument principal des « agriculteurs » pour alléger le contenu environnemental de cette réforme.

### 3.1.3. Des visions divergentes de la « démocratie », de la légitimité et de la « société civile »

Outre la prégnance de cette opposition sur la question du revenu par rapport au verdissement, une discordance plus latente réside dans la perception qu'ont les différents protagonistes de leur rôle et de leur place dans les processus décisionnels. En effet, comme nous le faisons apparaître plus haut dans l'historique de la réforme de la gouvernance, il n'y a pas qu'une manière de percevoir la « société civile », son rôle et sa légitimité. De telle sorte que chacun s'approprie, sinon le terme, du moins les opportunités de « participation » ouvertes à la « société civile » par les institutions, selon la place qu'il occupe dans le champ politique de la PAC. De même, chacun critique les organes institutionnels et les « ouvertures » présentés par l'Union européenne comme garants du caractère démocratique et légitime de ses décisions, lorsque ceux-ci le desservent.

Ainsi, de manière assez marquante, un interlocuteur du COPA-COGECA s'en prend au « *civil society dialogue* », qui pose selon lui plusieurs problèmes :

« Vous avez le Parlement européen, qui représente quand même la société. Vous avez le CES[E], qui était là depuis le début pour représenter les syndicats, l'industrie et les autres. C'est donc vraiment les *stakeholders*. Et puis on a eu tout ce mouvement de *civil*



*society dialogue*, qui s'ouvre à toutes ces ONG etc., et je crois qu'il n'y a personne qui fait le lien entre parlementaires, et le *civil society dialogue*. Parce que je viens d'une réunion à la DG Trade, donc le commerce, je suis dans un groupe qui représente les différents *stakeholders*, qui gère un peu le *civil dialogue* pour la DG Commerce. Et là, on a quelqu'un du CES[E] qui est à l'intérieur du *civil dialogue*. Et il y avait une question, il y avait un parlementaire qui voulait joindre le groupe [...] Qu'est-ce que ça veut dire ce dialogue, alors ? Je ne sais pas... Je crois que c'est un problème en fait.

**Boris Dossin** : Vous pensez que ça a remplacé un peu ce modèle dans lequel c'était plus une négociation avec les syndicats, les entreprises, les industries et le politique ? Vous pensez que c'est une espèce d'évolution ?

**Interlocuteur du COPA-COGECA** : on a inventé le CES[E] pour que l'industrie et le... Enfin, normalement c'était tous les *stakeholders*, tous ceux qui étaient considérés comme *stakeholders* à ce moment-là. Parce qu'on avait les consommateurs, on avait les agriculteurs, le commerce, l'industrie, etc., et les syndicats, qui pouvaient donner leur avis sur les propositions de la Commission, et auprès des parlementaires. Il y avait le Parlement, le CES[E], le Conseil et la Commission. Bon, et puis alors il y a eu toute cette augmentation du groupe des ONG, et c'est eux qui ont poussé pour ce *civil dialogue*. Alors on a les deux en parallèle maintenant. Et on a même le CES[E] qui est membre du *civil dialogue*. [...]

Mais je crois qu'il y a quand même un certain problème sur ce que ça représente, et comment le *civil dialogue* doit influencer les politiques par rapport au Parlement, au CES[E] etc.

**Boris Dossin** : quelle place ça a finalement... Vous avez l'impression que c'est flou, et que ça prend peut-être trop de place ?

**Interlocuteur du COPA-COGECA** : je ne sais pas, je ne sais pas ce que vous pensez. Moi je ne dis pas que ça ne doit pas exister, mais normalement, pour moi, c'est mon parlementaire qui doit me représenter. Et c'est comme ça que tu influences la politique. Nous on participe à tous ces *civil dialogue* parce qu'il faut être là. Si les autres sont là, on doit être là. Mais je ne sais pas, c'est encore plus de travail, encore plus de discussions...

**Boris Dossin** : ça m'intéresse, moi j'aimerais bien avoir une vision un peu critique, quand même de ce truc, parce que c'est quelque chose qui est beaucoup poussé par la Commission, la Commission dit "voilà, c'est magnifique, on va créer une nouvelle gouvernance" ...

**Interlocuteur du COPA-COGECA** : oui, eux ils veulent montrer qu'ils sont transparents, qu'ils sont ouverts. Parce que sinon, eux ils sont toujours critiqués, ils sont dans leur petite tour d'ivoire, alors pour eux, c'est une façon de dire : "oui, on est ouverts sur tout le monde". Et si vous dites aux ONG, si tu poses la question par rapport aux parlementaires etc., elles vont dire "non, mais ça, c'est passé, maintenant c'est le *civil dialogue*". Parce que eux, c'est les personnes qu'eux ils ont en place. C'est par ça qu'ils ont de la puissance et de l'influence. Donc eux ils aiment bien. Mais... Moi je ne dis pas qu'ils ne doivent pas avoir une voix. Mais je trouve que c'est quand même un problème » (Entretien COPA-COGECA, *op. cit*, p. 9-11).



En premier lieu, on voit que pour lui, la conception de la démocratie européenne comme une démocratie avant tout représentative reste de mise : le Parlement représente les citoyens, et c'est par lui qu'il faut tenter d'influer sur une politique. Lorsque l'on compare cette affirmation avec le point de vue d'un membre du BEE sur la COMAGRI, principal acteur du Parlement pour la réforme de la PAC, on aperçoit immédiatement le schisme : « la commission agriculture est antidémocratique au possible. C'est un bunker, on a du mal à parler avec les gens, de toute façon ils veulent pas nous rencontrer. On te raccroche au nez... Certains députés conservateurs de cette commission, dès qu'ils entendent le mot "environnement", non, hérésie ! » (Entretien BEE, *op. cit.*, p. 11). De même, selon notre interlocuteur au WWF, si la participation du Parlement à la décision leur apparaissait comme un élément positif au départ, « *on some levels, the Parliament was even more conservative than the Council of ministers. Why is that? Because you have this very rotten AGRI committee. 50% of it is basically full of people with vested interest, you have people who are farmers themselves [...] that's a point where I would like to see improvement, that the AGRI committee is more fairly balanced, represents more all societal interests* » (Entretien WWF, *op. cit.*, p. 11). On voit donc que la croyance en un Parlement « qui représente la société » est loin d'être partagée par les ONGE : ils le perçoivent bien plutôt, de par son fonctionnement, comme un obstacle à la « démocratie », ou en tout cas à la représentation des intérêts de tous, sans conflits d'intérêts. On voit déjà la divergence qui s'opère, entre une conception représentative de la démocratie dans le chef du COPA-COGECA, et une vision beaucoup plus pessimiste chez les environnementalistes.

Cette perception de la légitimité de la représentation se transpose d'ailleurs au niveau du fonctionnement interne des organisations. Ainsi, les représentants des organisations agricoles majoritaires européenne et wallonne que nous avons rencontrés nous ont-ils fait part de leur fonctionnement « démocratique ». En ce sens, notre interlocuteur au COPA-COGECA souligne le fait que chacune de ses organisations membres élit annuellement un président, qui eux-mêmes désignent un président au niveau européen. Selon lui, ce mode d'organisation interne confère un regain de légitimité au COPA-COGECA, et en ce sens, il estime que la Commission devrait pondérer l'importance des différentes organisations, en fonction de cette légitimité représentative (Entretien COPA-COGECA, *op. cit.*, p. 4-5 et 9). En comparaison, aucune ONGE européenne ne nous a expliqué précisément la manière dont s'articulaient les niveaux nationaux et le niveau européen. Le plus souvent, il s'agissait de « consulter » les membres (Entretien BEE, *op. cit.*, p. 3), ou de les conseiller dans leurs prises de position vis-à-vis de leurs propres gouvernements. On retrouve donc le débat qui avait suivi la publication du Livre blanc sur la gouvernance européenne, dans lequel les groupements « représentatifs » cherchaient à faire valoir leur prééminence sur les autres types d'organisations. Cette question continue donc, plus de dix ans plus tard, à se poser.

Cependant, le COPA-COGECA n'est certainement pas enfermé dans une obsession « représentativiste ». S'il faut en passer par des moyens « participatifs » formels, c'est surtout le Comité Économique et Social Européen (CESE, CES dans l'extrait cité ci-dessus) qui doit permettre l'expression des « *stakeholders* ». Cette institution, beaucoup plus ancienne que les discours mettant en avant la « société civile organisée » comme ceux que l'on retrouve dans le Livre blanc sur la gouvernance européenne, n'a été mentionnée que par notre interlocuteur du COPA-COGECA. Aucune ONG ne l'a même évoquée, ni ne semble y trouver un intérêt. Le CESE, institué en 1957 par les Traités de Rome, avait selon leur site Internet le but « d'associer les divers groupes d'intérêt économiques et sociaux à la réalisation du Marché commun et de leur donner un instrument institutionnel pour faire connaître à la Commission et au Conseil de l'Union européenne leurs points de vue sur toutes les questions d'intérêt communautaire » (CESE, 2013a). Cette définition indique une organisation qui ressemble au dialogue social tripartite engagé par États avec les organisations syndicales et patronales, tel qu'il a été largement pratiqué dans les économies keynésiennes dans les années 1950, 1960 et 1970 (Van Criekingen, 2012). Ce raisonnement va d'ailleurs dans le sens de l'analyse de H. Delorme (2004b), lorsqu'elle avance l'idée qu'avec l'évolution libérale de la PAC, l'organisation néo-corporatiste et sectorielle des rapports entre l'Union et les groupes de pression s'est transformée, pour inclure de nouveaux acteurs. Selon l'auteure, dans l'« ancienne PAC » (avant 1992), la régulation de la production était l'affaire des institutions. Pour honorer cette tâche, elles devaient être en contact permanent avec les organisations agricoles. Or, dès lors que cette régulation est déléguée aux marchés, le rôle de celles-ci est moins central, et d'autres acteurs entrent en scène, dont notamment des organisations environnementales. La PAC perd donc son caractère purement sectoriel, et l'influence des agriculteurs diminue.

S'il est évident que le CESE n'est pas le lieu du dialogue social au niveau européen, son organisation nous permet d'avancer l'argument que l'une des caractéristiques qui le différencie des moments de « participation de la société civile » organisés par la Commission est bien la place qu'y occupent les « partenaires sociaux ». Nous ne pouvons dans le cadre de ce travail nous pencher plus amplement sur le rôle du CESE, ni sur la distinction que l'Union établit entre dialogues social et civil<sup>31</sup>. Cependant, afin de nuancer ce que nous venons d'avancer, nous pouvons d'abord dire que le CESE inclut d'autres organisations que des syndicats et des organisations patronales, et parle plutôt de dialogue civil que de dialogue social dans ses communications. Nous ne pouvons dès lors le considérer comme une enceinte de la négociation tripartite en tant que telle. Cependant, la place qu'y occupent les syndicats et les organisations

---

<sup>31</sup> Pour une discussion de cette question, voir entre autres : CESE, 2003.

professionnelles témoignent d'un organisme avant tout tourné vers ces derniers, et on perçoit dans le discours de l'interlocuteur du COPA-COGECA l'évolution du sens du terme « *stakeholders* », puisqu'au sein du CESE, ce sont tous ceux qui étaient considérés à l'époque comme des « *stakeholders* » qui étaient représentés. Dans le CESE, les agriculteurs ne font pas partie du groupe syndical, mais bien plutôt du groupe dénommé « Activités diverses ». Selon le même intervenant du COPA-COGECA (Entretien COPA-COGECA, *op. cit.*, p. 2), plusieurs organisations membres du COPA-COGECA y sont représentées.

Mais, toujours selon notre interlocuteur, la grande différence entre le CESE et le « dialogue avec la société civile », c'est le degré d'institutionnalisation du premier. En effet, ses membres sont proposés par les États membres, et nommés par le Conseil. De même, le CESE a une place bien claire dans la procédure législative ordinaire. Au contraire, comme l'explique l'interlocuteur du COPA-COGECA dans l'extrait précité, le « dialogue avec la société civile » est bien plus flou, moins uniformément codifié, et c'est ce qui paraît lui poser problème : quelle est la place dans le processus décisionnel de cet « objet non identifié », pour paraphraser la célèbre expression de J. Delors (Attac Alençon-Orne, 2008) ? Cependant, cette explication ne peut nous convaincre. En effet, le COPA-COGECA entretient avec la Commission de nombreux contacts informels, comme nous l'a affirmé ce même intervenant, qualifiant cette partie de leur travail de « journalier » (Entretien COPA-COGECA, *op. cit.*, p. 1). Or ces mécanismes n'ont pas non plus une place bien déterminée dans la procédure décisionnelle, ils sont même beaucoup moins clairement délimités et institutionnalisés que le « dialogue avec la société civile ». Ce sont bien plutôt les opportunités qu'offre le « dialogue avec la société civile » à d'autres organisations qui posent problème au COPA-COGECA. En effet, on le voit clairement dans l'extrait, les ONGE, elles, sont censées beaucoup apprécier, voire même être instigatrices de cette nouvelle manière de faire participer la « société civile ». Bien qu'aucune des personnes que nous avons eu l'occasion de rencontrer dans le groupe des ONGE ne nous ait fait l'éloge de ces dispositifs, ou ne nous ait affirmé qu'ils leur étaient vitaux, il est clair que pour eux, l'importance de ces moments n'est pas considérée de la même manière. Nous reviendrons plus tard sur cette question, mais nous pouvons dès à présent affirmer que tous les représentants d'ONGE aspiraient à un développement des moments de consultation organisés, avec des invitations plus systématiques à y participer et avec un rôle plus important à y assurer. Nous pouvons aussi simplement noter, à titre d'exemple, que le BEE mentionne la promotion de la démocratie participative comme l'un de ses trois objectifs premiers, sur son site Internet (BEE, 2013a).

En ce sens, nous retrouvons l'opposition vis-à-vis d'un encadrement du lobbying dans le chef des groupes de pression possédant déjà des voies de contact avec la Commission, en dehors de mécanismes formels. Comme nous le faisons remarquer plus haut, dans le cadre des réactions au Livre blanc sur la gouvernance européenne, les ONG étaient favorables à cette

formalisation de la consultation, celle-ci leur offrant une opportunité de se faire entendre par la Commission, au contraire des groupes déjà bien installés à Bruxelles, comme le COPA-COGECA. De même, le CESE, représentant une partie de la « société civile », entre en concurrence avec la Commission dans ce domaine. Les deux institutions cherchent en effet à se définir comme interlocuteur privilégié de la société civile. Comme nous l'avons remarqué plus haut, les ONGE s'étaient opposées à reconnaître le CESE comme intermédiaire de la « société civile », préférant bénéficier d'un contact direct avec la Commission, et estimant que le CESE ne représentait pas tous les membres de la « société civile ».

Afin de mieux comprendre cette opposition, nous voudrions proposer l'hypothèse selon laquelle cette divergence tient avant tout aux opportunités qu'offrent les différents « types de démocratie », et les différents modes de consultation, pour chacun des protagonistes. Le COPA-COGECA, organisation présente depuis fort longtemps dans le champ politique européen, a une place prépondérante au sein du CESE. Au contraire, les ONGE, généralement plus récentes, voient dans les consultations lancées par la Commission de manière plus inclusive une opportunité de s'immiscer dans le débat. Leur accès au CESE est fortement limité par la nomination de ses membres par les États. Lorsque l'on analyse la liste des membres du CESE (CESE, 2013b), l'on s'aperçoit qu'il compte environ 15 représentants d'organisations membres du COPA-COGECA, et seulement deux personnes représentant le BEE, et une organisation membre de BirdLife. On comprend dès lors les préférences des uns et des autres vis-à-vis de cet organe. Par ailleurs, concernant le Parlement, il est apparu plus haut que celui-ci s'était montré beaucoup plus proche de la position des « agriculteurs ». Au niveau belge, un membre de la FWA nous a expliqué qu'ils avaient invité plusieurs députés européens pour un petit déjeuner, et qu'ils avaient pu leur faire visiter des fermes dans la région (Entretien FWA, *op. cit.*, p. 2). En comparaison, le seul contact qu'ont pu avoir nos interlocuteurs chez Natagora avec des officiels européens eut lieu lors d'une audition organisée par la COMAGRI, de manière très formelle (Entretien Natagora, 9 juillet 2013, p. 11-12). Il paraît donc assez logique que le COPA-COGECA défende le Parlement comme organe représentatif. Enfin, concernant la légitimité propre de chaque organisation, l'approche représentative de la démocratie interne aux organisations offre aux « agriculteurs » un argument de poids pour se détacher des autres lobbies. On aperçoit donc un conflit multiple, sur la définition de ce qu'est la démocratie européenne, sur la définition d'une organisation « légitime » et sur la délimitation des lieux où peut s'exercer la pression des différents groupes.

Nous reviendrons plus loin sur cette voie qui semble, d'après nos entretiens, s'ouvrir aux ONGE, et contrebalancer la place prépondérante du COPA-COGECA. En effet, il conviendra de comprendre les mécanismes plus fins de ce phénomène, afin de ne pas en donner une vision

trop simpliste. Mais nous constatons en tout cas que la « réforme de la gouvernance » menace les acteurs historiquement bien ancrés dans le processus décisionnel et opposés à l'intégration de dimensions environnementales dans la PAC. À tout le moins, ces acteurs le ressentent-ils ainsi.

Dès lors, la discorde quant au contenu même de la réforme de la PAC se double d'un deuxième désaccord, cette fois-ci au sujet de la manière dont les acteurs entrent en contact avec les institutions, et avant tout quant aux ponts que celles-ci leur jettent. Bien que ce désaccord ne soit pas forcément à l'origine de la scission entre « agriculteurs » et « ONGE », il est certain qu'il ne permet pas aux deux protagonistes de se considérer réciproquement comme des « partenaires » légitimes.

Tout ceci nous permet dès lors de penser une double rupture, qui pourra séparer différemment les acteurs : une rupture au niveau du contenu environnemental de la PAC, et une rupture au niveau de la légitimité des moments de participation disponibles, et plus particulièrement, comme nous le verrons ci-dessous, au niveau des moments de consultation *formels* disponibles.

### 3.2. Capacité transformatrice et limites du lobbying

Mais, avant de se pencher sur la question des effets de la formalisation de la consultation, le présent chapitre s'intéresse au potentiel que recèle, de manière générale, le lobbying, que celui-ci soit entrepris dans un cadre formel ou pas. Il apparaît en effet que, lorsque les groupes d'intérêt endossent des revendications qui remettent en question l'objectif central de la PAC, la compétitivité de l'agriculture européenne, les institutions n'en tiennent pas compte du tout. Nous proposerons l'hypothèse selon laquelle le lobbying est avant tout un outil d'apprentissage pour les institutions européennes, et qu'il n'est dès lors pas voué à remettre en cause les choix politiques que pose l'Europe.

#### 3.2.1. Les limites de l'influence par le lobbying : un cadre préétabli

Afin de réintroduire les acteurs que nous avons précédemment exclus de notre étude, nous allons commencer par analyser les limites de la possibilité d'influence des groupes d'intérêts. La question que nous voudrions poser ici est celle de l'opportunité que représente le lobbying pour des groupes d'intérêt qui cherchent à changer radicalement le visage de la PAC. Nous pourrions, à première vue, penser que l'« ouverture » à la « société civile » peut offrir, comme le dit le Livre blanc sur la « nouvelle gouvernance », des possibilités de « modifier les

orientations politiques et de changer la société » (Commission européenne, 2001). Ainsi, des groupes d'intérêt porteurs de visions radicalement opposées à l'orientation actuelle de la PAC pourraient, par le lobbying, espérer arriver à leurs fins. Nous parlons en particulier de la Coordination Européenne Via Campesina (ECVC), et de son allié principal du côté des ONGE, Friends of the Earth Europe (FoEE). Ces deux groupes, qui ont travaillé ensemble durant tout le processus de réforme (Entretien ECVC, 3 juillet 2013, p. 7 ; Entretien FoEE, 4 juillet 2013, p. 5), nous ont longuement fait part de leur volonté de pousser dans le sens d'une PAC qui sorte de son « cadre » néo-libéral, hérité de la réforme de 1992 et des règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Pour un membre de l'ECVC, « depuis la réforme de 1992, [la PAC] reste dans un cadre, qui est celui des règles internationales du commerce et ça, c'est complètement prégnant, ça formate complètement la politique agricole [...] Et donc ça, ça empêche vraiment d'avoir une politique agricole dans le sens où on le souhaite. Ça permet d'avoir une politique agricole dans le sens de l'agro-industrie, et des grandes exploitations et des modes de production destructeurs, ça, ça marche bien » (Entretien ECVC, *op. cit.*, p. 1). Un interlocuteur du FoEE va dans le même sens : « *that's a problem as well, because they try to develop a vision for agriculture, also within a framework which doesn't really fit within solving the problem, in a way* » (Entretien FoEE, *op. cit.*, p. 6). La vraie question, pour ces organisations, est donc le « cadre » libéral de la PAC. Le verdissement est perçu comme une question secondaire, qui a focalisé l'intérêt du COPA-COGECA, de l'industrie et des ONGE, et qui a été érigé en « débat principal ». Or, pour un intervenant de l'ECVC, « en tant qu'organisation paysanne, c'est un point du débat, et de loin pas le plus important. Parce qu'on peut parler de paysans qui ont des pratiques agricoles meilleures ou pires pour l'environnement, mais pour ça, il faut qu'il y ait des paysans. Or [avec cette réforme] il y a quelques points positifs dans un cadre qui détruit le monde paysan » (Entretien ECVC, *op. cit.*, p. 2). Avant d'analyser plus loin le potentiel que recèle le lobbying à faire entendre ce type de revendications, nous remarquons qu'au niveau du contenu, l'ECVC, et FoEE dans une moindre mesure, s'opposent semblablement aux autres ONGE et au COPA-COGECA, de par le point de vue qu'ils occupent (*ibid.*, p. 16-17). En effet, selon notre interlocuteur, « BirdLife, c'est vraiment des néo-libéraux » (*ibid.*, p. 5), et on comprend donc qu'ils ne puissent s'allier durablement.

Mais qu'en est-il de la prise en compte de ce type de revendications par la Commission ? D'abord, d'après les acteurs que nous avons rencontrés au sein des groupes d'intérêt, le jugement est plutôt pessimiste : « *some of our contributions haven't been taken into account, because they think it's like a crazy thing* » (Entretien FoEE, *op. cit.*, p. 6). Il semble donc qu'il soit impossible de remettre en question, par le lobbying, les orientations plus générales prises par l'Union (ici, la libéralisation, les règles de commerce international, et la nécessité de s'inscrire dans la concurrence mondiale qui s'ensuit). C'est ce qu'exprime, ensuite, un membre de la DG

AGRI, quand il parle de la Confédération paysanne (ancêtre de l'ECVC) : « très souvent leurs positions sont tellement irréalistes qu'elles n'arrivent pas à avoir une influence sérieuse » (Entretien DG AGRI 2, 15 juillet 2013, p. 1), ou encore : « une bonne partie de leurs idées sont tout de suite rejetées pour cause de non-conformité » (*ibid.*, p. 5). Nous pouvons donc en conclure que le lobbying ne permet pas que des points de vue qui divergent trop de la position initiale de la Commission soient pris en compte.

En comparaison, toujours selon un membre de la DG AGRI, le lobby environnemental est un exemple « tout à fait contraire » (Entretien DG AGRI 2, *op. cit.*, p. 7). Il semble en fait que ce qui sépare les uns des autres, c'est avant tout la volonté (et la capacité) qu'ils ont respectivement de s'adapter à l'évolution des positions institutionnelles qui sont « sur la table »<sup>32</sup>. En effet, les acteurs que nous avons rencontrés sont partis d'une position plus large, avec des revendications plus fortes, pour arriver en bout de course, pour une grande partie d'entre eux, à des revendications beaucoup plus restreintes. Toutes les ONGE sont ainsi parties d'une position générale en amont de la proposition législative, avec ensuite un réalignement vis-à-vis de celle-ci (souvent pour la critiquer), pour aboutir à une position finale qui défend celle de la Commission. De même, le COPA-COGECA a décidé de prendre position sur le verdissement à partir du moment où il était devenu clair que sa proposition de « croissance verte » n'allait pas être prise en compte.

Cependant, selon un interlocuteur de la DG AGRI, plusieurs idées ont quand même émergé des ONGE, comme par exemple celle de rémunérer les agriculteurs pour des biens publics (Entretien DG AGRI 2, *op. cit.*, p. 3). Toujours selon ce même intervenant, cette dynamique se produit lorsqu'un climat discursif peut être mis en place avec les lobbyistes, et que ceux-ci acceptent de revoir leurs positions en discutant : « S'ils sont intelligents, ils assimilent, ils reformulent... » (*ibid.*, p. 7). Notre interlocuteur de BirdLife confirme cette perception, lorsqu'il nous explique que dans les rencontres qu'il a eues avec la Commission, les représentants de son organisation revoient leur position et peuvent l'adapter partiellement (Entretien BirdLife, *op. cit.*, p. 4). On voit donc que lorsque les positions s'adaptent aux attentes de la Commission, le lobbying peut avoir des effets.

### 3.2.2. Le lobbying comme outil d'apprentissage

Tout ceci nous amène à constater que certaines conceptions peuvent être prises en compte, tandis que d'autres sont *a priori* irrecevables. Afin de comprendre cette perméabilité sélective aux idées venues des lobbies, nous pouvons nous inscrire dans le cadre théorique de

---

<sup>32</sup> À propos du caractère « réformiste » des ONGE, voir notamment l'étude intéressante de D. Chartier et J.-P. Deléage (1998).



l'« apprentissage politique » (De Maillard, 2010). Cette théorie éclaire le fait que certaines politiques publiques évoluent, sans forcément passer par une dynamique en termes de rapports de force. Selon cette théorie, les institutions sont capables de questionner leurs modes de fonctionnement et d'apprendre, en s'inspirant d'institutions différentes, ou d'expériences passées, par exemple. Dans son article « *Policy learning in an enlarged European Union: environmental NGOs and new policy instruments* », E. Bomberg (2007) analyse la manière dont les ONGE se sont emparées de la question des « nouveaux instruments économiques » (écotaxe, marché des émissions de carbone, etc.), pour tenter d'« apprendre » aux nouveaux États membres (aux ONGE locales et aux décideurs) la vision qu'elles avaient de ceux-ci. Son étude, qui prend le parti d'examiner les « professeurs » (*i.e.* les ONGE) et non les « élèves » de la relation d'apprentissage, mène à la conclusion que certains types d'apprentissage sont accessibles aux ONGE. D'autres, au contraire, leur sont réfractaires, et notamment ce qu'elle appelle l'apprentissage « social », qui implique de modifier les croyances, les idées et les objectifs profonds des décideurs. L'auteure met en évidence plusieurs raisons à cette inaccessibilité, dont les inégalités en termes de ressources des ONGE par rapport à leurs concurrents « professeurs », ce qui implique que ces mécanismes d'apprentissage ne sont pas purement pacifiés.

Dans notre contexte particulier, cette explication joue certainement un rôle dans le fait que des critiques radicales ne peuvent être prises en compte, tandis que des critiques portant sur les instruments et leurs modalités d'application ont un droit de cité plus étendu. En effet, nous avons vu que les revendications du COPA-COGECA, quant au verdissement et quant aux exigences précises et chiffrées que celui-ci introduisait, ont été prises en compte. Cependant, la question du changement de paradigme politico-économique ne semble pas *pouvoir* trouver sa source dans un pur mécanisme d'apprentissage, quelle que soit la configuration des forces en présence. Dans ce sens, P. A. Hall (1993) distingue trois niveaux de changements dans les politiques publiques : le premier modifie l'organisation d'un instrument, le second remplace un instrument par un autre, et le troisième modifie le paradigme général. Or dans ce troisième cas, ce ne sont pas des apprentissages qui mènent au changement, mais bien des modifications dans les structures de pouvoir. Pour fonder cette analyse, l'auteur se base sur les transformations de l'élaboration des politiques économiques britanniques entre 1970 et 1989. Selon lui, des transformations de premier et de second niveaux peuvent être comprises en termes d'apprentissage politique, ce qui n'est pas le cas du tournant néo-libéral survenu en 1979, qui se comprend surtout par l'accession au pouvoir de M. Thatcher. Ce qui mène J. De Maillard, qui analyse l'étude de P. A. Hall dans son article, à la conclusion suivante : « les changements politiques sont provoqués par des rapports de pouvoir entre des coalitions différentes plus que par des processus d'apprentissage par des fonctionnaires » (*op. cit.*, p. 72).



Cette analyse semble se confirmer lorsque l'on retrace les transformations de la PAC au cours des réformes antérieures. Ainsi, lorsqu'en 1992, la PAC a connu son tournant majeur vers la libéralisation, selon un intervenant de la DG AGRI, le COPA-COGECA, qui avait toujours eu beaucoup de place dans la discussion, afin d'organiser la gestion des marchés, a perdu tout d'un coup toute influence : « De 92 à pratiquement 2003-2004, le COPA n'a eu aucune influence. Ils couraient toujours derrière » (Entretien DG AGRI 2, *op. cit.*, p. 6)<sup>33</sup>. Ce n'est que lorsqu'il a accepté de s'inscrire dans le cadre posé par les institutions qu'il a pu recouvrer une part de son influence antérieure sur l'élaboration des réformes. Le COPA-COGECA, qui était à l'époque le groupe d'intérêt principal dans le domaine de la PAC, a donc été totalement ignoré lors de cette réforme de 1992. On comprend donc que ce n'est pas l'apprentissage, dont les « professeurs » seraient les lobbies agricoles ou environnementaux, qui est en mesure de modifier le paradigme économique européen, mais bien plutôt un rapport de force avec d'autres acteurs institutionnels (les relations internationales, dans le cadre des négociations à l'OMC), la présence de dirigeants politiques particuliers, etc.

Ceci permet de percevoir les limites dans lesquelles se déroulent les activités de lobbying : elles servent avant tout à l'apprentissage, et permettent donc seulement des changements « secondaires », dans le cadre du paradigme adopté par l'Europe. Ceci peut expliquer le fait que ceux qui ne veulent pas s'adapter à ce cadre s'éloignent du processus, comme ce fut le cas pour FoEE (Entretien BEE, *op. cit.*, p. 8), ou pour l'ECVC (Entretien ECVC, *op. cit.*, p. 19). Ceci explique aussi que ces organisations soient les seules à se lancer dans des dynamiques plus proches de la contestation, comme des manifestations. L'ECVC et FoEE ont en effet participé à la « Good Food March », tandis qu'aucune autre organisation n'a mis sur pied de manifestation. Mais cette constatation permet surtout de comprendre que le lobbying et, par conséquent, la « participation de la société civile » et la réforme de la gouvernance ne visent pas à entreprendre des changements de paradigme importants, comme on pourrait l'attendre en ce qui concerne la prise en compte de l'environnement. En effet, dans la section consacrée à la multifonctionnalité de l'agriculture, il apparaissait que les tentatives antérieures d'intégrer la question environnementale dans la PAC ont surtout mené à des changements périphériques, sans modifier l'organisation de la majeure partie des exploitations agricoles européennes intensives. L'agriculture européenne restait ainsi confinée dans une optique « monofonctionnelle », tenue d'être compétitive sur les marchés internationaux. Il est évident dès lors que des changements capables de mettre en œuvre une PAC qui intègre profondément la question environnementale, et les autres fonctions de l'agriculture, ne peuvent advenir grâce à des lobbies qui ne sont pas même écoutés par les institutions.

---

<sup>33</sup> Pour plus d'informations sur l'évolution de la position du COPA-COGECA par rapport à la libéralisation de la PAC, voir entre autres Delorme, 2002.

Mais il nous reste encore à comprendre la manière dont les tentatives d'encadrer cette participation, par le biais de moments officiels et formels de consultation, impacte le travail des organisations, et impacte la prise en compte de questions environnementales portées par les ONGE. C'est ce que nous allons tenter de faire dans la section suivante.

### 3.3. Les effets de la formalisation de la consultation

#### 3.3.1. Introduction

Jusqu'ici, la question du lobbying des organisations a été analysée de manière assez générale, sans faire de distinction claire entre les différents moyens utilisés pour influencer sur les institutions et sur le contenu de la réforme de la PAC. Dans cette section, nous voudrions introduire une séparation entre moments de consultation formels et informels. Nous définirons comme « contacts formels » des contacts initiés par les institutions européennes de manière officielle, que l'accès à ces moments soit public (comme ce fut le cas du débat public en 2010, par exemple) ou restreint à certains acteurs particuliers (comme dans le cas des groupes consultatifs de la DG AGRI). Les « contacts informels », par opposition, sont plus flous et moins encadrés. Ils regroupent entre autres les contacts en face-à-face avec des fonctionnaires, des commissaires, des députés ou des officiels d'États membres ou du Conseil, les mails ou lettres que les organisations leur adressent.

Afin de disposer d'un point de comparaison, nous avons décidé de systématiquement poser à nos interlocuteurs des questions concernant un moment particulier de consultation formelle, à savoir la consultation organisée par la Commission européenne lors de la procédure d'analyse d'impact des propositions législatives. Comme nous l'avons expliqué plus haut dans ce travail, cette obligation de consultation de la « société civile » dans le cadre de l'analyse d'impact fait figure d'exception, notamment de par son usage généralisé, pour la plupart des initiatives importantes de la Commission.

Avant tout, il nous faut reconnaître les difficultés et les limites que présente la tentative d'attribuer à un type de contact particulier un effet spécifique. Et cette difficulté s'amplifie encore quand on tente de séparer un moment de consultation particulier. Le processus de décision visant à réformer la PAC, que nous avons présenté plus haut, s'est en effet étalé, à ce jour, sur trois ans, depuis la communication de la Commission, et le débat qu'il a suscité a même commencé en amont (Klavert et Keijer, 2012 ; Zahrnt, 2011). Dès lors, comme l'ont fait remarquer plusieurs de nos interlocuteurs, il est fort difficile de percevoir l'importance qu'a eue un mécanisme de consultation par rapport à tous les contacts que peuvent engager les lobbies

environnementaux et agricoles. Ainsi, alors qu'il répond à une question sur les effets de la consultation pour l'analyse d'impact, un membre de BirdLife nous explique : « C'est difficile à dire, combien d'éléments ils ont utilisés de ce document précis, c'est difficile à dire [...] c'est pas que ça dépend de ce document spécifique pour qu'ils changent d'avis » (Entretien BirdLife, *op. cit.*, p. 3). Cependant, au vu des résultats de nos entretiens, nous pensons pouvoir mieux cerner la place qu'ont prise ces moments d'interaction formels pour les organisations et pour des membres de la Commission, afin d'en tirer un certain nombre de conclusions ayant trait à la « réforme de la gouvernance européenne » et à ses effets.

Par ailleurs, nous voudrions dès à présent porter l'intérêt du lecteur sur le fait que la consultation lancée dans le cadre de l'analyse d'impact des propositions législatives pour la réforme de la PAC a eu lieu environ deux ans et demi avant les entretiens que nous avons conduits pour ce travail. Il est évident que certaines observations doivent être tempérées en regard de cette information. Nous veillerons donc à insister sur ce point, à chaque fois que cela s'avérera nécessaire dans notre analyse.

Ayant mis en avant ces limites inhérentes à notre démarche, nous commencerons par présenter et analyser, à partir de nos entretiens, les résultats relatifs à l'importance des processus formels de consultation. Ensuite, afin d'appuyer cette analyse, nous envisagerons les résultats spécifiques à l'analyse d'impact.

### 3.3.2. Une formalisation aux effets directs limités...

Avant tout, il apparaît, au regard de nos entretiens, que les organisations environnementales n'accordent à ces mécanismes formels de consultation qu'une faible capacité d'influence : ils ne permettent que très peu d'influer sur les décisions qui seront prises au final. Ainsi, la plupart des intervenants que nous avons eu l'occasion de rencontrer nous ont fait part de ce sentiment. Dans ce sens, selon un membre du WWF, « *[y]ou have the formalised ways through which institutions listen to you, but they are very limited in scope. I think European Commission is the best one, they organize stakeholder workshops, but the actual influence of stakeholder workshop is very limited. They also have their consultations. Again consultations provide inputs but it's not the real work. The real work with the Commission takes place in really having face-to-face meetings, with people who are drafting the legislation. That's for the European Commission the most helpful think to do* » (Entretien WWF, *op. cit.*, p. 3). Cette citation résume bien la perception qu'ont en général les ONGE par rapport à ces mécanismes formels. On le voit, le jugement est assez tranché : les consultations, les groupes consultatifs, etc., permettent effectivement d'amener des « *inputs* » à la Commission, mais ce n'est pas là que se joue le vrai travail, pour un processus de réforme. Selon certains, ce constat tient au fait que « c'est dans des

moments informels qu'on peut aussi se parler plus ouvertement, et vraiment avoir un échange d'idées, et pas seulement un monologue qui vient d'un côté » (Entretien BirdLife, *op. cit.*, p. 4). On voit donc que pour avoir un réel impact sur les décisions, il faut pouvoir engager une réelle conversation avec les décideurs, avancer des arguments, revenir partiellement sur ses positions, et *négozier*, afin que quelque chose en particulier apparaisse dans les textes de loi : « *it all boils down to what is in the text* » (Entretien WWF, *op. cit.*, p. 4). Et ceci vaut autant au niveau de la Commission (que plusieurs ONGE considèrent comme la plus avancée au niveau de l'organisation de processus formels de consultation) qu'au niveau du Parlement. Ainsi, l'un des moyens les plus utilisés pour faire pression sur le Parlement a-t-il été d'envoyer des lettres et des mails aux députés, de les rencontrer quand c'était possible, pour les amener à voter pour un amendement plutôt que pour un autre. Au niveau de la Commission, il s'agissait d'avoir des rendez-vous avec des membres de la DG AGRI, ou du Cabinet de D. Ciolos.

L'un des fonctionnaires de la Commission que nous avons rencontrés nous fait part d'un diagnostic semblable. Comme il l'affirme d'entrée de jeu, « il y a la manière formelle, les comités consultatifs, etc. Ça, c'est la manière formelle. La plus importante, à mon avis, c'est l'autre manière. Et là, bien évidemment, ça dépend essentiellement des facteurs humains » (Entretien DG AGRI 2, *op. cit.*, p. 1). Et lorsqu'il s'agit de préciser la nature de ces facteurs humains, c'est avant tout la capacité à *négozier* qui est mise en avant : « C'est ce que j'appelle le pingpong. Tu te rends compte que formulé comme ça, il n'est pas bon, qu'il faut le corriger, le reformuler » (*ibid.*, p. 4). On voit donc qu'au moins certains membres d'organisation de la « société civile environnementale » ont réussi à intégrer les règles du jeu, et qu'ils partagent dès lors la même vision que la Commission en ce qui concerne la manière dont le lobbying doit fonctionner.

À première vue, dès lors, ces moments de consultation publique ne semblent pas avoir beaucoup d'intérêt. Cependant, le fait que toutes les personnes que nous avons pu rencontrer tentent d'y avoir une place importante, et le fait même que les institutions européennes (et la Commission en premier lieu) organisent de tels moments, ne peuvent être balayés d'un simple revers de la main. Nous devons donc nous attacher à comprendre ce qui fonde ce paradoxe apparent.

### 3.3.3. ... Mais des effets plus discrets perçus par les organisations...

Du côté des lobbies environnementaux et agricoles, ce sont avant tout les effets indirects que peuvent avoir ces mécanismes qui semblent intéresser nos interlocuteurs. En effet, il a été jusqu'ici question de la manière dont une conférence publique, ou un groupe consultatif, par exemple, peuvent avoir une influence directe sur les textes qui seront ensuite votés. Sont-ils

capables d'influer directement sur un dignitaire, afin qu'il reprenne les positions exprimées par la « société civile » ? Or, il est évident que certains mécanismes plus complexes peuvent avoir eux aussi un effet. C'est ainsi que nos interlocuteurs de Natagora, au niveau wallon, envisagent la chose : « on a souvent l'impression, nous deux, de prime abord, que c'est du vent, qu'on consulte pour consulter. Mais parfois, par contre, il y a quand même des effets derrière, qui nous étonnent. C'est pour ça que parfois, on est étonnés, parce qu'à mon avis, on part du principe que c'est pour l'apparence qu'on consulte, sans réellement entendre ce que les uns et les autres disent. Mais en fait, c'est pas forcément vrai » (Entretien Natagora, 9 juillet 2013, p. 10). Et ce qui semble être à l'origine de ce phénomène est le soutien qu'offrent ces organisations, par leur participation, aux décideurs qui chercheraient à pousser une plus grande prise en compte de l'environnement : « ils peuvent pas affirmer haut et fort : "nous on a envie de ça", parce que justement, les tendances qui sont plus autour de la table, disent "nous on a envie de ça", et donc le fait que certains défendent la même vision qu'eux va les aider » (*ibid.*, p. 11). Le représentant de la FWA que nous avons rencontré fait une analyse assez semblable, et cette fois-ci au niveau européen. Il nous parle du débat public, et nous explique qu'à l'époque, les prévisions pour le budget alloué à la PAC étaient fort mauvaises. Pour lui, le débat public a pu avoir un impact au niveau de ce budget, parce qu'« autant monsieur tout le monde que les organisations professionnelles, les groupes de pression, se sont prononcés en faveur d'une politique agricole forte. Et donc quelque part, en tant que Commissaire, il était beaucoup plus à l'aise » (Entretien FWA, *op. cit.*, p. 4). Nous comprenons dès lors que les groupes d'intérêt persistent dans leur effort de participation, et que certains, comme nous l'avons vu plus haut avec le COPA-COGECA, aient l'impression qu'« il faut être là » (Entretien COPA-COGECA, *op. cit.*, p. 11), malgré leur réticence vis-à-vis de ce type de moments.

Par ailleurs, pour l'un de nos interlocuteurs, le fait de participer à ces moments formels de consultation permet de rendre public le programme de son organisation, avant d'entrer en négociation : « on n'a pas de moment vraiment informel sans avoir des moments formels. Donc il faut avoir les deux pour pouvoir dire que pour nous, c'est très important d'avoir A, B, C, et puis, dans les moments informels, on peut dire "bon, sur le point A, on peut regarder, peut-être..." » (Entretien BirdLife, *op. cit.*, p. 4). C'est donc aussi pour avoir une forme de « programme », ou pour mettre quelque chose sur la table, comme le font d'ailleurs les institutions européennes, que ces organisations participent à ces débats encadrés et formalisés. Ces moments leur offrent la possibilité de poser eux aussi leurs bases à la négociation.

Enfin, ces moments permettent aux organisations de se faire accepter comme participants légitimes au débat. Nous parlons avant tout des ONGE, qui souvent ont l'impression

que leur présence n'est pas perçue comme justifiée. Ainsi, après nous avoir expliqué que la grande victoire de cette réforme était la conquête, en droit de cité, des ONGE, notre interlocuteur chez BirdLife nous en présente l'une des raisons : « on était dans beaucoup de conférences, on a fait beaucoup de conférences, et maintenant, après tout ce temps, on est vraiment dans le débat. Donc ça c'est quelque chose... » (Entretien BirdLife, *op. cit.*, p. 7). C'est aussi un des effets que cet « encadrement » du lobbying entraîne, pour les ONGE. Mais dans le cas présent, cette plus grande « fréquentabilité » n'a, selon le même interviewé, pas pour autant augmenté la prise en compte de l'environnement. Il explique d'ailleurs, dans la suite directe du passage que nous venons de citer, que sur certains points, il y a même eu un recul net par rapport à la PAC actuelle (*ibid.*, p. 7-8). C'est donc sur le plus long terme qu'est envisagée la « victoire » : dans le futur, les ONGE auront une plus grande place dans les discussions, bien qu'immédiatement, le résultat soit mitigé dans le cadre de la PAC. Cette réussite particulière de l'action des organisations environnementales peut être rattachée à la question des ressources, que nous aborderons de manière plus approfondie un peu plus loin dans ce travail. C'est en effet avant tout un gain, en termes de ressources sociales, que ce représentant de BirdLife affirme avoir obtenu : leur place dans le complexe formé par les institutions, les groupes d'intérêt et les décideurs politiques s'est substantiellement améliorée.

#### 3.3.4. ... Et par les institutions

Du côté des institutions, selon plusieurs de nos correspondants, ces moments formels de consultation servent avant tout à rendre plus légitime leur action, de manière très générale. C'est ce que nous dit l'un des interviewés : « ils veulent montrer qu'ils sont transparents, qu'ils sont ouverts. Parce que sinon, eux ils sont toujours critiqués, ils sont dans leur petite tour d'ivoire, alors pour eux, c'est une façon de dire : "oui, on est ouverts sur tout le monde" » (Entretien COPA-COGECA, *op. cit.*, p. 11). Le constat est le même chez les environnementalistes : « *stakeholder meetings [...] are, in a way, just a nice representation of showing that "ok we are a democracy where everybody can have their say". But will it actually be taken into account, that's more unclear* » (Entretien WWF, *op. cit.*, p. 7). On voit donc que la dimension légitimatrice de la « participation de la société civile » pour l'Union est bien perçue par ceux qui sont conviés à y prendre part.

Mais qu'en disent les membres de la Commission que nous avons rencontrés ? Voici ce que pense l'un de nos interlocuteurs : « Je dirais dans la participation, il y a toujours de manière un peu idéal-typique, deux choses. Il y a une part de légitimité qui est recherchée, donc ceux qui sont concernés peuvent exprimer leur point de vue, et puis il y a une autre dimension qui est

celui [*sic*] d'une meilleure connaissance, d'une meilleure compréhension des situations, des problèmes » (Entretien DG AGRI 1, 26 juin 2013, p.2). On voit donc que la dimension légitimatrice de la « participation » est tout aussi présente, même si elle n'est pas forcément perçue aussi péjorativement que chez les membres d'organisations.

Cependant, notre interlocuteur revendique une réelle prise en compte des participations et des avis émis. Il en présente d'ailleurs un exemple, avec le problème de la définition de ce qui est appelé, dans le jargon de la PAC, les « zones défavorisées ». L'une des mesures du développement rural vise en effet à aider les agriculteurs qui travaillent dans des zones où les conditions pédoclimatiques, les pentes ou plus généralement la plus faible productivité des terres constituent une série de « handicaps naturels ». Ces aides visent souvent les zones montagneuses, mais d'autres zones sont éligibles aussi<sup>34</sup>. Elles permettent de faire perdurer une activité agricole dans des endroits où, sans cela, toute une série d'écosystèmes serait menacée. D'après notre interlocuteur, la Commission a commencé à redéfinir ces zones, qui au cours des années, ont été étendues à des zones ne pouvant se réclamer de réels handicaps, ce qui a « perverti » l'outil. Lors de ce travail de redéfinition, la Commission s'est d'abord tournée vers des scientifiques, qui ont établi une série de critères permettant de déterminer les territoires défavorisés. Cependant, lorsque ces critères ont été testés, plusieurs régions très productives se sont retrouvées incluses dans les zones « défavorisées ». Et c'est ici que la société civile entre en jeu. Plusieurs consultations ont été lancées, et selon notre interlocuteur, une ONGE (l'EFNCP) les a aidés à trouver une solution au problème : « ils sont arrivés avec toutes les photos, couplées d'analyses, et ils vous mettent sous les yeux à quoi ça sert, et combien c'est difficile. Et ça, ça nous a aidés à plaider. Moi je suis économiste, qu'est-ce que je sais de tout ça ? » (Entretien DG AGRI 1, *op. cit.*, p. 12).

Cet exemple concret nous permet de reconnaître deux logiques que nous avons déjà mises en évidence. D'une part, c'est un processus d'apprentissage qui est à l'œuvre. Ce sont en effet des informations sur ce que crée l'outil politique sur le terrain qui sont présentées aux fonctionnaires de la Commission (photos, etc.). Ces informations leur permettent de rendre l'outil politique plus efficace. D'autre part, ce témoignage concret permet aussi de faire pression sur les décideurs eux-mêmes, en l'occurrence, les différents commissaires. En effet, ces photos et ces analyses ont offert à l'administration un élément de preuve important, dont ils ont pu se servir pour convaincre les commissaires (*ibid.*, p. 12). C'est donc ce processus d'influence indirecte qui est à l'œuvre : les organisations fournissent un soutien et des arguments à leurs

---

<sup>34</sup> Pour plus d'informations concernant les critères d'éligibilité, l'importance quantitative du système et la répartition des zones défavorisées en Europe, voir Commission européenne, 2009a. Pour plus d'informations concernant la révision de l'outil, voir Commission européenne, 2009b.



interlocuteurs. Ceux-ci peuvent ensuite les mobiliser dans la suite de la négociation, à laquelle les ONGE n'ont pas accès elles-mêmes.

### 3.3.5. Les effets de la consultation sur la question des ressources

Finalement, d'après nos interlocuteurs à la DG AGRI, l'introduction de mécanismes consultatifs dans le processus de décision vise aussi à résoudre la question des déséquilibres entre les différents lobbies, en termes de ressources.

Il convient avant tout de comprendre que la question des ressources ne se réduit pas aux ressources financières, bien que celles-ci aient une importance évidente. D'après E. Grossman et S. Saurugger, il convient de distinguer, aux côtés des ressources financières dont disposent les organisations, deux autres types de ressources : les ressources sociales et sociétales, qui ont une grande importance sur la capacité d'influence des groupes d'intérêt. Les ressources sociales rassemblent un ensemble de caractéristiques du groupe, notamment son mode d'organisation, le niveau d'institutionnalisation qu'il a atteint au sein de l'administration et de la politique européenne, sa capacité d'expertise, mais aussi les contacts plus ou moins faciles qu'il entretient avec la sphère politico-administrative de l'Union (Grossman et Saurugger, 2012, p. 13). Enfin, les ressources sociétales tiennent à la manière dont les organisations sont perçues par la société, en général, et plus seulement dans le complexe qu'elles forment avec la sphère institutionnelle.

Il est évident, dans le cas qui nous occupe, que les ressources des différents groupes ne sont pas égales, que ce soit en terme financier, social ou sociétal. Nos interlocuteurs de la DG AGRI l'ont bien perçu et, selon eux, la mise en place de mécanismes formels de consultation (questionnaires en ligne, groupes consultatifs, etc.) doit permettre de rééquilibrer cette disproportion. C'est ce qu'exprime l'un des interviewés, lorsqu'il met en avant le rôle des consultations publiques : « [c]ette publicité, c'est un progrès, cette obligation de consulter c'est une opportunité [...] Cette inégalité des ressources, cette nécessité d'exprimer et de jeter de la lumière sur, il faut que les pouvoirs publics aident ça. Syngenta n'a pas besoin d'aide, il est là, il est dans le couloir. D'autres ne peuvent pas arriver facilement. Il y a encore des progrès à faire, mais c'est des bonnes conditions qui ont été posées » (Entretien DG AGRI 1, *op. cit.*, p. 8). On le voit, le but de ces consultations formalisées est d'améliorer l'équilibre entre les différents groupes de pression, en ce qui concerne leur accès au processus de décision.

La Commission utilise plusieurs moyens pour faire face à cette inégalité des ressources. Au niveau des ressources financières, la Commission subventionne plusieurs ONGE, dont les quatre ONGE européennes qui nous ont reçu. Ainsi, selon l'un d'entre eux, « [o]n existerait pas sans la Commission européenne, ça, c'est vrai. Maintenant, elle nous donne de l'argent parce



qu'il y a tellement de lobbying privé à Bruxelles [...] c'est parce qu'il y avait un besoin fondamental pour du contre-pouvoir » (Entretien BEE, *op. cit.*, p. 12). Cependant, comme nous avons pu le lire ci-dessus, dans les propos de notre correspondant à la DG AGRI, ce rééquilibrage des ressources n'est pas abouti. De plus, il est assez difficile de poser un jugement sur ce problème, avant tout en termes de ressources financières. En effet, par rapport à la réforme PAC, l'argument des ressources est mobilisé autant par les ONGE que par le COPA-COGECA, afin d'expliquer l'ampleur démesurée de l'influence de l'« adversaire ». Ainsi, les membres du BEE, du WWF et de BirdLife nous ont tous mentionné le fait que le COPA-COGECA avait des ressources beaucoup plus importantes qu'eux, autant au niveau financier qu'au niveau du nombre de personnes attachées à la question de la réforme de la PAC. Et la critique est renversée dans le chef du COPA-COGECA : « les ONG environnementales ont beaucoup d'argent, ils ont beaucoup plus d'argent que nous » (Entretien COPA-COGECA, *op. cit.*, p. 3).

Au niveau des ressources sociétales, il ressort à première vue que ce sont plutôt les agriculteurs qui sont « perdants ». À titre d'exemple, un débat-concours a été organisé sur un site Internet (Arte, 2013) entre un représentant du COPA-COGECA et une représentante du BEE. Les résultats sont tranchés : le COPA-COGECA n'obtient que 8 % des votes, tandis que le BEE en récolte plus de 90 %. Nous avons pu remarquer la même chose dans nos entretiens : les moyens de pression mobilisant des « citoyens » européens ont surtout été utilisés par les ONGE, et par l'ECVC (lettres adressées aux députés, pétitions en ligne, « *Good Food March* », etc.). Le COPA-COGECA a parfois fait de la sensibilisation, mais d'après notre interlocuteur lui-même, « c'est beaucoup plus compliqué pour nous, de percer dans la presse etc. » (Entretien COPA-COGECA, *op. cit.*, p. 11). Cependant, il est évident que les agriculteurs, de par leurs capacités de mobilisation, conservent une certaine force sociétale. C'est d'ailleurs ce que notre interlocuteur de BirdLife nous rapporte, quand il nous explique que les organisations agricoles ont la possibilité de faire venir un grand nombre de leurs affiliés à Bruxelles pour bloquer la ville avec leurs tracteurs (Entretien BirdLife, *op. cit.*, p. 6). Ces modes d'action directe sont inaccessibles aux ONGE. Ainsi, au niveau des ressources sociétales, les déséquilibres sont plus complexes qu'il n'y paraît.

Enfin, la question des déséquilibres en termes de ressources sociales est tout aussi importante. En effet, c'est principalement ce type d'inégalité que peuvent contrebalancer des mécanismes de consultation formels. Nous l'avons vu plus haut, les ONGE peuvent gagner en ressources sociales par le biais de ces contacts formalisés, puisque petit à petit, leur présence « autour de la table » est de moins en moins remise en question. Cependant, en ce qui concerne la PAC, il semble que la balance penche plutôt du côté des agriculteurs : ceux-ci sont implantés

dans le débat sur la PAC depuis 50 ans, ce qui implique que leur importance est bien antérieure à toute la rhétorique du « dialogue avec la société civile ». Par ailleurs, ils ont des alliés, eux-mêmes agriculteurs, au sein des institutions. Comme nous l'avons fait apparaître plus haut, c'est entre autres pour ce motif que les agriculteurs s'opposent au développement de ce que nous appelons la formalisation du lobbying.

C'est dans ce sens que notre interlocuteur du COPA-COGECA interprétait l'apparition du « dialogue avec la société civile » comme résultant d'une pression des ONGE : « [i]l y avait le Parlement, le CES[E], le Conseil et la Commission. Bon, et puis alors il y a eu toute cette augmentation du groupe des ONG, et c'est eux qui ont poussé pour ce *civil dialogue* » (Entretien COPA-COGECA, *op. cit.*, p. 10). Or, lorsque nous avons demandé à l'un des membres de la DG AGRI si, lors du travail de réflexion qui a mené au Livre blanc de la gouvernance européenne, les questions environnementales avaient joué un rôle important, il nous a répondu que ce n'était pas le cas (Entretien DG AGRI 1, *op. cit.*, p. 4).

Par ailleurs, même dans le cadre de la consultation « formelle », la plupart des ONGE nous ont fait part du fait qu'elles n'étaient pas considérées au même titre que les agriculteurs, que ceux-ci conservaient un quasi-monopole, et qu'il y avait un long chemin à parcourir avant de parvenir à une forme d'équité. Ainsi, en ce qui concerne les groupes consultatifs, les ONGE ont souvent souligné le fait que le nombre de sièges qui leur étaient alloués était insuffisant, en regard de la place qu'y occupent les agriculteurs. Nous présentons ci-dessous, à titre d'exemple, la composition du groupe consultatif ayant trait à la PAC.

GROUPES SOCIO-ÉCONOMIQUES REPRÉSENTÉS (article 2 § 1)	Nombre de sièges (article 2 § 2)
Agriculteurs et coopératives agricoles	30
Commerce	8
Industries	8
Travailleurs	5
Consommateurs	5
Environnementalistes	3
Autres	2

**Tableau 1 : Composition du groupe consultatif "Politique agricole commune".**  
 Source : Commission européenne, 2004.

Les groupes consultatifs existent depuis plusieurs décennies, et servaient à l'origine à recueillir les avis des agriculteurs et de l'industrie quant aux évolutions des marchés agricoles. En ce sens, ils avaient pour but de permettre à la Commission de mieux réguler ces marchés. Depuis la réforme de 1992, les OCM n'étant plus au centre de la PAC, l'agriculture européenne étant en grande partie libéralisée, les groupes consultatifs ont évolué. Ils se sont ouverts à des

représentants de groupes d'intérêts plus variés. Ce n'est qu'en 1998 que leur composition est réformée pour la première fois, et commence à intégrer des environmentalistes. Elle sera à nouveau remaniée en 2004.

Ce déséquilibre nous a été rapporté par nos interlocuteurs du WWF, du BEE, de BirdLife et de l'ECVC. Et toujours selon eux, dès lors que le COPA-COGECA possède trente sièges dans le groupe « PAC », et puisque c'est la Commission qui paye les voyages aux experts qui siègent dans le groupe, l'organisation agricole peut profiter de ces moments où toutes ses organisations membres sont représentées à Bruxelles pour planifier ses propres réunions internes. On voit donc qu'un outil consultatif peut tout autant creuser les inégalités entre les groupes d'intérêt que les atténuer<sup>35</sup>.

De plus, si les groupes consultatifs ne constituent pas des organes décisionnels, les personnes qui y siègent ont l'opportunité de s'entretenir plus facilement avec les fonctionnaires de la Commission et avec les décideurs, ce qui leur permet d'augmenter leur influence informelle (Klavert et Keijzer, 2012). Encore une fois, ces dispositifs formels, bien qu'ils soient peu influents en eux-mêmes, ouvrent la voie à une réelle possibilité d'influence, à travers des rencontres plus informelles.

Des améliorations peuvent donc être constatées, qui permettent partiellement de diminuer les déséquilibres entre les ONGE et leurs concurrents principaux dans le débat sur la PAC, les agriculteurs. Les moments formels de consultation permettent ainsi de rapprocher les ONGE des institutions. Cependant, le poids historique du COPA-COGECA et ses contacts privilégiés au sein des trois institutions européennes restent de mise, et les faibles effets de la « réforme de la gouvernance », censée offrir un accès aux groupes de pression marginalisés, ne parviennent pas à rééquilibrer les forces en présence.

### 3.3.6. La question de l'analyse d'impact

Nous allons dans ce chapitre nous concentrer plus particulièrement sur la consultation menée dans le cadre de l'analyse d'impact sur les propositions législatives de la Commission concernant la réforme de la PAC. Nous avons recueilli chez chacun des protagonistes que nous avons rencontrés leurs impressions quant à l'opportunité que représentait pour eux ce moment particulier, de même que leurs impressions sur cet outil. Nous verrons que certaines des conclusions que nous pouvons en tirer rejoignent la question plus large de la consultation « formelle ».

---

<sup>35</sup> Notons ici toutefois que la Commission, selon plusieurs de nos interlocuteurs, est actuellement sur le point de réviser la composition de ces groupes, limitant l'hégémonie relative du COPA-COGECA.

Lors d'une procédure d'analyse d'impact, les services de la Commission ont le devoir, comme nous l'avons indiqué plus haut, de consulter ceux qui sont appelés, dans les lignes directrices de l'analyse d'impact (Commission européenne, 2009), les « parties prenantes ». Cependant, une certaine liberté est laissée à la DG en charge de l'analyse (ici, la DG AGRI) quant aux modes de consultation à utiliser. Dans le cas de la réforme de la PAC, le seul moment de consultation propre à l'analyse d'impact fut la consultation en ligne, sous forme d'un questionnaire basé sur la communication de 2010<sup>36</sup>. D'après nos interlocuteurs de la DG AGRI, il arrive cependant souvent que la rédaction d'une analyse d'impact mène les services de la Commission à consulter, plus en amont du processus, les différentes parties intéressées, lors d'auditions spécifiques (Entretien DG AGRI 2, *op. cit.*, p. 1). Nous n'avons trouvé aucune trace d'un tel processus dans le cadre de la réforme de la PAC : ni dans le rapport principal ni dans l'annexe consacrée à la consultation des « *stakeholders* ». Dès lors, nous avons limité notre examen de l'analyse d'impact au formulaire en ligne, auquel les organisations ont pu répondre entre novembre 2010 et janvier 2011.

Il convient avant tout d'indiquer qu'une des organisations visées par ce travail n'a pas rendu de réponse à l'analyse d'impacts (la FWA). Par ailleurs, comme nous l'expliquons plus haut, l'analyse d'impact a eu lieu plus de deux ans avant la conduite des entretiens. Dès lors, il n'est guère étonnant de constater que plusieurs représentants d'organisations n'ont pas mentionné ce moment de consultation de manière spontanée. Certains ne se souvenaient d'ailleurs que difficilement de ce moment (Entretien Natagora, *op. cit.*, p. 4). D'autres se trompaient dans la chronologie, croyant se souvenir que la consultation pour l'analyse d'impact avait été lancée après la sortie des propositions législatives (Entretien FoEE, *op. cit.*, p. 2-3). En comparaison, la plupart se souvenaient plus clairement du débat public, lancé avant la communication, en 2009.

Avant tout, les acteurs interrogés partagent tous certaines interprétations quant à cette consultation en ligne. Aussi, plusieurs interviewés nous ont-ils affirmé que cette consultation, obligatoire, était avant tout motivée par le fait, justement, qu'elle était obligatoire : « moi je dirais que la plupart du temps, les *impact assessments*, c'est pour la forme, parce qu'ils sont obligés » (Entretien ECVC, *op. cit.*, p. 11). Dans ce sens, nos interlocuteurs partagent généralement l'idée que ces analyses d'impact, et la consultation qui s'y intègre sont menées après que la Commission ait déjà décidé de ce qu'elle allait mettre dans ses propositions. Dans le

---

<sup>36</sup> Voir Annexe IV pour la ligne du temps.

cas qui nous occupe, la consultation prenait la forme d'un questionnaire qui s'appuyait sur la communication de 2010<sup>37</sup>. Il faisait dès lors référence aux trois scénarios mis en avant dans cette communication par la Commission. Or, à titre d'exemple, d'après notre interlocuteur au BEE, la Commission avait déjà choisi le scénario qu'elle adopterait avant de faire son analyse d'impact, et donc avant de consulter. Dès lors, si la Commission a consulté dans ce cadre, « c'était pour un peu les conforter dans leur choix qui était déjà fait au préalable, je pense » (Entretien BEE, *op. cit.*, p. 3). On retrouve donc la dimension légitimatrice de la consultation, que nous avons déjà relevée ci-dessus.

Cependant, en ce qui concerne la place que cette consultation a prise dans le travail des différentes organisations, les résultats sont plutôt partagés. Ainsi, certains disent y avoir investi beaucoup d'énergie. En ce sens, au BEE, la personne que nous avons rencontrée a passé « plusieurs week-ends » à rédiger une réponse au questionnaire (Entretien BEE, *op. cit.*, p. 3). De même, chez BirdLife, ils ont rédigé « un document de plus de 40 pages, avec beaucoup de références scientifiques » (Entretien BirdLife, *op. cit.*, p. 3). D'autres, comme le COPA-COGECA, estiment au contraire que ce ne fut l'affaire que d'une petite journée de travail (Entretien COPA-COGECA, *op. cit.*, p. 4), et que la réelle besogne consiste à lire et étudier le rapport final. On le voit déjà, l'« opportunité » ouverte par la Commission de faire entendre son programme est saisie de manières fort différentes selon les acteurs. Les divergences remarquées dans ce cas sont cohérentes avec l'analyse que nous faisons plus haut : certains ont des moyens différents pour se faire entendre.

Par conséquent, le plus souvent, les personnes que nous avons rencontrées estiment que les consultations n'ont que peu influencé les décisions de la Commission, qu'elles ont sans doute été lues par « une stagiaire » (Entretien BirdLife, *op. cit.*, p. 3), et que finalement, la Commission fait ce qu'elle veut, quelles que soient les opinions formulées par les groupes ou individus s'étant exprimés sur la question.

Par ailleurs, certains acteurs se plaignent de l'exigüité du cadre imposé par les questionnaires, et ce, pour deux raisons que nous avons déjà évoquées plus haut. D'une part, du côté des « antilibéraux » (FoEE et ECVC), on retrouve l'idée que la Commission ne remet pas en question les règles du commerce international. Ainsi, dans la réponse que l'ECVC a rendue au questionnaire de l'analyse d'impact, on trouve en annexe la présentation d'un document intitulé « *The MISSING option for the Common Agricultural Policy post 2013* » (ECVC, 2011), cosigné entre autres par FoEE. D'autre part, du côté du COPA-COGECA, la personne que nous avons rencontrée critique l'idée de faire un questionnaire, mais pour d'autres raisons : « on est pas tellement chauds à des questionnaires. [...] ]Je trouve que quand vous êtes une organisation qui

---

<sup>37</sup> Ce questionnaire figure en annexe : Annexe VII, p. 103-104.

représente la plupart des 13 millions des agriculteurs, ils doivent tenir compte de votre prise de position officielle, de votre organisation, et pas dépendre de réponses à un questionnaire » (Entretien COPA-COGECA, *op. cit.*, p. 4). Qui plus est, selon ce représentant, la consultation, qui est ouverte à toute personne intéressée, devrait intégrer des principes de pondération, afin que cette organisation, majoritaire chez les agriculteurs et organisée « démocratiquement », ait la place qu'elle mérite. On le voit, c'est à nouveau la place du COPA-COGECA dans le débat, en tant que structure importante et représentative, qui est mise en avant pour critiquer l'un des aspects de ce que nous appelions plus haut, avec notre interlocuteur, le « dialogue avec la société civile ».

Finalement, il apparaît donc que la consultation lors de l'analyse d'impact n'a pas été perçue par les acteurs comme un moment important dans leur travail de lobbying. Ils n'en ont que peu parlé, malgré nos questions répétitives à ce sujet. De plus, lorsqu'ils en ont parlé, c'était avant tout pour mettre en évidence le fait qu'elle a eu peu d'effets, ou qu'elle a été mal conduite. Nous nous étions focalisé sur cette consultation en particulier puisque, comme nous l'avons déjà indiqué, c'est la seule à être obligatoire pour les services de la Commission. De plus, elle met en œuvre les normes minimales de consultation, qui sont le résultat principal de la « réforme de la gouvernance européenne » initiée par le Livre blanc. Dans ce sens, cette consultation aurait pu permettre de juger des évolutions réelles du « dialogue avec la société civile ». Force est de constater que, dans le cas présent, cette consultation n'a pas donné lieu à un changement profond, ni de la PAC, ni du travail des organisations, ni de la manière dont ces dernières entrent en contact avec les institutions.

## Conclusion générale

Par ce travail, nous avons pu montrer que la « réforme de la gouvernance » n'avait, dans le cas de la PAC, pas permis aux ONGE de faire entendre leurs revendications. Cependant, nous avons fait apparaître des évolutions plus lentes, moins évidentes au premier regard, de la place qu'elles occupent dans la constellation d'acteurs cherchant à influencer le destin de la PAC.

Nous avons d'abord pu constater que la notion de gouvernance s'était imposée pour décrire le fonctionnement des institutions politiques du monde contemporain, notamment au niveau européen. En nous concentrant sur les attributs « participatifs » de la gouvernance, nous avons vu les effets que cette évolution conceptuelle pouvait avoir sur les politiques environnementales. Avant tout, l'inscription dans le champ de la gouvernance a imposé un recadrage des réponses politiques possibles aux questions environnementales, recadrage que les ONGE intègrent dans leurs revendications. Il s'est agi dès lors de penser les solutions dans le champ des mécanismes de marchés, dans leurs implications commerciales, etc. Par ailleurs, nous avons pu montrer que, pour pouvoir réellement intégrer la question environnementale, les systèmes de gouvernance devaient être équilibrés. Les différents acteurs cherchant à influencer sur les décisions devaient donc se voir attribuer des ressources comparables.

C'est, entre autres, ce que le Livre blanc sur la gouvernance européenne a cherché à mettre en place. Nous nous sommes dès lors penché plus spécifiquement sur la réforme de la gouvernance au niveau européen. Il est apparu que la notion de « gouvernance » était particulièrement bien adaptée pour décrire le système politique de l'Union européenne. Nous avons ainsi pu montrer que la « réforme » engagée par le Livre blanc s'inscrivait dans un processus de réforme entamé en amont. Ce processus visait déjà à offrir aux ONGE, entre autres, une place plus importante dans le système politique européen. En effet, concernant la « société civile », cette réforme a, comme nous l'avons vu, mené la Commission à établir des normes minimales de consultation, qui devaient s'appliquer prioritairement aux politiques nécessitant une analyse d'impact.

Cette étude de l'évolution de la « gouvernance » au sein de l'Union européenne a mis en avant le fait que les différents groupes de pression avaient réagi de manière hétérogène à l'ambition d'encadrer le « dialogue civil » par des mécanismes formels. De même, leurs réactions concernant la place des différentes institutions (Commission, CESE) dans ce « dialogue civil » étaient divergentes. Ceci nous a permis de mettre en avant l'enjeu que représentait cette « réforme de la gouvernance » pour les groupes d'intérêt. Nous avons ainsi pu montrer que les

ONGE semblaient favorables à cette évolution, et qu'il y avait là pour elles une opportunité de gagner du terrain sur leurs concurrents, les autres lobbies. Enfin, nous avons mis en évidence la portée du changement opéré par cette réforme. Nous avons vu qu'il s'agissait avant tout d'un approfondissement de pratiques consultatives déjà présentes, et d'un élargissement de la palette des interlocuteurs de la Commission.

En nous penchant ensuite sur l'histoire de la PAC, nous avons d'abord souligné l'intégration progressive des préoccupations environnementales au sein de cette politique européenne importante. Nous avons donc présenté les outils mis en place par les institutions européennes dans ce sens : les MAE, le développement rural et la conditionnalité. Cependant, nous avons mis en exergue le fait que cette évolution restait marginale. En effet, la « multifonctionnalité », présentée comme nouveau paradigme agricole par certains, semble avoir été sacrifiée à l'autel de la compétitivité de l'agriculture européenne. Les outils mis en place pour prendre en compte les effets des pratiques agricoles sur l'environnement ont ainsi été qualifiés par certains de « palliatifs », justifiant une politique qui, au demeurant, favorise avant tout des modes de production délétères pour l'environnement.

Dès lors, la réforme actuelle de la PAC a d'abord été présentée comme une étape potentiellement importante pour l'intégration environnementale dans la politique agricole. Cependant, en retraçant le parcours qu'a connu le « verdissement des aides », principale innovation environnementale de la réforme, nous avons pu constater qu'il avait été vidé de sa substance. En effet, il est finalement voué à ne pas porter ses fruits, de par les faibles exigences qu'il impose aux agriculteurs, et du fait de nombreuses exemptions. Dans ce cadre, nous avons vu que les ONGE n'avaient pu faire entendre leurs revendications. D'autres acteurs, avant tout les syndicats agricoles, avaient au contraire réussi à mener les négociations dans le sens qui leur convenait, ce qui conduisit à un affaiblissement notable de la prise en compte de l'environnement dans la réforme.

C'est dans ce cadre qu'au travers de nos entretiens, nous avons montré les limites et les possibilités ouvertes par la « réforme de la gouvernance » pour les ONGE. Dans un premier temps, notre analyse a permis de jeter la lumière sur un double conflit opposant les syndicats agricoles aux ONGE. D'une part, comme signalée ci-dessus, la question du verdissement a fortement divisé les agriculteurs et les ONGE. D'autre part, nous avons pu faire ressortir le fait que les conflits entourant la définition de la « société civile », et autour de la légitimité des différents acteurs comme interlocuteurs des institutions, étaient toujours de mise. De plus, nous avons constaté que l'encadrement de la consultation que conduit la Commission était encore



perçu de manière hétérogène par les groupes de pression. Alors que les ONGE y ont vu une opportunité, les syndicats agricoles ont estimé que le « dialogue avec la société civile » posait une série de problèmes. Nous avons montré que les positions des uns et des autres par rapport à l'organisation de consultations formalisées tenaient avant tout aux potentialités que celles-ci leur offraient. Dans ce sens, nous avons mis en évidence le fait que les organisations agricoles étaient attachées à leurs privilèges plus anciens, et qu'elles réagissaient négativement aux ouvertures que la Commission mettait en place pour rencontrer d'autres types d'organisations.

Nous avons ensuite tenté d'approfondir le rôle qu'est censé jouer le lobbying dans le processus décisionnel. Il est apparu que les processus de consultation s'inscrivaient dans une optique d'apprentissage. Il ne s'agissait pas de remettre en question les choix politiques plus larges portés par les institutions par le biais de ces consultations. Au contraire, nous avons vu qu'il était impératif, pour les ONGE, de s'inscrire dans le paradigme politico-économique de l'Union européenne, afin d'être entendues. Il est en effet ressorti de notre analyse que certains groupes de pression, remettant en question la libéralisation de l'agriculture, étaient d'emblée marginalisés. D'autres ONGE, plus en phase avec le paradigme libéral, avaient réussi à entrer en dialogue réel avec la Commission. À travers cette analyse, il est apparu que les changements nécessaires pour promouvoir une agriculture réellement « multifonctionnelle » ne pouvaient être atteints au moyen du lobbying.

Enfin, nous avons analysé les effets de la formalisation du « dialogue avec la société civile ». Nous avons d'abord pu montrer que les consultations organisées par la Commission ou par le Parlement n'avaient eu qu'une très faible répercussion sur les décisions finales. Cependant, il était indéniable que les organisations y participaient, et lui attribuaient dès lors une certaine valeur. Nous avons donc estimé que l'intérêt de ces consultations formelles était à trouver ailleurs que dans ses conséquences directes sur les choix politiques. D'une part, il est apparu que ces mécanismes participatifs offraient aux institutions un gain de légitimité. Ensuite, les réponses fournies par les organisations donnaient, dans certaines situations, l'occasion aux hommes politiques, et aux fonctionnaires, de faire valoir leur propre position quant aux changements à effectuer. Enfin, et surtout, ces mécanismes ont ouvert aux ONGE une voie d'accès à des contacts plus informels avec les institutions. En effet, ce sont avant tout ces contacts informels qui restent, aujourd'hui, l'objectif principal des ONGE, puisque c'est par ceux-ci qu'elles peuvent avoir une réelle influence.

Il apparaît dès lors que, dans le cas de la PAC, la réforme de la gouvernance n'a, en grande partie, pas réussi à rééquilibrer les inégalités entre les acteurs, en termes de pouvoir

d'influence. Elle a certes pu offrir un droit de cité aux ONGE, mais l'influence réelle continue de passer par des contacts plus informels. En ce sens, les rapports qu'entretiennent les institutions avec les groupes d'intérêt n'ont été que faiblement modifiés par cette réforme de la gouvernance. Les ONGE doivent donc faire face à des adversaires souvent mieux intégrés qu'elles à la DG AGRI et à la COMAGRI. En certains points, la formalisation de la consultation a pu leur offrir des armes nouvelles, mais elles n'ont pas (encore ?) pu s'imposer dans le débat sur la PAC. Cette inégalité explique, en partie, le fait qu'une fois de plus, l'environnement ne sera intégré dans la politique agricole européenne que de manière fort marginale.

## Indications bibliographiques

- Agrapresse Hebdo. 2013. « L'accord sur la nouvelle PAC ». In *Agrapresse Hebdo*. En ligne. <<http://www.agrapresse.fr/l-accord-sur-la-nouvelle-pac-art359468-24.html>>. Consulté le 25 juillet 2013.
- Arte. 2013. « PAC verte : prochaine étape pour les agriculteurs ? ». In *The Brussels Business Online : Arte*. En ligne. <<http://brusselsbusiness.arte.tv/fr/debate/5>>. Consulté le 15 juillet 2013.
- Attac Alençon-Orne. 2008. *L'Europe sans les peuples !*. En ligne. 25 p. <[http://www.france.attac.org/archives/IMG/pdf/a1\\_expo\\_europe\\_livret\\_version\\_corrigee-1.pdf](http://www.france.attac.org/archives/IMG/pdf/a1_expo_europe_livret_version_corrigee-1.pdf)>. Consulté le 15 juin 2013.
- Austin, J. L. 1975. *How to do Things with Words*. Second edition. Cambridge : Harvard University Press, 168 p.
- Bazin, G. 2003. « La PAC contre la multifonctionnalité ? ». *Économie rurale*, vol. 273, n° 273-274, p. 236-242.
- Barbier, R. et Larrue, C. 2011. « Démocratie environnementale et territoires : un bilan d'étape ». *Participations*, n° 1, p. 167-104.
- Bauler, T. 2012. *Politique(s) de l'environnement : Scéance 1 – 18 octobre 2012*. Diaporama en ligne. Bruxelles : ULB IGEAT, cours de Master en gestion de l'environnement. <<http://homepages.ulb.ac.be/~ezaccai/Poli1.TB.pdf>>. Consulté le 15 mai 2013.
- BEE (Bureau Européen de l'Environnement). 2011. *Template letter sent by national members to EU Commissioners urging to avoid CAP greenwash*. En ligne. <<http://www.eeb.org/?LinkServID=F314603D-DC1C-3240-DC25FAE4FA68A1AD&showMeta=0&aa>>. Consulté le 25 juillet 2013.
- BEE (Bureau Européen de l'Environnement). 2013a. « About EEB ». In *Welcome to the European Environmental Bureau : EEB*. En ligne. <<http://www.eeb.org/index.cfm/about-eeb/>>. Consulté le 28 juin 2013.
- BEE (Bureau Européen de l'Environnement). 2013b. « Green CAP Reform in tatters ». In *Welcome to the European Environmental Bureau : EEB*. En ligne. <<http://www.eeb.org/EEB/?LinkServID=04FD2BA8-5056-B741-DBB0963BC075F0F0>>. Consulté le 28 juin 2013.

- BEE (Bureau Européen de l'Environnement). 2013c. « Parliament Agriculture Committee Cavers in to Farm Lobby Greed ». In *Welcome to the European Environmental Bureau : EEB*. En ligne. <<http://www.eeb.org/index.cfm/news-events/news/parliament-agriculture-committee-caves-in-to-farm-lobby-greed/>>. Consulté le 25 juillet 2013.
- BEE (Bureau Européen de l'Environnement) et BirdLife Europe. 2013. *Equivalence of Certification Schemes and agri-environment measures with the Commission's greening proposals for the new Common Agricultural Policy (CAP) – IEEP: Briefing*. En ligne. <[http://www.birdlife.org/eu/pdfs/20130410\\_IEEPStudy.pdf](http://www.birdlife.org/eu/pdfs/20130410_IEEPStudy.pdf)>. Consulté le 25 juillet 2013.
- Bianchi, D. 2007. « Cross Compliance : The New Frontier in Granting Subsidies to the Agricultural Sector in the European Union ». *Georgetown International Environmental Law Review*, vol. 19, n° 4, p. 817-828.
- BirdLife (International), BEE (Bureau Européen de l'Environnement), EFNCP (European Forum on Nature Conservation and Pastoralism), IFOAM EU GROUP (International Federation of Organic Agriculture Movements) et WWF. 2010. *Proposal for a new EU Common Agricultural Policy*. En ligne. 32 p. <[http://www.birdlife.org/eu/pdfs/Proposal\\_for\\_a\\_new\\_common\\_agricultural\\_policy\\_FINAL\\_100302.pdf](http://www.birdlife.org/eu/pdfs/Proposal_for_a_new_common_agricultural_policy_FINAL_100302.pdf)>. Consulté le 28 juin 2013.
- BirdLife Europe. 2013. *The final CAP deal is little more than greenwash*. En ligne. <[http://www.birdlife.org/eu/pdfs/20130626PR\\_CAPdeal.pdf](http://www.birdlife.org/eu/pdfs/20130626PR_CAPdeal.pdf)>. Consulté le 25 juillet 2013.
- Bomberg, E. 2007. « Policy learning in an enlarged European Union: environmental NGOs and new policy instruments ». *Journal of European Public Policy*, vol. 14, no 2, p. 248-268.
- Bortzmeyer, M., Leblé, D. et Ragaté, J. 2005. « Refonder la légitimité, l'unité et la cohérence de la PAC par l'environnement ? ». *Mouvements*, vol. 25, n° 1, p. 120-130.
- Boussaguet, L. et Jacquot S. 2009. « Les nouveaux modes de gouvernance ». In *Politiques européennes*, sous la dir. de Dehousse R., p. 409-428. Paris : Presses de Sciences Po.
- Bourget, B. 2011. *Les défis de l'Europe verte : Essai sur la politique agricole commune*. Paris : L'Harmattan, 118 p.
- Boussart, J.-M. et Trouvé, A. (coord.). 2010. *Proposal for a New European Agriculture and Food policy that meets the challenges of this century*. En ligne. 44 p. <<http://www.ecoruralis.ro/storage/files/Documente/For%20a%20new%20European%20agriculture%20and%20food%20policy.pdf>>. Consulté le 3 juillet 2013.

- Bouwen, P. 2009. « Chapter 2 : The European Commission ». In *Lobbying the European Union : Institutions, actors and issues*, p. 19-38. New-York : Oxford University Press.
- Brehon, N.-J. 2011. « La PAC en quête de légitimité ». *Fondation Robert Schuman : Question d'Europe*, n° 209, p. 2-10.
- Brown, J. (pseudonyme). 2001. « De la gouvernance ou la constitution politique du néo-libéralisme ». In *Attac France : Association pour la Taxation des Transactions financières et pour l'Action Citoyenne*. En ligne. <<http://www.france.attac.org/a832>>. Consulté le 14 novembre 2012.
- Bureau, J.-C. 2007. *La politique agricole commune*. Paris : La Découverte, 121 p.
- Bureau, J.-C. 2013. *How much greening will the 'greening' of direct payments actually bring ?*. Diaporama en ligne. Parma : AgroParisTech et INRA. <<http://www.zef.de/fileadmin/webfiles/downloads/foodsecure/presentations/AIEAA2013.pdf>>. Consulté le 25 juillet 2013.
- CESE (Comité économique et social européen). 2003. *Dialogue social européen et dialogue civil : différences et complémentarités* (Bruxelles, 10 juin 2003). En ligne. S.l. : Comité économique et social européen. 63 p. < <http://www.notre-europe.eu/media/semi19-fr.pdf?pdf=ok>>. Consulté le 23 juillet 2013.
- CESE (Comité économique et social européen). 2013a. « Fonctionnement du CESE : Comité économique et social européen ». In *Comité économique et social*. En ligne. <<http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.fr.about-the-committee>>. Consulté le 23 juillet 2013.
- CESE (Comité économique et social européen). 2013b. « Groupe III "Activités diverses" : Comité économique et social européen ». In *Comité économique et social*. En ligne. < <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.fr.group-3>>. Consulté le 23 juillet 2013.
- Chartier, D. et Deléage J.-P. 1998. « The international environmental NGOs: From the revolutionary alternative to the pragmatic reform ». *Environmental Politics*, vol. 7, n° 3, p. 26-41.
- Claeys, C. et Jacqué, M. (éds.). 2012. *Environmental Democracy Facing Uncertainty*. Bruxelles, Bern, Berlin, Frankfurt am Main, New York, Oxford, Wien : Peter Lang, 185 p.
- « Co-decision ». 2009. In *Lobbyplanet wiki*. En ligne. <<http://www.lobbyplanet.eu/wiki/when/legislative-procedures/proposal/co-decision/>>. Consulté le 12 juillet 2013.

- Commaille J. 2009. « Sociologie de l'action publique ». In *Dictionnaire des politiques publiques*, 3<sup>e</sup> édition, sous la dir. de Boussaguet L., Jacquot S. et Ravinet P., p. 599-607. Paris : Presses de Sciences Po.
- Commission européenne. 1999. *Réforme de la PAC : Développement rural*. En ligne. 12 p. <<http://ec.europa.eu/agriculture/publi/fact/rurdev/fr.pdf>>. Consulté le 8 juillet 2013.
- Commission européenne. 2000a. *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social et au Comité des régions : objectifs stratégiques 2000-2005 – « Donner forme à la nouvelle Europe »*. Bruxelles : Commission des Communautés européennes.
- Commission européenne. 2000b. *Document de discussion de la Commission : "La Commission et les organisations non gouvernementales : le renforcement du partenariat"*. Bruxelles : Commission des Communautés européennes, 28 p.
- Commission européenne. 2001. *Gouvernance européenne : un Livre blanc*. Bruxelles : Commission des Communautés européennes, 40 p.
- Commission européenne. 2002a. *Communication de la Commission : Vers une culture renforcée de consultation et de dialogue – Principes généraux et normes minimales applicables aux consultations engagées par la Commission avec les parties intéressées*. Bruxelles : Commission des Communautés européennes, 28 p.
- Commission européenne. 2002b. *Gouvernance européenne : Travaux préparatoires au Livre blanc*. En ligne. Luxembourg : Office des publications officielles des Communautés européennes, 456 p. <<https://infoeuropa.euroid.pt/files/database/000007001-000008000/000007737.pdf>>. Consulté le 10 mai 2013.
- Commission européenne. 2003. *Rapport de la Commission sur la gouvernance européenne*. En ligne. Luxembourg : Office des publications officielles des Communautés européennes, 45 p. <[http://ec.europa.eu/governance/docs/comm\\_rapport\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/governance/docs/comm_rapport_fr.pdf)>. Consulté le 24 novembre 2012.
- Commission européenne. 2004. *Décision de la Commission européenne du 23 avril 2004 relative au fonctionnement des groupes consultatifs dans le domaine de la politique agricole commune*. 2004/391/CE.
- Commission européenne. 2005. *Agri-environment Measures : Overview on General Principles, Types of Measures, and Application*. En ligne. 24 p. <[http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/index_fr.htm)>. Consulté le 8 juillet 2013.

- Commission européenne. 2008. *La politique agricole commune expliquée*. En ligne. Luxembourg : Office des publications de l'Union européenne, 19 p. <<http://bookshop.europa.eu/fr/la-politique-agricole-commune-expliqu-e-pbKF8108237/>>. Consulté le 28 novembre 2012.
- Commission européenne. 2009a. « Politique de développement rural 2007-2013 : Soutien aux exploitations agricoles des zones défavorisées ». In *Commission européenne*. En ligne. <[http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/lfa/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/lfa/index_fr.htm)>. Consulté le 25 juillet 2013.
- Commission européenne. 2009b. « Politique de développement rural 2007-2013 : Révision du régime de soutien aux zones défavorisées ». In *Commission européenne*. En ligne. <[http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/lfa/review/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/lfa/review/index_fr.htm)>. Consulté le 25 juillet 2013.
- Commission européenne. 2010a. « Commissioner Cioloş on the EP plenary adoption of the Dess report ». In *Commissioner Dacian Cioloş : European Commission*. En ligne. <[http://ec.europa.eu/commission\\_2010-2014/ciolos/headlines/speeches/2011/06/20110624b\\_en.htm](http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/ciolos/headlines/speeches/2011/06/20110624b_en.htm)>. Consulté le 13 juillet 2013.
- Commission européenne. 2010b. « Débat public sur la PAC après 2013 : Agriculture et développement rural ». In *Agriculture et développement rural : Commission européenne*. En ligne. <[http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/debate/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/debate/index_fr.htm)>. Consulté le 03 mars 2013.
- Commission européenne. 2010c. « Politique de développement rural pour la période 2007-2013 : Agriculture et développement rural ». In *Commission européenne*. En ligne. <[http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/index_fr.htm)>. Consulté le 8 juillet 2013.
- Commission européenne. 2011. *Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant les règles relatives aux paiements directs en faveur des agriculteurs au titre des régimes de soutien relevant de la politique agricole commune*. Bruxelles : Commission européenne, 110 p.
- Commission européenne. 2012a. « Conditionnalité : Agriculture et développement rural ». In *Commission européenne*. En ligne. <[http://ec.europa.eu/agriculture/envir/cross-compliance/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/envir/cross-compliance/index_fr.htm)>. Consulté le 8 juillet 2013.
- Commission européenne. 2012b. « Eu Budget 2011 : Financial Report ». In *Commission européenne*. En ligne. <[http://ec.europa.eu/budget/financialreport/expenditure/naturalresources/index\\_en.html#commonagriculturalpolicy](http://ec.europa.eu/budget/financialreport/expenditure/naturalresources/index_en.html#commonagriculturalpolicy)>. Consulté le 8 juillet 2013.



- Commission européenne. 2012c. *Glossaire de la politique agricole commune*. En ligne. Sl, 47 p. <[http://ec.europa.eu/agriculture/glossary/index\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/glossary/index_fr.pdf)>. Consulté le 10 juillet 2013.
- Commission européenne. 2012d. « Mesures agro-environnementales : Agriculture et développement rural ». In *Commission européenne*. En ligne. <[http://ec.europa.eu/agriculture/envir/measures/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/envir/measures/index_fr.htm)>. Consulté le 8 juillet 2013.
- Commission européenne. 2013. *Mémo : Réforme de la PAC – explication des principaux éléments*. En ligne. 9 p. <[http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-13-621\\_fr.pdf](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-621_fr.pdf)>. Consulté le 30 juillet 2013.
- COPA-COGECA. 2011. *L'avenir de la PAC après 2013 : Propositions du Copa-Cogeca pour une « croissance verte »*. En ligne. 12 p. <<http://www.copa-cogeca.be/img/user/file/PAC2013/pac2013F.pdf>>. Consulté le 20 juillet 2013.
- Cornut, P., Bauler, T. et Zaccai, E. *Environnement et inégalités sociales*. Bruxelles : Editions de l'Université de Bruxelles, 214 p.
- Delorme, H. 2002. « Les agriculteurs et les institutions communautaires : du corporatisme agricole au lobbyisme agro-alimentaire ». In *L'action collective en Europe : Collective Action in Europe*, sous la dir. de R. Balme, D. Chabanet et V. Wright, p. 313-346. Paris : Presses de Sciences Po.
- Delorme, H. (dir.). 2004. *La politique agricole commune : Anatomie d'une transformation*. Paris : Presses de Sciences Po, 400 p.
- Delorme, H. 2004a. « Introduction ». In *La politique agricole commune : Anatomie d'une transformation*, sous la dir. de H. Delorme, p. 11-44. Paris : Presses de Sciences Po.
- Delorme, H. 2004b. « Les dynamiques politiques et symboliques à l'œuvre dans la libéralisation de la PAC ». In *La politique agricole commune : Anatomie d'une transformation*, sous la dir. de H. Delorme, p. 323-364. Paris : Presses de Sciences Po.
- De Maillard, J. 2010. « Apprentissage ». In *Dictionnaire des politiques publiques*, sous la dir. de Boussaguet L., Jacquot S. et Ravinet P., 3<sup>e</sup> édition, p. 68-75. Paris : Presses de Sciences Po.
- De Schutter, O., Lebessis, N. et Paterson, J. 2001. « La gouvernance dans l'Union européenne : présentation ». In *La gouvernance dans l'Union européenne*, p. 19-28. Luxembourg : Office des publications officielles des communautés européennes.
- Develtere, F. et Fonteneau, B. 2002. « Société civile, ONG, tiers secteur, mouvement social et économie sociale : conception au Nord, pertinence au Sud ? ». *Cahier de la Chaire de*

- recherche du Canada en développement des collectivités*. En ligne. Série recherche n° 29. <[http://www4.uqo.ca/observer/CoopSI/Mouv\\_soc\\_NS/SocCivile.pdf](http://www4.uqo.ca/observer/CoopSI/Mouv_soc_NS/SocCivile.pdf)>. Consulté le 30 juillet 2013.
- ECVC (European Coordination Via Campesina). 2008. « Présentation : Coordination Européenne Via Campesina ». In *Coordination Européenne Via Campesina*. En ligne. <<http://www.eurovia.org/spip.php?article12>>. Consulté le 8 août 2013.
- ECVC (European Coordination Via Campesina). 2011. *The reform of the CAP towards 2020 : Consultation document for the Impact Assessment*. En ligne. <<http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/consultation/contributions/european-coordination-via-campesina-eu-be.pdf>>. Consulté le 18 mai 2013.
- Egdell, J. M. et Thomson, K. J. 1999. « The influence of UK NGOs on the Common Agricultural Policy ». *European Agenda*, vol. 37, n° 1, p. 121-131.
- Europa. 2012a. « Conservation des oiseaux sauvages ». En ligne. <[http://europa.eu/legislation\\_summaries/environment/nature\\_and\\_biodiversity/ev0024\\_fr.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/environment/nature_and_biodiversity/ev0024_fr.htm)>. Consulté le 8 juillet 2013.
- Europa. 2012b. « Gouvernance ». In *Glossaire de l'Union européenne*. En ligne. <[http://europa.eu/legislation\\_summaries/glossary/governance\\_fr.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/governance_fr.htm)>. Consulté le 25 novembre 2012.
- Europa. 2013. « Q&A: next steps for the Common Agricultural Policy (CAP) reform ». In *Europa : le site web officiel de l'Union européenne*. En ligne. <[http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-13-324\\_en.htm?locale=FR](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-324_en.htm?locale=FR)>. Consulté le 13 juillet 2013.
- EuroparlTV. 2013. *Les trilogues*. « Comment ça marche ? ». Webémission. 4:13 min. <<http://www.europartv.europa.eu/fr/player.aspx?pid=772450bd-0a08-4555-8946-a18d00ef94b2>>. Consulté le 13 juillet 2013.
- Figuière, C et Rocca, M. 2012. « Gouvernance : mode de coordination innovant ? Six propositions dans le champ du développement durable ». *Innovations*, vol. 39, n° 4, p. 169-190.
- Foret, F. 2007. « Un discours sans maître ? Livre blanc sur la gouvernance et rhétorique politique européenne ». In *La « nouvelle gouvernance européenne » : Genèses et usages politiques d'un livre blanc*, p. 149-173. Strasbourg : Presses universitaires de Strasbourg.
- Fouilleux, E. 2003. *La Politique Agricole Commune et ses réformes : une politique européenne à l'épreuve de la mondialisation*. Paris : L'Harmattan, 385 p.

- García Azcárate, T. 2012. *Unité didactique n° 10 : La réforme de 1992, connue comme « la réforme Mac Sharry » et sa suite*. En ligne. 11 p. <[tomascarciaazcarate.eu/fr/university/notes/384-ud10-la-reforme-de-1992-connue-comme-la-reforme-qmac-sharryq/download](http://tomascarciaazcarate.eu/fr/university/notes/384-ud10-la-reforme-de-1992-connue-comme-la-reforme-qmac-sharryq/download)>. Consulté le 8 juillet 2013.
- García Azcárate, T. 2012. *Unité didactique n° 15 : L'avenir de la PAC après 2013*. En ligne. 11 p. <<http://tomascarciaazcarate.eu/fr/university/notes/389-ud15-lavenir-de-la-pac/download>>. Consulté le 10 avril 2013.
- Gaudin, J.-P. 2002. *Pourquoi la gouvernance ?* Paris : Presses de Science Po, 136 p.
- Georgakakis, D. 2007a. « Introduction ». In *La « nouvelle gouvernance européenne » : Genèses et usages politiques d'un livre blanc*, p. 9-48. Strasbourg : Presses universitaires de Strasbourg.
- Georgakakis, D. 2007b. « La gouvernance de la gouvernance : La politique du Livre blanc et les paradoxes du leadership de la Commission européenne ». ». In *La « nouvelle gouvernance européenne » : Genèses et usages politiques d'un livre blanc*, p. 175-206. Strasbourg : Presses universitaires de Strasbourg.
- Gravey, V, Institut du développement durable et des relations internationales (Iddri). 2011. *Réformer la PAC pour quoi faire ? Cartographie du débat PAC 2013*. En ligne. 20 p. <[http://www.iddri.org/Publications/Collections/Idees-pour-le-debat/ID\\_1104\\_gravey%20viviane\\_reforme%20PAC.pdf](http://www.iddri.org/Publications/Collections/Idees-pour-le-debat/ID_1104_gravey%20viviane_reforme%20PAC.pdf)>. Consulté le 20 juin 2013.
- Grossman, E. et Saurugger, S. 2012. *Les groupes d'intérêt : action collective et stratégies de représentation*. 2<sup>e</sup> édition. Paris : Armand Colin, 290 p.
- Groupe PAC 2013. 2010. *Guide de la Politique agricole commune*. En ligne. 99 p. <<http://www.pouruneautrepac.eu/guide-politique-agricole-commune/Guide-de-la-Politique-Agricole-Commune.pdf>>. Consulté le 20 juin 2013.
- Hall, P. A. 1993. « Policy Paradigms, Social Learning and the State : The Case of Economic Policy-Making in Britain ». *Comparative Politics*, vol. 25, no 3, p. 274-298.
- Hardin, G. 1968. « The Tragedy of the Commons ». *Science*, vol. 162, n° 2859, p. 1243-1248.
- Hénin, F. 2013. « Feu vert des députés européens pour négocier la Pac 2014/2020 avec Bruxelles ». In *Terre-net : Actualité agricole*. En ligne. <<http://www.terre-net.fr/actualite-agricole/politique-syndicalisme/article/feu-vert-des-deputes-europeens-pour-negocier-la-pac-2014-2020-avec-bruxelles-205-88260.html>>. Consulté le 13 juillet 2013.

- Hermet, G. 2005. « La gouvernance serait-elle le nom de l'après-démocratie ? L'inlassable quête du pluralisme limité ». In *La gouvernance : Un concept et ses applications*, sous la dir. de Hermet, G., Kazancigil, A. et Prud'homme, J.-F., p. 17-48. Paris : Éditions Karthala.
- Hochart, R. et García Azcárate, T. 2013. « Débat sur la politique agricole commune après 2013 ». *Économie rurale*, n° 334, p. 99-105.
- IEEP (Institute for European Environmental Policy). 2012. *Maximising Environmental Benefits through Ecological Focus Areas*. En ligne. 49 p. <[http://www.ieep.eu/assets/949/IEEP\\_2012\\_Delivering\\_environmental\\_benefits\\_through\\_ecological\\_focus\\_areas.pdf](http://www.ieep.eu/assets/949/IEEP_2012_Delivering_environmental_benefits_through_ecological_focus_areas.pdf)>. Consulté le 25 juillet 2013.
- IEEP (Institute for European Environmental Policy). 2013a. *A greener CAP : still within reach ?*. En ligne. 7 p. <[http://www.ieep.eu/assets/1183/Trilogue\\_Paper\\_-\\_April\\_2013\\_Final.pdf](http://www.ieep.eu/assets/1183/Trilogue_Paper_-_April_2013_Final.pdf)>. Consulté le 25 juillet 2013.
- IEEP (Institute for European Environmental Policy). 2013b. *Equivalence mechanisms used for complying with greening requirements under the new Common Agricultural Policy (CAP) : a report to the European Environmental Bureau*. En ligne. 47 p. <[http://www.ieep.eu/assets/1181/Equivalence\\_mechanisms\\_for\\_greening\\_-\\_IEEP\\_report\\_to\\_EEB.pdf](http://www.ieep.eu/assets/1181/Equivalence_mechanisms_for_greening_-_IEEP_report_to_EEB.pdf)>. Consulté le 25 juillet 2013.
- Jaeger, W. K. 2005. *Environmental Economics for Tree Huggers and Other Skeptics*. Washington, D. C. : Island Press, 180 p.
- Jérôme, E., Beckers, Y., Bodson, B., Degard, C., Moureaux, C. et Aubinet, M. 2013. « Stockage de carbone et flux de gaz à effet de serre en prairie (synthèse bibliographique) ». *Biotechnologie, Agronomie, Société et Environnement*, vol. 17, n° 1, p. 103-117.
- Klavert, H. et Keijzer, N. 2012. *A review of stakeholders' views on CAP reform : What they say and what they have achieved*. En ligne. 25 p. <<http://www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/7888.pdf>>. Consulté le 18 juillet 2013.
- Kroll, J.-C. 2002. « La multifonctionnalité dans la politique agricole commune : projet ou alibi ? ». *Oléagineux, corps gras, lipides*, vol. 9, n° 6, p. 390-398.
- La Branche S. 2009. « L'insoutenable légèreté environnementale de la participation : une problématisation ». *[Vertigo] La revue électronique en sciences de l'environnement*. En ligne. Vol. 9, n° 1. <<http://vertigo.revues.org/8346>>. Consulté le 23 novembre 2011.

- La Via Campesina. 2011. « Qu'est-ce que La Via Campesina ? ». In *La Via Campesina : Mouvement Paysan International*. En ligne. <<http://viacampesina.org/fr/index.php/organisation-mainmenu-44/quest-ce-que-la-via-campesina-mainmenu-45>>. Consulté le 9 août 2013.
- Le Galès, P. 2010. « Gouvernance ». In *Dictionnaire des politiques publiques*, 3<sup>e</sup> édition, sous la dir. de Boussaguet L., Jacquot S. et Ravinet P., p. 299-308. Paris : Presses de Sciences Po.
- Magnette, P. 2003. « European Governance and Civic Participation : Beyond Elitist Citizenship ? ». *Political Studies*, vol. 51, n° 1, p. 144-160.
- Massart-Piérard, F. 2000. « La communication de la Commission européenne : d'une rationalité technocratique à une stratégie de mobilisation citoyenne ? ». *Communication et organisation*. En ligne. Vol. 17. <<http://communicationorganisation.revues.org/2310>>. Consulté le 4 août 2013.
- Matthews, A. 2011. « Leaked legislative proposals anticipate Commission CAP reform proposals due October 12th ». In *CAP Reform*. En ligne. <<http://capreform.eu/leaked-legislative-proposals-anticipate-commission-cap-reform-proposals-due-october-12th/>>. Consulté le 8 août 2013.
- Matthews, A. 2012. « Life after Doha round ». In *CAP Reform*. En ligne. <<http://capreform.eu/life-after-the-doha-round/>>. Consulté le 8 août 2013.
- Matthews, A. 2013. « Greening agricultural payments in the EU's Common Agricultural Policy ». *Bio-based and Applied Economics*, vol. 2, n° 2, p. 1-27.
- Michel, H. 2007. « Les groupe d'intérêt et la consultation sur le Livre blanc : objectivation et institutionnalisation de "la société civile" ? ». In *La « nouvelle gouvernance européenne » : Genèses et usages politiques d'un livre blanc*, p. 235-253. Strasbourg : Presses universitaires de Strasbourg.
- Moreau Defarges, P. 2011. *La gouvernance*. Paris : Presses Universitaires de France, 127 p.
- Newig, J. et Fritsch O. 2009. « Environmental Governance : Participatory, Multi-Level – and Effective ? ». *Environmental Policy and Governance*, vol. 19, n° 3, p. 197-214.
- Nieddu, M. 2004. « Penser la multifonctionnalité agricole en reconnaissant le pluralisme des approches économiques ». In *La politique agricole commune : Anatomie d'une transformation*, sous la dir. de H. Delorme, p. 47-72. Paris : Presses de Sciences Po.
- ONU (Organisation des Nations Unies). 1992. *Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement : principes de gestion des forêts*. En ligne. New York : Organisation des

- Nations Unies. <<http://www.debatpublic.fr/docs/textes-fondateurs/declaration-de-rio.pdf>>. Consulté le 25 juin 2013.
- Parlement européen. 2012a. « Réforme de la Politique agricole commune (PAC) : 7400 amendements déposés au Parlement européen ». In *Parlement européen*. En ligne. <<http://www.europarl.europa.eu/news/fr/headlines/content/20110526FCS20313/5/html/7-400-amendements-d%C3%A9pos%C3%A9s-au-Parlement-europ%C3%A9en>>. Consulté le 13 juillet 2013.
- Parlement européen. 2013b. « La commission de l'agriculture vote les 8000 amendements de la réforme de la PAC ». In *Parlement européen*. En ligne. <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+IM-PRESS+20110526FCS20313+0+DOC+XML+V0//FR#title4>>. Consulté le 13 juillet 2013.
- Parlement européen. 2013c. « CAP reform: Agriculture Council's mandate adopted : Parliament reacts ». In *Parlement européen*. En ligne. <<http://www.europarl.europa.eu/news/en/pressroom/content/20130320IPR06720/html/CAP-reform-Agriculture-Council%27s-mandate-adopted-Parliament-reacts>>. Consulté le 13 juillet 2013.
- Parlement européen. 2013a. « Procédure législative en détails ». In *Parlement européen*. En ligne. <[http://www.europarl.europa.eu/external/appendix/legislativeprocedure/europarl\\_ordinarylegislativeprocedure\\_complete\\_text\\_fr.pdf](http://www.europarl.europa.eu/external/appendix/legislativeprocedure/europarl_ordinarylegislativeprocedure_complete_text_fr.pdf)>. Consulté le 13 juillet 2013.
- Parlement européen. 2013. *Le deuxième pilier de la PAC : la politique de développement rural*. Rédigé par A. Massot. En ligne. Luxembourg : Direction Générale des Études. <[http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/fr/FTU\\_4.2.5.pdf](http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/fr/FTU_4.2.5.pdf)>. Consulté le 8 juillet 2013.
- Pingault, N. 2004. « La multifonctionnalité : caractéristique ou objectif pour l'agriculture ? ». In *La politique agricole commune : Anatomie d'une transformation*, sous la dir. de H. Delorme, p. 47-72. Paris : Presses de Sciences Po.
- Pissaloux, J-L. 2011. « La démocratie participative dans le domaine environnemental ». *Revue française d'administration publique*, n° 137-138, p. 123-137.
- Pouch, T. 2005. « L'idéologie sécuritaire du capitalisme : la "gouvernance" ». *L'Homme et la société*, vol. 155, n° 1, p. 27-46.
- Robert, M. et Saugier, B. 2003. « Contribution des écosystèmes continentaux à la séquestration du carbone ». *Comptes Rendus Geoscience*, vol. 335, n° 6-7, p. 577-595.
- Roudart, L. 2008. « Politiques agricoles et négociations internationales ». In *Encyclopaedia Universalis 2008*, 30 p. Paris : Encyclopaedia Universalis.

- Rumpala, Y. 2009. « "Développement durable", "gouvernance" et "démocratie" : des assemblages discursifs aux repositionnements institutionnels ». *Politiques et sociétés*, vol. 28, n° 2, p. 69-98.
- Salgado, R. S. 2011. « La société civile européenne : les usages d'une fiction ». *Raisons politiques*, n° 44, p. 201-226.
- Tanasescu, I. 2009. *The European Commission and Interest Groups: Towards a Deliberative Interpretation of Stakeholder Involvement in EU Policy-making*. Bruxelles : VUBPress Brussels University Press, 285 p.
- Theys, J. « La Gouvernance, entre innovation et impuissance : Le cas de l'environnement ». *Développement durable et territoire*. En ligne. Dossier 2 : Gouvernance locale et Développement Durable. <<http://developpementdurable.revues.org/1523>>. Consulté le 19 octobre 2012.
- Toupane, T. R. 2009. « La gouvernance : évolution, approches théoriques et critiques du concept ». *Lucrarile Seminarului Geografic "Dimitrie Cantemir"*, vol. 29, n° 1, p. 97-108.
- UNECE (United Nations Economic Commission for Europe). 1998. *Convention on access to information, public participation in decision-making and access to justice in environmental matters*. En ligne. sl. <<http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43e.pdf>>. Consulté le 25 juin 2013.
- WWF-EPO (World Wide Fund – European Policy Office). 2012. « Agri Ministers look to quash planned green measures in CAP ». In *WWF EU – World Wide Fund for Nature Europe*. En ligne. <[http://www.wwf.eu/what\\_we\\_do/eu\\_budget/eu\\_budget\\_news/?206867/nov-agri-council](http://www.wwf.eu/what_we_do/eu_budget/eu_budget_news/?206867/nov-agri-council)>. Consulté le 25 juillet 2013.
- Zahrnt, V. 2011. *A guide to CAP reform politics: issues, positions and dynamics*. En ligne. 30 p. <[http://www.ecipe.org/media/publication\\_pdfs/a-guide-to-cap-reform-politics-issues-positions-and-dynamics.pdf](http://www.ecipe.org/media/publication_pdfs/a-guide-to-cap-reform-politics-issues-positions-and-dynamics.pdf)>. Consulté le 13 juillet 2013.



Règlement (CE) n° 73/2009 DU CONSEIL du 19 janvier 2009 établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct en faveur des agriculteurs dans le cadre de la politique agricole commune et établissant certains régimes de soutien en faveur des agriculteurs, modifiant les règlements (CE) n° 1290/2005, (CE) n° 247/2006 et (CE) n° 378/2007, et abrogeant le règlement (CE) n° 1782/2003.

Règlement (CE) n° 1122/2009 de la Commission du 30 novembre 2009 fixant les modalités d'application du règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil en ce qui concerne la conditionnalité, la modulation et le système intégré de gestion et de contrôle dans le cadre des régimes de soutien direct en faveur des agriculteurs prévus par ce règlement ainsi que les modalités d'application du règlement (CE) n° 1234/2007 du Conseil en ce qui concerne la conditionnalité dans le cadre du régime d'aide prévu pour le secteur vitivinicole.

## Liste des entretiens réalisés

Numéro de l'entretien	Nom de la structure	Date	Lieu
Entretien BEE	Bureau Européen de l'Environnement (BEE)	27 juin 2013	Bruxelles
Entretien WWF	BirdLife Europe	16 juillet 2013	Bruxelles
Entretien BirdLife	WWF European Policy Office (WWF-EPO)	5 juillet 2013	Bruxelles
Entretien FoEE	Friends of the Earth Europe (FoEE)	4 juillet 2013	Bruxelles
Entretien Natagora	Natagora	9 juillet 2013	Namur
Entretien COPA-COGECA	COPA-COGECA	11 juillet 2013	Bruxelles
Entretien ECVC	European Coordination Via Campesina (ECVC)	3 juillet 2013	Bruxelles
Entretien FWA	Fédération Wallonne de l'Agriculture (FWA)	10 juillet 2013	Gembloux
Entretien DG AGRI 1	DG Agriculture et développement rural (DG AGRI)	26 juin 2013	Bruxelles
Entretien DG AGRI 2	DG Agriculture et développement rural (DG AGRI)	15 juillet 2013	Bruxelles

## Annexes

### Annexe I : Liste des « bonnes conditions agricoles et environnementales »

Thème	Normes obligatoires	Normes facultatives
Érosion des sols: Protéger les sols par des mesures appropriées	— Couverture minimale des sols — Gestion minimale de la terre reflétant les conditions locales spécifiques	— Terrasses de retenue
Matières organiques du sol: Maintenir les niveaux de matières organiques du sol par des méthodes appropriées	— Gestion du chaume	— Normes en matière de rotation des cultures
Structure des sols: Maintenir la structure des sols par des mesures appropriées		— Utilisation de machines appropriées
Niveau minimal d'entretien: Assurer un niveau minimal d'entretien et éviter la détérioration des habitats	— Maintenir les particularités topographiques, y compris le cas échéant, les haies, étangs, fossés, alignements d'arbre, en groupe ou isolés, et bordures de champs	— Densité minimale du bétail et/ou régimes appropriés — Établissement et/ou maintien d'habitats
	— Éviter l'empiétement de végétation indésirable sur les terres agricoles — Protéger les pâturages permanents	— Interdire l'arrachage d'oliviers — Maintenir les oliveraies et les vignes en de bonnes conditions végétaives
Protection et gestion de l'eau: Protéger l'eau contre la pollution et le ruissellement et gérer l'utilisation de cette ressource	— Établir des bandes tampons le long des cours d'eau (*) — Lorsque l'utilisation de l'eau à des fins d'irrigation est soumise à autorisation, respecter les procédures d'autorisation	

(\*) Note: Les bandes tampons BCAE doivent respecter, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des zones vulnérables désignées en vertu de l'article 3, paragraphe 2, de la directive 91/676/CEE, au moins les exigences relatives aux conditions d'épandage des fertilisants près des cours d'eau visés au point A 4) de l'annexe II de la directive 91/676/CEE, à appliquer conformément aux programmes d'action établis par les États membres conformément à l'article 5, paragraphe 4, de la directive 91/676/CEE.

Source : Règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil, Annexe III.

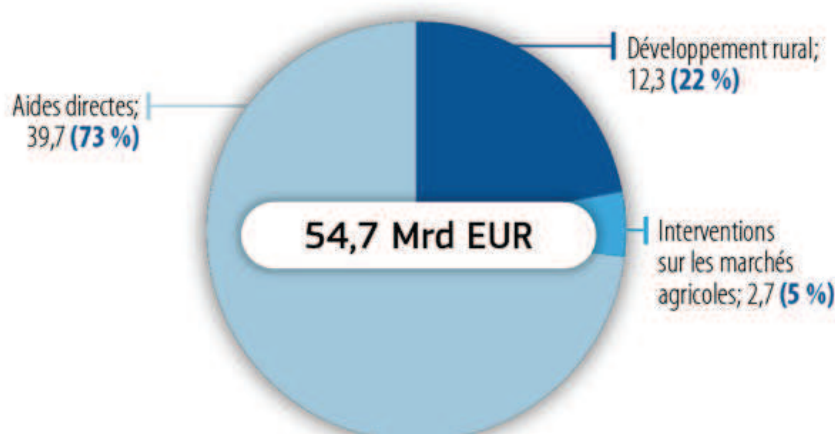
Annexe II : Évolution des soutiens à la multifonctionnalité dans les concours publics à l'agriculture entre 1999 et 2001

Millions d'euros	1999	%	Prévisions 2001	%
<b>Activités agricoles productives</b>	<b>11 088</b>	<b>100</b>	<b>12 277</b>	<b>100</b>
<b>1) Dont soutiens à la multifonctionnalité*</b>	<b>1 516,0</b>	<b>13,7</b>	<b>1 591,4</b>	<b>13,0</b>
– installation et modernisation	611,4	5,5	575,6	4,7
– compensation des handicaps	373,6	3,4	433,1	3,6
– mesures agri-environnementales	276,0	2,5	303,7	2,5
– complément extensif PMTVA (estimation)	152,0	1,4	171,0	1,4
– complément extensif PSBM (estimation)	65,0	0,6	69,0	0,5
– prime ovine monde rural	38,0	0,3	39,0	0,3
<b>2) Dont régulation des marchés, aides aux produits et maîtrise de l'offre</b>	<b>9 355,5</b>	<b>84,4</b>	<b>9 855,9</b>	<b>80,3</b>
<b>3) Autres</b>	<b>217,2</b>	<b>2,0</b>	<b>830,2</b>	<b>6,8</b>
– dont lutte contre les maladies des animaux et végétaux	171,5	1,5	741,5	6,0

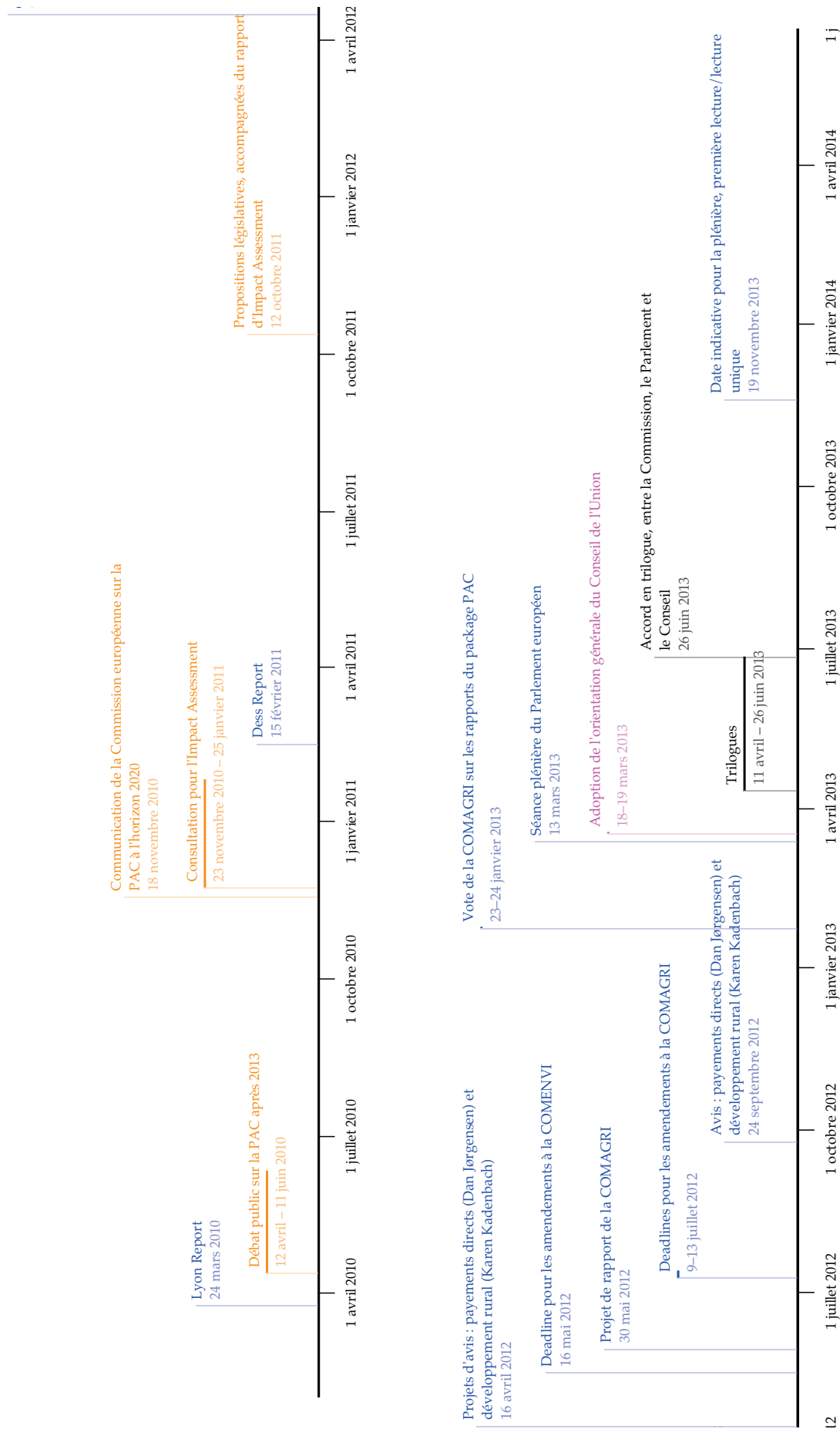
Source : Kroll J.-C., 2003. Consultable en ligne sur : <<http://www.jle.com/e-docs/00/03/34/D6/article.phtml?fichier=images.htm>>.

Annexe III : répartition du budget de la PAC en 2011

**En 2011 (en Mrd EUR)**



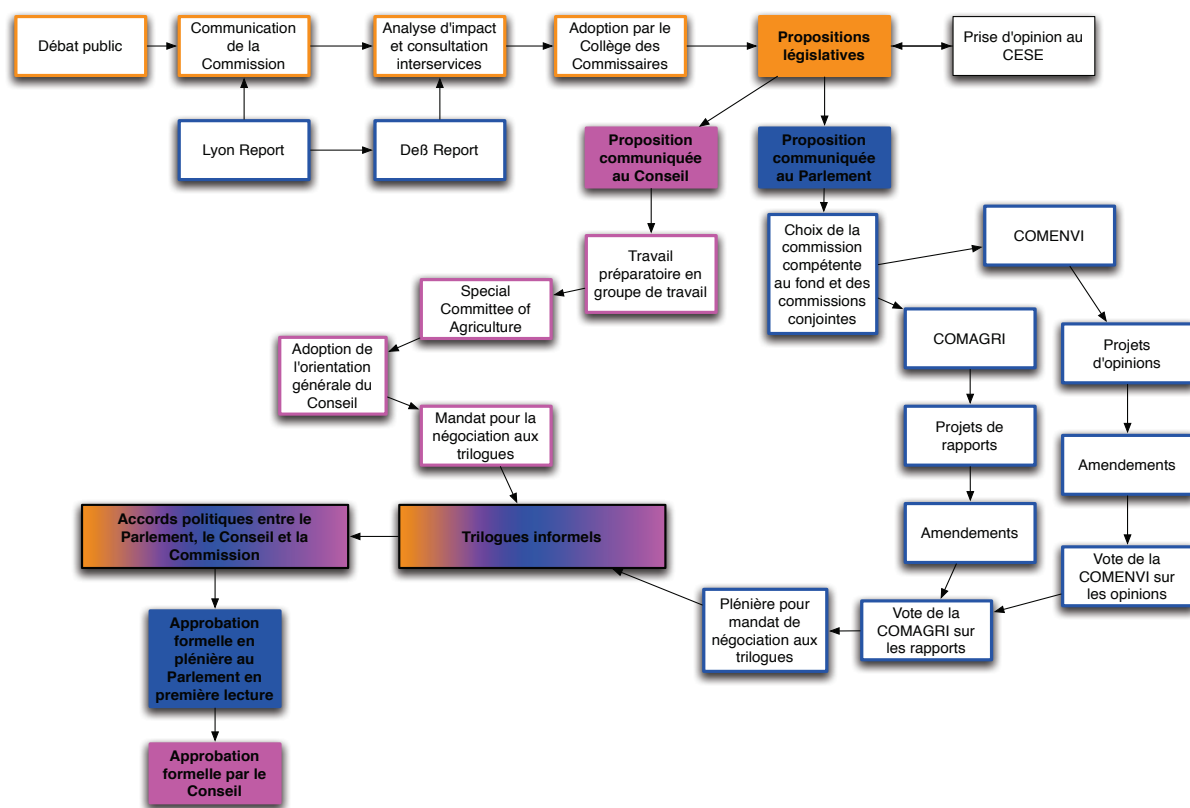
Source : Commission européenne, 2012b.



## Annexe IV : Ligne du temps : le débat sur la réforme de la PAC

post 2013

Annexe V : Procédure législative ordinaire appliquée à la réforme de la Politique agricole commune



## Annexe VI : formulaire pour les entretiens semi-directifs

1. Comment avez-vous agi pour vous faire entendre le la Commission européenne, puis du Parlement et du Conseil ?
  - Plutôt des contacts directs ou d'autres moyens d'action ?
  - Plutôt des contacts formels ou informels ?
2. Comment l'Union européenne a-t-elle agi pour accueillir vos propositions ?
  - Y a-t-il eu des évolutions dans son ouverture ?
    - ✓ L'institutionnalisation de la participation ?
    - ✓ Les aides financières ?
  - La consultation lors de l'Impact Assessment a-t-elle été un moment important pour vous ?
  - Pensez-vous qu'elle ait eu des effets ?
  - Pensez-vous que ce type de consultation institutionnalisée soit une bonne chose pour vous ?
3. Quelles étaient vos attentes pour cette réforme ?
  - Sont-elles écoutées au même titre que d'autres revendications ?
  - Ressentez-vous des rapports de forces, des possibilités d'alliances avec des représentants d'autres syndicats, d'ONG, etc. ?
  - Le fonctionnement des institutions limite-t-il votre action d'une manière ou d'une autre ?
  - Ou la favorise-t-il ?
4. Pourriez-vous procéder avec moi à une ligne du temps de vos actions ? Avez-vous des documents pour les différentes étapes ?



CONSULTATION FOR THE IMPACT ASSESSMENT ON THE "COMMON AGRICULTURAL POLICY TOWARDS 2020" PROPOSALS

Meta Informations
Creation date
Last update date
User name
Case Number
Invitation Ref.
Status
Language

I. PERSONAL DATA
1. For the purpose of the analysis of this consultation you want to be identified as:
2. If you are submitting this questionnaire on behalf of an organisation please precise its name, field of action and your position within the organisation.
3. Please state your name
4. Please state your email address.
5. Is the organisation you are presenting is registered in the Interest Representative Register?
If yes, please state your registration number
If no, register here
6. Please indicate the country you are based in :
7. Received contributions, together with the personal data of the contributor, may be published on the

II. CONSULTATION QUESTIONS
----------------------------

POLICY SCENARIOS
1. Are the policy scenarios outlined consistent with the objectives of the reform? Could they be improved and how?

2. Are there other problems apart from those set in the problem definition section of this document
3. Does the evolution of policy instruments presented in the policy scenarios seem to you suitable for responding to the problems identified? Are there other options for the evolution of policy instruments or the creation of new ones that you would consider adequate to reach the stated objectives?

IMPACTS
4. What do you see as the most significant impacts of the reform scenarios and the related options for policy instruments? Which actors would be particularly affected if these were put in place?
5. To what extent will the strengthening of producer and inter-branch organizations and better access to risk management tools help improve farmers' income levels and stability?
6. What environmental and climate-change benefits would you expect from the environment-targeted payments in the first and the second pillar of the CAP?
7. What opportunities and difficulties do you see arising from a significant increase of the rural development budget and a reinforcement of strategic targeting?
8. What would be the most significant impacts of a "no policy" scenario on the competitiveness of the agricultural sector, agricultural income, environment and territorial balance as well as public health?

MONITORING AND EVALUATION
9. What difficulties would the options analysed be likely to encounter if they were implemented, also with regard to control and compliance? What could be the potential administrative costs and burdens?
10. What indicators would best express the progress towards achieving the objectives of the reform?
11. Are there factors or elements of uncertainty that could significantly influence the impact of the scenarios assessed? Which are they? What could be their influence?

For other requests please feel free to contact us at :  
[agri-cap-towards2020@ec.europa.eu](mailto:agri-cap-towards2020@ec.europa.eu)

Retranscription d'entretiens

## Entretien 1 ONGE

### Entretien avec un membre d'EEB – retranscription

27 juin 2013, 15 h, Bruxelles

**Boris Dossin** : je suis en deuxième année de master, et je prépare un mémoire en gestion de l'environnement, sur le rôle de la société civile, plus particulièrement le rôle des ONG environnementales et des syndicats agricoles, dans la réforme de la PAC actuelle. Et donc je me demande un petit peu comment les ONG ont participé, comment elles ont pu donner leur point de vue sur la nécessité d'inclure des dimensions environnementales dans la réforme. Je vais commencer par une question assez large. Je voulais vous demander comment vous aviez agi, quels moyens vous aviez utilisés pour agir auprès de la Commission et pour vous faire entendre.

**Interlocuteur EEB** : la Commission ou aussi les autres institutions ?

**Boris Dossin** : d'abord de la Commission, mais si vous pensez que c'est plus important au niveau du PE par exemple...

**Interlocuteur EEB** : de toute façon c'est en plusieurs étapes. Au début on influence la Commission, puisque c'est elle qui propose. Pour la Commission, alors il y a eu un processus de consultation publique, comme l'a rappelé le Commissaire à nombre de reprises ce matin, où on a participé. Il y a eu une consultation avec quelques questions ouvertes à tout le monde, comme ils aiment bien faire. Donc *stakeholders public consultation*. Donc on a envoyé nos réponses, on a demandé à nos membres de participer, pour qu'il y ait un poids assez important de la société environnementale, et aussi aux autres organisations, comme Birdlife, WWF, etc. Mais ce qu'on avait fait en amont de ça, c'était préparer notre position avant que le processus de réforme ne commence. On avait publié notre vision de la future politique agricole commune, où on avait vraiment repensé la structure actuelle. On avait une structure où il n'y avait plus les deux piliers, on avait vraiment un contrat entre les agriculteurs et la société, où les agriculteurs s'engageaient, via leur pratique, à produire ce qu'on appelle des services écosystémiques, ou alors des biens publics, en retour de l'argent public que les citoyens s'accordent à leur donner, donc les plusieurs milliards d'euros qui sont dépensés annuellement pour la PAC. Notre vision, je suis sûre qu'elle a été regardée, puisqu'à l'époque, moi je travaillais pour la DG AGRI, et je me souviens que c'était sur le bureau de mon chef. Donc ils l'ont regardée. Maintenant, ça faisait partie de plein d'autres choses, et les agriculteurs aussi avaient publié, pas forcément leur vision, mais leurs demandes, en amont de la réforme. Donc on a d'abord fait ce travail de réflexion. Enfin, on, pas moi, parce que je faisais pas partie, mais le BEE.

Puis on a participé, et là j'ai participé aussi, à la consultation publique. On a eu des réunions bilatérales avec la Commission, les gens de la DG, mais aussi avec le cabinet, en essayant de pousser des éléments, quand on savait que ça n'allait pas forcément du bon côté, on disait « bon ben voilà, on aimerait bien avoir une réunion avec vous ». On a toujours eu du mal à rencontrer le Commissaire lui-même, on savait qu'il rencontrait beaucoup de représentations agricoles, mais les ONG environnementales, en tout et pour tout, en trois ans on l'a rencontré deux fois, ce qui est quand même pas beaucoup, mais on peut dire qu'on a rencontré son staff, son équipe. Et puis les gens de la DG agriculture on peut les rencontrer facilement, on n'est pas non plus blacklisté ou je ne sais quoi. Mais donc c'était plutôt dans un esprit de collaboration, on a essayé d'être

constructifs. On a participé aussi à l'étude d'impact, qui était en ligne. Ils ont fait quelque chose d'assez innovant, d'habitude c'est les services de la Commission qui le fait, entre quatre murs, avec des experts, mais pas la société civile. Là ils ont vraiment voulu impliquer tout le monde, donc on a essayé de demander à nos membres d'avoir vraiment tous les exemples, par exemple pour les zones d'intérêt écologiques, est-ce que c'était 5, 10 % ? Nous on arrivait avec des chiffres, pourquoi ça devait être 10 %. En face, on n'avait que des chiffres : « ah bah non, ça va être de la jachère, donc x % de la production va être diminuée », alors que c'était même pas fondé sur la réalité, puisqu'en moyenne il y a déjà 3,5 % qui existe, etc.

Donc voilà, c'est des moyens formels et informels pour résumer.

Et après, quand la proposition de la Commission est passée en codécision, c'est le Conseil et le Parlement qui nous intéressaient le plus, surtout quand il s'agissait de formuler leurs positions, avant le trilogue. Pour le Conseil, c'est nos membres surtout qui ont les contacts, nous pas trop. Donc on voyait les représentations permanentes, mais c'est pas la même chose. Les représentations permanentes, on a juste un débrief de ce qu'il se passe, ils ont aucun pouvoir politique, ils sont là, c'est la représentation permanente, mais c'est pas eux qui vont décider, ce sont les exécutants, donc c'est pas là qu'on peut vraiment influencer à Bruxelles.

Et pour le Parlement, par contre, donc on avait les rendez-vous avec les députés, et puis essayer d'aider pour les amendements et tout ça. Donc ça c'est pas secret, ici c'est les ONG, enfin pas les ONG, nous on essaye, on a pas tout le temps nos amendements, mais c'est les stakeholders qui déposent les amendements pour les députés, à moins que le député refuse, et prenne seulement les idées, ça arrive aussi. Mais il y a des fois des amendements, c'est des copiés collés. Il y a beaucoup d'amendements du COPA qui sont passés comme ça. C'est comme ça, c'est la démocratie.

**Boris Dossin** : et de votre part aussi alors ?

**Interlocuteur EEB** : alors nous on a essayé oui, maintenant, au niveau du nombre de nos amendements qui sont passés, comparé à ce qu'il y a en face, c'est limite, mais oui, effectivement, certains députés écoutent tout le monde, essayent de prendre un peu les amendements de tout le monde pour vraiment avoir une vue globale. Donc ça dépend vraiment des députés.

Donc voilà, et puis bon on a essayé aussi d'utiliser les médias, énormément, puisque c'est grâce à ça qu'on est visibles. Et puis on a produit des *fact sheets* qui montraient un peu l'état de nos ressources naturelles, et puis surtout en lien avec certaines pratiques agricoles intensives, et le besoin de réformer la PAC. On a aussi fait une vidéo, et puis on a aussi organisé des conférences. Voilà, c'était pour résumer comment on a essayé d'influencer le processus, et comment on a communiqué avec les institutions, donc formel, informel, conférences où on les a invités, on a essayé aussi de produire du matériel avec des experts, et puis les médias.

**Boris Dossin** : et par rapport à ce que vous disiez, du fait que pour une fois ils avaient ouvert le processus d'analyse d'impact par exemple, est-ce que vous avez l'impression que c'est quelque chose de positif pour vous, ou est-ce que ça peut être à double tranchant ?

**Interlocuteur EEB** : non je pense que c'est très bien de faire ça, honnêtement, plus de transparence c'est important. Maintenant je vais pas dire que c'est pas bien de faire de la

consultation publique, et d'essayer d'ouvrir pour l'étude d'impact, parce qu'on sait que les études d'impacts sont pas forcément toujours transparentes. C'est pas un secret quand je dis que la Commission en général, ce qu'elle fait c'est qu'elle a une idée en tête, donc généralement dans les quatre ou cinq options qu'elle met sur la table, elle a en tête l'option 2 ou 3, et elle va tout faire pour que son étude d'impact justifie pourquoi elle va prendre l'option 2 ou 3, donc c'est toujours *a posteriori*, c'est pas une étude d'impact qui va vraiment changer ce qu'elle veut. Ça reste politique, c'est juste un truc pour justifier pourquoi elle a pris... C'est plus ou moins orienté. Là au moins, ça permettait aux gens aussi d'avoir la parole. Maintenant j'ai pas l'impression qu'ils aient vraiment beaucoup utilisé. Après ça c'est un avis personnel. Parce quand on regarde l'étude d'impact qui a été jointe à la proposition législative, en termes d'impacts environnementaux, c'est très limite, c'est vraiment que les impacts économiques, alors que nous on avait quand même fourni pas mal de choses, ça a pas vraiment été repris.

**Boris Dossin** : ça reste marginal alors ?

**Interlocuteur EEB** : oui, c'était un peu la même chose, c'était pour un peu les conforter dans leur choix qui était déjà fait au préalable, je pense. Parce que la Commission aime bien se mettre au milieu, enfin il y a les agriculteurs qui vont dire ça, les ONG, donc on va essayer, si on est au milieu, c'est que c'est bon. Et c'est ce qu'avait dit le Commissaire : « on est au milieu, c'est que c'est bon ». Sauf que maintenant on est partis du milieu pour arriver plus bas que bas... Donc c'est plus bon.

**Boris Dossin** : Peut-être encore, sur cette participation-là en particulier, de l'impact assessment, pour vous ça a pris beaucoup de place dans votre processus ou bien c'était quelque chose d'un peu marginal ?

**Interlocuteur EEB** : non, non, on a mis beaucoup d'efforts, moi ça m'a pris beaucoup de temps, j'ai travaillé plusieurs week-ends dessus, j'étais contente, et puis bon j'ai consulté mes membres et tout ça, donc vraiment on a essayé. Alors après, comparé aux réunions, aux conférences qu'on a organisées, etc., c'est pas forcément l'étude d'impact qui a pris le plus de temps, non. Mais on a fait ça sérieusement, parce qu'on s'est dit « on va participer au jeu, c'est tout. On nous demande de participer, autant le faire sérieusement et pas... ».

Et puis bon on a beaucoup travaillé avec BirdLife, qui a quand même, au niveau de ses membres, il y a quand même une grande expertise, surtout pour tout ce qui est développement rural, donc on a quand même pu bénéficier de leur expertise à ce niveau-là. Enfin, on s'est plus ou moins aussi donné les informations entre les ONG pour aussi que le travail soit un peu moins lourd. Parce qu'on travaille toujours en coalition et étant donné qu'on a pas beaucoup de ressources, on se dit que si on travaille ensemble, on va être plus efficaces, etc. Donc c'est pour ça que, vous avez souvent dû voir que tout ce qui a été publié, vers la fin surtout du processus, c'était souvent le BEE, BirdLife et le WWF. C'était nos trois organisations, et en fait trois personnes dans les organisations qui travaillaient dessus donc... Ça aide quand même.

Mais en face il y a beaucoup de ressources donc... Puis il faut savoir que c'est pas que les agriculteurs en face. Enfin, je pense que ceux qui sont dans l'ombre, et qui ont pas forcément été... Parce qu'il ne faut pas voir ça forcément comme quelque chose de frontal entre les ONG et les syndicats agricoles, parce qu'au sein déjà des syndicats agricoles, il faut savoir que le COPA ne représente pas nécessairement l'intégralité des

agriculteurs, il y a énormément d'agriculteurs qui sont d'accord avec nous, mais qui n'ont pas forcément ni les moyens, ni la capacité, ni le temps de venir à Bruxelles s'exprimer. On a essayé de faire ça via nos conférences. Ça a marché, mais bon, dans une certaine mesure. Mais il faut savoir qu'il y a d'autres industries et lobbies, par exemple les pesticides et les engrais, qui ont tout intérêt à ce qu'on ne change pas la PAC actuelle, parce qu'au final c'est qui qui en bénéficie ? C'est plutôt eux et pas les agriculteurs. Et qui donc ont poussé pour ça. Et finalement, ils ont beaucoup plus de moyens, parce qu'ils ont l'argent aussi. Et le problème c'est que certaines personnes dans les organisations agricoles ont des intérêts directs dans ces industries. Donc forcément ça crée certains problèmes, et ça crée le résultat qu'on a eu. Voilà.

**Boris Dossin** : vous avez l'air un peu déçue...

**Interlocuteur EEB** : eh ben, on peut pas sauter de joie, vu que c'est pas du tout... On parle d'un verdissement, c'est pas un verdissement, faut être réaliste. On va dire en français, un verdissement de façade. Il y a un beau principe, mais qui est vide. Donc voilà...

**Boris Dossin** : ben justement, la question suivante que je voulais vous poser, et j'espère que ça va pas trop remuer le couteau dans la plaie, c'était de savoir si vous pensiez que les problèmes environnementaux étaient écoutés au même titre que les autres types d'enjeux, qu'ils soient économiques ou sociaux...

**Interlocuteur EEB** : là il faut aussi différencier entre ce que je dis, et le BEE. C'est mon analyse en tant que personne qui a travaillé sur la réforme du début du processus, jusqu'à la fin.

**Boris Dossin** : c'est votre analyse qui m'intéresse.

**Interlocuteur EEB** : quoique c'est aussi partagé par le BEE. Au début, les enjeux environnementaux étaient mis sur la table au même titre que les autres enjeux, et puis surtout c'était une justification pour cette politique. On a utilisé, instrumentalisé la thématique du verdissement, et la thématique environnementale, pour justifier un budget qui n'était absolument plus justifiable. Ça a marché, le Commissaire a réussi, dans le collège des Commissaires, à défendre sa politique et son projet, en utilisant le verdissement, comme cheval de bataille, et très vite, à partir du moment où il a vu que c'était passé, que le budget allait rester et tout, bah la thématique environnementale a été la première à être sacrifiée, au fur et à mesure du processus. Donc ça c'est le sentiment qu'on a. Et je pense que c'est pas une mauvaise, enfin ça reste subjectif, d'un point de vue d'une ONG environnementale, mais si on regarde, même un exemple tout bête, les dépenses obligatoires pour l'environnement dans le deuxième pilier, à la fin qu'est-ce qu'ils rajoutent ? Des mesures d'investissement. Ça n'a rien à voir avec l'environnement. Alors si, ce sont des mesures d'investissement pour le climat et l'environnement... On sait ce qu'il va y avoir, des plus grosses machines pour soi-disant avoir une pulvérisation des pesticides un petit peu plus... Alors qui est-ce qui va s'en mettre plein d'argent, c'est encore une fois ceux qui vendent les pesticides, ceux qui vendent les tracteurs. La même chose pour l'investissement pour le climat, c'est quoi, c'est construire des granges énormes pour pouvoir mettre toutes les vaches à l'intérieur comme ça il y aura plus de méthane, etc. Du point de vue du bien-être animal c'est

catastrophique, mais même au niveau de la biodiversité. Donc c'est un peu des objectifs contraires. Et donc on a un peu sacrifié l'environnement. Au départ on l'a utilisé pour justifier. Nous on s'est dit « ben tant mieux, si on peut se mettre d'accord là-dessus. On sait très bien que c'était manipulé, mais si au moins on peut avoir un résultat positif pour l'environnement, tant mieux », puisqu'il y avait des challenges. Moi je dis pas qu'on voulait une PAC plus verte parce que c'est joli, mais parce qu'on en a besoin, et parce que de toute façon les agriculteurs, si ils ne reconnaissent pas que certaines zones en Europe, dans vingt ans, on ne pourra plus cultiver dessus, enfin c'est clair, même avec le changement climatique, c'est de plus en plus difficile... Mais non, ces objectifs, les intérêts à court terme, les intérêts acquis, ont primé sur l'environnement au final. Alors que les objectifs initiaux étaient d'avoir une PAC plus durable, inciter les bonnes pratiques, et ne pas continuer à avoir des aides perverses, qui incitent à produire plus, toujours plus, tout en détruisant les ressources naturelles. Donc oui, l'environnement a certainement souffert un peu des intérêts privés de ceux qui ont négocié.

Et puis il faut savoir que ceux qui négocient sont dans certains cas ceux qui reçoivent les paiements. On voit que la COMAGRI a je sais pas combien de membres qui sont agriculteurs eux-mêmes, c'est la même chose pour les ministres de l'Agriculture, forcément ils sont pas très objectifs quand ils décident. Et l'environnement c'est bien, mais ce qui les intéresse plus c'est, comme les agriculteurs, combien ils reçoivent tous les mois, et pas est-ce qu'il y aura trois papillons en plus sur leurs terres...

Donc voilà, même si le Commissaire disait « il faut pas opposer compétitivité et environnement », c'est ce qu'il disait beaucoup au début, et finalement on voit que... Même si on réécoute le débat d'hier en commission agriculture, on se rend compte que la thématique environnementale était presque plus là, en fait. Ou alors elle était utilisée à mauvais escient, en disant « c'est trop vert, pauvres agriculteurs »... Voilà, pour faire court. Donc vous avez un résumé de comment la thématique environnementale a été utilisée, puis finalement pour être complètement manipulée, pour disparaître finalement à la fin. Enfin disparaître... Disparaître en réalité, tout en étant toujours là sur le papier. Parce que c'est vrai qu'on ne peut pas dire, il y a trente pour cent, je vais pas dire que c'est pas vrai. Le Commissaire l'a répété ce matin en étant super fier. Il y a trente pour cent des aides directes qui vont vers un verdissement. Maintenant quand il dit que tous les agriculteurs en Europe vont devoir verdir leurs pratiques, et que toutes les terres agricoles sont concernées, c'est un mensonge, puisque 94 pour cent des exploitations, par exemple, en ce qui concerne la diversification des cultures, vont être exemptées d'une diversification avec trois cultures. Est-ce que c'est toutes les exploitations agricoles, non...

Mais ça c'est du détail, c'est que du détail, lui il dit ça. Pourtant c'est important. On a un principe qui est là, mais il y a plus d'exceptions que de règles, et il y aura plus de personnes qui seront exemptées que de personnes qui devront respecter les pratiques, donc c'est un peu dommage quoi...

**Boris Dossin** : C'est un peu du greenwashing au final...

**Interlocuteur EEB** : ah c'est complètement du greenwashing, on est arrivé vraiment à du greenwashing. En plus, là on parle uniquement du verdissement, mais il y a plein d'autres choses qui ont été... La directive sur les pesticides, sur l'eau, n'a même pas été introduite dans la conditionnalité... C'est le B.A.-BA quand même... De toute façon les agriculteurs doivent la respecter. Le principe que les agriculteurs qui la respectent pas devraient, normalement, ne pas recevoir d'aides publiques, ça semble logique. C'est



contraire au principe pollueur-payeur... Normalement on ne devrait même pas parler de subvention ici : quelqu'un qui ne respecte pas la loi, qui pollue l'eau, devrait payer une amende. Là pour le coup, il reçoit des subventions, et c'est juste dire « si jamais tu pollues, tu auras un peu moins de subventions ». Et ben même pas ça, on n'a même pas eu ça à la fin. Y aura un accord politique, peut-être, dans dix ans... Ça dépendra de la volonté du prochain Commissaire, et du prochain Parlement, et tout ça. Donc, voilà, c'est très positif ce que je dis...

**Boris Dossin** : je voulais encore vous demander, mais vous avez déjà répondu en partie, par rapport aux autres *stakeholders*, aux autres membres de la société civile, est-ce qu'il y a des alliances qui se créent, est-ce qu'il y a des rapports de force que vous ressentez, des conflits...

**Interlocuteur EEB** : alors les autres ONG, on est en coalition. Après c'est pas toujours facile, c'est pas non plus toujours rose. Chaque ONG a son cheval de bataille. Nous on est très généraux, WWF c'est plus le climat. Donc sur la PAC, c'était difficile de les faire bouger. Au début, ils voulaient pas travailler sur la PAC.

**Boris Dossin** : d'ailleurs pour l'impact assessment, je pense qu'ils n'avaient pas rendu d'avis.

**Interlocuteur EEB** : non. Il n'y avait personne qui travaillait sur la PAC à ce moment-là... Enfin si, le WWF France, mais pas le bureau européen. Après, on travaille aussi avec les agriculteurs bios. Après, au plus on s'est rapproché d'un deal final, au plus on se rend compte que ça reste des agriculteurs, donc on n'a pas forcément toujours les mêmes... parce que eux ils ne peuvent pas dire publiquement « scrap the CAP », parce que ça reste quand même leur gagne pain, leur revenu.

Après, au niveau des agriculteurs autres que les agriculteurs bios, le COPA, on discute avec eux dans des plateformes formelles, comme les groupes consultatifs, organisés par la direction générale agriculture, qui sont en train d'être réformés. Les agriculteurs sont d'ailleurs pas contents, parce qu'ils ont trente sièges pour l'instant. Personne n'en a autant. Le COPA, en fait, ils ont tous leurs membres, tous les États qui sont représentés, et grâce à ça, ils viennent à Bruxelles et ils organisent à côté leurs réunions de travail, comme ça ils ne doivent pas payer les transports. Nous on essaye, si on peut on le fait aussi, mais on a pas tous nos membres qui viennent. Et ils sont en train de faire une mini révolution, parce que la Commission a décidé que, pour plus de justice, pour refléter aussi l'évolution de la PAC, on parle de PAC avec des demandes de la société, et pas que des agriculteurs, et donc il faudrait qu'il y ait plus de gens qui participent. Donc les consommateurs, qu'ils soient plus impliqués, et tout ça, les ONG de développement. Et ils ont dit « bah nous on est pas contre, mais on veut pas que ça soit au détriment de notre nombre de sièges, donc il est hors de question qu'on réduise, il y a des stakeholders qui sont là, mais qui n'ont pas tout à fait leur légitimité à être là »... on parle des ONG environnementales par exemple, qui n'ont rien à faire dans la PAC, etc. Pour dire qu'il y a quand même certaines tensions, mais bon...

On fait partie de ces groupes consultatifs, moi je suis vice-présidente d'un groupe consultatif, donc c'est forcément le COPA qui m'a élue, vu qu'ils représentent la majorité des sièges, donc ils ont dû voter pour moi. Ma collègue, de BirdLife, est présidente du groupe agriculture-environnement. Donc, on discute, maintenant c'est pas là que les décisions sont prises, donc même si on se dispute un petit peu, qu'on est pas d'accord,

etc., c'est pas bien méchant. On a peut-être signé un document ensemble, sur les prairies permanentes, en trois ans, dans le cadre du groupe consultatif agriculture-environnement, mais sinon on n'a jamais travaillé ensemble, vraiment. Ce qui est dommage, parce que je dis pas que nous on a toujours raison sur tout, mais eux non plus, et le problème c'est qu'ils le reconnaissent pas. On aurait peut-être dû mieux communiquer... mais c'est vraiment pas facile, et y a pas vraiment de volonté de communiquer avec nous, parce qu'ils savent de toute façon qu'on sera les moins écoutés, au final, par les politiciens.

**Boris Dossin** : ils ont pas vraiment d'intérêt ?

**Interlocuteur EEB** : voilà, ils ont pas d'intérêt à perdre du temps, à s'embêter avec nous...

**Boris Dossin** : et il n'y a pas d'autres syndicats ? Je pense par exemple à Via Campesina...

**Interlocuteur EEB** : alors Via Campesina, on a ce qu'on appelle CAP NGOs coalition, on a Via Campesina dedans, donc on a par exemple une mailing-list, où on a Via Campesina dedans, on échange des informations. On essaye d'au moins ne pas aller dans des directions différentes. Mais, s'il n'y avait qu'eux, est-ce qu'on y serait parvenu ? C'est extrêmement difficile parce qu'eux, en fait, ils ont pas forcément le même intérêt à défendre les thématiques environnementales qu'ils ne l'ont à défendre une PAC plus juste. Même si bien sûr c'est très important pour nous aussi, mais on n'a pas forcément le même agenda, et donc c'était pas leur priorité, eux, le verdissement, même si au final, ça allait aussi mener à une PAC plus juste, parce que finalement, c'est qui les agriculteurs [qui ont un intérêt dans le greening], c'est les petits agriculteurs, c'est beaucoup d'agriculteurs dans les pays de l'Est. L'agriculture à haute valeur naturelle, on a beaucoup ça dans les montagnes et dans les pays de l'Est, c'est pas dans le bassin parisien qu'il y a de l'agriculture à haute valeur naturelle... Et eux, leur premier objectif, c'était que les gros producteurs, les gros céréaliers, arrêtent de s'en foutre plein les poches. Ce qui était rejoint par la thématique de verdissement, mais eux ils voyaient plus ça avec la convergence, et avec le *capping*, la limite des aides. Nous on n'a pas trop travaillé dessus. C'est vrai qu'on a eu beaucoup de discussions au début, mais on est plus ou moins d'accord, je pense qu'on va jamais se contredire.

**Boris Dossin** : il y a pas de tensions ?

**Interlocuteur EEB** : non, et puis après il y en a d'autres, comme BEUC, l'organisation des consommateurs, EuroCoop, avec qui on essayait. On est aussi partis de la CAP NGOs coalition, mais ils ne se sont pas vraiment investis en fait. Ils ne travaillent pas vraiment sur la réforme. Donc c'est pas qu'on voulait pas, ou qu'on s'entendait pas, c'est qu'ils ne travaillaient pas vraiment dessus en fait, donc ils n'avaient pas le mandat de leur membre pour signer quoi que ce soit, vu qu'y avait personne qui travaillait dessus...

**Boris Dossin** : c'était pas du tout leur priorité ?

**Interlocuteur EEB** : non. Ce qui est dommage, parce que... c'est là, aussi, où on aurait dû avoir plus d'organisations de consommateurs, puisqu'au final, ils ont leur mot à dire. On paye pour la nourriture, et pour l'instant on paye pour une nourriture pas forcément de

bonne qualité... Et puis y a pas que le fait de payer pour la nourriture, y a aussi le fait de payer pour réparer les dommages faits à l'environnement, pour de l'eau de qualité, parce que l'eau est polluée... Donc c'est parce que les gens ne voyaient pas forcément la réforme de la PAC comme une priorité, et c'est peut-être pour ça qu'on a pas eu des alliances avec toutes les organisations, comme on aurait dû. C'est peut-être aussi une des raisons pour lesquelles le résultat n'est pas si brillant.

À la fin, hier, on n'était que trois : WWF, BirdLife et EEB, même les autres ONG environnementales... Il y avait les agriculteurs bios, mais les Amis de la terre, moi je les ai pas vus. Ils ont réagi, mais ils étaient pas là. C'est déjà plus leur priorité. Enfin ça n'a jamais été vraiment leur priorité, et puis on voit qu'ils ont déjà tourné la page quoi... Donc c'est ça. Et puis on peut pas les blâmer non plus, c'est parce qu'ils ont pas forcément les moyens, et puis ça dépend de ce qu'il se passe au niveau européen, dans leur agenda. Donc voilà, c'est pour avoir une analyse un peu plus balancée, et pas forcément dire qu'on était pas d'accord, c'est qu'il y a plusieurs raisons qui font qu'on ait pas toujours une grande coalition.

**Boris Dossin** : vous arriviez pas toujours à vous mettre d'accord, c'est ça qui a créé le fait que vous n'arriviez pas à faire front ?

**Interlocuteur EEB** : c'est pas le fait de se mettre d'accord, c'est plutôt qu'il y a certaines ONG qui étaient pas impliquées autant que nous. Se mettre d'accord... on y arrivait, mais le problème c'est qu'on se met d'accord toujours sur le plus petit dénominateur commun, et donc finalement ce qu'on dit n'a pas vraiment de valeur, parce qu'on ne peut pas aller sur des trucs vraiment profonds, parce qu'il y aura toujours des dissensions. Donc c'est ça aussi : au plus la coalition est grande, au plus on a de visibilité, mais au moins on a de contenu. Donc après c'est trouver le juste milieu. Nous on l'a trouvé avec le WWF et BirdLife, on était toujours à trois, il y a pas eu vraiment un moment où on s'est scindés, après, en ce qui concerne la coalition plus grande, il y a eu des moments où on était pas ensemble. Mais là par exemple, le poster qu'on a publié juste avant l'accord final, on était 6-7 à signer. Et dedans il y avait les agriculteurs bio... Ils ont pas signé sur le NO hein, faut bien faire attention, leur logo n'est pas dessus... Mais pour le premier ils ont signé.

**Boris Dossin** : encore une question que vous avez aussi déjà abordée, au niveau du fonctionnement des institutions et des intérêts qui y sont représentés, est-ce que vous voyez des barrières, ou des opportunités qui s'ouvrent à vous ?

**Interlocuteur EEB** : je pense qu'on était tous super contents, enfin, très optimistes parce que pour la première fois, il y avait la codécision, et donc une implication à hauteur égale du Parlement dans le processus, vis-à-vis du Conseil. Mais on a vite été déçus, parce que la commission [du Parlement européen] qui était chef de file, c'était la commission agriculture, et la commission agriculture, c'est un mini conseil en fait. Ils reçoivent directement les ordres de leurs ministres nationaux.

Avec les élections arrivant, les dissidents ils osaient pas trop être dissidents, parce qu'ils disaient : « ah non, mais moi je voudrais quand même être élu », et puis ça dépend comment ça fonctionne dans le pays, mais si c'est des listes, et si c'est untel qui choisit qui sera numéro je sais pas combien sur la liste, ben il faut quand même qu'il fasse attention. Donc il y avait quand même des histoires politiques.

Comme je disais, la moitié sont des agriculteurs, donc ils veulent pas que leur propre argent, ou celui de leur frère, de leur femme (parce qu'en général ils redonnent l'exploitation quand ils deviennent députés, parce que sinon c'est un peu... Voilà...), soit réduite.

Donc après, normalement la commission environnement aurait dû avoir un rôle un peu plus important, il était décidé, plus ou moins, au début, que la commission environnement serait impliquée sous la règle 50, c'est-à-dire qu'elle aurait une coopération renforcée avec la commission agriculture, et donc que les rapporteurs, dans la commission environnement, auraient été beaucoup plus impliqués dans les négociations, notamment dans les trilogues, dans les négociations de compromis avant les trilogues. Sauf que la COMAGRI a refusé, parce que non, même si on parlait d'un verdissement de la PAC, l'environnement n'avait pas la légitimité à avoir une coopération renforcée. Ça montre déjà que la thématique environnementale n'était pas forcément utilisée à bon escient par tout le monde.

Et donc à cause de ça, finalement on a eu une grande déception de la part du Parlement, parce qu'alors qu'on pensait qu'il allait y avoir un contrepois démocratique face à un Conseil qui est quand même extrêmement conservateur, enfin le conseil de l'agriculture c'est quand même un des plus conservateurs, on n'a pas eu du tout ça. Alors heureusement il y a eu la plénière en mars, mais c'était juste essayer de réparer ce qui avait été complètement détruit par la COMAGRI avant. On parlait d'un truc tellement bas de la commission agriculture, que la plénière pouvait qu'essayer de réparer ici ou là, enlever le double financement... Ah oui, super, effectivement, c'est un principe qui de toute façon est illégal, je vois pas comment, de toute façon, ça allait passer. Et puis ça me fait rire quand le Commissaire, le ministre, disent « oui, on a mis le principe "non au double financement" »... Je comprends même pas comment ils peuvent être fiers de ça, parce que c'est comme dire aux gens : « vous inquiétez pas, c'est super, on a réussi à s'accorder à ce qu'on n'utilise pas mal votre argent ». Oui, bah tant mieux, on n'en attendait pas moins, c'est le minimum qu'on puisse leur demander, que les agriculteurs soient pas payés deux fois pour la même chose... Enfin, déjà qu'ils sont payés beaucoup pour détruire... Bref, voilà. Donc pour le Parlement, malheureusement, comme il n'y a pas eu une implication de la commission environnement comme il aurait dû y avoir, pour nous c'était extrêmement difficile. Il y a eu des gens, au Parlement, qui ont été super, et des députés qui vraiment se sont battus pour un verdissement de la PAC, au point qu'ils ont presque été grillés politiquement dans leur pays. [Off the record].

Ce qu'on a vu aussi, la commission agriculture avait dit : « oui, oui, on va faire une plénière, comme ça c'est tout le Parlement, et puis on aura un grand mandat démocratique, pour pouvoir négocier ». Très bien, on s'est dit « bon, ça va être une plénière juste pour faire semblant », mais nous on a pris ça au sérieux, donc on a vraiment fait toute une campagne publique, avec une action en ligne, donc *e-action*, et des cartes postales, où on mettait nos recommandations de votes, avec les amendements qu'ils devaient rejeter, et accepter. Et grâce à notre travail, et là c'est vraiment grâce au travail des ONG, donc plus ou moins à nos trois organisations, et aussi les agriculteurs bios, qu'on a retourné certaines choses en plénière. La commission agriculture ne s'attendait pas à ça, parce qu'en général, ce qui se passe, c'est que les députés en dehors de la commission chef de file se fient à leurs rapporteurs en disant : « moi je ne suis pas expert, je vais pas oser m'opposer à lui, parce que je ne connais pas, donc j'ai aucune légitimité à le faire ». Donc nous on les a briefés, on a envoyé des briefings, on a vraiment fait un travail du début jusqu'à la fin, et à la fin on envoyait des milliers de mails tous les jours aux députés, envoyés par nos membres et tout, en disant : « il y a quatre priorités,

il faut vraiment que vous changiez ça pour la plénière ». Donc on s'était concentré sur le non au double financement, mais aussi sur le verdissement et tout ça. Et on a obtenu quelque chose, et les députés étaient tellement pas contents, la commission de l'agriculture a dit que c'était une erreur, que la façon dont les députés européens avaient voté était finalement une erreur, qu'ils n'avaient pas compris sur quoi ils votaient, parce qu'en fait, ils ont tout rejeté : tous les compromis ont été rejetés sur le verdissement. Ce qui veut dire que *de facto* on retournait à la proposition de la Commission. La position du Parlement était donc celle de la Commission. Le verdissement, comme proposé par la Commission, donc un paquet de mesures obligatoire, trois mesures, était la position par défaut du Parlement. Et là, les députés PPE : « ah c'est pas possible, c'est pas vrai »... Et nous quand on avait des réunions avec eux on disait : « non, mais désolé, c'est la position du Parlement » ; « non, non, c'était une erreur ». Et en fait, ce qu'on a su c'est qu'après, quand ils ont... Parce que le problème, c'est qui négocie ? Les gens de la commission agriculture, pas le Parlement dans son intégralité évidemment, parce qu'on peut pas avoir les 754 députés assis dans une grande salle avec tous les États membres, etc. Donc c'est la présidence, la Commission, et les rapporteurs de la commission chef de file, c'est-à-dire que la commission agriculture. Donc ils ont réinterprété un peu leur mandat, en se disant « bon, ben voilà, c'est plus ou moins ce qu'ils ont voulu dire hein... Ah c'est un amendement des Verts ? Non, ça on suit pas ! ». Alors que c'était pas un amendement des Verts, c'était un amendement des Verts qui a été adopté par tous les députés, à la majorité. Et quand nous on a eu des retours, on a utilisé les médias, on a fait un bulletin d'opinion et tout, et là le président de la commission agriculture était vraiment en colère, et il a envoyé un mail à tous ses membres, mail qu'on a vu : « y a des gens qui disent qu'on respecte pas notre mandat, c'est pas vrai, ne croyez pas ça », donc à tous ses collègues du groupe socialiste.

Il a aussi essayé de faire une chose qui était choquante, c'est que, grâce encore une fois à notre « vigourosité » [sic], enfin je sais même pas comment on le dit, et à nos membres aussi, qui ont vraiment poussé, on a réussi à redéposer plein d'amendements pour la plénière. Ils étaient tellement pas contents qu'il y ait autant d'amendements qu'ils ont menacé de les filtrer. Donc ils ont fait une commission extraordinaire. Le vote était prévu pour le mercredi. On a su le vendredi soir que M. De Castro organisait une commission extraordinaire le lundi soir, pour voter sur les amendements qui avaient été déposés pour voir s'ils allaient passer en plénière ou pas. Si il y avait pas la majorité, ou un tiers, je sais plus trop, des membres de la commission agriculture, ils ne passaient pas. Et nous la peur qu'on avait, c'est que tous les membres progressistes, donc tous les Verts et certains socialistes, ne puissent pas y aller, puisqu'ils avaient été prévenus à la dernière minute. Parce que les agendas des députés, à Strasbourg, c'est énorme, et donc que certains amendements, ceux qu'on préférait, ne passent pas. Et heureusement, comme on a utilisé les médias, et qu'il y a plein de choses qui sont sorties dans les médias juste avant, le président de la commission, quand il a commencé, il a dit « bon bah on a cette réunion, c'était pour voir si les amendements allaient passer en plénière, mais moi en tant que *représentant de la démocratie*, en tant que représentant du groupe des socialistes et des démocrates, je dis que mon groupe politique doit soutenir que tous les amendements soient votés en plénière. Je pense que c'est très important ». Il avait complètement retourné sa veste, parce qu'il avait vu que ça sentait un peu le moisi, et qu'il pouvait pas faire ça. S'il y avait autant d'amendements qui amendaient la position de la commission agriculture, c'est qu'il y avait un problème, c'est qu'ils n'avaient pas écouté la commission environnement, qu'ils n'avaient pas écouté certaines personnes qui avaient dit « nous on est pas d'accord avec la position de la commission



agriculture ». Et puis alors après, ils nous ont mis sur le dos le fait que le pauvre président, pendant le vote, a fait une crise cardiaque, et il s'est retrouvé à l'hôpital. Et donc ils ont dit que c'était parce qu'il y avait trop d'amendements... Et que c'était à cause des ONG, et tout ça, indirectement. Nous on a dit, et c'est horrible comme justification de dire ça, mais si on analyse bien, la commission agriculture était responsable, parce que la commission agriculture a refusé de prendre en compte la voix de tout le monde, donc les gens pas contents ont déposé plein d'amendements, et si y avait plein d'amendements, c'est parce que la commission agriculture n'est pas démocratique du tout.

Donc ça résume bien à quel point la commission agriculture est antidémocratique au possible. C'est un bunker, on a du mal à parler avec les gens, de toute façon ils veulent pas nous rencontrer. On te raccroche au nez... Certains députés conservateurs de cette commission, dès qu'ils entendent le mot « environnement », non, hérésie ! Donc, alors qu'on avait énormément d'espoir dans le Parlement, le fait que tout a été pris en otage par la commission agriculture et que les bonnes personnes (parce qu'il y en a, il y a énormément de très bons députés, et le Parlement européen est extrêmement important) n'ont pas pu s'exprimer. On a essayé de les bloquer, ils y sont quand même parvenus, mais après, vu qu'il y avait encore les trilogues, et que personne pouvait rien dire, bon ben...

Donc les institutions, démocratiques, en principe oui, mais pas dans leur fonctionnement, et il y a certaines commissions de parlementaires qui devraient franchement être questionnées. Parce que des fois, ce qu'ils font, c'est à la limite du légal. Ils utilisent les textes de loi toujours dans le sens du vent, et donc je pense que c'est important de savoir que finalement cette réforme, elle a été décidée non pas par le Parlement, vraiment, dans son intégralité. Dire que, quand il dit « c'est super, c'est la codécision pour la première fois, etc. », malheureusement, c'est juste une poignée. Et puis maintenant personne va s'opposer, parce que ce serait une trop grande responsabilité pour les députés extérieurs au débat de voter non. Il y en a qui vont le faire, mais rejeter le deal maintenant, ce serait vraiment vu comme un échec du Parlement européen, aussi, alors que c'est la première fois qu'il codécide, donc ils vont être pris en otage. Ils vont pas oser le faire. Et puis il faut savoir que c'est des « roll call vote », donc on sait qui a voté quoi, et alors après les représailles, ils vont les attendre au tournant... « Tu voulais être élu, et bien on va voir si c'est le cas... » Enfin bon, c'est de la politique hein. J'interprète, c'est pas se baser sur des faits ce que je viens de dire, mais enfin voilà...

Donc les institutions, finalement y a que la Commission. Finalement, on a critiqué la proposition de la Commission au départ, parce que ça restait très moindres, c'était pas la grande réforme qu'on nous avait promise, mais bon, c'était un pas dans la bonne direction. Et au final, on s'est retrouvés à la défendre, jusqu'au bout. Alors le remerciement... Bon alors, forcément, ils sont pas contents, parce que nous on est pas contents, mais bon on va pas non plus applaudir, c'est pas possible. Puis on va pas applaudir, pas parce qu'on est vexés qu'ils ont pas suivi nos trucs, c'est parce que cette réforme n'apportera rien en termes de bénéfices environnementaux dont on a besoin. Enfin, c'est pas qu'on a besoin parce que les papillons c'est beau, et les abeilles c'est bien, mais parce que c'est essentiel. Et on voit vraiment pas le changement arriver, alors qu'il était plus que temps, qu'il y avait une opportunité. Maintenant il faut savoir que le problème c'est que, si c'est un vrai fiasco et que dans sept ans on s'en rend compte, les agriculteurs c'était pas forcément un choix très stratégique d'être dans le refus, dans le déni et tout ça. Parce que dans sept ans, les coupes budgétaires pour l'agriculture, c'est

possible qu'on passe de 58 milliards d'euros à 30 milliards, et là... Alors après, il faut pas que les 30 milliards aillent toujours encore aux mêmes personnes, c'est toujours le problème, mais il y aura peut-être des choix plus stratégiques qui seront faits, et on aura peut-être une Politique Environnementale Commune, qui sait ? Ce serait bien mieux ! Nous on finira peut-être par... Parce qu'on a été hyper constructifs, ce que les agriculteurs n'ont pas compris, et j'ai essayé de leur dire ça la dernière fois, c'est que finalement on les a énormément aidés. Parce que grâce aux ONG, qui défendaient un verdissement de la PAC, mais qui finalement défendaient la PAC, et son budget, et bien ils ont réussi à sécuriser leur revenu pour les sept ans à venir. Ils peuvent nous dire merci.

**Boris Dossin** : mais après, les gens peuvent pas leur dire merci, à eux...

**Interlocuteur EEB** : non, et puis nous on pense aussi à nos membres, et aux 15 millions de personnes qu'on représente... Et on est en devoir de dire la vérité, et la vérité c'est que c'est un verdissement de façade, un *greenwashing*, et les principes sont là, on verra dans sept ans. Il y en a qui disent « oui, c'est une porte ouverte », c'est très dur de réformer la PAC, ça fait depuis les années 90 qu'on essaye de la réformer, donc c'est pas comme si c'était la première fois... Mais bon voilà.

**Boris Dossin** : j'ai rencontré hier quelqu'un qui travaille à la DG AGRI, et il me parlait encore d'autre chose, il me disait que souvent, ils reprenaient, pour leurs propositions, des propositions qui émanaient directement de groupes, pas de groupes environnementaux, mais de groupes qui avaient beaucoup de moyens, et qui savaient comment formuler les choses, pour qu'elles soient reprises tel quel. Ça, vous le ressentez aussi ? Parce qu'il disait que ça évoluait, qu'ils essayaient de donner par exemple des fonds à des ONG environnementales, etc.

**Interlocuteur EEB** : la Commission nous donne de l'argent, on a une grande partie de notre budget qui vient de la DG environnement, ça c'est vrai, ça, ça fait depuis qu'on existe. On existerait pas sans la Commission européenne, ça, c'est vrai. Maintenant, elle nous donne de l'argent parce qu'il y a tellement de lobbying privé à Bruxelles, que s'il n'y avait pas les ONG, ce serait encore pire que maintenant. Je sais même pas si on pourrait encore respirer de l'air pur. Enfin je dramatise, je grossis le trait, mais c'est parce qu'il y avait un besoin fondamental pour du contre-pouvoir. Et nous, on peut pas se financer nous-mêmes, nos membres, par exemple nos membres espagnols, on peut pas leur demander une cotisation, avec la crise... Donc on a besoin de fonds externes. Les fondations c'est bien, mais la Commission nous rapporte, nous donne énormément.

Après, honnêtement, je pense que dans les propositions initiales, la Commission a repris des choses qu'on avait proposées. Par exemple les zones d'intérêt écologiques, c'est clairement quelque chose qui venait des ONG environnementales, c'est pas les agriculteurs qui ont proposé ça.

Par contre, et ça c'est peut-être aussi quelque chose qui n'a pas été suffisamment dit de manière publique, mais parfois, certains États ont plus de pouvoir que d'autres. Surtout en ce qui concerne l'agriculture. Je vais en mentionner un : la France, puisque je suis Française. Dans le cabinet du Commissaire, il y a une personne qui a travaillé pour le ministre de l'agriculture français, pendant très longtemps. Très francophile, le Commissaire est extrêmement francophile, il ne s'exprime qu'en français, il a étudié en France. Quand le Commissaire à l'agriculture a été nommé, à la représentation



permanente française, les gens ont sauté de joie deux fois : pour Barnier [Commissaire pour le marché intérieur et service], et pour Ciolos. Ça veut tout dire. La proposition de verdissement, si on regarde les trois mesures, c'est les trois mesures que la France avait déjà mises par le Grenelle, dans la conditionnalité, un peu améliorées. Donc ça aurait permis d'aller un peu plus loin. Par exemple, la France n'avait que 3 %, puis 4, 5, quoiqu'elle devait aller jusqu'à 7 %, puis finalement elle a changé vu qu'il y a eu la réforme de la PAC, de zones d'intérêt écologique. Bon elle était un peu plus bas. La diversification des cultures, ça y est, et puis la France a aussi une protection des prairies, à l'échelle de l'exploitation, et c'est un des seuls États membres à l'avoir. Donc finalement, les trois mesures étaient la conditionnalité existante de la France. Bon alors, c'est peut-être parce que la France était meilleure que les autres, c'est possible aussi. Ce qui était proposé, c'était bien. Maintenant, donc, il y a eu l'influence française, et puis pour certaines mesures, comme les 7 %, c'était plus les ONG environnementales. Et puis après, tout le reste, par exemple la gestion des risques dans le deuxième pilier, c'est clairement pas les ONG environnementales, c'est clairement d'autres organisations qui ont poussé pour ça. Et puis il faut aussi voir que la PAC s'inscrit dans un contexte budgétaire assez important, et que toutes les négociations sur le budget ont été extrêmement importantes et ont aussi influencé le contenu de la PAC. Et puis il y a aussi des choix politiques qui ont été faits, d'amoindrir le deuxième pilier, plus que le premier pilier, alors que normalement on aurait dû aller dans le sens inverse... Et là, il y a certains États, comme l'Allemagne qui poussait pour réduire les zones d'intérêt écologique, qui a été très fort dans les négociations budgétaires, puisque l'Allemagne est très forte, donc il y a eu plusieurs influences. Donc les États membres, et puis oui, les groupes. Mais je dois avouer que nous, on a quand même été un peu écoutés. Maintenant, c'est important de le reconnaître, mais un tout petit peu écoutés au début, pour être complètement... Bon alors après, on a eu des réunions jusqu'à la fin, il y a eu des petites choses qu'on a réussies...

Mais le problème c'est que nous, on doit tout le temps justifier, on doit tout le temps arriver avec des valeurs, des chiffres, des chiffres clairs, corrects, et on va nous demander ça, et ça. Tout le temps. Les agriculteurs ils disent « ah, mais si on fait ça, bah ma production va être réduite de x pour cent », on leur demande pas si c'est vrai, sur quoi ils se basent, non, parce que ce sont les agriculteurs, ils ont forcément raison. Donc ça, c'est aussi un peu embêtant, et ça serait bien que ça change, parce que nous on essaye d'être hyper constructifs, on ramène des tas de trucs, on mobilise nos membres, nos experts, etc., et puis eux, comme ça hop... Donc c'est pas très équilibré.

**Boris Dossin** : je crois que j'ai fait le tour.

**Après l'enregistrement** : ajoute que certaines personnes la confondent avec son homologue chez BirdLife.

## Entretien 2 ONGE

Entretien avec un membre du WWF European Policy Office

5 juillet 2013, 11h, Bruxelles

**Boris Dossin** : Je prépare mon mémoire sur le rôle des ONG environnementales et des syndicats agricoles dans la réforme de la PAC. Donc je suis en gestion de l'environnement. J'aimerais comprendre un petit peu comment vous avez agi, quels moyens ont été mis à votre disposition etc. Je vais vous poser quelques questions. La première est assez large, je voulais simplement savoir comment, quels moyens d'action vous avez utilisés pour ...

**Interlocuteur WWF** : Basically, as you know, CAP reform is a very long process. It started already four years ago, and obviously during the course of the years, it depends on the policy process where you are exactly at as which actions you do. So it depends at which concrete level you want to discuss the actions we do.

Obviously the most clearly basically actions start perhaps more publically, is, we started in 2009 with this (at that time I wasn't around, it was my colleagues), at that time we had a common paper between several NGOs, as well with some farming organisations, IFOAM, the organic farmers. And that's really a common understanding of how the future CAP should look like.

But obviously then, the Commission comes forward with their proposals, and we've been trying to convince the Commission of our proposal. The Commission receives inputs for other sides. So the Commission put their proposals on the table, so I presume you know, on various aspects. Which leads us to change our perspective of this common understanding paper to be more in line with what the Commission has proposed and that is the starting point on which we worked, and on which we tried to improve. Because we were not happy with the Commission's proposals. So I think that common paper was the starting point, for us organisations. And then in term of actions, it's really depending on which stage the political discussions where at. So obviously in the beginning it's still... It enters de European Parliament...

Well the Commission, we lobby the Commission when they work on the legislative proposals, beforehand you had the communication, then you had the European Parliament, their positions on the Communication, on which we also were actively lobbying, in line with our 2009 proposal [le common paper]. We were already with the Parliament when they had the Lyon report and the Dess report. Then we were already active. Do you know what are these reports? Because I don't know at what time you start your research...

**Boris Dossin** : I want to cover the whole process, but I want to focus on the beginning, the Commission... It really interesting for me, also, to know what you did with the Parliament and with the Council...

**Interlocuteur WWF** : yes, so basically the Commission came out with their communication, I think it was in 2010, yes. And then you had the European Parliament who did their reaction with, at that time, the Dess report, and beforehand... So the Dess report was from the AGRI Committee, in European Parliament, with Dess EPP [European People Party] rapporteur. And before that, you had the George Lyon report, who from the liberals, and he did, I think that was in 2010... That was the early beginning of the process, because then the real, for us the real work started when the Commission...

Lobbying the Commission, but then, actually the bulk of the work was then with the European Parliament and with the Council. And for WWF, involvement around the Commission's legislative proposals, when they were coming out with that, was, at that point still rather limited, and our work was more picking up when the Commission's proposal was put out. While for other NGOs, BirdLife, EEB, they were already more active in the stages beforehand, actually.

**Boris Dossin** : and why did you choose to begin after the proposals?

**Interlocuteur WWF** : that was basically internal politics within the NGO, that's considerations, having money available to fund the position, so only all the stars were aligned [comme dans un casino] when the proposal came out. So then WWF started working on that.

**Boris Dossin** : and what kind of means did you use to lobby the Parliament and the Council? It was mainly informal contacts or...?

**Interlocuteur WWF** : So, you know how the legislative processes work? So basically, when it enters into Parliament, so let's single out first Parliament now, it enters in the lead committee. You have a lead committee, and you have opinion committees. So the lead committee was obviously the COMAGRI committee, and then opinion committees, which were ENVI, REGI [regional development committee], DEVE [development committee], others as well, budget, budget control... So for us the key targets from the committees were obviously the AGRI committee, because they had the lead. But their work was starting a bit later. Then the ENVI committee, which was our second biggest focus area and with the ENVI committee, they were the two rapporteurs, because...

So you know CAP, it exists out of a package of legislative proposals, we were mainly focusing on three of them, fully focusing on three of them: direct payments, rural development, and the horizontal regulation. And in the ENVI committee, they only had opinion on two of the regulations: rural development and direct payments. And there we worked intensively together... we tried to intensively lobby the rapporteurs, on both of the dossiers. On direct payments, it was Dan Jørgensen, and on rural development it was Karin Kadenbach. We tried to work together with them. Then, the rapporteurs put out the draft reports, but then you still have the shadow rapporteurs, who also have their say in things, especially with a view to compromise amendments, for instance, in the committee. That's where we then tried to lobby the shadow rapporteurs, and advise the rapporteurs so that the compromises were good, which they were, basically. And then in September 2012, you had the vote in the ENVI committee.

So Commission's legislative proposal was October 2011, and first vote that was relevant for us was in September 2012. And then it's the AGRI committee. Before the summer of 2012, we still had the amendments, so we, same as the ENVI, we had the rapporteurs, we suggested them amendments, and obviously other MEPs, we also suggested them amendments so that there is a full package of amendments on the table in the committee. So the same with AGRI, they had tabled there amendments before the summer of 2012. So we tried to get as much of our positive amendments tabled, but the AGRI committee is a very conservative committee, a lot of vested interest [intérêt direct] from the agro-business actor, so it was more challenging to get our amendments reflected there, even though there were some good amendments tabled.

Before that of course, the draft report from the rapporteur came out in March 2012. And then you had until July for amendments, something like that. But I can double-check the figures on that.

**Boris Dossin** : you have maybe a time line or something like that.

**Interlocuteur WWF** : I have a time line but I don't have it here with me, it's in my office. So basically, when it enters the committee, it's first a draft report, and the AGRI committee, by Capoulas Santos, on direct payment and rural development, and by La Via, on horizontal regulation, then after that you have the stage where all other MEPs were able to table amendments, which was so until July. And then, from September onwards, until December, you had a discussion between the rapporteur and the shadow rapporteurs on the compromise amendments, trying to reduce the massive amount of amendments, because there were 7600 or something... So they spent three or four months trying to reduce that. By the end of December, we had a compromise amendment. So we were trying to be involved in the compromise process, but there the challenge was that, again rapporteurs and shadows, they were all very conservative, so we didn't have good access to any information, well information that was no problem, but trying to push them into make the right calls, that was difficult. And then in January 2013, there was the vote in the AGRI committee, which was a very bad vote, very, very bad vote. We were really unhappy with that. Then after the AGRI committee vote, it went to the Plenary. Plenary vote was in March, and there NGOs had a massive push with Plenary MEPs, in order to overturn some of the bad elements that the AGRI committee has introduced. Overall we were still not happy with the outcomes of the Plenary, because it was still far from our original position. But at least it was improving the position that the AGRI committee had put forward. So that was the European Parliament basically.

And how the opinions is linked to the lead committee, the opinions, they should be taken into account by the lead committee. But in the case the AGRI committee, that was barely taken into account.

**Boris Dossin** : I guess it's quite hard with the people in the AGRI committee...

**Interlocuteur WWF** : yes, they are very conservative people... I think I can count the really supportive MEPs on one hand... So yes, that was challenging.

**Boris Dossin** : je voulais vous demander comment vous ressentiez la manière dont les institutions européennes avaient accueilli votre apport, quels moyens ils avaient mis en place pour vous écouter, de manière un peu formelle. Je pense qu'au Parlement et au Conseil c'est un peu plus difficile, mais...

**Interlocuteur WWF** : so you mean, the institutions are listening to us through which ways? You have the formalised ways through which institutions listen to you, but they are very limited in scope. I think European Commission is the best one, they organize stakeholder workshops, but the actual influence of stakeholder workshop is very limited. They also have their consultations. Again consultations provide inputs but it's not the real work. The real work with the Commission takes place in really having face-to-face meetings, with people who are drafting the legislation. That's for the European Commission the most helpful think to do.

Then for the European Parliament, there's a wide range of ways to approach them. Again, in term of formalised way to discuss with them, there is not that many opportunities. We make use of any public debate. If the rapporteur organizes a lunch meeting on the greening, then you will to that and make your statement clear so that every time, they, at least, hear the message, and that the message is out there. But then again, what really make the difference is getting the one-on-one meetings with them, trying to meet Capoulas Santos, and trying to really tell him: "look, on article 29, you need to introduce this, this and this, because of these, these and these reasons". So that's one way of approaching them, the European Parliament. So that's really in the stage of when they are drafting the legislation, when they are really writing the full text. Then the other way of inputting into things is when everybody in the committee is aloud to do amendments. So I already pointed out, so we, NGOs, we draft our own ideal amendments, and we provide these to MEPs, and we tell them: "look, this is what we would like to see in the report from the committee, could you introduce this, could you introduce something along these lines". So that's also a way. Because it all boils down to what is in the text. You need to get things in the text, and another way then, because we are here operating from Brussels, so we are WWF European Policy Office, but we are not the constituents of the MEPs, and the European Parliament, so we also try to closely work together with our national offices. So theses national offices are actually the ones contacting the MEPs, because they are able to wright in their own national language, so they are able to grasp more the attention of an MEP. So the national angle is very important.

**Boris Dossin** : also for the Council I guess...

**Interlocuteur WWF** : also for the Council, and even more for the Council actually. With European Parliament, it's very often still here in Brussels. We try to do lot of the work because MEPs usually they speak either English or French, so we can cover it, mostly. And then for the Council, it's really, because the decisions are made at the national level, and we are here in Brussels so we can't directly, or in a limited scope, but we can't change a lot at national level, you know that. Here in Brussels, you have permanent representations, who are doing the actual discussions on the texts, on the working party level, and as soon as it goes to an agri ministry meeting, then it's all national level-based. So there we again strongly depend on our national organisations, national offices, that they are proactively engaging with the ministries. Then you have the challenge: the process is already taking place here in Brussels, but they are at national level. At national level, the NGOs might not fully understand the process that takes place at Brussels level, so we facilitate them by saying: "ok, we draft a common letter between all NGOs that are now going to send to your ministries, and you are going to organize meetings with your ministries, and you are mainly going to focus on these points, if possible. Feel free to add on, but for us here in Brussels, we believe that those five points are the key points for you to discuss on". That's how we try to coordinate with all the national NGOs and national offices. So we try to steer them in a direction, so that they trust us and they follow then the direction that we steer them in. And they are free to add on whatever they feel is necessary. We at least try to maintain a common line, that at least when the agri council sits together that, at least there are some things that are going to be commonly on the agenda. Which is very challenging of course.



**Boris Dossin** : J'imagine avec toute la multiplicité des États membres, qui ont des positions très différentes aussi, que c'est stratégiquement encore plus difficile...

**Interlocuteur WWF** : yes, all of our priorities are not what member states want. So we will always be going against member states' will, specifically with the greening, taking that as an example. It's an issue with lot of issues underneath it, you probably already discovered in your research that the greening, in every member state, they would have different effects, and some member states could be much more affected by the greening than others. For some member states it would be nearly impossible to implement anything from the greening. I think about Nordic countries for instance. So that's why you have this big push from member states towards more flexibility, and then of course if we have NGOs who are asking to stick with the mandatory package of three measures, and to on top of that strengthen those measures, then you of course have lot of opposition from the Council level.

So I think what we were mainly trying to do at that point was to avoid that... We were hopeful that the Commission proposal would be improved, but we obviously knew that it wasn't going to be improved, it was going to be weakened, and we were trying to maintain the Commission proposal. But we were not happy with the Commission proposal. From the beginning, when the Commission proposal came out we weren't happy, but when we saw how the legislative process was going, in codecision, we saw that it was really going bad, that the Commission proposal was being attacked from all sides, and basically as NGOs, you are being pushed in a position that you are suddenly defending the Commission proposal, even though you don't like it in itself necessarily. But that was the best thing which was on the table if you compare the three institutions next to each other.

**Boris Dossin** : Votre stratégie a un peu changé à partir du moment où la Commission a sorti ses propositions?

**Interlocuteur WWF** : I think, when it really changed, our approach... Lets take the greening as the concrete proposal here. So it's a mandatory package of three measures. So let's take EFAs, Ecological Focus Areas, as an example, so Commission introduced these 7%, strictly for agro-ecological elements, strips, rivers... and we were asking for 10%. We didn't discuss too much on other elements. We said: "it must remain agro-ecological elements, ten per cent, full stop". And we were pushing that with the ENVI committee, where we were quite successful with that, we were pushing that with the AGRI committee, where obviously we weren't successful with that, if you could see in the end. In the end it was weaken down to this progressive approach, to have 3, 5, 7%, and including more than just agro-ecological elements, so including also nitrogen-fixing crops, so having really arable production on EFAs, which was running against our principles. It's a bit weird. Even though the argumentation behind that from the MEPs who pushed that, and from the COPA-COGECA and the agri lobby, was basically that those crops still have a beneficial impact on the soil, which is true, but for us it doesn't cover all the areas we thought would be covered by EFAs. So you are not covering biodiversity at all, because you can have very intensive crop production on EFAs, and then it doesn't mean a lot, it's just improvement of the soil.

So we were pushing still at the moment when the AGRI committee had their amendments, we had some amendments that were going in a better direction, we were trying to push them as much as possible, but then you know, obviously when it comes at

the point of the AGRI committee vote, and you see that the vote is very clear, that the compromise has been set at 3, 5, 7%, including crops, then you know the compromise is bad. At a principle we still say: "please, vote again the compromise", but then, at that point, our position was changed. At that point we couldn't no longer ask for 10% EFAs, because it was nowhere on the table. It was not on the table in the Commission proposal, because they had 7, it was not on the table for the European Parliament because they had 3-5-7, and it was not on the table for the Council because they had 5-7. So then you would look ridiculous if you ask 10%. Obviously we still want 10%, but in the political realities, we couldn't ask for that anymore. And then we had to be very... Because then it depends on... ok, you have a weak position, it was already weaker than what we asked for, how far can you bend over and accept what they are putting on the table, and do we still keep ourselves in the process, do we still try say as much as possible, but we know that what we would be asking for is already far too weak, or do we just give up on that area. So we decided that we would continue to try to get the most out of the negotiations, so then of course, you change your positions, when discussion with decision makers. Then you say: "well ok, we are not necessarily against the progressive approach, we might understand that you have issues for the implementation, but at least try to get to 7% in 2018, without a review, or a codecision process to get to the 7". Because that was the European Parliament: 3-5-7. And then, only after new codecision procedure, there might be a 7%... So then we tried to say: "let's keep it to 7%, progressively", because then we know that European Parliament might be open to that, we have the Commission. So it's really looking at what can you still achieve, so you have three different positions on the table, where do you see that there is some room for manoeuvre. I think with the AGRI committee vote, that's really where the positions, from our side, changed.

At that point, you also had the Plenary vote still coming forward, and the we really tried to improve a lot, and we did quite an ok job. We managed to avoid the worst, but still, it's not the ideal position. So I think around January you can see that there is a shift in official position. So then we really changed our demand, according to the political reality.

**Boris Dossin** : pendant ce processus de réorientation vers ce qui était sur la table, vous pensez que ça a quand même permi de maintenir, par exemple, cet objectif de 7%? Vous parlez de cette séance plénière, dans laquelle vous avez pu travailler de manière efficace... Vous pensez que ça a été quand même efficace d'avoir continué, de pas avoir laissé tomber?

**Interlocuteur WWF** : again, taking the example of EFAs, for the Plenary, we knew that the AGRI committee in their position, so there was the 3-5-7, and the Plenary would be impossible to get to 7 or 10, or whichever per cent that was higher, because it's just a political reality. You calculate which group you have in term of supporting you, do you have S&D [Progressive Alliance of Socialists and Democrats], do you have the ALDE [Alliance of Liberals and Democrats for Europe], do you have the Greens behind you, then you might stand a chance in the Plenary. Well you stand a better chance if you have EPP [European People Party] behind you, but EEP in this whole debate, was really detrimental actually. So what we then did, for friends of the EFAs and the entire greening, was Dan Jørgensen from the ENVI committee, who's a very good MEP, he was really rallying MEPs behind an alternative proposal, treating the general rules on greening, but also treating the individual measures. And for EFAs, also again operating within the political reality, he still said that 7%, only agro-ecological elements, and we



would accept that. So that was something we were pushing at that moment. Their proposal obviously didn't win, in the Plenary, but at least there was significant number of MEPs who voted in favour of that proposal, and who voted against the AGRI committee proposal. So the AGRI committee actually didn't have that much support, or they felt that they were watched upon by the entire Plenary. That's what we tried to create with the Plenary, that the AGRI committee didn't had the feeling that they were able to go ahead and do whatever they wanted to do. Having them the feeling that they are being scrutinized. It directly changes the way that they operate within a Trilogue with the Council and the Commission. Because they know they need to represent this deal back in the European Parliament, and then they might start asking questions. So that's why we are there to keep political pressure, even though realistically we know that it might not change immediately something in the Plenary vote, for instance, it might change something when they are doing the negotiations.

**Boris Dossin** : ok. De nouveau sur cette mise en oeuvre de processus participatifs, un peu plus formels, vous pensez que c'est une bonne chose pour une organisation comme vous, que la Commission ou le Parlement mette en place un outil comme ça, qui permet...

**Interlocuteur WWF** : Yes, I'd gladly have more tools like that, where you can formally approach them, but the concern is that there will always be informal contacts, and those will be the one that actually make the difference in the end. You can do as much as you want in terms of formal stakeholder meetings, and there will be tons of discussions on it, but you know that, if in the end, farm lobbies are holding the pen, basically, of the guy who is drafting the text, then you are not going to get far with your stakeholder meetings, which are, in a way, just a nice representation of showing that "ok we are a democracy where everybody can have their say". But will it actually be taken into account, that's more unclear. So there are good stakeholder meetings, if there's a right balance between the stakeholders, which in the CAP debate was not the case. Even though this entire CAP was actually built around the concepts of fairness, about greening, actually they used it, afterward as we look back at the process, that's some kind of justification, to justify why they are spending 350 billions euros over seven years. So it's just a justification for them, and I'd say if stakeholder meeting are balanced, and truly considered by decision makers, then they can be very important. And in some cases, you also have these meetings where they are just done to show that they are open, but in reality you know that they are just sitting there and listening, and then they do their own thing.

**Boris Dossin** : and in this case you think it was more like legitimation...

**Interlocuteur WWF** : looking back on the process, yes it's legitimation. They used any green concepts as legitimation for the fact that they are spending a lot of money. I think in the beginning, the Commission honestly had the feeling that they were trying to do something, that they were having the good intentions. But that they just didn't manage to do enough with the legislative proposals because at that time they already had significant pressures, from member states for instance, which was a strategic mistake from the European Commission to already give in to member state's pressures before they even had put out the legislative proposals. They should have been a lot more ambitious, so that the watering down would have been less significant. Member states

and of course farm lobby pressures, it's clear. That would have helped a lot more for our cases, if they were stronger from the beginning. So that's why, immediately after the Commission proposal came out, we were quite negative, we were negative, towards the Commission, which didn't help our relations with the Commission, as well at that time, because they were a bit annoyed by the fact that we were negative about them, even though they felt that they did the best they could. But that's a role, as NGOs, to keep pressure on the debate, and to ask for more.

And then, towards the end of the whole debate, the Commission again was really becoming more open to us, because we were again pushed to support the Commission line. They suddenly felt that they had an ally in us, because we were really pushing for Commission text to be reintroduced, at the Plenary for instance. Afterwards, we had a several meetings with the Commission, with the Commissioner himself, who told us that he was thankful for the work that we did there, DG AGRI, they were all telling "well you did a great job there...". So then we saw that in the Trilogues, Commission was a lot more open to us, and that they were really asking for inputs to try to get something better... Asking for support because they knew that we were able to put a stamp on European Parliament in the end, so they knew that we had some impacts, and then they tried to work together with us, to get the most out of the reform. But the Commission, in our view, they failed with putting out the legislative proposal, and then between that and the Trilogues, because the Commission was barely present, it was always Ciolos, who was saying: "well, we have been going everywhere, and doing speeches about how great the CAP reform is" ...

But actually whenever somebody was asking them for information, trying to know how the greening would work, on the ground, they were not able to respond to that, because they made a proposal that was not concrete enough. That's why it received so much criticism, from the Parliament, from the Council, from farm lobbies, and the Commission was unable to defend it, therefore alternative proposals were starting to arrive.

**Boris Dossin** : parce qu'elles allaient plus loin dans la manière d'implémenter, de mettre en place?

**Interlocuteur WWF** : they should have gone further, they should have already said: "this is how we would implement it", rather than just say: "we have a package of three greening measures, that all farmers will have to respect"... That was probably a bit too brutal, as a way to put it. But again, we were pushed in that position to them, to work within that frame of package of three measures, and we were doing the best we could to improve that package, but we are also not the ones working on implementation, so, NGOs shouldn't be the ones coming forward with how the implementation should look.

**Boris Dossin** : mais vous avez joué ce rôle-là à un moment? Parce que, je sais pas si j'ai bien compris, mais j'ai l'impression que les critiques qui allaient vers la Commission de la part du Parlement, du Conseil, allaient dans le sens de dire : "mais on voit pas comment on peut mettre ça en place, comment on peut implémenter ça", et donc d'autres positions ont pris plus de place, parce qu'elles pouvaient être implémentées, parce qu'elles étaient argumentées...

**Interlocuteur WWF** : yes, so it was mainly the Council and the European Parliament, who said: "ok, because the Commission puts something which is so vague, we are forced to look at other options". And that was specifically about the concept of this menu-

approach to the greening measure. They tried to propose alternative things, because the Commission was so vague. The Commission, for a long time, they were just silent, they were not explaining properly, and then suddenly the Commission comes forward, in April 2012, with a "Concept Paper", which is the Commission which opens the door to this concept of equivalence. So basically, equivalence means that you can be considered complying with the greening if you have measures which are basically giving the same... And that's the whole discussion: the same *impacts*, or the same *benefits*? The same benefits that the measure should have, or the same impacts of the practices? Should it be for instance, if the green measure is crop diversification, but if you are doing crop rotation, that's an impact of practice, and the practice goes beyond, therefore you could be considered equivalent. And that was a big discussion in that point, because the Commission, in their concept paper, they introduced the concept of equivalence, to add on to their proposal of October 2011. But they again failed to explain how exactly equivalence would work. And by that they opened the second Pandora box, so they managed to avoid the full menu approach, where there would be a list of 100 measures within farmers can pitch whichever measure they want, but then they opened the Pandora box of what is an equivalent measure. And then you had the whole discussion on benefit or impact. We were pushed in a position of "we need to now say something on this, because otherwise we might get the worst option of the two", and then we were saying: "well it should be the impact of practices, because a practice, it's easy to calculate, it's easy to see when it's the same practice and going beyond, while benefits, you are not able to calculate them". That was also actually the Commission's line, even though they never made it explicit until the Trilogues. And that's very frustrating: the Commission put out a paper, and then they again crawl back in their shell to avoid any discussions on it.

**Boris Dossin** : Donc ils n'ont pas fait de délacaration publique pour dire : "on soutient l'approche"...

**Interlocuteur WWF** : they didn't specify too much further after they put out the paper. Then again, you have Ciolos sitting in the Agri Council meetings, but every time that somebody asks for clarifications to really have the figure on how it would be working on the ground, Commissioner was unable to respond. So that's I think the most frustrating element in terms of the Commission, where they failed.

**Boris Dossin** : It's probably my last question : est-ce que vous pensez que vous êtes écoutés au même titre que d'autres stakeholders?

**Interlocuteur WWF** : haha, if you look at the final outcomes, and you compare to what our asks were, if you look at the final outcomes and you compare them to what the asks of the farm lobbies, I think we were less heard, yes. We are environmental NGOs, and even though this proposal was set in the frame of "let's green the CAP", we don't have the same means as farm lobbies have, we have a lot of supporters of NGOs, but farmers are the ones who are feeling the proposals directly on the ground, farmers are the ones who are very historically based, they are set in the political system, so they are able to influence a lot of the decision making, because they are, again, holding the pen themselves. So, no, we have not been heard sufficiently compared to other industries. If you assess the end of the process, we were more used as a justification rather than actually honestly trying to improve the situation and listen to what we are saying.

**Boris Dossin** : et vous n'avez jamais pu trouver un moyen de vous allier avec certains agriculteurs, ou avec certains syndicats?

**Interlocuteur WWF** : so we were working together with the organic farming organisation, which we decided in 2009, for the partnership. But that was the only clear cooperation with farmers here, at Brussels level. And then at national level, it depends on what they decide as their coalitions, most of them at national level where also in coalition with the organic farmers. Sometimes with small farmers as well.

But, the problem is that you will always see a difference between... it's a weird way of putting it, so I wouldn't put it that way, but just for the simplification... you will always see a difference between a farmer and somebody who is not a farmer. And they are lobbying on the same file, because in the end, we also have our differences with the organic farmers, they also choose the card of the farming community, if they have to choose that. And that's basically because the system of direct subsidies is a rotten system. But farmers are dependent on the system, so they are forced to always support the system, because it's their livelihoods. I think, my personal view, it was a lack of strategic approach that we didn't look for more support from the farming community, or also just the consumers, because it's not only farming and NGOs, it's also consumers etc., who weren't really active on the fight. I think if I would have to change something around next time, for the next reform, I would definitely go for more strategic alliances. So yes, and also that means in some cases really trying to work together with farming organisations, because COPA-COGECA, here in Brussels, they try to represent themselves as one big block, but they are actually very different amongst themselves. You have the different member states, where you have more progressive farmers organisations, and then really at member state level again, you have the divisions within the farm organisations, as to how they position themselves. And that's something we should try to play out a lot more, because in the end we know that COPA-COGECA, if they talk under the head of COPA-COGECA, they basically end up with the position of the lowest common denominator, because they are not able to agree at the European level as to what is their position. There might be some people who are actually in favour of 7% EFAs, but that will never be reflected in the final position, because there are other people who are massively against. That's why they choose the lowest common denominator. So I that's something that we should also claim more into.

**Boris Dossin** : and for example La Via Campesina?

**Interlocuteur WWF** : La Via Campesina, in Brussels they were more active in the beginning than in the middle and the end, and they were also very difficult to work together with. Basically because, again, you have this distinction, as I said.

And I think, what also plays a role is that CAP reform is one of the most difficult fight that you could have, here in Brussels, and a lot of NGOs, organizations, etc., they actually decide from the beginning not to invest too much time in it, because they know that the outcomes will be relatively weak, compared to the inputs that they give to that. Which I think partly was also in the beginning a discussion within WWF: "should we do that?" Therefore, we only decided to have limited capacity on that, limited being one full time person working on it, me, and the person before me. And then you have the Common Fisheries Policy, where we have a team of six, seven people working on one reform, while I'm working on the CAP by myself. It's just a cost-benefit analysis you make...

What we are able to do? But there is, in a way, moral obligation to be there and to voice your concerns, and to try to improve the policy, because, still, it's a policy which accounts for 30% of the European budget, it covers 50% of the European lands, basically, so it has a lot of implications, and a lot of impacts. So there is a moral obligation to work on it.

**Boris Dossin** : Je me demandais aussi, et là aussi vous avez répondu déjà en partie, si le fonctionnement des institutions, le processus de décision, et puis en general la division des DG par exemple, etc., empêche ou favorise votre travail, empêche la prise en compte de dimensions environnementales, ou la favorise?

**Interlocuteur WWF** : so you mean, the difference between for instance fisheries and CAP, on how the process is organized? Hum, I think on *pêche*, they had a commission on which... The DG was more open to them in general, because... You know that the European Union, in the beginning, was basically revolving around agriculture, so that's a really old part of the Commission, it's very conservative in a way. So that's always the challenge, I think that you are talking to more conservative Commission, from the beginning onwards, and very often as well, they know that when they appoint the Commissioners, so when the appointed Ciolos, last time around, in 2009, they know that there is a reform coming up. So that's the member states who are picking the Commissioner, and then you know that they are not going to pick the greenest Commissioner that there is. France would never approve that, Germany would never approve that, so they pick someone that is in the middle ground. They pick somebody who is able to represent all interest, and likely more their interest, so that's why they chose Ciolos, at the end. Because Ciolos was this kind of grey figure in the beginning, he wouldn't pose a threat to any of the big member states. So that also has a big impact. While on fisheries you have Damanaki, who is a very experimented politician, so she knows more how to play the game. She's willing to take big political risks, and she tries to really play the game, while Ciolos is not really that strategic mind, compared to Damanaki.

That being said, also in terms of how the process goes... Sometimes during the debate we were wondering... So you know that it was also the first time that there was codecision on the CAP, which is also very important to note. We were very hopeful that it was going to be codecision, because we finally thought: "ah well, we can counterbalance the negative, the conservative positions that the Council have". But what we see in the end is that, on some levels, the Parliament was even more conservative than the Council of ministers. Why is that? Because you have this very rotten AGRI committee. 50% of it is basically full of people with vested interest, you have people who are farmers themselves, people who receive the money directly, people who's brother or sister receive the money directly, so it's very biased from the beginning, this AGRI committee. And then the way the European Parliament functions is basically that, in a large sense, it relies on the reports that the committees put forward, and then they adopt those in the Plenary, and it's only on key issues, where they see that there is a lot of discontent, which we tried to create as NGOs, only then they would try to change them. So we were never able to really fully counterbalance the AGRI committee. So again, that's a point where I would like to see improvement, that the AGRI committee is more fairly balanced, represents more all societal interests. That's something we tried to do in the beginning, to have two lead committees, which is possible within the legislative procedure. Associated status, that means. We tried to ask associated status for the ENVI



committee, so that they are on equal footing with the AGRI committee. Which didn't happen. If that would have happened, the interests would be more fairly balanced, because the ENVI committee is obviously more progressive than the AGRI committee. So I think that's another failure in terms of process.

And then, in terms of the other big concern, is the Trilogue process. You know that in the old days (before Lisbon), you had a lot of first readings and second readings, while now I think most of... I think 80% of agreements are closed in first reading, which they want to agree on CAP as well. And in order to have that, you have to have this Trilogues, this informal process of Commission, Council, Parliament sitting together, talking together, and there you very clearly see that it's not... So it's not formalised, it's happening behind closed doors, and there's no scrutiny on the AGRI committee, there's no scrutiny on the Council, so you don't know which deals they are making, which trade-offs they are making. And as well in this Trilogue process, we have the Council, who is very well aware of how the proposal will play out at national level. They have their figures there in front of them, so they can quickly try to simulate what it means for them, and if they would have negative impacts, then they can say: "no, we don't want this proposal". While the European Parliament doesn't have the same technical capacity, they are not able to calculate what it all means, they just don't have the time to fully grasp the process, because they are more politicians than technical people, while for the Agri Council they have people whispering in their ears what it means. So that's another flaw. I believe that Parliament, in Trilogues, sometimes said yes to things, perhaps with good intentions, but they just didn't realize what it meant, and that it's actually a bad proposal. So that's also something, which I would highlight as a concern, as the informal Trilogue process, which is not transparent.

**Boris Dossin** : so this is some kind of black box for you?

**Interlocuteur WWF** : yes, it's a black box, the only way you can get information is through leaks, basically, because otherwise they don't put anything online. You are not able to view any of the meetings they have, so it's a black box. We had good information, so we knew everything what was happening, but then again, you hit against this wall of influencing them because they still know it's behind closed doors... People can say whatever they want, it's behind closed doors. So they decide whatever they want. So that's why we also tried to pressurise in the final stages the AGRI committee to really follow their mandate. Which they actually did, they followed their mandate on the goods points that we pushed with them. But then again it's a matter of compromise, and then in the compromise, as you see that they just lack the technical capacity to really make the correct compromise. That's the big issue.

**Boris Dossin** : in front of the Council?

**Interlocuteur WWF** : yes, in front of the Council, mainly. And the Commission also. Well the Commission just wanted to have it over, at the final stages...

**Boris Dossin** : c'est un peu un gros noeud hein...

**Interlocuteur WWF** : yes it's a big knot, it's impossible to untie this... It depends on... I think also something to consider for NGOs is: do we spread ourselves very widely, do we spread ourselves on all three regulations, do we push on greening, do we push on

environmental minimum spending on second pillar, do we push on cross-compliance to be very strong... it's all different areas that you are fighting on, so you're spreading yourself very thinly [?] at the same time.

While you also don't have the simple messaging, which is for instance behind the fisheries reform: fishes are dying, if we want to have fish in our plates, we need to save the fish! It's a very smart messaging, it works. On fisheries, we had a simple argument, which worked, while on agriculture, I think environmental organisations didn't have the simple argumentation that worked with people, because we would say: "well it's an issue of biodiversity, it's an issue of food production..." There were a lot of issues linked to it: it's water quality, soil quality, it's a lot of things. Well, we were not able to bring it down to one point. While on the other hand, you had the farmers lobby would was saying: "it's about your food security, we need to produce food, these proposals are running counter to the objectives of food production". It's very easy to say, we had enough arguments to tackle that, but the arguments are more technical. Then it's really about: "well, EFAs, it is not strictly 7% set aside, it means that you are actually improving your long-term production, while ensuring that the quality of your soil, the water retention stays better". But that's not as easy argumentation, it's already more technical, which doesn't work on people. So that's also, for the next reform, to take into account, I think that we need to find a simple message, a message that works.

**Boris Dossin** : un slogan?

**Interlocuteur WWF** : in a way yes, either something that is able to encapsulate everything, which for this reform was... From our side, we had that slogan: "public money for public goods". Clearly, what it means is: "you shouldn't do something which is only for private interest, so you shouldn't have direct subsidies, which are only directly in the interest of the farmers, so there should also be a societal benefit to it, which is the greening". But in the end the farmers are so heavily reliant on their direct subsidies that they basically need it. So I think the slogan was the best that we could come out with at that time, but we also chose for that slogan perhaps because we had so many issues that we tried to encapsulate. It's an open question: do we need to be more focused because we need to realize what our limited capacity is, on such a dossier, perhaps. That's one thing to discuss, to take into account.

**Boris Dossin** : C'est intéressant, la question d'avoir un message englobant, et la différence que ça peut créer pour deux types de politiques, c'est très intéressant.

**Interlocuteur WWF** : yes, and so basically now, it's going to be a long period of evaluation, and seeing what was good and wrong, what can we improve, so that hopefully next time around, we can change this policy...

**Boris Dossin** : je sais pas si vous êtes en mesure de répondre, mais bon je vous demande quand même... Vous avez déjà participé à d'autres processus comme cette réforme?

**Interlocuteur WWF** : yes.

**Boris Dossin** : dans mon travail, j'aimerais un petit peu me focaliser sur une procédure qui s'appelle l'impact assessment. Il y a une consultation dans le cadre de l'impact



assessment, et je sais qu'à l'époque le WWF n'avait pas rendu d'avis. Ça a l'air d'être en lien avec votre stratégie de vous mettre dans le processus à partir du moment où les propositions sont sorties.

**Interlocuteur WWF** : which was a wrong strategy, but leaving that aside...

**Boris Dossin** : mais, j'avais une série de questions à vous poser là-dessus. La première c'était si ça avait été un moment important pour vous, pour la PAC, mais vous n'avez pas participé...

**Interlocuteur WWF** : I would say, yes, the impact assessment is an important moment to get involved with, but we didn't get involved with it. But very obviously the impact assessment from the Commission was done... There for instance on EFAs, again, they did their impact assessment on 5%, and on 10%, and they never did it on 7%. Yet they come forward with a proposal on 7%, which they chose because of internal politics as well. But that's very weak of them, because then, they are not able to respond to the question "why 7%?" They just say 7% because it's the middle ground, but that's no clear argumentation in the face of farmers lobbies, who are staring at their throats to kill them... So, that was for instance a mistake that they made. So impact assessments, yes they are important, and we should have been involved in that.

**Boris Dossin** : ok. Une autre de mes questions était : pourquoi vous n'avez pas participé à la consultation à ce moment-là, mais je pense que vous avez déjà expliqué. Oui, peut-être encore cette dernière question: est-ce que vous pensez que la consultation dans le cadre de l'impact assessment ait un effet sur les propositions qui sortent de la Commission européenne.

**Interlocuteur WWF** : yes, but then again, they also turn political the proposals they make. So even, you can have the best impact assessment, but then the Commission can either decide to play with how they present their impact assessment, to make it look weaker, to then justify the proposals they make, which are basically political proposals, and not proposals based on a proper impact assessment that they carried out. So you can play a lot with figures, basically, and with which information you choose to hand out to people. Also the fact that they didn't do an impact assessment on the concept of equivalence, that for example is a big flaw as well. They introduce something without doing an impact assessment, how can you then justify it?

**Boris Dossin** : but you think the impact assessment can justify some of their decisions, when it's done well?

**Interlocuteur WWF** : if an impact assessment is done well, and they make the right choices basing on an impact assessment, then I think an impact assessment is a good basis for their defence, basically, and they should always go back to the impact assessment to prove that what they put on the table is something which is within reasonable line of a proposal. Yes. But if they are not able to go back to their impact assessment, because it was carried out badly, then they are unable to defend their proposals.

**Boris Dossin** : and in this case, you think that it was...

**Interlocuteur WWF** : their impact assessment was not done correctly, and therefore they were very weak in their argumentations, and they were not able to defend themselves properly. And that's why within Commission they decided to actually be more silent rather than to speak up on these things. So an impact assessment is important.

**Boris Dossin** : ok I think it's all I wanted to ask you. I would be really interested by your time line.

**Interlocuteur WWF** : I see what I have to send you. For the European Parliament it's quite easy to send you the time line, for the Council it's a bit more difficult. But I'll see what I have.

**Boris Dossin** : thank you!

**Après l'enregistrement, quelques notes :**

Le COPA-COGECA peut voir les ministres très facilement, ils sont très impliqués là-dedans. Ils ont une position privilégiée due à position historique, et au fait que les ministres sont des agriculteurs.

Ciolas n'a vu les ONGE que deux fois en tout : en décembre et avant les propositions. Favorise beaucoup les agriculteurs. Par exemple avant le trilogue, les derniers à parler avec lui sont les agriculteurs.

Ils ont aussi l'argent pour se payer des publicités dans Bruxelles, alors que les ONGE n'ont pas ça, ne peuvent pas payer ça. Ont fait des actions via internet. Mais là aussi, le problème de l'absence d'un message simple se pose : quel message pour parler aux gens?

### Entretien 3 ONGE

Entretien avec un membre de BirdLife Europe – retranscription

16 juillet 2013, 14h, Bruxelles

**Boris Dossin** : d'abord, je voulais vous demander quels moyens d'action vous aviez utilisés pour influencer sur la Commission, et puis après sur les autres institutions européennes, de manière assez large.

**Interlocuteur Birdlife** : donc, nos actions ont vraiment dépendu de où on était exactement dans le processus. Donc d'abord, la Commission fait une proposition, et puis on a essayé d'influencer la proposition en faisant notre propre proposition sur la réforme. Et on a aussi vu que, dans les deux semaines avant la proposition, il y a eu une fuite, un document qui est sorti avant, et on a regardé ce qui était à l'intérieur, et comme ça n'était pas assez bien, on a fait un test, de 10 ou 13 éléments, et on a coté, en disant « vert – bien », « orange – pas suffisant », « rouge – pas bien ».

**Boris Dossin** : un peu comme pour la présidence irlandaise au Conseil ?

**Interlocuteur Birdlife** : oui, exactement ! On a fait ce test trois fois. On a envoyé ça aussi à tous les autres cabinets, pour les influencer. Et puis on travaille bien sûr avec la presse, donc on a mis des *press release*.

**Boris Dossin** : et ça c'était avant la communication ou avant la proposition ?

**Interlocuteur Birdlife** : non, il y avait la communication, on a travaillé là-dessus, mais pour le test, on l'a fait juste avant la proposition, parce que c'est à cet instant-là qu'on avait un texte qui était plus clair qui était sur la table. Bien sûr, nos membres envoient aussi toujours des informations, parce qu'après, on avait la proposition de la part de la Commission, ils ont commencé à étudier les textes dans le Parlement et dans le Conseil, et à cet instant-là, nos membres ont aussi été très actifs, ils essayaient de les influencer. Soit avec les députés nationaux, soit avec leurs ministres de l'Agriculture et de l'Environnement. Et puis on a fait plein de trucs...

**Boris Dossin** : aussi en tant que BirdLife Europe ?

**Interlocuteur Birdlife** : oui, donc on travaille beaucoup ensemble, avec le WWF et le EEB, mais il y a aussi des choses qu'on a fait nous-mêmes, comme par exemple le texte.

**Boris Dossin** : et au-delà des moyens de pression publics, vous avez aussi eu des contacts directs avec, par exemple, la Commission, avant la proposition ?

**Interlocuteur Birdlife** : oui, on a eu beaucoup de réunions, ce sont des réunions informelles, dans lesquelles on essaye de trouver les gens qui écrivent vraiment les textes, et de les influencer. La même chose avec le Conseil et les députés.

**Boris Dossin** : et avec la Commission, ça se passe comment ? Vous rencontrez des personnes en particulier de la DG AGRI, et puis vous parlez des différents sujets, des sujets qui les intéressent eux... ?

**Interlocuteur Birdlife** : d'abord, on avait notre proposition. Donc on a essayé de vendre cette proposition à l'intérieur de la Commission, à la DG Agri ou la DG environnement. Pour les deux, les gens des cabinets et les gens des services. Dans les gens qui sont dans les services, il y a vraiment beaucoup de différents secteurs, donc à la DG Agri, on a parlé avec les gens qui étaient directement impliqués dans la réforme, puis ils ont une unité sur le développement rural, une autre qui s'occupe de l'environnement et de l'agriculture. Et la même chose avec la DG environnement. Donc on connaît ces gens, parce qu'on travaille beaucoup ensemble, on les voit aussi dans des meetings publics, donc on sait qui c'est. On essaye aussi de parler avec le Commissaire, avec le directeur général de la DG... On a essayé, mais on n'a pas toujours pu les voir. Mais avec les gens dans les services, on a toujours pu se parler, c'était jamais un problème.

**Boris Dossin** : et par contre, avec le cabinet, c'est plus difficile ?

**Interlocuteur Birdlife** : avec le cabinet, avec les gens du cabinet eux-mêmes, ça allait. Il y avait quelques réunions officielles, qu'ils ont faites. Je pense quelques mois après la communication, ils ont invité tout le monde un par un, pour recevoir les infos qu'on avait, ou les idées. Donc je pense que tout le monde a fait ça, parce qu'ils ont envoyé à chaque organisation.

**Boris Dossin** : donc chaque organisation était invitée ?

**Interlocuteur Birdlife** : oui. Donc ça, c'était vraiment une demande très spécifique de la part du cabinet.

Et puis on a aussi parlé avec le cabinet, mais on n'a jamais vraiment eu une interaction privée avec le Commissaire. Donc ça s'est passé il y a seulement 4 mois environ. Tout à la fin, un peu trop tard. On était déçus de ne pas avoir cette possibilité plus tôt.

Et puis après, il y a aussi tous les groupes consultatifs. Moi je suis présidente du groupe consultatif agriculture et environnement, donc là aussi, on a dû donner nos idées, nos propositions, ce qu'on en pensait, nos feedbacks, etc.

**Boris Dossin** : vous n'avez pas fait un livre vert avec ces groupes consultatifs ?

**Interlocuteur Birdlife** : non, on n'a pas fait un travail en commun, parce que les avis sont trop séparés, divergents.

**Boris Dossin** : et on m'a parlé de quelque chose, je ne sais pas si ça a eu lieu lors de la PAC, des *hearings* qu'ils font en préparation à une position, ou par exemple pour l'impact assessment, des *hearings* communs où ils invitent tout le monde.

**Interlocuteur Birdlife** : pour l'impact assessment, ils n'ont pas fait ça. Il y avait une consultation [en ligne] avant l'impact assessment. Donc là, on a soumis notre participation, vous pouvez la voir sur le site internet. Et puis, des *hearings*, on fait ça aussi dans le cadre du Parlement. Ils ont fait beaucoup d'événements. À la COMAGRI, et dans la COMENVI aussi, et il y a aussi un service d'étude dans le Parlement, qui fait des études, des « *commission studies* », et puis après, ils le présentent, et il y a 5 professeurs sur le podium, qui donnent leurs avis. Donc ça, ils ont fait aussi, pendant le processus.

**Boris Dossin** : et donc ça, c'était après, quand la négociation était en cours ?

**Interlocuteur Birdlife** : non, non, c'était aussi avant. C'est pour voir la direction, où on allait, ce qu'on devait faire... Il y avait aussi toujours « les réformes avant, elles se sont passées comme ça, maintenant on a toujours des problèmes ici, et là, et là... »

**Boris Dossin** : et ça, c'était en lien avec le Dess Report et le Lyon Report ?

**Interlocuteur Birdlife** : oui, ça avait à voir. Parce que les *hearings*, c'est aussi informer les députés, donc pour ça, il y en avait plusieurs.

**Boris Dossin** : Pour continuer peut-être sur l'impact assessment, à part cette consultation qui a été lancée en ligne, il n'y a rien eu dans ce cadre pour vous faire participer ?

**Interlocuteur Birdlife** : non, je ne crois pas. Il n'y avait que ça. Donc il devait y avoir une stagiaire qui a dû tout lire, et c'est tout. On fait tant de travail, là-dedans, et puis après...

**Boris Dossin** : vous aviez beaucoup travaillé là-dessus ?

**Interlocuteur Birdlife** : ah oui, on avait un document de plus de 40 pages, avec beaucoup de références scientifiques etc. Parce qu'on avait notre idée de pourquoi on devait faire A, B ou C, comment il faut l'évaluer. Tous les impacts aussi sur la biodiversité.

**Boris Dossin** : et vous aviez vraiment étudié chaque scénario ?

**Interlocuteur Birdlife** : oui. Dans la mesure du possible... Mais on a fait quelque chose.

**Boris Dossin** : et vous avez l'impression que ça sert à quelque chose, par exemple cette consultation-là ?

**Interlocuteur Birdlife** : c'est difficile à dire, combien d'éléments ils ont utilisés de ce document précis, c'est difficile à dire. On parle tant avec la Commission qu'après quelques temps ils savent ce qu'on sait aussi. Donc c'est pas que ça dépend de ce document spécifique pour qu'ils changent d'avis.

**Boris Dossin** : mais vous n'avez pas l'impression que ça a un effet en plus, que ça permet certaines choses ?

**Interlocuteur Birdlife** : non. Et aussi, la manière dont ils ont fait l'impact assessment, c'est pas vraiment super, je trouve. Ils ont pas étudié les effets de manière super précise, c'était pas sur tous les éléments qu'on voulait... Ils ont utilisé, pour en référer après, mais c'était pas super détaillé. Donc pour nous, c'était pas super utile.

**Boris Dossin** : vous avez l'impression qu'ils l'ont utilisé plus pour pouvoir dire « voilà, on a étudié les impacts » ?

**Interlocuteur Birdlife** : ils doivent le faire, hein. Ils ont pas le choix. Il faut faire un impact assessment avant toute proposition, donc voilà.

**Boris Dossin** : vous croyez que c'est surtout parce qu'ils doivent le faire qu'ils l'ont fait ?

**Interlocuteur Birdlife** : oui ! Bien sûr, ils l'utilisent aussi parce qu'il y a des arguments dedans, mais c'est plus comme... Ils mettent toutes les infos ensemble, ils disent « voilà, et c'est pour ça qu'on a fait cette proposition ». Bien, mais c'est aussi 1000 pages ou quoi, donc c'est pas très lisible...

**Boris Dossin** : et vous pensez, en général, que le fait d'institutionnaliser la consultation, de faire en sorte qu'il y ait des moments qui soient déclarés publiquement pour faire participer les organisations soit positif pour vous, ou vous pensez que ce serait mieux de pouvoir continuer à pouvoir avoir des contacts plutôt informels ?

**Interlocuteur Birdlife** : non, il faut avoir des moments officiels aussi, parce qu'à la fin, il faut montrer quelque chose sur papier. On peut pas juste se baser sur des conversations qu'on a eues dans des couloirs. Donc c'est important. Mais c'est parce qu'on a eu tant d'événements, et tant de conversations, qu'à la fin, on se demande combien de valeur ça a encore. Mais bon, c'est quand même quelque chose qu'on a fait, donc...

**Boris Dossin** : et vous pensez que les moments qui sont un peu organisés formellement ont plus d'importance, ou bien c'est plutôt les moments informels qui sont importants ?

**Interlocuteur Birdlife** : je pense que c'est plutôt les moments informels qui sont importants, parce qu'à la fin, c'est dans des moments informels qu'on peut aussi se parler plus ouvertement, et vraiment avoir un échange d'idées, et pas seulement un monologue qui vient d'un côté. Parce que ça se passe trop souvent. Et aussi, dans les groupes consultatifs, tout le monde dit ce qu'il a à dire, mais il n'y a pas vraiment [de discussions] : « ah bien, c'est intéressant, et qu'est-ce que vous pensez, plus en détails ? » Mais bon, on n'a pas de moment vraiment informel sans avoir des moments formels. Donc il faut avoir les deux pour pouvoir dire que pour nous, c'est très important d'avoir A, B, C, et puis, dans les moments informels, on peut dire « bon, sur le point A, on peut regarder, peut-être... »

**Boris Dossin** : avoir une position un peu claire, maximale, et puis pouvoir discuter après ?

**Interlocuteur Birdlife** : oui.

**Boris Dossin** : je voulais aussi vous demander si vous aviez l'impression qu'il y a eu une évolution, de la part de la Commission européenne, pour les prises d'avis, si maintenant, ils font ça de manière plus ouverte, plus transparente, ou si ça change peu. En comparaison avec d'autres processus.

**Interlocuteur Birdlife** : non, normalement, c'est toujours plus ou moins la même chose : ils font une consultation, ils écrivent une première communication, les gens peuvent réagir...

Bien sûr, il y a toujours des dossiers sur lesquels c'est plus difficile, mais sur la PAC, en gros, on a toujours pu dire ce qu'on voulait dire. Je pense qu'on aurait voulu avoir plus de contacts avec le Commissaire, ça, ça aurait été quelque chose de positif. Mais c'est pas

quelque chose qu'on peut forcer. Mais officiellement, on a toujours eu notre possibilité. Il y avait seulement quelques conférences où je me suis dit qu'ils avaient oublié des gens qui auraient dû y parler. Donc ça dépend aussi, parfois, de la présidence, au niveau du Conseil. Les Polonais avaient organisé quelque chose au Parlement, avec le Commissaire, et avec les députés, et puis ils ont dit « discussion avec des stakeholders », et puis ils n'ont invité personne de notre côté, du tout. Donc moi, je suis fâchée là-dessus.

**Boris Dossin** : et c'est peut-être plus des raisons d'habitude ?

**Interlocuteur Birdlife** : ah oui, les Polonais ont dit « c'est seulement les agriculteurs qui sont importants, et tous les autres peuvent se mettre dans la salle et écouter ce qui se passe ».

**Boris Dossin** : et ça, ça a changé avec la présidence irlandaise ?

**Interlocuteur Birdlife** : oui, les Danois et les Irlandais ont été beaucoup mieux. Ça dépend vraiment de qui, exactement, est là, parce qu'il y a des gens, en Pologne, qui sont beaucoup plus ouverts. Ça dépend de qui décide, c'est très personnel.

**Boris Dossin** : je voulais aussi vous demander si vous, en tant qu'organisation environnementale, aviez l'impression que vous étiez entendus au même titre que d'autres organisations, comme les organisations agricoles ? Si votre voix a été entendue autant que la voix d'autres groupes de pression ?

**Interlocuteur Birdlife** : les autres groupes de pression sont beaucoup plus forts que nous. Ils ont beaucoup plus de gens, moi je suis toute seule pour travailler sur deux dossiers (la bioénergie et la PAC), donc pour nous, c'est beaucoup plus difficile de répondre à tout. Bon, pour cette raison-là, on n'a pas toujours eu la même quantité de temps pour pouvoir dire ce qu'on voulait dire, on n'avait pas les mêmes montants de gens dans la salle, et tout ça. Mais bon, maintenant, c'est difficile d'y repenser, j'ai travaillé trois ans sur ce dossier, et donc il y a eu beaucoup qui s'est passé, et après trois ans, les gens te connaissent aussi, donc c'est pas quelque chose de stable. C'est pas qu'ils nous ignorent toujours : parfois ils le font, parfois ils ne le font pas, ça dépend de qui est en face, il y a des gens qui savent beaucoup plus qui est important dans le débat, et qui il faut impliquer dans telle ou telle discussion. Donc ça dépend vraiment. Mais bien sûr, il y a eu des difficultés.

**Boris Dossin** : et par exemple, à la Commission, vous ressentez aussi des déséquilibres dans les discussions que vous pouvez avoir, que par exemple le COPA aurait plus de place que vous, ou...

**Interlocuteur Birdlife** : oui, ça c'est plutôt dans les groupes consultatifs. Dans les groupes consultatifs, il y a une *imbalance* [un déséquilibre] qui est très apparent. Donc 27 agriculteurs, et puis selon le groupe, parfois 1, parfois 3, parfois 7 personnes de notre côté. Et puis il y a FoodDrink Europe, et l'industrie, les travailleurs, donc il y a beaucoup de gens qui sont aussi là, et c'est pas seulement nous et les agriculteurs. Donc dans ces groupes consultatifs, il y a une *imbalance* [un déséquilibre]. Et ils le savent aussi, donc ils sont aussi en train de changer ça. Donc ça, c'est quelque chose, mais qui va en dehors de notre problème à nous dans la réforme.



Mais pour le reste, on a pu parler informellement avec beaucoup de gens, on a toujours pu mettre nos infos, donc la seule chose, pour nous, peut-être, c'est qu'on n'a jamais vu le Commissaire, à part il y a 4 mois, et on n'a jamais vu non plus le directeur général, à part il y a 2 mois.

**Boris Dossin** : mais vous avez l'impression que vos idées sont écoutées ? Par exemple, quand vous voyez le résultat de la proposition législative, vous avez l'impression que vous avez pu porter des idées aussi fort que les agriculteurs ont pu amener leurs propres idées ?

**Interlocuteur Birdlife** : je pense qu'ils ont écouté nos idées, mais bien sûr, ils n'ont pas mis en œuvre la manière dont on a voulu qu'ils le fassent. Et bien sûr, les agriculteurs, c'est pas seulement qu'ils ont été écoutés plus, ils ont aussi beaucoup plus de force. Donc il y a plein d'agriculteurs, ils ont les tracteurs, ils peuvent se mettre devant le Conseil et bloquer Bruxelles, donc c'est comme ça aussi que ça se joue. Et c'est quelque chose qu'on ne peut pas vraiment faire... On a aussi travaillé avec la presse et tout ça, mais les derniers mois ils ont vraiment mis des posters partout, je sais pas combien d'argent ils ont dépensé, mais nous on n'a pas cet argent. Donc bien sûr, si on est trois personnes, disons, sur une bonne journée, qui travaillons sur la PAC côté environnementaliste, et puis de l'autre côté, il y a 20-30 personnes, et puis on a l'industrie des pesticides, et les travailleurs, etc., qui sont tous de l'autre côté, c'est normal que ça va être très difficile pour nous. Donc ça c'est aussi une *imbalance* [un déséquilibre] dans le système. L'éducation, c'est aussi répéter ce qu'on dit, donc s'il y a 30 personnes qui crient et répètent toujours leur message, et que nous on est trois, c'est normal qu'il y ait beaucoup plus de chose... Enfin, c'est pas normal, mais politiquement, c'est logique. Mais c'est pas bien, parce que nos idées sont mieux ! (rires)

**Boris Dossin** : et vous arrivez parfois à faire des alliances, ou est-ce que c'est toujours des conflits, avec les agriculteurs ?

**Interlocuteur Birdlife** : on a fait une alliance avec les agriculteurs bios, IFOAM, et on a écrit notre proposition avec eux en 2009. Et puis, on a aussi travaillé un petit peu avec Via Campesina, mais pas sur le fond. On a invité, et on a parlé beaucoup avec CEJA, mais on a jamais signé quelque chose ensemble. Et chez nous, à BirdLife, on a aussi signé quelque chose avec le European Landowners' Organization, ELO. Donc on a fait plusieurs alliances, mais avec les agriculteurs [le COPA]... Bon, une fois, on a signé quelque chose ensemble, c'était une des lettres d'un des groupes consultatifs, mais bon... c'est quelque chose qu'on a fait ensemble avec les agriculteurs.

**Boris Dossin** : du COPA alors ?

**Interlocuteur Birdlife** : oui.

**Boris Dossin** : et avec les autres ONG, vous avez toujours été juste à trois, ou vous avez aussi travaillé avec d'autres ?

**Interlocuteur Birdlife** : non, on a travaillé avec beaucoup d'autres. Mais à la fin, tout le monde n'a pas suivi autant dans les détails que nous, parce qu'ils n'ont pas tous le temps. Donc avec Pesticide Action Network, avec Butterfly Conservation, European

Forum for Nature Conservation and Pastoralism, Friends of the Earth, Greepeace aussi... Il y avait aussi ARC2020 ou Euro Parc (les organisations des gens qui gèrent des parcs naturels). Donc il y a beaucoup d'organisations, ils travaillent avec nous ou ils nous donnent leur support, qu'on puisse apparaître plus puissants. Et notre dernière grande lettre, on l'a signée avec plus de 200 organisations en Europe. Avec tous nos membres, déjà 28, et EEB aussi.

**Boris Dossin** : je voulais aussi savoir si vous aviez l'impression que le fonctionnement des institutions, en général, favorisait votre action, ou si à l'inverse, il y a des choses qui l'empêchent, qui empêchent que vous ayez de l'influence ?

**Interlocuteur Birdlife** : cette *imbalance* [ce déséquilibre] dans les groupes consultatifs n'aide pas, donc c'est quelque chose qui est vraiment structurel.

Et puis, ce qu'on a pu faire pendant cette réforme, c'est vraiment faire comprendre que les groupes environnementaux sont une partie de la réforme, de l'agriculture. Maintenant, ils ne peuvent plus aller parler de l'agriculture sans aussi penser à l'environnement. Donc ça c'est quelque chose qu'on a gagné. Mais bon, on n'a pas gagné sur le fond, on n'a pas gagné sur le terrain, mais on a gagné dans le débat, en général. On peut dire que ça, c'est quelque chose qui a changé. Donc ils doivent s'occuper de ces problèmes, ils doivent mettre ça dans leurs trois points : la productivité/le *food security*, puis l'environnement, et puis aussi le côté social. Donc maintenant, c'est vraiment ces trois points qui sont importants, ils doivent être balancés, l'un ne peut pas aller au-delà de l'autre, enfin voilà.

**Boris Dossin** : ils sont obligés de vous prendre en compte donc ?

**Interlocuteur Birdlife** : oui, beaucoup plus qu'avant. Je pense, ça c'est quelque chose qu'on a gagné avec cette réforme. Donc le Commissaire qui viendra après, il ne demandera pas qui est BirdLife, ou qui sont les environnementalistes, pourquoi ils sont dans le débat, ou dire qu'il faut pas les inviter. Et ça c'est aussi grâce au travail de mon boss, de mon chef, qui était là avant moi, et qui a fait aussi le travail entre les réformes, et qui a initié beaucoup d'idées, et pour la nouvelle proposition qu'on a fait. Donc ça, c'est quelque chose qui a beaucoup aidé.

Et puis on était dans beaucoup de conférences, on a fait beaucoup de conférences, et maintenant, après tout ce temps, on est vraiment dans le débat. Donc ça c'est quelque chose...

**Boris Dossin** : mais en termes de résultats ?

**Interlocuteur Birdlife** : on n'a pas gagné beaucoup, non. Et dans plusieurs points, on a perdu, vis-à-vis de la politique qui est là maintenant. Donc ça, c'est quelque chose qui n'est pas bien, parce qu'on a fait tant de travail, et ils ont mis le cadre général : c'est 30% qui vont dans le verdissement, maintenant aussi 30% qui vont, dans le deuxième pilier, pour des mesures environnementales... Mais ils n'ont pas mis les détails qui vont faire le « clic » sur le terrain. Et c'est ça qui est important, à la fin. Si, pour les 30% de verdissement, il y a des mesures qui ne délivrent pas, ces 30% ça vaut rien ! Si dans les 30% pour les mesures de développement rural, c'est pas seulement des mesures environnementales, mais aussi des mesures pour donner plus d'argent aux agriculteurs sans qu'ils ne doivent rien faire, de nouveau, on se demande... Et aussi, pour la

conditionnalité, faire le lien entre des lois qui existent déjà et de l'argent pour des agriculteurs, s'il y a encore la directive cadre sur l'eau, la directive pour les pesticides, des parties de directives des oiseaux et des habitats qui ne sont pas liées aux subsides, dans ce cas-là, on se demande...

**Boris Dossin** : c'est un peu étonnant, parce que d'un côté, vous avez réussi à gagner plus de droit de cité, ou de place, et d'un autre côté, ils ont quand même descendu l'environnement... Vous pensez que c'est dû à quoi ?

**Interlocuteur Birdlife** : il y a beaucoup de raisons, comme toujours. Nous on pense d'abord que la Commission n'est pas sortie avec la bonne proposition, donc ils auraient dû être beaucoup plus ambitieux. Deuxièmement, il y a le Parlement qui a été vraiment très difficile, donc la COMAGRI qui était absolument horrible pour travailler avec eux... Ils ont tous comme une ferme en tête qu'ils veulent protéger, et puis si il y a dix personnes qui ont quelque chose comme ça, il y a presque beaucoup plus que la moitié de l'Europe qui est exemptée, parce qu'ils ne veulent pas que leurs amis perdent de l'argent, ou doivent faire quelque chose en plus. Et puis après, aussi, dans le Conseil, tout le monde avait toujours l'impression qu'ils auraient pu perdre de l'argent, parce qu'ils ne font pas assez pour l'environnement. Mais dès qu'ils ont pu découpler aussi ce débat : l'argent, avec ce qu'ils doivent montrer à la fin, ils ont pu dire « merci beaucoup, l'argent c'est très chouette, on met 30% là et 30% là, hop ». Et puis après : « simplification, simplification ! » Ils n'ont pas besoin du reste hein...

**Boris Dossin** : ça doit être assez frustrant quand même...

**Interlocuteur Birdlife** : c'est assez frustrant. Ça veut pas dire que c'est pas intéressant de travailler ici, mais bon, c'est pas facile. Mais nous, on sait très bien qu'on est du bon côté du débat, parce qu'on croit vraiment que ce qu'on a à proposer c'est quelque chose de bien. Bien sûr, c'est peut-être une évolution qui dure plus longtemps, on comprend, mais bon, on peut pas aller en arrière. C'est ça qui est un petit peu... Ils ont vraiment mis des choses en place, on se dit : « pourquoi ? » Beaucoup de bureaucratie pour rien !

**Boris Dossin** : vous avez l'impression qu'ils ont continué à augmenter ce côté bureaucratique ?

**Interlocuteur Birdlife** : oui, absolument ! Parce qu'ils ont mis en place des choses qui ne délivrent pas, donc on se demande vraiment... Ok, tous les agriculteurs doivent remplir des formulaires en extra, mais on va avoir quoi, là ? C'est bien si il y a quelque chose qui vient de l'autre côté [en bout de course] mais bon, on va pas compter plus d'oiseaux pour ça... Donc c'est ça qui est aussi un peu difficile, mais c'est comme ça. On a maintenant encore tout le côté mise en œuvre, donc c'est pas encore fini.

**Boris Dossin** : je voulais justement vous poser la question de ce que vous vouliez faire maintenant... J'imagine que vous avez encore du travail, même ici en tant que BirdLife Europe.

**Interlocuteur Birdlife** : oui, donc il y a encore deux niveaux, donc d'abord avec la Commission, parce qu'ils doivent encore mettre en place beaucoup de règles, de

*guidelines*, et tout ça. Et puis il y a aussi les plans de développement ruraux. Et aussi la mise en œuvre du verdissement et de la conditionnalité, ce qui est plus général, mais donc la Commission peut encore spécifier les détails du règlement, et puis tous les États membres doivent se décider sur quel système, comment... Parce qu'il y a la flexibilité pour le verdissement, et pour la conditionnalité, il y a comme des règles avec lesquelles les États membres ont plus de flexibilité sur ce qu'ils font exactement, ça dépend de leur système ils ont en terme d'agriculture. Donc qu'est-ce qu'ils font pour le *livestock sector*, pour les prairies et tout ça. Donc ça dépend.

Et puis après, c'est le développement rural. Donc ils doivent voir là-bas ce qu'ils veulent exactement comme mesure, et tout ça.

**Boris Dossin** : donc vous allez encore travailler avec la Commission, ici dans les prochains mois, jusqu'à 2014 ?

**Interlocuteur Birdlife** : et puis après aussi, parce que ça va durer dans certains cas encore 2 ans avant qu'ils aient mis les plans en ordre. Parce qu'il y a un temps de transition. Donc le verdissement doit commencer le 1<sup>er</sup> janvier 2015, et puis sur le développement rural, ils vont pouvoir mettre ça en œuvre encore plus tard, même si c'est nécessaire, et on sait avec l'Espagne et l'Italie que ça dure parfois très longtemps, donc ils doivent rester dans le jeu.

**Boris Dossin** : vous n'auriez pas par hasard une ligne du temps ? Pour la suite c'est un peu difficile.

**Interlocuteur Birdlife** : on n'a pas vraiment fait ça, mais je peux te donner les infos. Donc le plus important c'est la communication (octobre ou novembre 2010), l'impact assessment (janvier 2011), puis proposition (octobre 2011) et puis il y avait le côté conseil, en 2011 c'était encore les Polonais je crois. Ils ont seulement fait quelque chose en décembre, une discussion dans le Conseil. Puis les Danois, ils ont fait beaucoup de travail, ils ont travaillé vers un progress report, en juin 2012. Puis il y avait les Chypriotes, et eux, ils ont fait pas grand chose. Ils ont fait encore un progress report en fin 2012. Et puis après il y a eu les Irlandais.

**Boris Dossin** : et là, il y avait en même temps le travail de la COMAGRI et COMENVI ?

**Interlocuteur Birdlife** : de ce côté-là, donc, le COMAGRI, Capoulas Santos a proposé en mai ou avril 2012, et puis après, il y avait la COMENVI qui a voté en juillet ou septembre 2012. Et puis il y a eu les 7000 amendements, l'été 2012, et puis discussions, puis vote en COMAGRI en janvier 2013. Et puis la plénière en mars, et au même moment, c'était le Conseil. Et après trilogue, et en juin la grande décision. Et puis ils doivent encore faire des trilogues maintenant pour décider les derniers points sur le budget, donc pour remplir les éléments budgétaires. Il y a des points sur le MFF qui ont des implications sur la PAC, et pour les règles en détails. Donc ils sont encore en train de finaliser les négociations sur ça. Et puis après, ils doivent voter sur le texte final, d'abord dans le COMAGRI, puis dans la plénière, qui va être en novembre, je pense, et puis après, une ou deux semaines après, il y a le conseil des ministres qui va dire « bon, voilà ». Donc je pense que ça ce sont les éléments les plus importants.

**Boris Dossin** : j'ai encore une question qui me vient en tête : le Conseil, vous avez pu aussi avoir de l'influence sur eux, à certains moments ?

**Interlocuteur Birdlife** : c'est beaucoup plus difficile. On a eu de bonnes relations avec les Danois. Pas avec les Polonais, mais bien avec les Danois. On a même eu une discussion avec le ministre danois, au milieu de leur présidence, ce qui était très bien. On a fait une conférence au Danemark. Avec les Irlandais, on a eu beaucoup de bons rapports. On a parlé avec leur chief negociator, et pour la première fois, en Irlande, nos membres ont eu une réunion avec le ministre de l'Agriculture, avec Coveney. Donc ça c'était la première fois, et ça dit beaucoup. Ce qu'on n'a pas eu, et qui nous a assez déçus, il y a toujours des conseils informels, dans toutes les formations de conseillers : énergie, environnement, ce sont tous des conseils informels où ils essayent aussi d'inviter les ministres chez eux, et de leur montrer comme c'est bien au Danemark, ou en Irlande, ce qu'on a, des belles fermes et tout ça. Et ils ont toujours invité les agriculteurs, et ils ne nous ont jamais invités. Et on a toujours demandé, mais ils ne veulent pas. En comparaison, pour les conseils informels de l'environnement, on est toujours invités. Chaque année, on a aussi une réception avec les ministres de l'environnement... Bon, je comprends, on ne doit pas avoir l'accès absolument complètement équilibré. Mais on était complètement exclus, dans ce cas-là. Donc il y a comme le COPA, qui commence à avoir un grand speech devant les 27 ministres... C'est pas vraiment équilibré. Donc ça, on ne trouve pas que c'est sérieux du tout.

**Boris Dossin** : et dans ce genre de trucs-là, les industries ont aussi leur place ? Par exemple Syngenta...

**Interlocuteur Birdlife** : c'est possible qu'ils soient là, mais je ne sais pas. C'est surtout les agriculteurs. Mais bon... On ne trouvait pas ça sérieux. Parce qu'on ne peut pas parler sur le verdissement comme ça, ça a tellement à voir avec l'environnement... Au minimum quelque chose, quoi. Donc il n'y a pas un *counterbalance*.

**Boris Dossin** : et par rapport au COPA, j'ai rencontré quelqu'un chez eux qui m'a dit qu'ils avaient fait des propositions, ils parlaient de croissance verte, et que ça n'avait pas été écouté... Vous pensez quoi de leur proposition ? Parce que j'ai pas encore été regarder...

**Interlocuteur Birdlife** : mais ils ont pas vraiment de proposition claire... Ils veulent le *statu quo* en fait. Pas vraiment beaucoup de changement, ou alors un budget multiplié par 2 ou 3... Ils ont des positions très spécifiques sur la biodiversité, sur le sol et tout ça, mais pas quelque chose avec beaucoup de contenu.

**Boris Dossin** : et ça, par exemple, ça n'a pas été écouté par la Commission ?

**Interlocuteur Birdlife** : ah si, les agriculteurs ils ont toujours fait la défense. Il faut pas changer, c'est pas nécessaire. Bon peut-être, mais pas grand chose... Il faut plus d'argent... On peut pas faire ça... pff.

**Boris Dossin** : ils ont peur pour leurs revenus, pour les sous de leurs membres...

**Interlocuteur Birdlife** : oui. C'est aussi un peu dommage, parce qu'en fait, 80% des agriculteurs reçoivent 20% de l'argent, et vice versa, donc... Ils ont fait les calculs en Irlande, et la plupart des agriculteurs auraient gagné dans le changement de la Commission, la proposition pour le changement des aides directes. Mais bon, c'est toujours la même chose, les gens qui vont perdre perdent, les gens qui vont gagner ont maintenant quelque chose, et ne voient pas... ils n'ont pas quelque chose à défendre. Ils reçoivent peut-être quelque chose, et peut-être que si eux ils vont perdre, nous on va perdre encore plus, ce qui est pas vrai... Mais bon, on sait jamais, eux savent mieux... Et c'est très difficile de changer cette idée. Et puis il y a des *lonely fighters*, et ils se mettent dans une grande salle d'agriculteurs, et qui disent « moi, je voudrais bien, parce que je pense que je vais gagner de cette réforme »... BAM ! Et puis il y a comme 10 personnes « ah, non, c'est pas possible, on va tous perdre de l'argent ! » C'est aussi la cohésion dans la communauté, c'est très difficile pour eux de se lever et dire en fait « en fait, je veux avoir ton argent, parce que je trouve que c'est pas équilibré... » Mais bon, ça c'est beaucoup plus difficile, de le dire comme ça.

**Boris Dossin** : et avec Via Campesina, c'est plus simple ?

**Interlocuteur Birdlife** : pas forcément. Parce qu'en fait, le problème avec Via Campesina, c'est qu'ils ont une vision du monde économique différente de celle de la Commission. Donc la Commission vit dans un monde avec l'OMC... Dans un monde tel qu'il est. Et la Via Campesina, c'est pas qu'ils n'habitent pas dans ce monde, mais ils ont un problème fondamental avec comment on fait notre gestion économique. Et parce qu'ils ont un problème avec ça, c'est juste ça le problème quoi. Et pour eux, on a l'impression, c'est un petit peu plus difficile de penser dans le cadre fixe.

**Boris Dossin** : accepter le cadre et réfléchir à l'intérieur ?

**Interlocuteur Birdlife** : oui. Et essayer de changer ce qui est *dans* le cadre. Et pas nécessairement qu'il y ait un changement de cadre. Ce qui peut pas être fait complètement.

**Après la fin de l'enregistrement** : rappel de l'importance de la plénière, qui a permis de sauver un peu la mise, après le vote de la COMAGRI, et où ils ont vraiment pu bien travailler.

**En annexe** : série de documents reçus sur place (2 cartes postales pour les amendements ; un reality check sur la PAC et l'environnement ; un truc avec ELO



#### Entretien 4 ONGE

Entretien avec un membre de Friends of the Earth Europe (FoEE) – retranscription  
04 juillet 2013, 14h30, Bruxelles

**Boris Dossin** : So my first question is quite broad : how did you work to be heard by the European Commission, and then by the other institutions ?

**Interlocuteur FoEE** : in general ?

**Boris Dossin** : yes, in general.

**Interlocuteur FoEE** : First of all, what you can do is, the Commission, before the legal proposals were launched, they were normally doing a consultation, a civil society consultation. Basically, that's the first way how you can get engaged with giving your input to a policy. It's not only for the CAP, it's also for other policy areas. Everyone, even individuals can participate in this process. So the first thing I remember we've been doing, already in 2009-2010, was to really give input to the public consultation, by the Commission. It was like thousands of inputs that they've collected. I remember that the Commission made summary of all the contributions, and at least they claimed that what they propose in terms of the CAP Communication, was based on the inputs from all the... the inputs that had been given by civil society and by everyone. So that was the first step. Then I remember, there was a kind of euh... Just few months after the Communication came out, there was also consultation process with the cabinet of DG AGRI, where we've been asked to answer specific questions, like not broadly what we think about agriculture but what do we think to this and this kind of specific question. So that's also something that we contributed to. The problem there was a bit that you need to answer to the questions that the Commission is asking, and sometimes they are not asking the right questions. So this is a bit, of course, you give your input, but you give the inputs to the things that they are asking you. And I remember having a meeting with the Cabinet just a few weeks after we gave this input, and we've been trying to make other points which were outside of the questions that they were asking, and they were disregarded, because for them, that were not the right questions. So we were still trying to broaden a bit the scope of what they've been put on the table, which was really difficult, because they would say: "that's not the scope of the reform!" ... Well we think it is, because it makes a big difference, in terms of impacts... we were looking more on what are the impacts of the CAP on developing countries, let's say, and the Commission is not looking at that. So example. So this is another way.

Then we've been organizing independent meetings, with the Commission. Not only with DG Agri, but also with other DGs, like DG Envi, DG Climat, because they've also been involved in the draft of the proposals and so on. That's kind of the first step.

Then if I think afterward, when the Parliament got engaged, with the Parliament, having meetings, sending them letters, trying to organize meetings with them and talk about the issues. Organizing sometimes online actions, so that people can also contribute to the debates, sending them briefings with some of the information that we have been [incomprehensible, probablement "que nous avons produites"]. We are working also with researchers, to find out some specific outcomes of the reform, and that's also something we have been sending to the MEPs.

And hum, similarly on the Council level, we had meetings with people from permanent representations from the different member states. Although we haven't done so much. We've been sending them some information as well, in terms of what we think the reform should be concerning, what we think should be the right ways to create the tools for solving problems. Not that much with the Council.



So mainly on the Commission in the first few months, and then the Parliament.

**Boris Dossin** : And after the proposals, you didn't try to catch up with the Commission again?

**Interlocuteur FoEE** : With the Commission? We did, but not as intense as before that, but still we had some exchange with the Commission, because some of the issues were in delegated acts, which meant they would be excluded from the main texts. So we've been keeping in touch with them, but not really.

**Boris Dossin** : it was mainly with the Parliament?

**Interlocuteur FoEE** : yes. Maybe it was a mistake.

**Boris Dossin** : And how did the European Union work to receive your proposals? You did answer part of this question. I try to understand if they were some changes, evolutions, in the way the European union tries to create instruments, like consultations, and you talk about some of these, the consultation with the public debate, do you think there are changes?

**Interlocuteur FoEE** : the Commission they have this kind of consultations with civil society. It's another question what kind of input they take into account. But if I think of the Parliament, the Parliament doesn't really have consultations, in terms of taking into account what civil society or someone else is thinking. You have a dossier, it's been taken by one committee of the Parliament, in this case the agricultural committee, and the MEPs are discussing among themselves. But I think there is not a way how we, as citizens or as NGOs, could contribute to this debate. I guess some of the MEPs, in their national [constitutions, incomprehensible], they would organize events. One of the Bulgarian MEPs, who is very active in Bulgaria, in 2010, to organize events with ministries and so on. But I don't see any legal procedure how you could give inputs to Parliament.

**Boris Dossin** : and with the Commission, maybe in comparison with other politics before, do you think there were improvements or...

**Interlocuteur FoEE** : it's the first reform that I've been following, so I can't really say how this has evolved in the time... I don't really have this kind of long-term assessment of how things have changed.

**Boris Dossin** : I think you talked about the consultation during the Impact Assessment, maybe about this consultation specifically, do you think it was important for you, in your work, or was it marginal?

**Interlocuteur FoEE** : in terms of how much effort we put into contributing to that?

**Boris Dossin** : yes

**Interlocuteur FoEE** : I mean, it was important for us that we give input to that, because it was important that the points we wanted to bring in are heard as well. As we knew that the Commission would probably be looking at a very kind of narrow policy [roles/rules], it was important for us to bring issues, for example what happens about the livestock sector, because the livestock sector is not concerned by any of the policy tools at all. And we can see that a lot of greenhouse gas emissions are coming from the livestock sector. So why is the Commission not bringing in more instruments to make the livestock sector more sustainable. So this kind of things, it was important for us that it was taken into account, or at least put on the table.

There was a strange thing with the Impact Assessment. The Impact Assessment, normally, should have been launched before the legal proposals. And the Impact Assessment was launched at the same time as the legislative proposals, which was something very strange. The Impact Assessment should be there before you consider what kind of reform you're putting on the table, so it seems a bit as if the Commission is

doing it because they have to do it, but not really considering the outcomes. Some of their arguments have been: “well we’re trying to achieve a greener CAP, and this measure would be in fact better for the environment, but we can’t do it because it would bring to high costs for the farmers”. Instead of saying “OK, we then support the farmers, in a way so that we compensate them for the costs, but we’re still contributing to greener reform”. So the Impact Assessment itself was a strange exercise. Also what kind of questions were asked in the impact assessment, and what things were assessed, in the end. That was also very limited.

**Boris Dossin** : and you talked before about questions that were really inside of a framework, was it about the Impact Assessment or about the debate before?

**Interlocuteur FoEE** : no that was before. I guess they used that for preparing the Impact Assessment. But it’s already so long time ago, I don’t remember even what happened or...

**Boris Dossin** : maybe again, about this, I think you answered before, but do you think there were effects of this consultation, for example in the Impact Assessment Report, or maybe later...

**Interlocuteur FoEE** : well I felt that some of the issues, some of the questions that we raised were mentioned. For example, we’ve been saying “there should be crop rotations instead of crop diversification” within the greening. They put it inside the Impact Assessment, they said “crop rotation would be in fact better, but we are going for the other option”. So I felt that some of the issues were kind of raised, they were there but it seemed that for some other reasons, something else was put on the table.

**Boris Dossin** : and for what kind of reasons, do you think?

**Interlocuteur FoEE** : well, as I said, it was costs for the farmers, that would be too high. That was the assessment they did. The problem was that they didn’t look at long-term effects, they only looked at effects, let’s say for one year, and calculated what it would mean for the farmers if they would do it for one year. But if you look at the longer term, then you would maybe take another decision. That was also a bit of the failure of the Impact Assessment.

**Boris Dossin** : so you think it was mostly about short-term effects? They couldn’t manage to take the long-term into account?

**Interlocuteur FoEE** : that was my feeling at least.

**Boris Dossin** : and do you think this kind of institutionalized consultation is good for you, for your actions, or do you think it can, for example shorten the way you can say what you want to say?

**Interlocuteur FoEE** : I mean in general, I think it’s a good thing if an institution is open to listen to what civil society and to what normal people... Imagine if well-informed Europeans would know about this process, because a lot of Europeans don’t know about it, they could give a contribution, so what they think, so I think in general, in terms of democracy, also in terms of how political decisions are taken, I think that’s quite important that an institution is really taking into account different opinions. But then, the problem is: based on what exactly the Commission puts something on the table. And for us it’s also quite difficult. I mean I don’t know how they did all of the summarizing of the different contributions, but how do they go from the step of collecting all these inputs, and presenting something. And is that something really representing the majority of what has been expressed. Maybe that’s more kind of a question than if there should be this kind of process or not.

**Boris Dossin** : and do you think that you’ve been heard in the same way as other groups of civil society, or other NGOs, or trade unions?

**Interlocuteur FoEE** : Maybe this reform was a bit different, because the Commission, this time, tried already to sell the farmers a green reform. I mean we are an environmental NGO, and in this case the Commission was already claiming that this is a green reform. So there were, the Commission already was looking to us to confirm that this is a green reform. Because they would say “now we are introducing this greening, and there are also other elements that would make agriculture more sustainable, and so on”. So of course, for the Commission it was important that the NGOs stand behind what they are suggesting, so that they are more credible. The problem was that we didn’t think that’s the case, that wasn’t really going far enough. So I think the institutions were understanding that there is a problem, and I think there is a recognition that agriculture is contributing to environmental problems, and also other problems. There’s recognition for the problems, definitely. In this sense, I think on the longer term NGOs have been heard, because it’s not the first time NGOs have been claiming about these problems. But then, the next step of really making it work for the environment, making it work for small farmers, for not damaging developing countries and so on, that was really short, and the instruments were not really enough to go as far as solving the problems. So, yes we’ve been heard, and not the right instruments have been introduced to really solve the problems. But then, that’s why we think that institutions can’t claim that this is a reform which would really solve these problems, and that’s why you’ve probably seen last week all the environmental NGOs have been very negative about the outcomes. So it’s ok, we were happy to see that something is happening at least, but then make it real, make it really work and not only claim that it is.

**Boris Dossin** : it seems to me as if you had been important to them to legitimate some kind of... I’m not sure I understood very well what you said, but that’s what I understood.

**Interlocuteur FoEE** : yes in a way, I think in a way the Commission was looking to us to support what they have been putting on the table, to make it, as you say, to legitimate the spending of the money. But at the end...

**Boris Dossin** : and maybe another question: did you feel some tensions with other actors, or opportunities of alliance, of power balance...

**Interlocuteur FoEE** : I would say the NGOs, at least in Brussels, we have been having quite good exchanges. At least exchange of information, exchange of who is planning what, how we are working, sometimes exchanging strategies, sometimes we’ve been gone as far as having joined actions, so in this sense, I think there hasn’t been any kind of competitive behaviour. With the NGOs we had kind of the same understanding of what should happen, we’ve been working quite well.

Not tensions, but of course the... another way of seeing agriculture is the industrial farmers, who have been claiming exactly the opposite, and saying that these instruments would just destroy European farming and so on. But they really have short-term sight on things.

And within the institutions, of course it’s always... I mean you can’t say the institutions are all bad, because you have DG Envi, and DG Climat, who are more understandable towards the issues we are putting on the table. The same in the Parliaments, the Committee for environment, is also much more sensitive about these issues. So of course our arguments are received better, and understood by these MEPs than by the MEPs in the agriculture Committee, because they have a completely different understanding...

**Boris Dossin** : and with other kind of unions, for example with Via Campesina, or...

**Interlocuteur FoEE** : yes, Via Campesina is also part of the... So here in Brussels, we set up like three years ago I think, a non-formal platform, where the NGOs, together with Via

Campesina, I-FOAM, we meet all together and exchange information, and Via Campesina is part of it. There are animal welfare organisations, public health, consumer's organisations, so it's quite broad, it's not only environmental NGOs, development NGOs as well. So I mean in this sense we've been working close together. And we've been also having joined action, for example letters, or briefings. So it's something that you can... It's not a secret that we've been working together, because we've been doing joined action.

**Boris Dossin** : Yes I know but it's important to me to see how the different actors can find allies outside of their specific topic. And the link between unions and NGOs, seems sometimes very tensed.

**Interlocuteur FoEE** : what do you understand with the unions?

**Boris Dossin** : the trade unions. Sorry... The union, the European Union...

**Interlocuteur FoEE** : no we haven't been working really with trade unions, that's sure. We've been working partly with BEUC, the consumer's organisation, and also with the milk farmers, EMB.

**Boris Dossin** : I don't know if you have time or not...

**Interlocuteur FoEE** : if you have other questions...

**Boris Dossin** : dernière question = ligne du temps, pas possible pour elle.

**Interlocuteur FoEE** : it's long time ago... As I said the beginning was more contributing to the debate, participating in the consultations, following the draft reports in the Parliament, sending letters to MEPs, talking to some of them, sending sometimes voting recommendation when the report would be voted in the Parliament. And later we started also more like actions that could be also done by other people, like on-line actions. Last year, we tried to organize something like a demonstration, the Good Food March, which was also kind of trying to bring in more civil society, making people understand what this reform is about, trying to get them engaged more in the political process, meeting the MEPs... This kind of actions, we've been doing. But also participating in meetings with the Commission, the Parliament etc. I don't know it's like... you can probably, on our website, and you follow the press releases, you can find the things. Also facebook-based on-line action, where people could send email, tweets and facebook messages to the MEPs as well. Sending letters, joint letters with the MEPs, organizing events in the Parliament, where we tried to raise the issues that we thought were important.

**Boris Dossin** : Maybe you have something to tell me about the questions I asked you, because it's the first time I do it in English... Was it understandable...

**Interlocuteur FoEE** : yes, I mean in terms of the questions yes. I don't know what would be the objective of your, the thing you want to get out of your work...

**Boris Dossin** : I work on the participation, consultation work of the European Commission, and mainly on the Impact Assessment, and I would like to know how the people who participated into these processes feel represented, in the middle of all kind of stakeholders... And I would like to have a case study with the CAP. So maybe it was not clear enough...

**Interlocuteur FoEE** : if I knew it was more on the Impact Assessment, and on the processes of the Commission, I would have checked what we did, because it's really like three years ago...

**Boris Dossin** : I read the paper you gave for the consultation, it's on the internet, so... So it's not really the proposals themselves that interest me, it's more the feeling, what kind of role did you think you took in this...

**Interlocuteur FoEE** : I think there was a very limited framework that the Commission was working in, and there was no scope for broadening the scope. Because also Via Campesina and us, we started from a very broad prospective, trying to take a more holistic approach towards agriculture and environment, and trying to think not so short-term and so kind of close, within the borders of Europe. What the Commission is not doing. The really kind of thing: "ok how does it impact developing countries and so on"... And sometimes it is also the structure of the institutions, because DG Agri is not responsible for anything which is about trade for example. And big part of agriculture is also about trade. I mean we produce in some cases, too much and it's exported, and in the other sense, we have imports of raw materials, so this is kind of... it's just, we're in a framework of a free trade, if you like, and DG Agri feels kind of... They're also in this kind of framework. They feel they need to work within this kind of framework, and they don't feel maybe they have the [incomprehensible, la possibilité sans doute] to go beyond that. And that's a problem as well, because they try to develop a vision for agriculture, also within a framework which doesn't really fit within solving the problem, in a way. So that's why, also some of our contributions haven't been taken into account, because they think it's like a crazy thing, it's not something that we can...

**Boris Dossin** : It's out of the framework...

**Interlocuteur FoEE** : it's out of the box. And that's how we function, in many cases. Because we started really with the broad thing, and then we look at the texts, and if you want to talk with the Commission or with the institutions, about this policy, then you need to talk about the things on the table. Otherwise you're not taken seriously. I mean you can mention it, but it won't be taken into account.

**Boris Dossin** : from the moment there is a proposition, it must be harder to talk about things that...

**Interlocuteur FoEE** : that are outside of it, yes...

**Boris Dossin** : OK...

**Interlocuteur FoEE** : I hope it was helpful...



## Entretien 5 ONGE

### Entretien avec deux membres de Natagora – Re transcription

09 juillet 2013, 11h, Namur

**Boris Dossin :** Donc je prépare un mémoire sur la réforme de la PAC, et plus particulièrement sur les ONG et les syndicats agricoles qui ont participé à cette réforme : comment ils ont participé, quelles ressources ont été données à cette réforme, et quelles possibilités l'Union européenne a donné à des associations comme la vôtre pour participer. Donc j'ai une série de questions à vous poser.

Je vais commencer de manière assez large, je voulais savoir comment vous aviez agi, quels types de moyens d'action vous aviez utilisés pour influencer les décisions qui ont été prises.

**Interlocuteur Natagora 1 :** donc, lorsqu'on a eu les premiers documents par rapport à la réforme de la PAC, on a décidé d'établir ce qu'on appelle une position générale de l'association. Donc il y a tout un processus qui permet d'adopter un papier de position, comme ça on a au moins une base écrite sur laquelle on peut défendre *la* vision de l'association, sur cette réforme.

Une fois que cette position a été adoptée, on l'a communiquée aux différents ministres wallons. En fait il faut savoir, pour être bien claire, parce que la PAC, c'est quand même un dossier européen, que nous, on est partenaires de BirdLife Europe, et que BirdLife Europe s'est occupé principalement des communications avec l'Europe, et donc avec la Commission, le Parlement, etc. Et qu'on était plus en arrière-plan sur les communications qui pouvaient se faire au niveau wallon, et à mon avis, Natuur Punt faisait la même chose du côté flamand, pour, justement, pouvoir relayer et avoir, au niveau des ONG nature, le même discours à l'Europe et au wallon, pour que quand la délégation wallonne rencontrait l'Europe, elle reçoive le même discours de la part des ONG. Et donc on n'est pas vraiment intervenus au niveau européen avec notre position, on ne l'a pas envoyée. On l'a envoyée au niveau wallon, en espérant que ce soit relayé après, au niveau européen.

**Interlocuteur Natagora 2 :** et il y avait aussi, au préalable, il y a un an ou deux, les réunions au niveau de la Région, où on était invités.

**Interlocuteur Natagora 1 :** en termes de timing, je ne sais plus si notre position a été adoptée avant ou après, ou en même temps. Mais c'était dans les mêmes mois.

Donc suite à cette position, ou parallèlement à cette position, on a participé à plusieurs réunions qui étaient organisées par la Région wallonne, à l'initiative du Cabinet, avec les administrations concernées par l'agriculture, qui réunissait les différents *stakeholders* concernés. Donc il y avait aussi bien les ONG, que les syndicats, que d'autres personnes, comme d'autres administrations intéressées par le monde agricole. Et donc là, on pouvait de nouveau faire part de nos arguments, se fonder sur notre position, une fois qu'elle a été adoptée. Ça c'était la première étape.

Puis la deuxième étape, on s'est un peu détachés, parce que la Région wallonne nous a dit « voilà, on a pris l'avis des différents *stakeholders*, maintenant, on va négocier avec les autres parties, au niveau politique ». Pendant ces négociations, nous on est restés un petit peu en retrait, on s'est informé etc.

Et puis, ici, dernièrement, quand les premières propositions sont sorties, quand les textes sont apparus, on est de nouveau ressortis, en renvoyant des courriers, toujours en se fondant sur notre position, parce qu'elle était toujours d'actualité, et en ayant toujours l'analyse qui venait de BirdLife, qui eux ont travaillé dessus de manière

beaucoup plus circonstanciée. Parce que, de nouveau, par rapport aux moyens qui nous sont alloués, nous on est deux à travailler en politique générale chez Natagora, la PAC n'est pas le seul sujet qu'on traite, et donc on l'a traité à la hauteur des moyens qu'on avait, toutes les deux, à disposition. Voilà.

**Boris Dossin** : et pour votre position, vous vous êtes basés sur les positions de BirdLife, ou bien c'est quelque chose que vous avez élaboré de votre côté ?

**Interlocuteur Natagora 1** : entre autres sur la position de BirdLife, en tout cas sur leur analyse, mais aussi sur l'analyse qu'on avait en interne. Donc en général, la façon dont on établit nos positions, c'est que nous deux, on fait une préparation en ayant regroupé des informations. Donc on a pris des informations purement législative de ce qui existait dans la PAC actuelle, avant la nouvelle adoption, on a pris les informations que BirdLife nous fournissait, d'autres informations diverses, dont on avait besoin. On a établi un projet de position, qu'on présente ensuite dans un GT, donc en fait on réunit toutes les personnes intéressées au sein de l'association, pour discuter de ce sujet-là, qui nous apportent aussi leurs propres expériences, leurs propres avis, on fait le tri, on se décide. Et puis après, on a une version finale, qu'on propose au conseil d'administration, qui lui adopte, éventuellement avec des petites modifications en fonction de sa propre vision. Et donc notre position, elle était fondée sur base de différentes ressources, dont BirdLife.

**Boris Dossin** : et au niveau des contacts que vous avez eus, bon, vous me dites que vous avez surtout eu des contacts avec le ministère wallon, c'était plutôt des contacts dans le cadre de conférences assez formalisées, ou alors c'était aussi des contacts plus informels ?

**Interlocuteur Natagora 1** : non, c'est des réunions. C'est pas du tout des conférences, ce sont vraiment des réunions. Donc ils viennent avec différents types de questions, différents points à aborder, et chacun peut, autour de la table, s'exprimer par rapport aux points qui sont abordés. Donc là, on a abordé le verdissement, qui est le point qui nous intéressait le plus. Après, il y a des points qui étaient beaucoup plus éloignés de nos centres d'intérêt, ou plus techniques, là où on intervient moins, sur la régulation des marchés etc.

**Interlocuteur Natagora 2** : mais il y a, par ailleurs, le fait qu'on est membres de la fédération [IEW], et eux ont des contacts directs, parfois, avec le cabinet.

**Interlocuteur Natagora 1** : oui, eux rencontrent le cabinet. Mais j'ai quand même eu plusieurs rencontres avec les représentants du cabinet, et les différentes parties autour de la table. Mais dans le cadre de la PAC, j'ai pas souvenir que Lionel [Delvaux, IEW] ait eu des contacts individuels.

**Interlocuteur Natagora 2** : on en a peut-être plus avec le Code wallon de l'agriculture.

**Interlocuteur Natagora 1** : qui n'est plus wallon... Mais par contre, à côté de ces réunions-là, au niveau de l'Europe, à ce moment-là, étaient organisées dans chaque pays des réunions. Et là, c'était plus effectivement, des conférences, dans le sens où ils venaient vers nous, nous rapporter où ils en étaient dans le processus de négociation, où en étaient les textes etc., et après il y avait une séance de questions-réponses, où on pouvait... Mais il n'y avait pas vraiment d'influence politique qui pouvait se faire à ce moment-là, c'était plutôt de la recherche d'informations, pour après, avoir des influences politiques dans le travail qui se faisait en retour. Et là, on avait affaire, directement, à des gens qui étaient au niveau de l'Europe. C'était plus les représentants wallons.



**Boris Dossin** : et vous avez l'impression que, que ce soit au niveau de l'Europe ou au niveau wallon ou belge, les institutions politiques cherchent à ouvrir activement le processus décisionnel, ou bien c'est quelque chose d'un peu difficile pour vous ?

**Interlocuteur Natagora 2** : j'ai l'impression qu'ils consultent tous les acteurs, et en fin de compte ils refont leur popote derrière, et on a pas forcément l'impression d'être entendus.

**Interlocuteur Natagora 1** : c'est-à-dire qu'il y a une consultation qui se fait toujours en début de législature, c'était le cas ici en 2010, mais on sent que finalement, la tendance elle... Enfin c'est pas vraiment là que se joue le jeu d'influence. Ils prennent la tendance, mais ils ne prennent que ce qui les intéresse.

**Boris Dossin** : et vous pensez que c'est à quel niveau, alors, que l'influence se joue ?

**Interlocuteur Natagora 1** : et bien justement, il faut à ce moment-là, avoir des contacts plus directs avec certaines personnes qui vont assister aux réunions importantes. Ça, nous, personnellement, on le fait pas. Et c'est là qu'elle dit qu'on donne le relais à la fédération IEW, qui elle rencontre le cabinet, le ministre, et lui dit... Parce que dans ces grosses réunions, chacun donne un peu son avis, il y a aussi une espèce de consensus sur ce qu'on va porter, mais on n'est pas sûrs, après, que ça va suivre au niveau du politique.

**Interlocuteur Natagora 2** : mais ce qui est compliqué aussi, c'est qu'il y a la ministre fédérale, Laruelle, qui est chaque fois présente aux négociations européennes, avec sa tendance bien connue de défendre l'agriculture conventionnelle. Et Di Antonio, qui est plutôt notre interlocuteur à nous, il participe pas à toutes les négociations qui ont lieu au niveau de l'Europe. Donc il y a vraiment deux processus qui ont lieu en parallèle, et on sait pas à quelle fréquence il y a une interaction entre les différents ministres, ou une concertation entre les différents ministres. Même au niveau belge. C'est La Ruelle qui est au niveau de l'Europe, ni Di Antonio, ni son équivalent flamand. Donc c'est ça qui est un peu compliqué, parce que naturellement, les décisions elles se prennent au niveau européen, et donc on n'a pas un accès direct.

**Interlocuteur Natagora 1** : parce qu'on n'a pas les moyens de développer ce forcing de lobby au niveau européen.

**Boris Dossin** : vous n'avez pas de contact, par exemple, avec des parlementaires européens ?

**Interlocuteur Natagora 1** : on ne les a pas développés, non. Parce que vu les moyens qu'on a, on a relayé ce travail à BirdLife, qui eux ont les contacts avec les parlementaires, qui les rencontrent en direct, qui essayent d'influencer. Et ils ont obtenu certaines choses. Oui, on peut quand même considérer qu'on a obtenu certaines choses, mais...

**Interlocuteur Natagora 2** : on a envoyé juste deux fois un courrier aux parlementaires. Mais c'était à l'initiative de BirdLife. BirdLife identifie les moments clés dans les étapes de négociation au niveau européen, et donc à un moment clé, ils envoient à tous leurs partenaires un courrier-type, qu'on traduit, qu'on adapte à notre sauce wallonne, et on l'envoie à nos parlementaires. Et on a fait cette action-là deux fois. Maintenant est-ce que ça a été réellement suivi d'effet ou pas... Je sais pas.

**Interlocuteur Natagora 1 :** et on avait aussi envoyé à toute notre liste de membres l'opportunité de rédiger un courrier-type, et de l'envoyer également. Pour montrer que les citoyens se sentaient concernés par le verdissement de la PAC.

**Boris Dossin :** et donc ça, c'était vis-à-vis du Parlement européen ?

**Interlocuteur Natagora 1 :** oui, directement. Mais en fait, pas du Parlement, de la Commission, pour Ciolos.

**Boris Dossin :** justement, j'avais vu que vous aviez participé à une procédure qui s'appelle l'*impact assessment*, au niveau européen. Avant les propositions législatives, la Commission fait des propositions législatives qui servent de base à la négociation, avant ça ils font ce qu'ils appellent une évaluation d'impact, et j'avais vu que vous aviez fait une réponse, je me demandais un petit peu...

**Interlocuteur Natagora 1 :** ça date déjà... C'était une sorte de questionnaire ?

**Boris Dossin :** oui c'est ça.

**Interlocuteur Natagora 1 :** on y avait répondu, et on l'avait envoyé au même titre que certains citoyens pouvaient le faire aussi. Et donc de nouveau on avait répondu au nom de Natagora, puis, si j'ai bonne mémoire, incité chacun de nos membres, à répondre en leur nom propre, en leur donnant nos réponses, mais en leur donnant libre choix de répondre autrement s'ils le souhaitaient.

**Boris Dossin :** et donc c'est pas BirdLife qui avait lancé aussi cet appel ?

**Interlocuteur Natagora 1 :** non, on a fait cette réponse sur base de la vision agricole qu'on a ici, et de la position.

**Boris Dossin :** et vous pensez que ce genre de trucs a un effet, ou vous pensez que c'est un peu...

**Interlocuteur Natagora 1 :** bah, l'effet il est assez relatif. Dans la PAC, quand c'est européen en fait, notre effet il est vraiment extrêmement limité, parce qu'on a pas développé suffisamment les contacts avec l'Europe que pour être reconnus comme acteurs influençant. Je parle bien de Natagora, comme association environnementale. Maintenant, on constate dans certains autres dossiers qu'on gère, qu'on arrive à avoir des effets, même des effets auxquels on ne s'attend pas. Malheureusement, on n'a pas encore réussi à identifier pourquoi, dans certains dossiers, on arrive à avoir de très bons résultats, et que la manière dont on a négocié, dont on a fait part de notre position etc., est entendue, et que le dossier est orienté comme on le souhaite, ou dans d'autres, où on se sent pas du tout entendus. Ça on ne sait pas le dire.

**Interlocuteur Natagora 2 :** mais, quand ça marche, c'est quasi toujours au niveau wallon.

**Interlocuteur Natagora 1 :** Oui, donc au niveau européen, de toute façon on n'a pas les moyens que pour influencer, mais au niveau wallon, parfois ça marche très bien, et parfois pas du tout, et on n'a pas encore identifié pourquoi...

**Interlocuteur Natagora 2** : je pense que, pour qu'on puisse avoir vraiment un bras de levier au niveau européen, il aurait fallu que les ONG arrivent à rassembler vraiment beaucoup de citoyens, des pétitions massives, ou une manif. Enfin, une manière de montrer que les citoyens, en Belgique ou en Wallonie, veulent un verdissement, et le relayer vers les politiques, et notamment par Sabine Laruelle, ou Tarabella [député européen, notamment à la COMAGRI].

**Interlocuteur Natagora 1** : oui, c'est ce qu'on a essayé de faire à travers les actions de relais de BirdLife, donc les pétitions, etc. Mais ce dont on se rend compte, c'est que la PAC est un sujet tellement technique, que beaucoup de gens n'ont pas compris la dimension citoyenne qu'il y avait à intervenir. Parce qu'en fait ça a un impact direct sur leur mode de fonctionnement, leur alimentation, leur environnement, mais c'est assez technique, donc les gens ne font pas toujours le lien. Donc on a déjà essayé de vulgariser, à plusieurs reprises, même les courriers de BirdLife, pour que les gens comprennent au moins ce qu'ils lisent. Même pour nous c'est assez technique, donc pour eux... Les gens se sentent vite dépassés par ça.

**Interlocuteur Natagora 2** : donc c'est difficile de communiquer là-dessus, et d'essayer de faire bouger massivement les gens. Ou alors il aurait fallu en faire une priorité, et vraiment développer beaucoup plus ces actions-là. Mais je crois que c'est la seule façon de pouvoir agir, et d'avoir un petit effet au niveau européen. Si on se rend compte qu'il y a 100, 200 000 personnes ici, qui crient haut et fort qu'il faut aller vers un verdissement, peut-être que ça aurait été un peu plus entendu. Il aurait fallu que ça se passe aussi dans d'autres pays aussi, mais... Ce sera pour la prochaine fois, ce sera clairement pas pour cette fois-ci.

**Interlocuteur Natagora 1** : on n'a pas obtenu grand chose, mais quand même, il y a une porte vers le verdissement qui s'est entre-ouverte. Faut pas retirer le pied.

**Boris Dossin** : et vous attendiez quoi ? Peut-être, vous pourriez m'expliquer un petit peu votre position, et puis ce que vous vouliez obtenir.

**Interlocuteur Natagora 2** : en fait, les propositions de Ciolos, de la Commission, à la base, étaient des propositions qui étaient vraiment bien, qui étaient construites, posées, pesées, et auxquelles on adhérerait totalement. Le problème, c'est que par rapport à la position de la Commission, ça a été complètement détricoté par la suite, et ce qu'il en reste... Il reste les grands titres, mais quand on creuse derrière, il y a plus beaucoup de mesures effectives. Donc nous, clairement, on soutenait totalement les toutes premières positions de la Commission.

**Interlocuteur Natagora 1** : donc par exemple, typiquement, nous on s'attardait plus au verdissement, et donc à l'attribution d'argent plus vers des mesures environnementales que vers du soutien à la production pure. Et dans ce verdissement, quand on a vu les mesures qui étaient proposées... Donc il y a deux piliers. Dans le premier pilier, on proposait, comme c'est le cas maintenant, qu'il y ait une partie de l'argent qui soit attribué à la condition que soient respectées les bonnes pratiques environnementales. Et dans ces bonnes pratiques environnementales, nous on proposait la rotation des cultures, qu'on a pas obtenue, puisqu'ici c'est une diversification des cultures. Donc il faut trois cultures différentes, dont la culture principale ne peut pas dépasser 70%. Nous on voulait que ce soit une rotation, que la même parcelle accueille différentes cultures. Ici, on peut avoir du maïs sur la même parcelle pendant 30 ans, et c'est pas ça qu'on voulait. Donc là, on nous dit : « c'est bien, on a obtenu une diversification ». Oui mais, pour nous, diversification et rotation c'est pas du tout la même chose, puisque les

mêmes parcelles vont toujours être attribuées à la même chose, et les pratiques vont pas changer sur le terrain.

Il y avait aussi les fameuses surfaces d'intérêt écologique, avec 7% qui sont passés à 5%. En soi, 7 ou 5, c'est pas ça le plus embêtant, le plus embêtant c'est ce qu'on met dedans, parce que quand on analyse, on se rend compte que nous, on avait toute une série d'exigences, pour que ce soit vraiment des surfaces d'intérêt écologique. Et que ce soit aussi par exploitation. Ça on l'a obtenu quand même, c'est par exploitation, et pas par district géographique, parce qu'alors là, ça n'avait vraiment plus aucun sens. Mais bon, dans ces 5%, quand on constate tout ce qu'ils vont pouvoir y mettre, on constate qu'ils vont pas vraiment mettre en œuvre, que les pratiques vont pas vraiment changer. Ils vont se servir de quelques MAE, et encore...

**Interlocuteur Natagora 2** : oui, les cultures énergétiques rentrent dans les 5% aussi...

**Interlocuteur Natagora 1** : et c'est un peu embêtant d'entendre l'Europe se targuer du verdissement, parce qu'ils ont réussi à obtenir 5%, mais quand on regarde ce qu'il y a derrière.

Alors, on s'était pas vraiment exprimés là-dessus, on avait demandé que ce soit plus dans les dispositions européennes, mais dans notre position c'est pas spécialement clair, mais ce qu'on constate aussi, c'est qu'il aurait fallu que l'Europe impose certaines choses à l'égard du verdissement, et qu'on voit que finalement, il y a énormément de marge de manœuvre qui est laissée aux États membres. Et quand on sait quelle est la tendance des politiciens agricoles chez nous, en tout cas des ministres de l'agriculture, puisqu'eux-mêmes se félicitent de ce qu'ils ont obtenu, on constate qu'ils vont pas mettre en œuvre dans le sens où on aimerait bien. Donc ils vont certainement pas aller renforcer le verdissement, mais plutôt faire le minimum minimorum. Et donc là, il y a des inquiétudes aussi, puisqu'ils peuvent étendre la liste des choses qui sont possibles, notamment sur les surfaces d'intérêt écologique.

Et ce qu'on demandait aussi, c'est que l'on revienne à une agriculture plus saine. On demandait aussi, mais ça, c'est quand même passé, la plupart des gens le demandaient, qu'on quitte le système historique. Il y a encore une partie historique, mais plus dans du transitoire. On va quand même aller vers quelque chose où on va pouvoir redistribuer les aides, et que les plus grosses sommes ne vont pas spécialement rester aux plus gros exploitants. Mais bon, c'est pas encore tout à fait clair sur ce point-là.

On invoquait quand même qu'on était contre la culture d'OGM, mais ça c'est pas passé.

Dans le deuxième pilier, par rapport aux MAE, et pour le remembrement, pour les MAE, on essayait d'obtenir qu'elles soient plus longues, parce que 5 ans, c'est pas suffisant en termes de biodiversité, pour les agriculteurs je ne sais pas, mais en termes de biodiversité... Ils ont à peine mis en œuvre, si ils mettent fin au bout des 5 ans, et qu'ils renouvellent pas... Parce que c'est trop dur, trop contraignant. Parce que le problème, c'est que c'est tellement contraignant, notamment administrativement, qu'il y en a qui se découragent au bout des 5 ans, et donc les mesures à peine mises en œuvre ne sont pas poursuivies. Et ça c'est pas passé, ça reste sur une base volontaire, ça reste sur une base de 5 ans.

Alors, à un moment donné, on s'était inquiété de l'exonération de toute une série, notamment les jeunes agriculteurs etc., mais finalement, après analyse interne, on se rend compte que ça concerne pas tellement la région wallonne, les agriculteurs wallons ne sont pas tellement concernés par cette exonération. Au niveau du mode d'exploitation, ça concerne apparemment plus les pays de l'Est, et donc, toujours avec notre vision wallonne, on n'a pas trop d'inquiétude à se faire.

**Interlocuteur Natagora 2 :** ce qu'on a demandé aussi par rapport au plafonnement des aides, mais ça c'est dans notre position actuelle, mais en tout cas qu'il y ait un plafonnement des aides, et non pas à 300 000, comme c'est le cas maintenant, ce qui touche un ou deux agriculteurs wallons, mais un plafonnement des aides à 100 000. Et qu'il y ait une aide plus importante sur les cinq premiers hectares, et puis une aide qui soit dégressive, avec un plafonnement à 100 000.

**Interlocuteur Natagora 1 :** ceci dit, en cas de besoin, la position est sur notre site. Donc là vous aurez vraiment tous les détails.

Et on a quand même obtenu le maintien des prairies permanentes, dans les 30% de paiements verts, dans le premier pilier.

**Boris Dossin :** et ça, ça touche quand même beaucoup la Région wallonne ?

**Interlocuteur Natagora 2 :** c'est une mesure importante qui va toucher plus les agriculteurs au nord du sillon Sambre et Meuse qu'au sud, où là, ils ont déjà leur quota, sans problème, de prairies.

**Boris Dossin :** oui, mais pour maintenir...

Et vous pensez que, en comparaison par exemple aux syndicats agricoles, ou a d'autres « *stakeholders* », comme vous disiez tout à l'heure, vous êtes écoutés au même titre ?

**Interlocuteur Natagora 1 :** en tout cas pas dans les matières agricoles. Dans d'autres matières peut-être, mais pas dans les matières agricoles. Pour le moment, la FWA a un poids beaucoup plus important. Ça on y travaille, malheureusement, de nouveau, on est limités par nos moyens. C'est vraiment notre point d'achoppement, c'est que l'agriculture est à la fois le premier aidant et le premier attaquant de la biodiversité, mais on n'a pas les moyens de se consacrer qu'à ça, sinon je pense que là, il y a un gros travail à faire, d'essayer de plus en plus d'obtenir des parts de négociations, pour que la FWA perde un peu son monopole. Bon la FUGEA y travaille beaucoup, et elle a des visions qui souvent se rapprochent de la nôtre. Bon elle a sa vision agricole, qui sur certains points diverge, mais globalement elle a quand même une vision de l'agriculture qui rejoint notre vision. Donc elle travaille beaucoup à essayer d'équivaloir à la FWA. Notre fédération y travaille aussi, et d'autres acteurs autour de la table, mais c'est vrai qu'il y a encore du travail. Parce que dans les négociations qui concernent le monde agricole, les ONG environnementales sont encore très peu entendues. Parce que je crois qu'à l'heure actuelle, on n'a pas encore identifié qu'on est vraiment un acteur à part entière du monde agricole, et qu'on est encore vus, un peu, comme des intrus, qui viennent s'immiscer dans leur milieu. Même les agriculteurs. Certains, on a des très bons contacts avec eux, et d'autres nous voient vraiment comme des gens qui viennent s'immiscer dans leur travail, et ils comprennent pas pourquoi. Alors que normalement, on devrait être des partenaires. Et on est des partenaires avec tout un tas d'agriculteurs sur le sol wallon, mais c'est pas encore entendu de tous.

**Boris Dossin :** et donc vous arrivez parfois à faire des coalitions avec certains, mais en même temps, il y a quand même un peu des rapports de force ?

**Interlocuteur Natagora 1 :** il y en a qui travaillent avec nous dans des tas de réserves naturelles.

**Interlocuteur Natagora 2** : non mais, les coalitions, c'est plutôt par rapport aux tables de réunion ?

**Boris Dossin** : oui, par exemple.

**Interlocuteur Natagora 1** : bah la FUGEA, on essaye parfois d'avoir des positions, donc parfois, ce qu'on fait, mais ce sera plus avec la fédération, parce qu'on essaye d'avoir les gros groupes, on essaye d'avoir des positions communes sur certains points. Donc il y a la FUGEA, la fédération Inter-Environnement Wallonie, et il y a souvent la plateforme souveraineté alimentaire.

**Interlocuteur Natagora 2** : oui, pour avoir un peu le contrepoids de la FWA.

**Interlocuteur Natagora 1** : et comme ça, on se dit « ah tiens, il y a plusieurs acteurs qui disent la même chose, et la FWA dit autre chose », ça contre balance un peu.

**Boris Dossin** : et donc vous vous alliez pour pouvoir...

**Interlocuteur Natagora 1 et Interlocuteur Natagora 2** : exactement.

**Boris Dossin** et avec la FWA, vous avez jamais de contacts ?

**Interlocuteur Natagora 1** : c'est plus rare, parce qu'on a vraiment des visions fort différentes.

**Interlocuteur Natagora 2** : on a des contacts, mais pas forcément par rapport à la négociation, sur la PAC. Mais on a des contacts...

**Interlocuteur Natagora 1** : non, mais on a déjà parlé d'une seule voix dans certains dossiers, qui ne sont pas la PAC, et ça ne me revient pas comme ça, mais je me rappelle que IEW a signé quelques fois des documents avec la FWA. Ceci dit je ne pense pas que Natagora aurait signé ces documents-là, mais... Mais la FWA et Natagora, on a des visions de l'agriculture encore fort différentes, et donc c'est difficile de s'entendre.

**Boris Dossin** : et c'est à quel niveau, vous pensez ?

**Interlocuteur Natagora 1** : bah, ils sont quand même encore dans l'agriculture intensive, ils ont pas encore très bien intégré tous les principes de l'agro-écologie et tout ça. Si on prend notre position agriculture, donc pas la PAC, la position agriculture qui a été adoptée ici, en 2013, ça rencontre pas du tout la position agriculture de la FWA. Alors qu'ils ont certains affiliés qui travaillent comme ça.

**Boris Dossin** : ça c'est le problème des grosses structures syndicales qui sont souvent hétérogènes.

**Interlocuteur Natagora 1** : et ils sont partout aussi, et puis ils sont implantés depuis longtemps. Natagora a 10 ans, la FWA, ça existe depuis...

**Interlocuteur Natagora 2** : quand on regarde dans les structures participatives, que ce soit CWEDD, CRAT, il y a des représentants du monde environnemental, il y a des représentant du monde industriel, et agricole, pour l'agriculture, c'est que la FWA qui est là. FUGEA est jamais là.

**Interlocuteur Natagora 1** : et FUGEA est aussi une structure jeune qui n'est pas encore partout.



**Interlocuteur Natagora 2** : oui mais, le jour où, sur les deux personnes de la FWA qui sont présentes en commission, il y en a un de chaque... c'est pas encore arrivé ce jour là. Mais ça se fera pas parce que par exemple, nous, si c'est la fédération qui a les postes, et puis ils ouvrent à d'autres associations en disant « est-ce que vous voulez représenter IEW », et donc nous on est présents en tant que représentants d'IEW, parce que c'est notre fédération. Donc il faudrait que la FWA fasse presque la même chose, s'ouvre à d'autres, et ils le feront jamais évidemment.

**Interlocuteur Natagora 1** : mais il y a quand même deux représentations économiques ? Donc on pourrait très bien imaginer FWA et FUGEA aussi.

**Interlocuteur Natagora 2** : oui, il faudrait, franchement. Parce que finalement, ils ont aussi un monopole dans différentes structures, parce qu'ils vont partout, c'est quand même un gros syndicat, ils ont beaucoup d'employés. Et donc finalement ils vont porter cette parole conservatrice partout.

**Boris Dossin** : et ça c'est dans le cadre de groupes consultatifs, ou quelque chose comme ça ?

**Interlocuteur Natagora 1** : ça c'est dans les commissions, donc la Commission wallonne de l'environnement pour le développement durable (CWEDD), et la Commission régionale d'aménagement du territoire (CRAT).

**Interlocuteur Natagora 2** : mais il y a plein d'autres commissions, et la FWA va chaque fois être présente, dans tous les représentants.

**Interlocuteur Natagora 1** : oui parce qu'ils sont aussi dans le conseil supérieur wallon de la conservation de la nature, CSWCN. Et c'est pas si bizarre, parce que c'est vrai que ce sont des acteurs de la nature. Le problème c'est que leur vision ne correspond pas vraiment à notre vision de la protection de la nature, mais oui, pourquoi pas être dans le conseil supérieur de la nature, à partir du moment où ce sont des acteurs.

**Interlocuteur Natagora 2** : mais ce qui est bizarre, c'est que ce soit que la FWA, qui puisse représenter le monde agricole, alors qu'il y a une diversité d'agricultures, et que finalement on n'a jamais que le même son de cloche, c'est ça qui est bizarre. Pas le fait qu'ils soient présents.

**Boris Dossin** : et vous pensez que c'est dû à quoi qu'ils aient autant de place, qu'ils aient cet espèce de monopole ?

**Interlocuteur Natagora 1** : je pense que c'est historique quand même. Parce qu'on dit FUGEA, mais il y en a d'autres, il y a aussi les producteurs laitiers, et je me souviens que quand on a eu les discussions PAC, il y avait d'autres acteurs agricoles autour de la table, qui ne partageaient pas la vision de la FWA. Mais ce sont des structures plus récentes. Et il faut aussi dire que la prise en compte de l'environnement, c'est pas non plus très vieux. Dans les consciences collectives, c'est assez nouveau. Donc les syndicats qui prennent plus ça en compte, c'est aussi nouveau. Ce qui est dommage, finalement, c'est que la FWA, quand bien même elle a une représentation historique, n'ait pas évolué dans ses conceptions. Ça, on le regrette un peu. On fait pas le procès de la FWA ici, mais il est clair et net qu'on a des visions fort différentes. Et la FWA, en plus, elle a des ramifications, puisqu'elle a son syndicat féminin, son syndicat des jeunes, et donc parfois ils sont autour de la table avec la même vision, même si ça diverge un tout petit peu, parce que c'est les jeunes et les femmes, mais globalement, leur vision de l'agriculture est la même. Et ils sont trois, si pas six, autour de la table, pour dire la même chose. Et on voit que le



monde environnemental, on est trois. Donc évidemment, les rapports de force sont pas les mêmes.

**Boris Dossin** : et vous travaillez beaucoup dans le cadre d'IEW, par exemple pour la PAC ?

**Interlocuteur Natagora 1** : l'activité du lobby, comme on l'appelle, c'est une des activités principales d'IEW, et donc c'est vrai qu'eux ont plus de ressources pour ça. Parce que nous ici, on est 80 employés, et on est deux à faire l'activité de lobby, donc ça montre que la proportion est tout autre. Alors c'est quelque chose qu'on veut développer, parce qu'on se rend compte que c'est inévitable de défendre notre vision de la nature, et d'essayer d'influencer les politiques dans le bon sens, pour la nature, puisqu'inter-environnement, c'est l'environnement, donc y a la nature dans l'environnement, mais c'est pas que ça qu'ils font, mais voilà, les moyens sont ce qu'ils sont, et on les développe petit-à-petit. Et j'imagine que dans les ambitions de notre conseil d'administration, si un jour ils pouvaient avoir 10 personnes qui travaillent là-dessus, ils le feraient, mais c'est pas le cas aujourd'hui.

C'est un autre métier, c'est une autre organisation. En plus, il faut savoir que nous, ce n'est qu'une partie de notre métier, toutes les deux on fait autre chose en plus de ça...

**Boris Dossin** : ça montre les priorités au niveau des moyens d'action.

**Interlocuteur Natagora 1** : c'est ça. Natagora a affirmé dans ses lignes directrices que c'était une de ses priorités, de renforcer sa présence dans le monde politique, et son influence sur les décisions politiques, mais pour le moment les moyens n'ont pas encore été attribués. C'est en réflexion très claire.

**Boris Dossin** : c'est quelque chose qui se met en place quoi...

**Interlocuteur Natagora 1** : oui, c'est ça. Ça demande une réorganisation en interne, et les moyens sont les mêmes, donc faut réaffecter d'autres missions etc. Donc ça ne dépend pas de notre décision.

**Boris Dossin** : Vous pensez que les structures politiques, en général, que ce soit au niveau plus wallon ou belge, que vous côtoyez plus, ou au niveau européen, favorisent ou défavorisent votre action, la permet ou l'empêche d'une manière ou d'une autre. Les structures politiques, les instruments politiques qu'ils utilisent, la manière dont fonctionne le processus de décision etc.

**Interlocuteur Natagora 1** : de nouveau, c'est un peu du cas par cas, parce que dans certains dossiers, on va trouver ça très utile, et dans d'autres, on a l'impression que c'est plus du vent et que c'est plus pour donner l'impression qu'on a participé...

**Interlocuteur Natagora 2** : mais, même dans d'autres dossiers, on a souvent l'impression, nous deux, de prime abord, que c'est du vent, qu'on consulte pour consulter. Mais parfois, par contre, il y a quand même des effets derrière, qui nous étonnent. C'est pour ça que parfois, on est étonnés, parce qu'à mon avis, on part du principe que c'est pour l'apparence qu'on consulte, sans réellement entendre ce que les uns et les autres disent. Mais en fait, c'est pas forcément vrai. Mais on ne comprend pas pourquoi dans certains cas ça va marcher ou pas. Ou peut-être que petit-à-petit, si

maintenant on dit quelque chose, et que dans 5 ans c'est rebelote, on va renégocier, en retapant toujours sur le même clou, peut-être aussi qu'on finit par être entendus.

**Interlocuteur Natagora 1** : oui, ce qui est vrai aussi, que dit notre boss, c'est que ça dépend aussi de la propre sensibilité des personnes qui vont être concernées. Et donc quand ce sont des personnes qui ont une sensibilité plus environnementale, et qui ont envie, finalement, nous sommes alors des faire-valoir, c'est-à-dire que grâce à nous, grâce à notre argumentation, ils vont pouvoir faire passer leur message. Parce que, dans certaines circonstances, ils peuvent pas affirmer haut et fort : « nous on a envie de ça », parce que justement, les tendances qui sont plus autour de la table, disent « nous on a envie de ça », et donc le fait que certains défendent la même vision qu'eux va les aider à développer. Et donc ça, c'est intéressant.

Et donc on peut imaginer dans la PAC, puisque c'était le sujet principal, il y avait quand même, parmi les acteurs qui ont été négocié auprès de l'Europe, donc je parle vraiment des acteurs de type administrations et politiques wallons, des gens qui partageaient certaines de nos visions. Mais la FWA étant majoritaire, ce qui se discutait autour de la table, le consensus n'allait pas vers ça. Mais grâce au fait qu'on était là, ça appuyait leur envie d'aller vers du verdissement, du vrai verdissement, et pas du *greenwashing*. Et donc, finalement, là on sert quand même à quelque chose, même si c'est à basse échelle. Et ça on le ressent dans d'autres dossiers. C'est-à-dire que finalement, grâce aux arguments que nous on va dire tout haut, ça leur permet eux, après, de s'en resservir, pour négocier.

**Boris Dossin** : et ils s'en servent comme d'un matériel de base, ou aussi comme une légitimation de leur position.

**Interlocuteur Natagora 1** : c'est ça, une légitimation de leur position. Dans certains dossiers, on a pu constater ça. En tout cas, c'est ce que notre directrice a toujours l'impression. Elle dit « écrivons, et faisons connaître notre position, comme ça ils ont au moins quelqu'un qui dit ouvertement ».

**Interlocuteur Natagora 2** : ça soutient effectivement parfois certaines personnes à l'intérieur du processus, qui en ont besoin.

**Interlocuteur Natagora 1** : ça permet de dire « c'est pas juste moi qui défend ça, les citoyens, ou une partie des citoyens, à travers les ONG environnementales, défendent la même vision que nous ».

**Boris Dossin** : et donc, dans leurs négociations internes, ils ont une carte à jouer.

**Interlocuteur Natagora 2 et Interlocuteur Natagora 1** : oui.

**Interlocuteur Natagora 1** : maintenant je dirais que le poids est encore léger, et qu'avec les années, on peut espérer que ça équilibre la balance. Je crois qu'on n'y est pas encore. Et c'est pour ça que finalement, on est déçus par exemple dans la PAC. Parce qu'ils n'ont pas obtenu cet équilibre, parce que les poids sont encore trop forts au niveau des syndicats agricoles, européens je parle à ce moment-là.

Parce que j'ai quand même eu l'occasion de participer à des réunions du COMAGRI, donc de la commission agriculture, et là on sent bien que les syndicats agricoles *européens*, c'est plus la FWA, c'est les syndicats européens, ils partagent fortement la vision de la FWA, et ils sont très forts. BirdLife aussi, ils font ce qu'ils peuvent, mais petit à petit.

**Boris Dossin** : et c'est dans quel cadre que vous avez participé ?

**Interlocuteur Natagora 1** : dans le cadre de la PAC, BirdLife avait lancé une invitation à ses membres, et comme c'était à Bruxelles, ça permettait d'avoir l'information en direct, et de ne pas toujours avoir l'information par pallier.

**Boris Dossin** : et c'était en tant que participants ?

**Interlocuteur Natagora 1** : oui c'est ça, on pouvait participer, poser des questions, y avait différents points à l'ordre du jour. En fait c'était l'équivalent de ce que nous on vit, au niveau wallon, où ils invitent les différents *stakeholders*, ils faisaient un peu la même chose avec la commission agriculture.

**Boris Dossin** : et ça se passe comment ? Ça m'intéresse, d'autres m'en ont déjà parlé, mais j'ai jamais eu l'idée de poser la question.

**Interlocuteur Natagora 1** : il y a une présidence qui est tournante, et donc on a les différents *stakeholders* qui sont autour de la table, quelques représentants des commissions environnementale et agriculture de l'Europe. Il y a différents points qui sont abordés. Les commission exprime où on en est dans les négociations, et les différentes parties peuvent poser des questions, ou donner leur position, en disant « voilà, apparemment vous allez dans ce sens-là dans les négociations, nous on est pas d'accord, on trouve que ça devrait aller dans ce sens là... »

**Boris Dossin** : et ça se passait, il y a des personnes qui disaient ça ?

**Interlocuteur Natagora 1** : oui, oui bien sûr. C'est plus formel qu'au niveau wallon, parce qu'il faut demander la parole au président, et on peut s'exprimer dans un micro, il y a des traductrices.

**Boris Dossin** : ça doit être un peu stressant de prendre la parole avec le micro etc., ça change un peu le cadre.

**Interlocuteur Natagora 1** : très honnêtement, c'est vrai que la première fois c'est un peu stressant. On a vécu la même chose après, pour la présentation de PAC il y a quelques semaines. Mais la première fois, c'est vrai qu'on se demande un peu, on a l'impression, mais bon, c'est juste parce que la pièce est plus formelle. Concrètement, les acteurs est le même, sauf que ce sont des acteurs européens.

**Boris Dossin** : si j'ai bien compris alors, vous oscillez un peu entre la perception de la participation comme une espèce de truc qu'ils doivent faire, et qu'ils sont obligés de faire et qu'ils font juste parce qu'ils doivent le faire, et en même temps ça a un peu des effets, et ce truc qu'ils doivent faire donne quand même des effets ?

**Interlocuteur Natagora 1** : dans certains cas, mais ça c'est vraiment à géométrie variable. Donc il faut pas qu'ils suppriment cette participation, parce que je pense qu'elle n'est pas inutile. Ne serait-ce que pour avoir l'information, et pour éventuellement après, par des actions de communication externe, ou de pétition, etc., ce qui s'est passé là nous permet de ressentir la tendance autour de la table, pour pouvoir après faire d'autres actions parallèles. Ça reste utile, et ça peut être utile si au fur et à mesure, on est

entendus. Et dans certains dossiers qui sont quand même... Parce que je pense que la PAC, c'est particulièrement conflictuel, c'est 40% du budget européen etc. Mais il y a des dossiers qui sont quand même beaucoup moins conflictuels, et où finalement, il y a des consensus qui s'obtiennent autour d'une table, avec que ce soit la FWA ou peu importe, avec tous les acteurs, et donc là, ça a quand même un réel intérêt, parce que ça veut dire que tous les acteurs concernés vont accepter ce qui va se faire. Alors ça, c'est ce qu'ils ont essayé de faire dans l'éolien par exemple, tout ce qui est le nouveau cadre de référence éolien. Au niveau de l'implantation des éoliennes, y a aussi des instruments juridiques qui devaient être mis en place. Ils ont aussi réuni tous les acteurs, et ils ont essayé d'obtenir des consensus sur certaines choses. Après y a des divergences qu'on ne sait pas remettre en cause mais...

**Interlocuteur Natagora 2** : et quand on arrive à avoir des décisions par consensus, c'est la meilleure garantie qu'une mesure qui va être prise sur le niveau politique va réellement être suivie d'effets sur le terrain sans avoir tout le temps des freins des différents partenaires, puisqu'ils se sont mis tous d'accord au préalable.

**Boris Dossin** : surtout quand c'est avec un syndicat agricole, j'imagine, où les agriculteurs sont ceux qui mettent en place les mesures.

**Interlocuteur Natagora 1** : oui. Donc c'est ce qu'ils ont essayé de faire aussi dans Natura 2000 par exemple.

**Boris Dossin** : et vous, vous avez un petit peu focalisé votre attention sur les zones Natura 2000 pour cette réforme de la PAC ?

**Interlocuteur Natagora 1** : non, pas pour la réforme de la PAC, parce que Natura 2000 a ses propres outils, et donc ce qui était intéressant dans la PAC, c'est d'essayer d'obtenir des outils pour le reste des zones. On ne s'est vraiment pas focalisé sur les zones Natura 2000 dans la PAC, justement parce que c'est des outils pour nous différents. On a essayé de pas mélanger.

**Interlocuteur Natagora 2** : je pense que la plupart ils font une différence entre les deux. Les agriculteurs eux-mêmes, quand ils vont négocier pour la PAC, ils parlent pas Natura 2000 non plus.

**Interlocuteur Natagora 1** : même si ça fait partie du lot, c'est dans le 2<sup>e</sup> pilier, on est d'accord, en partie, mais c'est deux choses différentes. Parce qu'ici, l'enjeu c'était vraiment de verdir le premier pilier, c'était ça le gros enjeu.

**Boris Dossin** : et donc vous pensez qu'il faut continuer, que ce genre de trucs doit continuer, à la limite être développé ?

**Interlocuteur Natagora 1** : oui, je pense. Même si aujourd'hui les effets sont limités, c'est ce qu'on disait, c'est pas le processus en tant que tel qui ne sert à rien, c'est les influences des uns et des autres qui n'est pas encore suffisamment équilibré. Le jour où la balance sera plus équilibrée, à mon avis le processus aura encore plus de ses qu'il n'en a aujourd'hui.

**Boris Dossin** : et vous avez l'impression que ça change, que ça a évolué ?

**Interlocuteur Natagora 1 :** ça je pense qu'on n'a pas encore assez de recul. Personnellement, on est chez Natagora depuis une législature, et on va devoir vivre plusieurs législatures avant de pouvoir voir ça.

**Interlocuteur Natagora 2 :** par rapport à l'agriculture, moi ce qui me paraît quand même assez net, c'est qu'on a une vision d'agriculture durable, biologique etc., et qu'on partage quand même cette vision avec pas mal de gens autour de nous. J'ai quand même l'impression qu'on se rejoint plus avec davantage d'acteurs, et il y a juste la FWA qui est sur un autre plan. Donc ça c'est quand même une évolution. Ils ont un gros poids, mais quand même je pense qu'il y a une évolution. Sachant en plus que la FWA représente 80% des agriculteurs, mais que, comme Lucie le disait tout à l'heure, dans les agriculteurs qui ont un écart, et qui sont représentés par la FWA, il y a parfois des agriculteurs bio qui sont représentés par la FWA, parce que la FWA a mis en place des services aux agriculteurs, et donc parfois ils s'affilient uniquement pour avoir accès à ces services. Donc ça veut dire que ce qu'ils racontent avec leur vision très conventionnelle ne reflète pas tous les agriculteurs, qui sont pourtant affiliés chez eux. Et ça je pense que ça devrait évoluer à l'avenir. Si la FUGEA arrive à offrir, peut-être un certain nombre de services équivalents. Il faudrait effectivement qu'on puisse objectiver, est-ce que c'est juste nous qui disons... En tout cas c'est pas normal qu'il y ait des agriculteurs bio qui soient affiliés à la FWA. C'est un truc qui va pas du tout, pourquoi ils sont pas à la FUGEA ?

Donc quand même, il y a une évolution. Les environnementalistes ne sont plus les vilains petits canards qui viennent juste emmerder leur monde. On a quand même plus d'affinités, on partage quand même un certain nombre de choses avec différents acteurs, même du monde agricole. On est pas complètement en dehors. Et ceux qui sont le plus en dehors, c'est la FWA.

**Interlocuteur Natagora 1 :** et l'industrie agro-alimentaire. Je sais plus comment ils s'appellent. Eux, ...

**Boris Dossin :** et ils ont aussi beaucoup de poids ?

**Interlocuteur Natagora 2 :** non, pas tellement. On les entendait quasi pas.

**Interlocuteur Natagora 1 :** mais ils ont pas besoin de parler autour de la table. Si quand même, ils ont été entendus. Au niveau de tout ce qui est régulation des marchés et tout ça, quand même.

**Interlocuteur Natagora 2 :** donc oui, quand même, ça évolue. Parce que je crois qu'il y a dix ans, ou quinze ans, on devait être les emmerdeurs systématiques, comme les environnementalistes ont souvent cette casquette-là. Et je trouve que, en tout cas dans le monde de l'agriculture, on l'est beaucoup moins. Et en plus, si dans le cadre de la FWA, les agriculteurs qui sont affiliés à la FWA, y en a une partie, et on espère une grande partie d'entre eux, qui ne vont pas dans ce sens-là... Alors voilà, je crois qu'on a quand même de quoi se réjouir un petit peu, mais voilà, on a entre-ouvert une porte, il faut laisser le pied dedans, et continuer, et probablement que ça évolue dans un sens positif, même si c'est trop lent, à nos yeux.

**Boris Dossin :** oui, ça c'est le problème des politiques européennes, il y a une forte inertie.

**Interlocuteur Natagora 1 :** et encore, c'est quand même grâce à l'Europe qu'on a la plupart des bonnes mesures environnementales.

**Interlocuteur Natagora 2 :** oui mais c'est un domaine séparé. Ça je me faisais exactement la même réflexion quand il le disait : c'est dommage que justement toutes les grandes avancées qu'il y a eu, c'est généralement grâce à l'Europe, aux directives européennes, mais c'est complètement séparé de l'agriculture, ils ont jamais été s'en mêler. C'est dommage, parce que ça pourrait venir de l'Europe aussi. Mais ceci dit, la Commission avait fait des propositions qui étaient quand même très intéressantes. Donc malgré tout, je pense qu'au niveau de l'administration, des personnes qui travaillent à la Commission européenne, il y a quand même plus de transversalité qu'au niveau des politiques.

**Interlocuteur Natagora 1 :** après, il y a le Conseil et le Parlement...

**Interlocuteur Natagora 2 :** mais ils n'arrivent pas à le faire passer de la même manière quoi. Ceci dit, il y a aussi des réformes au niveau de la Commission européenne, qui sont en cours, donc il faudra voir aussi vers quoi ça mène.

**Boris Dossin :** et donc souvent ils séparent, c'est ça que vous voulez dire ?

**Interlocuteur Natagora 2 :** ah oui, les politique agricoles, c'est un monde à part, et les politiques environnementales sont à côté. Alors qu'il devrait y avoir plus de liens entre les deux.

**Interlocuteur Natagora 1 :** ça me refait penser à une anecdote, une des premières tables de discussion où j'avais participé, je disais « ce serait quand même bien que les représentants du cabinet Henri vienne », et elle était là. Elle avait rien dit de toute la matinée... le ministre de l'environnement...

**Boris Dossin :** peut-être encore une petite question, parce que vous disiez qu'il y a beaucoup qui a été délégué aux États membres, et d'après les interviews que j'ai eues avant, avec des membres d'associations plutôt au niveau européen, elles me disaient souvent « oui, maintenant c'est à nos organisations membres de reprendre le flambeau et de pousser sur les États membres, sur leurs gouvernements ». Vous pensez déjà à des stratégies que vous allez mettre en place à ce niveau-là ?

**Interlocuteur Natagora 1 :** en termes stratégiques, on n'y a pas encore vraiment réfléchi. On est conscients effectivement que maintenant c'est la transposition en droit belge et wallon qui va se jouer. Mais maintenant, quand on voit les félicitations des trois ministres qui sortaient du truc, en disant « ah oui, on a obtenu ça, c'est super, bravo ! », on n'a pas grand espoir. C'est pas pour ça qu'il faut laisser tout tomber maintenant, et baisser les bras, mais on sent bien que la tendance n'est pas à un renforcement de ce qui a été proposé par l'Europe, mais à une adoption minimum minimorum. Donc j'imagine que de nouvelles tables vont se faire, que de nouveaux projets vont circuler, et qu'on aura l'occasion de s'exprimer sur ces projets de textes, et qu'au fur et à mesure des opportunités, on identifiera là où il est le plus intéressant d'agir par des rencontres avec les ministre, ou par courrier, ou par rencontre avec les autres *stakeholders*. Ça on y est pas encore. Et à mon avis, donc c'est pas encore tout-à-fait adopté à l'Europe, c'est pour septembre ou octobre, donc j'imagine que la transposition se fera sous la nouvelle législature, avec des nouveaux ministres, et qui mettront en place de nouvelles tables de discussion, et là on va pouvoir discuter des moyens qu'on alloue à ça, de notre collaboration avec les autres ONG.

C'est toujours le même genre d'actions, mais quand je dis c'est en fonction des opportunités, c'est de voir si on a les textes à disposition avant, et à quel moment avant, dans quelle mesure ils vont écouter notre avis. Ça va se faire sur base de textes donc...

**Interlocuteur Natagora 2** : parfois on a des textes, et on doit réagir pour deux jours après. Une vraie consultation, il faut laisser le temps de la consultation, sinon c'est aussi faire semblant.

**Interlocuteur Natagora 1** : parce que, à mon avis pour ce dossier-là, non, mais il y a des textes qui passent, notamment au CWEDD et à la CRAT, et là aussi, on peut avoir un jeu d'influence. C'est pour ça que je dis qu'il y a différentes stratégies. Enfin, c'est une des stratégies qu'on identifie parfois, le CWEDD et la CRAT.



## Entretien 6 Syndicat

### Entretien avec un membre du COPA-COGECA – Retranscription

11 juillet 2013, 17h, Bruxelles

**Boris Dossin** : donc ma première question, je voulais savoir quels types de moyens d'action vous aviez utilisé, en général, pour vous adresser à la Commission, et puis après, aux autres institutions, à partir du moment où le processus de négociation a été lancé. Quels types de moyens d'action, pour vous faire entendre.

**Interlocuteur COPA-COGECA** : plusieurs. C'est-à-dire qu'on a des contacts réguliers avec la Commission, on essaye d'influencer les propositions avant qu'elles soient publiées. Ça c'est le travail journalier.

Mais bon la Commission a aussi eu plusieurs conférences, où ils ont invité énormément de monde : les ONG, les académiques etc. Et on a participé à ces choses-là.

Alors, on a aussi publié nos prises de position, au fur et à mesure : avant les propositions, comme réaction aux propositions, etc. On a eu les conférences de presse, les communiqués de presse.

Bon, et aussi avec le Parlement et le Conseil ?

**Boris Dossin** : oui, en fait j'ai essayé de diviser un petit peu, au niveau de la temporalité, entre avant les propositions, ou je pense que le travail s'articule plus autour de la Commission, et puis après, où j'imagine que vous avez plus eu de contacts avec le Parlement, et le Conseil.

**Interlocuteur COPA-COGECA** : oui. Alors, avec la Commission, on a aussi les conseils consultatifs, qui sont pas liés à la réforme de la PAC, mais par lesquels on peut essayer de discuter avec la Commission les propositions de la réforme, et même avant. Donc, avec la Commission, je dirais que c'est plus ou moins ça.

Avec le Conseil, en général, nous on est reçus, enfin nos deux présidents (COPA et COGECA) sont reçus par le président du Conseil, avant les réunions du Conseil des ministres. Ça dépend qui est le président du Conseil des ministres, il peut refuser, mais en général, je dirais qu'on a une petite entrevue. C'est très court, mais ça nous permet, quand c'est sur l'ordre du jour, de souligner notre position. Sinon, je dirais, pour le Conseil, on dépend aussi beaucoup de nos organisations membres, qui font du lobbying auprès de leurs ministres.

Alors, le Parlement, au début, c'est plutôt des contacts avec les rapporteurs, les coordinateurs, mais une fois qu'il y a un rapport, à ce moment-là, on fait du lobbying auprès des parlementaires eux-mêmes, et là aussi, nous, comme secrétariat du COPA-COGECA, on dépend aussi beaucoup de nos organisations membres, pour faire du lobbying auprès de leurs membres nationaux.

**Boris Dossin** : et donc, dans cette deuxième partie du processus, la place des organisations membres est un peu plus grande que quand il s'agit d'entrer en contact avec la Commission ?

**Interlocuteur COPA-COGECA** : quand il s'agit de faire du lobbying des ministres de l'Agriculture nationaux, et des membres parlementaires individuels, on dépend de nos membres. Mais on essaye de pousser une position commune du COPA-COGECA, donc tous les agriculteurs européens. Alors on prend toujours une position commune, avec

tous nos membres. Parce qu'on a nos présidiums, on a un présidium COPA et un présidium COGECA, dont les membres sont les présidents des organisations membres, on a 70 organisations membres. Et c'est seulement le présidium qui peut prendre la position. Et ça prend du temps. Beaucoup de discussions. On a aussi plus que 30 groupes de travail, pour les différents secteurs, et pour les questions horizontales, comme le développement rural, la sécurité alimentaire, la chaîne alimentaire etc. Alors eux aussi, ils discutent leurs parties, et ils contribuent aux discussions finales.

On a fait aussi quelques actions, un peu plus comme des manifestations. Enfin pas vraiment des manifestations, mais par exemple, le dernier conseil, à Luxembourg, on a eu une petite manifestation où on distribuait, un *survival kit*, donc un kit de survie, avec quelques produits agricoles, qu'on a donné aux ministres et au public. Et on a fait aussi un truc dans le métro, je sais pas si vous avez vu.

**Boris Dossin** : non, mais j'ai vu que vous aviez fait la distribution du kit de survie.

**Interlocuteur COPA-COGECA** : oui, ça c'était vraiment le jour du conseil, à Luxembourg, mais dans le métro, c'était un truc plus général pour soutenir l'agriculture, et il y avait un quizz avec des prix etc.

**Boris Dossin** : quelque chose d'un peu plus ludique ?

**Interlocuteur COPA-COGECA** : oui, c'est ça.

**Boris Dossin** : oui, et je me demandais, je sais qu'il y a plusieurs mécanismes de consultation qui sont lancés par la Commission européenne, et je me demandais quelle place ça avait pour vous, ces moments de consultation un peu formels, comme le débat public. Si ça avait plus de place que votre travail plus informel, de contact, de lobbying en contact direct avec la Commission.

**Interlocuteur COPA-COGECA** : la conférence... Ça dépend de la conférence, parce que, si je me souviens bien, la première conférence, la Commission voulait mettre l'accent sur l'académique. Bon, on a toujours pas mal de place, pour que nos membres puissent participer. Mais la possibilité de faire une présentation de notre position, par exemple, ça varie un peu. Mais c'est la Commission qui décide, et parfois on est pas très contents, parfois ça va. Mais c'est aussi un moyen de présenter notre position, par le biais des discussions, pas formellement présenter la position, mais aussi pour que les autres organisations, les ONG, l'industrie etc., puissent connaître notre position aussi. Et pour pouvoir discuter aussi avec eux. Mais là on peut faire ça aussi dans le conseil consultatif, mais ça c'est plutôt par secteur, c'est pas en général.

Il y a aussi le CES, le Comité économique et social. Comme on a plusieurs représentants de nos membres qui sont membres là-bas. Parce qu'eux ils prennent aussi position.

**Boris Dossin** : et par rapport à ces mécanismes qui ont été mis en place, vous avez l'impression qu'il y a une évolution dans la manière dont fonctionne la Commission, pour faire entrer les discours de personnes qui ne sont pas de la Commission en tant de tel.

**Interlocuteur COPA-COGECA** : vous parlez dans le cadre de la réforme ?

**Boris Dossin** : oui, et aussi en général, par rapport à cette réforme-ci en la comparant à d'autres processus qui se sont passés avant, d'autres réformes par exemple, où ils prenaient moins ou plus la voix des...

**Interlocuteur COPA-COGECA** : je crois que ce Commissaire, il a mis l'accent sur les conférences très larges. Je dirais que les invitations étaient plus larges, du point de vue des participants, il y avait, je ne sais pas combien de personnes, mais c'était assez grand comme participation, avec beaucoup d'ONG.

Ça c'est une tendance générale, qu'il y a plus d'organisations qui veulent avoir de l'influence au niveau de la PAC. Dans le passé, c'était vraiment plutôt les agriculteurs, l'industrie agricole, les consommateurs, mais les ONG environnementales sont beaucoup plus « vocales » maintenant que dans le passé. Ça c'est avec la tendance générale que l'environnement a pris beaucoup plus d'importance dans le débat général.

**Boris Dossin** : et vous pensez que ce qu'ils mettent en place, d'ouvrir le processus décisionnel, est lié avec l'environnement, vous pensez qu'il y a un lien avec le fait que l'environnement prend plus de place ?

**Interlocuteur COPA-COGECA** : ils invitent plus d'ONG qui s'occupent de l'environnement que dans le passé. Je crois que ça c'est une réflexion de l'importance que tout le monde... Si tu compares avec il y a 15 ans, l'environnement c'est un sujet de discussion beaucoup plus important, avec le changement climatique etc., qu'avant. Mais c'est aussi que les ONG environnementales ont beaucoup d'argent, ils ont beaucoup plus d'argent que nous, ils sont très actifs, et assez agressifs. Pas agressifs dans le sens de violence, mais ils sont assez agressifs dans leur façon de...

**Boris Dossin** : dans leur façon de s'exprimer ?

**Interlocuteur COPA-COGECA** : oui.

**Boris Dossin** : vous vivez parfois des tensions avec eux ?

**Interlocuteur COPA-COGECA** : oui, oui. Plutôt eux envers nous. Pas nous envers eux, parce que nous, on ne considère... Eux sont quand même les gens qui s'occupent d'environnement. C'est leur travail.

**Boris Dossin** : je reviendrai sur ce point-là après, mais il y avait une question que je voulais vous poser, spécifiquement, sur un moment du processus de réforme, vous avez dû, sans doute participer à l'Impact Assessment, il y avait eu une consultation qui avait été mise en place à ce moment-là, et dans mon travail, ça m'intéresse de savoir comment vous voyez ce moment, vous avez l'impression que ça a eu de l'importance sur la suite des débats, le fait d'avoir pu participer là-dedans ?

**Interlocuteur COPA-COGECA** : non. C'est-à-dire qu'on a participé, on a envoyé notre analyse, et la Commission, ils ont quand même fait des follow-up. Aussi après les conférences, je crois qu'ils ont engagé des universités ou des agences, pour voir un peu les réponses, et évaluer quelles étaient les réponses. Donc ils ont fait cet effort-là. Mais on a quand même l'impression que finalement ils font ce qu'ils veulent, enfin, ils font ce qu'ils ont en tête avant. Ils sont pas tellement...

**Boris Dossin** : ça oriente pas beaucoup ?

**Interlocuteur COPA-COGECA** : non, parce que notre préoccupation essentielle, ils ont pris une partie, mais pas notre partie. Bon, on est quand même une grande *stakeholder*...

**Boris Dossin** : et pour vous, ça a représenté une part importante de votre travail, ou bien c'est quelque chose que dès le départ, vous voyiez comme minoritaire, ou pas très important ?

**Interlocuteur COPA-COGECA** : il fallait participé, mais bon, pour répondre à leur questionnaire, c'est pas une grande partie du travail. C'est peut-être une journée... Ce qui était beaucoup plus important pour nous, c'était les études d'impacts qu'ils ont fait de façon interne, qui ont été publiées après, qui étaient beaucoup plus important pour nous. Parce que c'était énorme, ça a pris beaucoup de temps pour étudier ça, et puis aussi pour utiliser, pour pouvoir comparer avec nos études d'impact internes.

**Boris Dossin** : c'était plus l'étude de leur étude d'impacts ?

**Interlocuteur COPA-COGECA** : parce que ça, c'était vraiment l'impact de leur proposition. Bon, avant, le questionnaire en soi, c'était répondre à ça, mais bon, c'était pas vraiment quelque chose qui a eu énormément d'influence, et qui a demandé beaucoup de travail.

**Boris Dossin** : et vous pensez que c'est quand même bien qu'ils mettent ça en place, ou bien vous pensez que ça sert à rien, et qu'ils pourraient s'en passer ?

**Interlocuteur COPA-COGECA** : c'est mieux qu'ils fassent ça que rien, mais on est pas tellement chauds à des questionnaires. Parce qu'on trouve que, ça dépend des questions, il faut toujours essayer de mettre votre position où vous pouvez, mais ce serait mieux, je trouve que quand vous êtes une organisation qui représente la plupart des 13 millions des agriculteurs, il doivent tenir compte de votre prise de position officielle, de votre organisation, et pas dépendre de réponses à un questionnaire. Et puis, je trouve que ça serait normal. Et puis on trouve qu'ils doivent donner un poids... Parce qu'à certaines consultations, les individus, ils pouvaient répondre quelque chose. Bon, il faut quand même un certain poids [une certaine pondération] parce que nous, on a toute une structure démocratique, pour que les agriculteurs de base puissent s'exprimer. Et 13 millions, si vous comptez aussi les familles et les gens qui travaillent sur la ferme, c'est énorme. Par rapport à une organisation comme BirdLife, qui représente les oiseaux, qui est très riche mais... Les gens qui contribuent, quand vous parlez avec des gens qui payent pour ces organisations, ils n'ont aucune idée de ce que cette organisation, leur prise de position sur la PAC ou autre chose. Ils savent qu'ils essaient de protéger les oiseaux. Alors que pour nous, l'agriculture c'est beaucoup plus que les oiseaux... Mais ils ont une influence très importante.

**Boris Dossin** : c'est assez intéressant cette analyse, sur la représentativité des différents types d'organisations.

**Interlocuteur COPA-COGECA** : oui, sur la représentativité, et sur qui ils représentent. Et la démocratie, parce que toutes nos organisations, ils ont un système démocratique. Ils ont des élections pour le président chaque année, nous chaque deux ans, tous les présidents viennent discuter, on a tout ce système de groupes de travail, on a des réunions chaque jour, où les agriculteurs viennent de chaque pays, pour discuter leur position. Ils prennent position par exemple sur le lait, ou sur le développement rural, et avec ça, nous on fait une proposition générale, qui va au président, qui décide. Alors, c'est un processus très long, mais c'est démocratique.

**Boris Dossin** : hier j'ai vu quelqu'un de la FWA, et il me disait aussi qu'ils s'organisaient pour aller chercher vraiment ce que les agriculteurs veulent dire pour pouvoir le porter.

**Interlocuteur COPA-COGECA** : et eux ils sont membres du COPA, et chacun de nos membres, finalement, 70 membres, organisations nationales agricoles. Enfin, il y a aussi des coopératives, mais la majorité sont des agriculteurs.

**Boris Dossin** : je voulais justement vous demander, par la suite, si vous pensiez que vos revendications, ce que vous portez, a été écouté au même titre que d'autres revendications, qui viennent d'autres types d'organisations, notamment par la Commission européenne ?

**Interlocuteur COPA-COGECA** : c'est-à-dire que, je dirais qu'il y a deux grandes choses dans les propositions. Une c'est sur les chaînes alimentaires, et l'autre c'est sur le verdissement. Sur les chaînes alimentaires, les agriculteurs ont été entendus. Mais la raison qu'on a été entendus, c'était parce qu'il y avait une crise laitière. C'est ça qui a vraiment déclenché. Parce nous, on a eu un problème, que les producteurs sont très faibles dans les chaînes alimentaires, mais ça fait longtemps. Et nous on a, depuis des années, réclamé quelque chose là-dessus, et on n'a jamais rien eu. Et c'est seulement, enfin surtout, grâce à la crise laitière que la Commission a vraiment étudié. Parce que c'était flagrant que la baisse des prix que les agriculteurs laitiers ont subie n'a pas été répercutée dans les supermarchés. Et alors quand ils ont augmenté, les agriculteurs étaient les derniers à bénéficier. Et finalement, la Commission a fait une étude là-dessus, qui montrait le problème, et suite à ça, ils ont fait les propositions de la réforme de la PAC. Et ça, on a toujours l'impression qu'il faut une crise avant que quelque chose se passe.

Sur le verdissement, nous on était pas contre le verdissement, mais on voulait avoir un verdissement qui était efficace, dans le sens que ça amenait les bénéfices environnementaux vraiment, et qui était pratique pour les agriculteurs. Mais nous, on voulait aussi renforcer la position économique des agriculteurs. Parce que le niveau de revenu, en moyenne, est la moitié des revenus dans les autres secteurs. On a fait des propositions pour renforcer les mesures, pour encourager la croissance verte. C'était pour nous une façon d'avoir un bénéfice pour l'environnement, mais aussi de façon qu'il n'y ait pas un effet négatif sur le revenu des agriculteurs, sur le rendement etc. Et ça n'a pas été repris, la croissance verte. La Commission dit qu'on peut faire les mesures dans le cadre du deuxième pilier, mais nous on voulait que ça soit un des focus de cette réforme, la croissance verte, parce qu'on trouve que c'est le grand défi pour l'avenir, c'est continuer à produire, parce que la sécurité alimentaire, il y a un peu des risques, mais faire ça de façon durable pour l'environnement. Nous on pensait que cette croissance verte aurait pu avoir un effet beaucoup plus bénéfique pour l'environnement

que les mesures de verdissement qu'on va avoir maintenant. Mais le problème c'était que, pour la croissance verte, c'était certaines mesures pour la biodiversité, mais c'était aussi des mesures pour l'efficacité d'utilisation des ressources, comme l'eau, les pesticides, les engrais. Et les organisations comme BirdLife, par exemple, ils n'aimaient pas ça, parce que pour eux, c'est la biodiversité. Et eux, ils pensaient que le verdissement allait amener des... C'était comme si ils pensaient que la croissance verte, c'est pas assez sur la biodiversité. Moi je crois que si on avait fait ce que nous on a proposé, on aurait eu beaucoup plus d'impacts positifs pour l'environnement que ce que eux ils proposaient.

**Boris Dossin** : donc vous aviez pris vraiment des positions pour réfléchir sur comment orienter la PAC dans un sens d'un verdissement, mais pas un verdissement comme ça, il y avait des propositions alternatives ?

**Interlocuteur COPA-COGECA** : oui, on a fait des propositions... Parce qu'au début, on a poussé la croissance verte. Quand on a vu que le Commissaire était vraiment résolu, voulait absolument le verdissement dans le premier pilier, on est allés avec ça, mais on a fait des propositions détaillées sur comment on voulait le verdissement. Mais on avait demandé aussi la croissance verte, enfin plus d'accent sur la croissance verte dans le deuxième pilier. On a fait des propositions là-dessus.

**Boris Dossin** : donc rediriger le deuxième pilier vers la croissance verte, tout en essayant de trouver un accord sur le verdissement dans le premier pilier ?

**Interlocuteur COPA-COGECA** : je crois que nous, on était beaucoup plus ambitieux pour l'environnement que les ONG environnementales. Eux ils le diront jamais.

**Boris Dossin** : justement, par rapport aux ONG, ou à d'autres représentants de travailleurs agricoles, comme par exemple Via Campesina, vous sentez des possibilités de vous allier à certains moments, ou bien parfois c'est un peu conflictuel, vous êtes pas sur la même longueur d'onde ?

**Interlocuteur COPA-COGECA** : Moi j'ai des bonnes relations avec des gens de Via Campesina, mais on a des positions assez différentes, au point que c'est pas possible de s'allier. Avec les organisations pour le bien-être des animaux, ça c'est plus facile, parce qu'ils comprennent un peu plus l'agriculture. Enfin, ça dépend aussi, et ça diffère entre les pays. Il y a des organisations de pays qui sont très agressives aussi contre nous. Mais ils comprennent aussi le problème, en général, que les agriculteurs ont aussi, que plus les mesures pour le bien-être des animaux sont strictes, le plus on va importer. Des importations qui sont faites avec des mesures contre les animaux encore plus graves qu'ici. Nous on est déjà beaucoup plus loin au niveau du bien-être des animaux que la plupart des pays. Même les pays développés comme les Etats-Unis, MERCOSUR (le Brésil etc.). Et eux comprennent que si on continue à mettre le niveau de plus en plus haut en Europe, on ne fait qu'importer, que les agriculteurs ne peuvent plus continuer à produire ici. Donc on a un peu plus de compréhension.

Bon, les environnementalistes, ça dépend. Mais ils sont quand même assez agressifs contre nous.

**Boris Dossin** : et il y a certaines organisations avec lesquelles vous pouvez plus discuter ?



**Interlocuteur COPA-COGECA :** BirdLife, c'est le plus agressif. Le plus « vocal » aussi. Avec EEB, eux ils sont un peu plus... Ils sont très suspicieux, c'est très difficile. C'est ça le problème parfois, ils ont cette idée, je sais pas d'où ça vient, de ce qu'on représente, de nos positions, et même si vous essayez de montrer que vos propositions sont quand même pas mal pour l'environnement, ils veulent pas croire.

**Boris Dossin :** ils sont un peu calés sur une image ?

**Interlocuteur COPA-COGECA :** oui c'est ça.

**Boris Dossin :** et vous pensez que c'est une image qu'ils ont de l'agriculture, ou bien une image qu'ils ont du COPA ?

**Interlocuteur COPA-COGECA :** je ne sais pas, il faut leur demander, mais c'est évident qu'ils n'aiment pas certaines pratiques des agriculteurs. Et c'est sûr qu'il y a des agriculteurs qui font des choses qui sont pas bien, mais il y a énormément d'agriculteurs qui travaillent avec les ONG sur le terrain, et qui font beaucoup de choses. Le problème, c'est que parfois, ils veulent aller vers une agriculture complètement biologique. Et nous on pense que c'est pas pratique ça, parce que... Nous on représente les agriculteurs biologiques, on est pas du tout contre. Mais si vous allez nourrir les gens, c'est pas tellement, il faut pas penser... C'est aussi une question de prix : tout le monde n'est pas prêt à payer. Surtout dans une situation de crise économique. Ça dépend à quel point ils sont extrêmes, extrêmes dans le sens : aller vraiment changer complètement le système de production.

**Boris Dossin :** radicaux ?

**Interlocuteur COPA-COGECA :** c'est ça oui.

**Boris Dossin :** et j'avais vu, c'était vous qui aviez donné une interview au WWF aussi, je pense, si je me souviens bien.

**Interlocuteur COPA-COGECA :** c'était après une conférence, oui.

**Boris Dossin :** et avec eux, vous arrivez à vous parler un petit peu ?

**Interlocuteur COPA-COGECA :** en fait, je crois plus que BirdLife par exemple. Mais en général, c'est BirdLife qui semble, dans toutes les discussions, prendre le devant. On n'entend pas tellement le WWF. Bon, parfois certaines positions communes entre eux, ils se regroupent aussi ensemble. Et là, je suppose que c'est aussi, ils doivent quand même avoir une position commune entre les différentes ONG.

**Interlude :** sur des membres de BirdLife.

**Interlocuteur COPA-COGECA :** ils sont assez efficaces, je dois dire. Mais, moi je veux bien protéger les oiseaux, mais d'avoir un impact sur la PAC à tel point pour les oiseaux, enfin, il y a quand même autre chose que les oiseaux ! Et ça, c'est notre problème, c'est



que toutes ces organisations environnementales, bien-être des animaux, rurales, elles oublient souvent le fait, c'est beaucoup axé sur le paysage, et ils oublient le rôle principal de l'agriculteur, qui est de produire de la nourriture, et que pour ça, il doit pouvoir vivre. Ça, c'est l'essentiel. Nous, on voulait une réforme qui tient compte des défis, comme j'ai dit : la durabilité, le changement climatique, etc. Et que les agriculteurs adaptent leur production, pour par exemple faire plus pour la séquestration de carbone, pour réduire les émissions, et ça c'était tout notre truc sur la croissance verte. Mais le faire d'une façon qui soit en même temps favorable pour la production, et pour la rentabilité des agriculteurs. Et on trouve qu'il y a moyen. Il y a beaucoup de nouvelles technologies qui peuvent aider les agriculteurs. Certaines mesures qu'on proposait, c'était un peu la même chose que dans le verdissement. Parce que si vous améliorez la qualité de la terre, par exemple, c'est bien pour le stockage de carbone et pour la biodiversité, mais finalement le producteur peut avoir une meilleure qualité d'air, par exemple, aussi.

**Boris Dossin** : et puis aussi pour le revenu, j'imagine, ça permet d'utiliser moins d'intrants.

**Interlocuteur COPA-COGECA** : exactement, si vous utilisez moins d'engrais etc., c'est bon pour l'agriculture aussi, et c'est bon pour l'environnement.

**Boris Dossin** : vous avez l'impression qu'ils oublient parfois la dimension un peu sociale, en termes de revenus et de condition de vie, des agriculteurs ?

**Interlocuteur COPA-COGECA** : c'est ça oui. Enfin, nous, on ne considère pas que la PAC est une politique sociale. Pas du tout. Mais si vous voulez, nous on pense que par exemple le budget, dans le premier pilier, ça aide le revenu des agriculteurs, mais en aidant le revenu des agriculteurs, vous avez un service des agriculteurs. Eux ils pensent juste à certains services. Quand ils parlent de biens publics, ils parlent des biens publics environnementaux. Mais pour nous, si vous n'avez pas ces agriculteurs-là, ou si vous n'avez pas l'aide budgétaire, vous aurez la même concentration qu'il y a eu dans les autres secteurs. La PAC, en fait, a protégé l'agriculture de la concentration qu'on a vue dans les banques, dans les supermarchés etc. Le fait qu'on a autant d'agriculteurs, c'est un peu grâce à la PAC. Si vous voulez maintenir la production, mais aussi avoir des exploitations qui sont quand même à 80-90% familiales... Mais eux, ils pensent que nous, on représente les grandes exploitations. Ça, c'est dans leur tête aussi. Alors que la plupart de nos membres sont des petites exploitations, et nous on considère qu'on représente tout, les petits, les moyens et les grands, mais surtout les petits. La majorité de nos membres, des agriculteurs, sont petits, par rapport à nos concurrents, d'où on importe : Etats-Unis, Canada, Australie, Brésil... Ce sont de grandes exploitations qui exportent. Pour nous, ça c'est le bénéfice : c'est maintenir la sécurité alimentaire, avoir le contrôle sur les règles de *food safety*, le bien-être des animaux et tout ça. Mais en même temps ne pas avoir une concentration de la production à l'endroit où c'est vraiment concurrentiel, et vraiment des grandes exploitations. Et on va aller vers là.

**Boris Dossin** : vous pensez ?

**Interlocuteur COPA-COGECA** : ce qui est marrant, c'est que eux, ils disent que la PAC a poussé à augmenter la taille des exploitations. C'est complètement faux, c'est l'inverse. Parce que sans la PAC, et sans l'aide qu'on a via le budget... Le revenu moyen des

agriculteurs, c'est la moitié du revenu dans les autres secteurs. Et presque deux tiers de ça viennent du budget. Alors si vous n'avez pas ça, vous auriez un changement structurel énorme. Et ça, même les études montrent qu'il y aurait quand même un grand changement structurel si vous n'aviez pas ça. Donc les biens publics c'est pas juste environnementaux. Et c'est ça le problème : eux ils pensent maintenant, verdissement et agri-environnement dans le deuxième pilier, c'est les seules choses qui comptent pour eux.

**Boris Dossin** : et vous pensez qu'ils devraient s'ouvrir à prendre la considération la PAC en entier ?

**Interlocuteur COPA-COGECA** : le problème, c'est qu'ils sont pas là pour ça, ils sont là pour protéger les animaux, pour protéger les oiseaux, etc., bon. Mais il faut pas qu'ils aient une influence démesurée, par rapport à tout ce que la PAC et les agriculteurs font. Parce que c'est aussi l'économie dans les régions rurales, dans les villages, etc. Et dans les régions défavorisées. C'est la PAC qui permet de garder les exploitations qui produisent, et achètent les machines etc. dans ces régions-là.

**Boris Dossin** : Et encore une dernière question, par rapport au fonctionnement général des institutions, est-ce que vous pensez qu'il y a certaines choses qui vous empêchent de travailler correctement, ou d'avoir un impact suffisant, ou d'autres qui favorisent l'impact que vous pouvez avoir ?

**Interlocuteur COPA-COGECA** : je crois que c'est ça, je crois que j'ai répondu en fait dans ce que je disais, que c'est un peu... Il y a beaucoup de développement du dialogue de la société civile, et tout ça. Chaque directorat de la Commission met en place un truc de « *civil dialogue* », mais c'est très flou en même temps, et c'est très ouvert, et chacun, même des individus, peut avoir autant d'impact dans les discussions, dans les réunions, que quelqu'un qui représente une grande partie des [agriculteurs]... Et en agriculture, on a eu les conseils consultatifs, qui étaient là depuis le début, parce qu'on avait la gestion de marchés, et la Commission gérait les marchés avec le stockage etc., et ils avaient besoin de savoir ce qu'il se passait. Et ils avaient vraiment besoin de parler aux agriculteurs, au commerce agricole, etc. Et c'était pour ça. Mais au fur et à mesure on a élargit ces conseils consultatifs aux ONG et à d'autres. On a toujours une place assez importante là-dedans, mais maintenant, la Commission commence des propositions pour élargir encore plus, à plus de gens. Et ça dépend, si c'est les consommateurs, par exemple, qui sont vraiment représentatifs, on peut dire oui, mais c'est l'idée que vous pouvez venir là avec une petite représentativité ou une grande, et c'est presque égal.

**Boris Dossin** : il n'y a pas de pondération ?

**Interlocuteur COPA-COGECA** : non.

**Boris Dossin** : c'est intéressant, parce que c'est là-dessus que je travaille en fait. C'est vraiment sur cette implication des *stakeholders*, et sur, j'imagine que vous avez entendu parler du fait qu'ils ont fait une réforme de la « gouvernance », depuis une grosse dizaine d'années, donc c'est un peu ça qui m'intéresse, voir comment les outils qui sont créés ont des impacts sur la manière dont les organisations fonctionnent, sur la place qu'ils peuvent avoir.

**Interlocuteur COPA-COGECA :** oui. Moi je suis ici depuis longtemps. Vous avez le Parlement européen, qui représente quand même la société. Vous avez le CES, qui était là depuis le début pour représenter les syndicats, l'industrie et les autres. C'est donc vraiment les *stakeholders*. Et puis on a eu tout ce mouvement de *civil society dialogue*, qui s'ouvre à toutes ces ONG etc., et je crois qu'il n'y a personne qui fait le lien entre parlementaires, et le *civil society dialogue*. Parce que je viens d'une réunion à la DG Trade, donc le commerce, je suis dans un groupe qui représente les différents *stakeholders*, qui gère un peu le *civil dialogue* pour la DG Commerce. Et là, on a quelqu'un du CES qui est à l'intérieur du *civil dialogue*. Et il y avait une question, il y avait un parlementaire qui voulait joindre le groupe. Alors question, est-ce qu'on va introduire le parlementaire dans le *civil dialogue* aussi ou pas ? Les gens ont dit non, parce qu'il est parlementaire, il a sa propre place. Et alors le parlementaire, apparemment, voulait envoyer un assistant. Et il s'avère que l'assistant était en plus un journaliste. Qu'est-ce que ça veut dire ce dialogue, alors ? Je ne sais pas... Je crois que c'est un problème en fait.

**Boris Dossin :** Vous pensez que ça a remplacé un peu ce modèle dans lequel c'était plus une négociation avec les syndicats, les entreprises, les industries et le politique ? Vous pensez que c'est une espèce d'évolution ?

**Interlocuteur COPA-COGECA :** on a inventé le CES pour que l'industrie et le... Enfin, normalement c'était tous les *stakeholders*, tout ceux qui étaient considérés comme *stakeholders* à ce moment-là. Parce qu'on avait les consommateurs, on avait les agriculteurs, le commerce, l'industrie, etc., et les syndicats, qui pouvaient donner leur avis sur les propositions de la Commission, et auprès des parlementaires. Il y avait le Parlement, le CES, le Conseil et la Commission. Bon, et puis alors il y a eu toute cette augmentation du groupe des ONG, et c'est eux qui ont poussé pour ce *civil dialogue*. Alors on a les deux en parallèle maintenant. Et on a même le CES qui est membre du *civil dialogue*.

**Boris Dossin :** et y a même les différentes DG je crois...

**Interlocuteur COPA-COGECA :** et chaque DG qui établit... Agriculture, c'était la première à établir les groupes consultatifs, à cause de la PAC. Mais les autres, maintenant, ils ont tous établi un truc comme ça. Et ils font comme ils veulent, chacun est différent. Parfois c'est les plateformes, à la DG Trade, qui existe depuis longtemps (20 environ), il appelle ça *civil dialogue*. Chacune est différente. Mais je crois qu'il y a quand même un certain problème sur ce que ça représente, et comment le *civil dialogue* doit influencer les politiques par rapport au Parlement, au CES etc.

**Boris Dossin :** quelle place ça a finalement... Vous avez l'impression que c'est flou, et que ça prend peut-être trop de place ?

**Interlocuteur COPA-COGECA :** je ne sais pas, je ne sais pas ce que vous pensez. Moi je ne dis pas que ça ne doit pas exister, mais normalement, pour moi, c'est mon parlementaire qui doit me représenter. Et c'est comme ça que tu influences la politique.

Nous on participe à tous ces *civil dialogue* parce qu'il faut être là. Si les autres sont là, on doit être là. Mais je ne sais pas, c'est encore plus de travail, encore plus de discussions...

**Boris Dossin** : ça m'intéresse, moi j'aimerais bien avoir une vision un peu critique, quand même de ce truc, parce que c'est quelque chose qui est beaucoup poussé par la Commission, la Commission dit « voilà, c'est magnifique, on va créer une nouvelle gouvernance »...

**Interlocuteur COPA-COGECA** : oui, eux ils veulent montrer qu'ils sont transparents, qu'ils sont ouverts. Parce que sinon, eux ils sont toujours critiqués, ils sont dans leur petite tour d'ivoire, alors pour eux, c'est une façon de dire : « oui, on est ouverts sur tout le monde ». Et si vous dites aux ONG, si tu poses la questions par rapport aux parlementaires etc., elles vont dire « non, mais ça c'est passé, maintenant c'est le *civil dialogue* ». Parce que eux, c'est les personnes qu'eux ils ont en place. C'est par ça qu'ils ont de la puissance et de l'influence. Donc eux ils aiment bien. Mais... Moi je ne dis pas qu'ils ne doivent pas avoir une voix. Mais je trouve que c'est quand même un problème.

**Boris Dossin** : c'est assez intéressant d'avoir votre avis là-dessus, parce que parfois, j'ai rencontré quelques autres personnes, et souvent ils ne parlent pas spécifiquement de ça, et ils m'expliquent pas comment ils le voient, ils me disent « voilà, on fait ça et ça, mais ils m'expliquent pas spécialement comment ils le voient »...

**Interlocuteur COPA-COGECA** : et puis c'est aussi une question de... Ces ONG, souvent ils ont un truc comme les oiseaux, ou le *worldlife*, ou simplement la ruralité, ou le bien-être des animaux. Donc c'est beaucoup plus facile pour eux d'avoir une position très claire, et de pousser un truc. Nous, c'est beaucoup plus difficile, on a tous les secteurs, on a tous les agriculteurs dans tous les pays. Nous on doit prendre une position générale qui couvre tout. Et c'est beaucoup plus compliqué pour nous, de percer dans la presse etc. Parce que c'est beaucoup plus compliqué. Et on est beaucoup plus tenus par ce qu'on peut dire, parce qu'on doit tenir compte de toutes les différentes sensibilités, pour toutes les organisations, tous les secteurs.

**Boris Dossin** : et vous pensez que ce qui est finalement sorti est positif pour vous ?

**Interlocuteur COPA-COGECA** : le Conseil des ministres, ils sont quand même beaucoup plus conscients des pratiques, et aussi un peu de l'économie et des trucs plus larges. Alors ils ont amélioré, avec les parlementaires aussi, qui ont quand même un contact avec la base. Eux, ils ont amélioré les propositions, pour que ça soit plus pratique etc. Et pour nous, c'est assez positif que finalement, on a fait quelque chose pour la chaîne alimentaire, la position des producteurs là-dedans, bon alors est-ce que ça va marcher, ça c'est une autre question, parce que c'est pas facile. Mais bon, ils ont fait quelque chose. Ce qu'ils n'ont pas fait, c'est de renforcer la position économique des agriculteurs au niveau de la ferme. Et ça, on le voulait par la croissance verte, et ça ils ne l'ont pas fait. En fait, le verdissement, c'est encore un poids, les agriculteurs devront faire encore plus, pour recevoir moins, parce que le budget est quand même coupé.

**Boris Dossin** : et avec les mécanismes de flexibilité qui ont été mis en place, par exemple pour les différents États membres, ou avec les exemptions etc., ça permet pas aux agriculteurs de pouvoir s'en sortir ?

**Interlocuteur COPA-COGECA :** oui, on peut vivre avec. Mais bon, c'est pas quelque chose qui va améliorer la situation économique. Si ça a un effet, ce sera négatif. Mais ce sera certainement pas aussi négatif que ce qu'a proposé la Commission. Dans ce sens-là, c'est plus flexible. Ça reconnaît certaines choses. Par exemple, c'est un peu bête, au début, les *ecological focus areas*, ne pas produire, dire à quelqu'un qui a un verger de pommes qu'il doit abattre les arbres, pour ne rien faire, alors que les arbres c'est bien pour l'environnement, c'était un peu ridicule... alors ça, ça a été amélioré. Et reconnaître l'avantage de l'agroforesterie.

**Boris Dossin :** et là, vous pensez que le travail que vous avez fait avec eux a permis...

**Interlocuteur COPA-COGECA :** oui, d'améliorer, d'aller dans le bon sens. Parce que quand même, les ministres et les parlementaires, ils tiennent compte un peu des problèmes pratiques des agriculteurs, plus que les ONG, qui pensent simplement « faut pas faire ceci, il faut produire de cette façon-là, et point final, partout dans l'Europe ».

**Boris Dossin :** je sais pas si vous voulez me dire encore quelque chose ?

**Interlocuteur COPA-COGECA :** non, je crois que j'ai déjà dit beaucoup.

**Boris Dossin :** merci beaucoup en tout cas.

**Interlocuteur COPA-COGECA :** de rien.

## Entretien 7 Syndicat

Entretien avec un membre de l'European Coordination Via Campesina (ECVC) –  
Retranscription

03 juillet 2013, 11 h, Bruxelles

**Boris Dossin** : j'ai une série de questions à vous poser dans le cadre de mon mémoire, la première est assez large, je voulais savoir comment vous avez agi pour vous faire entendre des institutions européennes en général, pour cette réforme PAC.

**Interlocuteur ECVC** : donc nous, on est une organisation paysanne européenne, donc on est 27 ou 28 organisations dans 17 ou 18 pays. On veut peser pour changer une politique, c'est notre cas, on s'est constitué il y a 30 ans pour vraiment changer fondamentalement la politique agricole telle qu'elle était à ce moment-là, et elle n'a jamais été réformée dans le bon sens, dans le bon cadre, elle reste toujours dans un cadre, depuis la réforme de 1992, elle reste dans un cadre, qui est celui des règles internationales du commerce et ça, c'est complètement prégnant, ça formate complètement la politique agricole ici, mais aussi celle du Vietnam et des États-Unis ou du Mali c'est pareil. Et donc ça, ça empêche vraiment d'avoir une politique agricole dans le sens où on le souhaite. Ça permet d'avoir une politique agricole dans le sens de l'agro-industrie, et des grandes exploitations et des modes de production destructeurs, ça, ça marche bien. On en a la preuve. Mais ce sont des règles qui datent de 1994, qui ont institué l'OMC et qui sont donc du XXe siècle, et on n'est plus au XXe, et ces règles elles ne sont pas immuables donc nous on se bagarre. C'est pour ça aussi, c'est une des raisons essentielles pour lesquelles on a créé un mouvement paysan mondial en 1993, Via Campesina, pour essayer de faire bouger, au niveau international, les choses. Car il y a des choses qui ne sont plus du ressort de l'Union européenne, pas toute seule. Et donc ça rend les choses plus difficiles, car il y a des centaines de pays. Mais si on parle de souveraineté alimentaire, ou comme certains ministres, de l'agroécologie, on ne peut pas faire dans le cadre qui nous est donné. Donc c'est juste un petit préambule puis je réponds à votre question.

Donc, l'exercice qu'avaient à faire les institutions européennes, à partir du moment où ni le Conseil des ministres, ni le Parlement européen ne remettaient en question ces règles, ben, il fallait naviguer entre ces règles. Donc c'est ce que j'ai dit plusieurs fois personnellement à Ciolos : « je vous accuse pas d'avoir fait les propositions telles que vous les avez faites, c'est-à-dire dans un cadre assez étroit, où la marge de manœuvre est relativement étroite, vous faites ce que vous pouvez, on pourrait en faire un peu plus ou un peu moins dans un sens, mais ce que je vous reproche, c'est de dire que vous allez régler les problèmes ». Et qu'il ne va pas aller très loin. Il sait pertinemment qu'il va pas aller très loin, et c'est sa marge de manœuvre. Sauf que c'est pas du tout vendu comme ça : dans les journaux, on dit qu'il y a une PAC plus juste, plus verte ou je ne sais quoi. Bon alors après, dans l'analyse du résultat final parce qu'on est en débat depuis 3 ans, on peut voir la bouteille vide ou pleine, et donc sur l'environnement on va en parler.

Alors, qu'est-ce que nous on a fait ? Si on veut influencer des politiques, que ce soit agricole ou autre chose, il faut agir à deux niveaux. Donc nous on est un réseau d'organisations membres, qui ont comme interlocuteur premier, leur gouvernement, les institutions, etc. Donc nous on est une coordination de ces organisations-là, donc au niveau européen, nous on essaye que nos organisations paysannes, dans leur pays, agissent vis-à-vis de leur gouvernement et aillent tous un peu dans le même sens. Et évidemment selon le poids et le rapport de force dans chaque pays, et là vous avez plein



d'histoires, votre organisation elle va peser plus ou moins. Et puis après, ensemble, ces organisations, elles définissent des positionnements. Et puis, ici, alors nous on est un comité de coordination de 10 personnes, qui sont là pour peser directement sur les institutions qui sont basées à Bruxelles, et en particulier sur la Commission européenne et le Parlement européen. Le Conseil est plus atteignable par nos organisations.

Donc nous on est pas mal intervenus et ce qui a été assez positif de la part de la Commission européenne, en comparaison avec l'ancienne Commissaire on va dire, c'est que Ciolos dans la première année, c'est-à-dire au moins un an de débat, il a très ouvert le débat, et il a donné pas mal, plus d'accès que ses prédécesseurs à la société civile, il a fait des conférences publiques, où vraiment, il a invité tout le monde, et donc ça on a pu dire, justement ça, qu'il fallait un changement d'orientation même si on savait qu'il y avait un préalable qui n'était pas là. Mais là on s'est exprimé sur l'orientation. Après quand les propositions sont faites, on est arrivé en octobre 2011, on les a fortement critiquées, parce qu'elles étaient ce qu'elles étaient, et on a trouvé que la proposition de verdissement était nulle par rapport aux enjeux. Alors, c'est toujours mieux que le fait qu'il n'y en ait pas, mais par rapport aux enjeux de la biodiversité, du climat et des problèmes de pollution que ce soit les pesticides, le lisier ou d'autres... Ce ne sont pas des problèmes nouveaux, desquels on ne peut pas dire qu'il n'y en a pas, tout le monde les connaît.

Il y avait beaucoup de mots, plus qu'autre chose. Et puis en même temps, et ça a joué beaucoup pour les organisations environnementales, je trouve que ça a été mis énormément en avant pour que ce soit [*incompréhensible*] arrangé des débats en sachant que évidemment le COPA, l'industrie, va se bagarrer contre et ils savent le faire, et que les ONG environnementales vont y aller, et on va en faire le débat principal, alors que ça touche 30 % des intérêts, ce qui n'est pas négligeable. Mais pour nous, en tant qu'organisation paysanne, c'est un point du débat, et de loin pas le plus important. Parce qu'on peut parler de paysans qui ont des pratiques agricoles meilleures ou pires pour l'environnement, mais pour ça, il faut qu'il y ait des paysans. Or le cadre où on en est, c'est un peu ce qu'on a mis dans le titre de notre communiqué de presse, on a dit qu'il y a quelques points positifs dans un cadre qui détruit le monde paysan. Et la réforme qui a été adoptée va pas enrayer, même avec ses petits bouts d'instruments, dont certains sont positifs, mais ils sont facultatifs, donc ça après ça dépend des États membres. Donc c'est pour ça que maintenant, la grosse partie du débat et des enjeux qui restent, c'est pour nos organisations membres vis-à-vis de leur gouvernement. Et là il va encore y avoir 36 solutions, et c'est pour ça aussi qu'on n'est pas d'accord avec ça, et c'est encore une étape supplémentaire, et c'est pas la première, de renationalisation de la PAC. Et donc il risque d'y avoir, comme les marges de manœuvre sont assez importantes, si on prend par exemple le recouplage avec lequel on est tout à fait d'accord, on a toujours été opposé au découplage, ça se sera bien que j'explique pourquoi, parce qu'il y a des ONG environnementales qui continuent à penser que le découplage c'est bon pour l'environnement... Et donc, le débat, y compris sur certaines applications du verdissement, parce qu'il y a un petit truc, qui n'est pas un tout petit truc, mais qui a fait l'objet de débat, mais comme ils ne se sont pas mis d'accord, ils l'ont redonné à la Commission après. Et je ne sais pas s'ils l'ont intégré dans les actes délégués, parce que quand vous regardez la proposition de la réforme, il avait énormément de choses qui allaient dans les actes délégués c'est-à-dire que c'est pas négocié entre Parlement et le Conseil, c'est la Commission après qui décide, fin, qui propose, mais il ne peut pas y avoir de débat, les institutions peuvent dire oui ou non. Donc ça donne une marge de manœuvre importante. En même temps, pour certains points très techniques, si vous



mettez ça dans des négociations à 27... Et puis la commission elle est là aussi pour veiller à ce que ce soit finançable et un peu cohérent, quoi que pour ce qui est de la cohérence il y aurait beaucoup à dire quant à ce qui est décidé.

Donc pour résumer, on essaye d'agir sur le Conseil, surtout par l'intermédiaire de nos organisations membres, et puis ici vis-à-vis des parlementaires. La commission agricole du parlement européen, nous auditionne, on peut dire pas assez souvent. Bon le COPA va dire qu'on est auditionnés trop souvent, mais depuis 1986, la commission agricole nous auditionne. On fait partie des groupes consultatifs de la DG AGRI, il y a d'ailleurs un groupe qui s'appelle « agriculture environnement » et on a un siège ou deux, dans celui-là deux, et on a un siège ou deux dans la plupart des groupes consultatifs, je dirais les plus importants. On n'est pas dans les fleurs ornementales, parce qu'on a pas demandé. Par contre on s'est bagarrés pour être dans les semences, parce qu'ils ne nous avaient pas mis dans les semences. Mais ce n'est pas un enjeu, un lieu, c'est un lieu de consultation, pas vraiment un lieu de débat, pas assez, parce que l'intérêt, c'est qu'il y a tous les stakeholders qui sont là, donc vous avez l'avis de l'industrie, les distributeurs, les ONG environnementales, le COPA qui a évidemment la moitié des sièges, par principe, et ça lui fait des milliers de voyages payés par la commission par année. Mais c'est un lieu où vous pouvez vous exprimer et la Commission enregistre toutes les positions, et en principe ça l'aide à faire son boulot. Donc ce sont des lieux où on peut intervenir et on peut intervenir dans tous les débats, les conférences. On peut soit intervenir, soit être invités pour intervenir dans les débats, avec les moyens que l'on a, on n'est pas le COPA.

**Boris Dossin** : j'ai cru comprendre que le COPA avait vraiment, historiquement, une place énorme, et de la même manière que les organisations nationales qui sont affiliées au COPA, ont une influence assez grande.

**Interlocuteur ECVC** : oui et en même temps, leur influence elle est directe et indirecte. Historiquement ce sont les organisations agricoles, souvent monopolistiques et majoritaires, et qui pompent les financements, et les financements au niveau national. Et qui ont même inventé, dans certains pays comme en France, qui ont même inventé les cotisations volontaires obligatoires, CVO. Ça veut dire que quand vous vendez un kilo de blé et comme vous vendez plus qu'un kilo, ça multiplie, on vous prélève une petite taxe, qui alimente des structures soi-disant faites pour tous les agriculteurs, mais qui s'en vont en fait dans les structures de type FNSEA, en France. Et donc il y a eu des procès, ça fait des procès... Là y en a eu un qui a été perdu et là il ont eu droit de garder leur CVO, donc ils vont les multiplier, et ils ont décidé d'augmenter le CVO maintenant que c'est autorisé. Et donc là, c'est en fait du racket, parce que tout le monde n'est pas obligé d'adhérer à la FNSEA en vendant son kilo de blé. Donc voilà, mais, et c'est peut être par là qu'ils influencent le plus. Et puis, le COPA c'est COPA-COGECA, donc il y a les grandes coopératives, et en général, vous retrouvez les mêmes casquettes. Donc le président local de la FNSEA ou de la FWA il est en même temps président de la coopérative de je ne sais pas quoi. Et en plus, ça dépend des pays, mais par exemple en Allemagne, le président de la DBV, il est de droit, quand ça change de président, ça change de personne, il est dans le conseil d'administration de BASF, des grands trucs d'alimentations... Ça fait une page la liste, notre journal allemand avait publié la liste, il y a 15 ans. Donc leur lien avec l'agro-industrie, par exemple, en France, le lien avec la FNSEA et des grandes firmes de semences comme Limagrains, etc., c'est très clair, il y a des interactions entre les coopératives, les firmes, et puis la FNSEA et donc on retrouve ça un peu partout. Et puis y a des aller-retour entre la Commission européenne et le

COPA, dans les deux sens. Par exemple, faudrait vérifier, je ne sais plus, mais pendant pas mal de temps, au Boerenbond, qui est une machine très puissante historique, mais qui est aussi très puissante par ses liens avec toute l'industrie de l'alimentation animale, et de l'élevage industriel, pendant longtemps, je ne sais pas si c'est encore le cas, le directeur, pas le président parce que ça, c'est un paysan, le directeur du Boerenbond, c'était le responsable lait à la DG AGRI. Donc voilà ça aide, puis on retrouve des anciennes personnes d'organisations agricoles, ou directement du COPA qui passent à la DG AGRI. Je ne suis pas passé à la DG AGRI malgré certains appels, parce qu'une fois que vous êtes dans la machine, vous ne pouvez rien faire. Donc c'est important, c'est les deux niveaux pour faire bouger : dans les États membres et puis au niveau européen.

**Boris Dossin** : et au niveau de la coordination, vous avez parlé des contacts que vous avez eus dans un cadre assez formel de consultation, de prise d'avis, etc., mais vous avez aussi d'autres types de contact quand même, avec des gens de la DG AGRI, etc. ?

**Interlocuteur ECVC** : oui on peut rencontrer des personnes de la DG agri, la Commission européenne est très ouverte pour ça. Plus vous allez haut, moins vous pouvez les rencontrer, mais y a eu des rendez avec Ciolos, surtout tout à fait au début du débat. Mais y a eu une rencontre le 31 mai avec Ciolos, c'était à peine sur la réforme car c'était déjà... quand vous en êtes aux trilogues, là vous ne pouvez presque plus rien influencer.

Et puis quelque chose que j'ai oublié et qui est important aussi : on sait que les paysans sont une minorité de la population active, et nous on est une minorité de paysans. Donc on est une minorité de minorité, donc on sait que voilà. Et donc activement, depuis 1992, on travaille en alliance au niveau européen et national, on a beaucoup poussé nos membres, y en a qui avaient pas besoin d'être poussé, mais à faire des coalitions ou à entrer dans des coalitions qui existaient déjà, avec toutes sortes d'acteurs de la société civile, et à être acteurs dans ou moteurs dedans. Et selon les pays, y en a qui marchent, y en a d'autres qui ont disparu, donc y a toutes sortes d'histoires par exemple en Belgique. Et puis, au niveau européen, on a pas mal de contacts avec d'autres types d'organisations et nous, c'est une initiative de 2001, on a réuni pour la première fois ici, parce que ça tourne après dans chaque organisation, on a créé des groupes de travail informels, sans profil public, entre les organisations européennes, ou les personnes qui s'occupent de la politique agricole dans les ONG d'environnement, Animal Welfare, développement. Et même pendant 10 ans, le CJA, les jeunes agriculteurs, ça dépend, les affinités sont pas toujours les mêmes. Et là on débattait de thèmes comme par exemple la PAC, et en 2003, le découplage, on leur explique bien ce que c'est et ce qu'il y a derrière. Et puis parfois, il en sort des initiatives de 4 ou 5 associations qui sont là, qui ont décidé de faire une lettre ouverte, une action. Et puis bon, ils font leur truc et c'est jamais signé du groupe de travail, mais ça permet justement d'être libre, et puis on s'échange un peu les agendas. Donc ça, c'est assez utile. Évidemment, ce groupe il est plus actif dans les temps de réforme, peut être qu'après il va tomber un peu en sommeil, car chaque organisation va être préoccupée par ce qui se passe dans son propre pays et va essayer un peu de gagner.

**Boris Dossin** : surtout avec le fait qu'on renationalise les décisions.

**Interlocuteur ECVC** : oui, oui donc ça c'est un point important et c'est aussi un point sur lequel on peut faire bouger les choses. Parce que par exemple, je sais qu'on a quand

même un peu influencé certaines organisations environnementales, pour qu'ils comprennent les aspects plus sociaux, et aussi qu'ils ne tombent pas dans certains pièges, comme le découplage. Et ça marche pas avec toutes les ONG, mais elles ne sont pas, je dirais politiquement dans le sens large, pareilles entre Birdlife et Friends of the Earth Europe...

**Boris Dossin** : c'est fort différent ?

**Interlocuteur ECVC** : BirdLife, c'est vraiment des néo-libéraux, et ils sont contre le plafonnement. Et en plus ils ne le disent pas, alors moi je l'ai découvert après pas mal d'années de fréquentation, de rapports professionnels avec BirdLife, moi je ne savais pas et s'ils ne le disent pas tu ne peux pas le savoir. Ils gèrent de très grandes exploitations, au Royaume-Uni. Donc ils ont des paiements directs. Et plus c'est grand, plus il y en a. Et donc ils sont contre le plafonnement. Et voilà. Quand on le sait, on comprend. À la limite, c'est humain, mais après leur discours, là-dessus, il est pas politiquement crédible, il y a un conflit d'intérêts.

**Boris Dossin** : ça explique peut-être, par exemple, le fait que... Enfin, j'ai vu quelques personnes à la DG AGRI, et il y a une personne qui m'a dit que BirdLife avait eu beaucoup d'influence sur les réformes de 92, et après.

**Interlocuteur ECVC** : oui, donc ce qu'il y a c'est que, BirdLife, en fait, surtout par le Royaume-Uni... Au Royaume-Uni, ils ont, je sais pas combien, 2 millions d'adhérents qui payent, donc ils ont un volume financier stable, qui ne dépend pas des financements européens, et donc ils ont dépensé beaucoup d'argent en moyens humains, et d'études, et ils sont toujours arrivés, et effectivement déjà en 91, ils sont toujours arrivés avec des études bien présentées, en couleur et tout ça. Et je pense qu'ils ont effectivement pu anticiper un peu, ils ont influencé l'écriture de certaines propositions de réforme, sur les aspects environnementaux. Et eux, justement, ils étaient à fond dans ces histoires de découplage, ils avaient une vision très néolibérale de la PAC, en disant que toutes les formes de subvention liées à la production, ça conduit aux excédents, à la pollution, etc., sans analyser plus loin. Mais ça, c'était le discours très libéral. Et donc qui collait très bien avec la vague OMC, et avec la vague « on laisse le pouvoir aux entreprises, et les États se retrouvent à ne plus gérer grand-chose ». Et s'il n'y avait pas eu la « crise » de la mondialisation, et notamment, en 2007-2008 la flambée des prix alimentaires qui a fait réveiller tout le monde, en se disant « tiens, l'alimentation c'est important ». C'est pas pour rien qu'on a eu ce Commissaire-là, après une Commissaire très néolibérale, danoise. Mais dans c'est années-là, quand on débattait de l'avenir de la PAC, déjà on savait cette PAC 2014-2020, mais qu'on était en 2005, il y avait des forces qui disaient : « bon, le premier pilier, terminé, les marchés vont se débrouiller, et la politique agricole, ça va être du développement rural ». On était partis là-dessus. Évidemment, tout le monde n'était pas d'accord, mais il y avait des gouvernements, comme la Grande-Bretagne, le Danemark, la Suède, les Pays-Bas et la République Tchèque, après 2004, eux c'est un peu le fer de lance de la suppression de la politique agricole : « y a plus besoin de politique agricole, y a plus besoin de paiements directs, et on garde le développement rural, cofinancé ». Et en fait, là-dedans, et en plus avec le découplage, en fait, d'une certaine façon, c'était bien parti pour délocaliser l'agriculture, dans les pays pas chers. Comme tous les autres secteurs. Et il faut voir que quand vous recevez un paiement direct, que le paiement direct, c'est une grande partie de votre revenu, que si vous êtes

un éleveur en viandes bovines, c'est plus que 100 % de votre revenu, parce que vous perdez beaucoup d'argent, et bien pourquoi vous continuez, parce que vous perdez beaucoup d'argent ? Et le problème des éleveurs, qui reçoivent historiquement moins de primes, les céréales ayant été favorisées, le problème c'est que les éleveurs, la plupart, ils ont été obligés d'investir. Ils sont donc endettés, et ils ont besoin de continuer à faire tourner quand même, à vendre de la viande bovine, pour pouvoir rembourser la banque, et comme ça à faire tourner la machine. Et donc d'une certaine façon, on peut analyser les aides directes comme étant une aide pour maintenir la production, et je dis bien la production. Parce que la production elle baisse pas, mais le nombre d'éleveurs oui, mais ça ils s'en foutent. Mais ce qu'ils veulent, c'est un approvisionnement pas cher de l'aval. Alors évidemment l'agro-industrie et la grande distribution, c'est pas grave, mais ça, ça a été un des moteurs. On ne peut pas comprendre la réforme de la PAC... moi je dis la réforme de la PAC, c'est la même depuis 92 jusqu'à celle-ci, en plusieurs étapes, avec quelques petits changements, mais la philosophie est la même. Et il y a deux grands moteurs, mais moteur le plus important, c'est qu'à partir de réforme de 92, on a aligné, soit brutalement, comme pour les céréales en 92, on a aligné les prix agricoles européens sur des prix agricoles mondiaux, qui la plupart du temps sont souvent en dessous des coûts de production. Il paraît que maintenant, le prix du blé, il descend, et qu'il est en train de passer en dessous des coûts de production, mais pour le lait, c'est en dessous des prix de production, ça fait des années, la viande bovine, on n'en parle pas, le mouton non plus, et puis les fruits et légumes, ça c'est catastrophique. Donc en abaissant ces prix au niveau mondial, le discours c'était : c'est pour arrêter les aides à l'exportation, puisqu'ils étaient accusés de dumping. En tout cas, ce qui s'est passé par rapport à l'aval, c'est que les prix ont été abaissés. Faut savoir qu'en mai 92, le prix garanti des céréales est baissé de 35-36 %, d'un seul coup, et bien sûr, le prix du pain n'a pas bougé. Donc il y a 36 % qui sont dans l'aval, pour l'agro-industrie, etc. ! C'est énorme ! Donc ça fait des milliards et des milliards, qui sont accaparés là, et qui ne sont pas restitués aux consommateurs. On pourrait dire, à la limite : « c'est distribué au consommateur, et puis lui, comme contribuable, il va falloir qu'il paye, parce qu'après le budget augmente ». Le budget PAC, il a vachement augmenté. J'ai des tableaux, il a drôlement augmenté, et c'est la part des paiements directs. On a en fait remplacé les aides à l'export par les paiements directs. Et c'est pour ça que nous, on dit que le dumping continue, parce qu'avant, pour les pays tiers, si vous êtes un paysan du Sénégal, et que vous êtes sur le port de Dakar, avant la réforme de 92, vous aviez la farine des grands moulins de Paris, qui arrivent dans le port de Dakar à des prix qui sont inférieurs aux coûts de production européens, grâce aux aides à l'export. Aujourd'hui, c'est la même chose, la farine des grands moulins de Paris arrive toujours à un prix inférieur aux coûts de production. Et c'est simplement possible que ce soit produit parce qu'il y a des aides directes. Le producteur de céréales, qui n'arrive pas à vendre ses céréales locales à Dakar parce qu'il y a ces grosses importations pas chères, il s'en fout si ça vient d'aides de la boîte verte, de la boîte orange, ou de la boîte arc-en-ciel, il en a rien à faire, le résultat est le même : le dumping continue. Il y a juste une petite entourloupe, et c'est ça qui est énervant, parce qu'à chaque fois qu'on voit les instances européennes on leur dit, et elles n'ont jamais de réponse à ça.

C'est pour ça que les règles internationales sont vraiment basées sur une arnaque, qui a été écrite par les États-Unis et par l'Union européenne, dans un préaccord qu'ils ont fait un an avant, donc en novembre 92, les États-Unis et l'Union européenne se sont mis d'accord, dans l'accord de Blair House, qui ne concerne pas que les oléagineux, ils ont écrit l'accord qui a eu lieu juste un an après, en 93 à Genève, l'accord du GATT. Donc à ce

moment-là, ils étaient assez puissants, les deux grandes puissances, notamment en termes d'exportations agricoles, pour imposer cette règle-là aux autres. Ils ne pourraient plus le faire aujourd'hui, parce qu'il y aurait la Chine, l'Inde, le Brésil et d'autres. C'est aussi pour ça que le cycle de Doha est « terminé », et qu'ils trouvent plus leur intérêt de grandes sociétés à faire des accords dits de libre-échange avec des dizaines de pays. Mais je sais plus ce que je disais...

**Boris Dossin** : on était partis du fait que certaines organisations étaient plutôt libérales...

**Interlocuteur ECVC** : oui c'est vrai, on était parti de BirdLife. Donc on est plus proches de Friends of the Earth que de BirdLife.

**Boris Dossin** : et le Bureau Européen de l'Environnement ?

**Interlocuteur ECVC** : oui, le Bureau Européen de l'Environnement, ils sont un peu moins cadrés, parce qu'ils rassemblent plus de 300 organisations. C'est vrai que dans les derniers temps, et pendant la réforme PAC, ils ont fait plus de positions communes avec BirdLife.

Et alors il y a aussi PAN Europe. Mais ils sont donc assez focalisés sur les pesticides, donc des fois ils vont dans le même bateau que d'autres sur des sujets qu'ils gèrent moins.

**Boris Dossin** : et par rapport aux manières dont les institutions font participer des réseaux comme le vôtre, ou d'autres membres de la société civile, est-ce que vous avez l'impression qu'il y a eu une évolution ? Parce que vous parlez déjà avec une expérience qui date de 92...

**Interlocuteur ECVC** : je dirais que, oui, ça a évolué, c'est-à-dire qu'au fur et à mesure que les problèmes de l'agriculture se résolvait pas avec les politiques qui étaient là... Et donc nous, on est arrivés ici en 89, on a ouvert un bureau ici à Bruxelles. On a été assez bien accueillis, parce qu'à la fois les médias, mais aussi les institutions, ont dit « enfin une autre voix que le COPA ! » Parce qu'eux aussi ils en ont souvent ras-le-bol du COPA. Parce que le COPA, il est grand en terme de membres, mais il est très disparate. Donc il y a plein d'organisations qui ne sont jamais d'accord. Vous avez des communiqués du COPA où vous avez un petit astérisque en bas : « les délégations de Lettonie et des Pays-Bas ne partagent pas... » Et ça, c'est le problème, c'est-à-dire qu'il y a deux grandes différences. Le COPA, il rassemble automatiquement les grandes organisations d'un nouvel État membre. Je sais pas s'il y a une FWA en Croatie, mais automatiquement elle va devenir membre, on lui demande pas si elle est d'accord, ou d'être d'accord avec une plateforme minimum, comme là, on a nos priorités. Enfin il existe une base commune avec laquelle il faut être d'accord pour adhérer [à Via Campesina]. Le COPA, il a pas ça. Donc par exemple, quand l'Autriche est entrée en 95, la grande organisation autrichienne est rentrée automatiquement. Donc nous, pas du tout, donc c'est pour ça que nous on est pas dans tous les pays, et qu'on est dans des pays comme la Suisse, la Turquie ou la Norvège, qui ne sont pas dans l'Union européenne, mais donc nous, on travaille avec des organisations qui sont d'accord. On n'est pas d'accord sur tout, mais on travaille sur une certaine ligne, on est d'accord sur des priorités, des valeurs. Donc dans certains pays, il y en a pas, et on va pas aller les inventer, contrairement à certaines ONG qui vont inventer leurs membres, à l'Est, pour



rallonger la liste, pour pouvoir accéder à des financements. Nous on ne fait pas ça, on n'est pas missionnaires ou calculateurs. Mais bon, peut-être pas assez. J'ai de nouveau perdu le fil, parce que je fais des parenthèses...

**Boris Dossin** : la question que je me posais, c'était par rapport aux mécanismes, qui étaient mis en place par les institutions, etc., s'il y avait eu une évolution...

**Interlocuteur ECVC** : oui, oui, oui, et ça c'est amélioré, parce que justement, quand on est arrivés, on représentait une autre voix, avec une autre orientation sur les modes de production, qui faisait tilt avec les problèmes d'environnement. C'était très clair. Par exemple, si vous lisez la proposition de réforme, c'était MacSharry qui était Commissaire, en 1991, il y a une proposition qui vient directement de notre travail : le plafonnement des aides directes. Nous on a toujours été pour le plafonnement, dix ans avant on parlait du plafonnement, et c'est la légitimité sociale qui impose d'avoir un plafonnement. Et à ce moment-là, MacSharry, qui n'était pas du tout pour le plafonnement, c'était un néolibéral fini, mais il a mis le plafonnement dans les propositions, en sachant que ça n'allait pas être adopté, mais que ça allait foutre un foin pas possible. Et donc que tout le monde allait se battre : il y avait ceux qui étaient pour le plafonnement, et ceux qui étaient contre. Un peu comme pour le verdissement. Et pendant ce temps-là, ce que j'appelle la locomotive de la PAC-OMC, parce qu'en 92 c'était très important le changement, on allait remplacer les prix par des primes, ça, ça passe, et puis vous vous engueulez sur le plafonnement. Et donc après, il y a eu un premier débat, après ce rapport. C'était un rapport avant d'avoir la proposition législative, c'est toujours en deux étapes. Et au moment de sortir la proposition législative, il dit : « bon voilà, j'ai fait une proposition de plafonnement, il y en a qui en veulent davantage, il y en a qui en veulent beaucoup moins », et donc dans la proposition législative, c'était déjà beaucoup moins, mais c'était déjà assez osé, c'était une proposition de plafonnement que la proposition de Ciolos, qui n'est pas passée.

**Boris Dossin** : ah elle n'est pas passée ? Rien du tout ?

**Interlocuteur ECVC** : ben, c'est un peu compliqué avec l'histoire du budget, mais il reste quasiment rien, de nouveau...

Donc on peut dire quand même qu'en termes d'influence, on était ceux qui avaient proposé le plafonnement depuis le début. Et après, quand même, on faisait partie de ceux qui voulaient changer les modes de production. Le mot productivisme, c'était mon premier boulot, c'est nous qui l'avons inventé. J'étais coordinateur d'une organisation paysanne française, et c'était mon premier boulot, en mars 82, je « ronéotais », c'était des machines à alcool, un texte qui s'appelait « la remise en cause du productivisme ». C'est eux qui ont inventé ce terme-là. C'était un petit rapport qui dénonçait les dégâts sur l'environnement, mais aussi les dégâts sociaux du productivisme. En fait, le productivisme, c'est abaisser les coûts de production, et produire toujours plus, et c'est toujours le paysan qui perd. Parce qu'en fait, son augmentation de productivité, elle est toujours prise par l'aval, et il se fait toujours avoir. Et l'histoire de la modernisation de l'agriculture, ou des 50 ans de la PAC, c'est une histoire du vol de l'augmentation de la productivité des paysans par l'aval. Et donc ça, ça se chiffre à des milliards ! Parce que je crois que le secteur agricole, c'est celui qui a augmenté le plus la productivité par personne. Par hectare, ça a augmenté beaucoup aussi, mais par personne, parce que ça a été beaucoup concentré, le nombre de paysans.

**Boris Dossin** : oui, avec les tracteurs énormes, etc.

**Interlocuteur ECVC** : oui, avec le pétrole ! C'est l'enjeu d'aujourd'hui : il faut sortir l'agriculture de sa dépendance au pétrole. Et c'est pas les agrocarburants qui vont aider à ça. Mais là, on va bien devoir être obligés. Il y a des fuites en avant comme les gaz de schiste, ou le pétrole de schiste, etc., c'est juste reculer pour mieux sauter...

Oui donc, et après, nous on s'est bagarré, je pense, six ans. Jusqu'en 98, on était pas dans les groupes consultatifs : il y avait que le COPA, monopole. Et on a demandé à entrer dans les groupes consultatifs. Et je crois que c'est avec le troisième Commissaire... À chaque fois le COPA a toujours combattu le fait que ce soit ouvert. Les demandes d'ouverture c'était pas seulement vis-à-vis de nous, mais aussi vis-à-vis des organisations environnementales, etc. Je crois que le BEUC il y était depuis le début, mais autrement, il y avait le COPA, l'industrie, la grande distribution, le BEUC, et puis voilà. Alors, ça a mis 6 ans, et en 98, le Commissaire luxembourgeois a signé au début, avant que le COPA ne vienne toquer à sa porte. Et donc on est rentrés en 98, donc ça a été aussi une forme de reconnaissance, et donc voilà, on pouvait, c'est pas un espace de décision, mais c'est un espace où on peut aussi récupérer de l'information.

**Boris Dossin** : oui, avoir les positions des autres, etc.

**Interlocuteur ECVC** : oui, et puis la Commission aussi nous entend. Donc il y a des réunions de groupes consultatifs, vu qu'il y en a un par production, et puis des transversaux, comme développement rural, environnement, et d'autres. Donc il y en a très souvent. Et ça fait des opportunités pour des gens de nos organisations de venir à Bruxelles, et de voir un peu tout le système, etc. Des fois il y en a qui veulent pas revenir, tellement c'est ennuyant. Ça, ça dépend des personnalités, ça dépend de ce qu'ils espéraient. S'ils espéraient qu'ils allaient changer la politique en venant à Bruxelles, comme ça, c'est pas évident. Donc là, il y a eu un progrès, et puis après, on peut dire que... Ciolos, c'est vrai qu'il nous était un peu plus favorable, il avait fait un stage quand il était jeune chez un de nos membres, et puis philosophiquement il est plus porté sur l'agriculture durable et sur les petites exploitations, et sur les circuits courts, un peu plus. Mais après, il n'est que Commissaire, donc il faut qu'il gère... Donc je dirais que la Commission ne nous traite pas comme le COPA, mais d'une certaine façon elle a besoin de nous. Elle a besoin qu'il y ait une autre voix paysanne, quelque part. Et la DG environnement, pour elle, c'est important qu'il y ait des organisations comme ça. Parce qu'effectivement, nous on se bagarre pour d'autres modes de production. Et c'est vrai que beaucoup de nos membres sont dans des modes de production alternatifs, avec des circuits courts, etc. Mais pas tous non plus. Donc, je pense qu'on est utiles dans le paysage, et après on connaît les rapports de force, et on voit bien le résultat des réformes. Alors il y a quelques petits bouts, quelques petits passages, des petits bouts d'instruments qui sont restés, qui sont dans la bonne direction. C'est toujours ça de pris.

**Boris Dossin** : mais vachement atténué...

**Interlocuteur ECVC** : mais ce qu'il faut comparer, maintenant que la réforme est adoptée, et c'est ça que les ONG environnementales n'ont pas toujours compris, c'est pas la réforme adoptée, la PAC d'aujourd'hui qui va s'appliquer, et les propositions de réforme. Les propositions de réforme, ça y est, c'est fini, ça a disparu, c'est un texte ! Ce



qu'il faut comparer, c'est avec la PAC d'aujourd'hui. Parce que pour les paysans, c'est ça la différence, c'est la PAC dans laquelle ils sont aujourd'hui et puis la nouvelle PAC. Ce qui a été fait comme propositions, c'est le processus décisionnel. Et le problème, c'est que certaines personnes des ONG environnementales, évidemment des gens comme moi, on est des dinosaures, donc on en a déjà vu plein, donc on n'a plus trop de grandes illusions. On savait bien que le verdissement, il allait pas passer comme ça. Et aussi que la Commission, et ils sont pas complètement idiots, ils ont placé la barre à tel niveau, pour l'avoir un peu en dessous. Ils savaient bien. Moi j'ai même été étonné que les zones d'intérêt écologique passent quand même à 5 %, avec possibilité à 7 %, je n'avais pas pensé... Donc c'est déjà pas mal, c'est un résultat pas mal. Donc la Commission, elle connaît bien la position des gouvernements, des ONG, de tout le monde, du Parlement européen, donc... Il y a des personnes des ONG environnementales qui ont pensé qu'à partir du moment où eux aussi ont leur chapitre, où ils font leur conférence où il y a le Commissaire qui vient, donc ça va aller comme ça. Et après ils sont catastrophés parce que ben non, il y a plus de verdissement. Et puis alors après ils sont radicaux : il y a plus de verdissement, donc la PAC c'est nul.

Et sur plein d'autres aspects, ils sont pas vraiment intéressés. Comme j'ai dit une fois à BirdLife, à Ariel Brunner, peu de temps après l'histoire du découplage, vers 2004 : « vous avez une organisation qui existe en Espagne, et qui est assez importante. Vous êtes BirdLife, donc vous défendez les oiseaux. Quand vous allez en Castilla Mancha, vous avez des grandes zones pas très favorables à l'agriculture, qui sont très sèches, où il y a des céréales très extensives, et les années sèches, ils ne récoltent rien. Un de nos dirigeants, il vient de l'Aragon, région très sèche, et il dit que depuis plusieurs années, une année sur deux, ils ne récoltent rien. Tel que c'était jusqu'à présent, il y avait dans ces grandes zones d'extension des céréales, des oiseaux, des gros oiseaux, des espèces de gros bidules, qu'il faut protéger. Évidemment il y en a moins parce que les chasseurs espagnols... Donc il y a des espèces protégées. Mais ces grosses poules, elles ont besoin de ces grands espaces, et aussi de ces céréales extensives. Elles se sont développées, ce sont des espèces naturelles, mais elles sont adaptées à l'agriculture, parce qu'avant il y avait la forêt. Et donc je leur disais qu'avec le découplage, ils récoltent presque rien ! Et s'ils cultivent les céréales, il faut qu'ils les sèment, il faut qu'ils les nettoient, qu'ils les récoltent. Le travail, il est le même s'il y en a pas beaucoup ou s'il y en a beaucoup. Donc ils perdent de l'argent avec les céréales. Comme c'est découplé, ils peuvent arrêter. Et puis comme ça ils ont moins d'investissements, et ils peuvent aller à la Costa Brava. Et puis une fois par an, ils passent le rotavateur, parce qu'il faut que ça reste en état agricole, et vu de satellite, c'est une zone agricole. Vous n'avez rien récolté, et de toute façon ça changera peut-être rien parce que vous n'auriez peut-être rien récolté, et vous touchez la prime découplée. Et donc ces espaces, ils vont être modifiés, et les grosses poules elles vont peut-être aussi disparaître. Et donc vous avez besoin, il faut qu'il y ait des agriculteurs qui restent, parce que les agriculteurs ils partent et après c'est la friche, c'est la nature. Le gros oiseau, là, il est lié à l'agriculture ! » Et donc c'était pour leur faire comprendre que le découplage c'était pas forcément favorable aux oiseaux sauvages, et qu'il y a toute une biodiversité agricole, et puis une biodiversité sauvage, mais liée à l'agriculture. Et je pense que c'est la biodiversité qui est la plus importante pour la personne dans la rue, parce que c'est effectivement les animaux qu'on rencontre. Il y a plus de zone primaire en Europe, sauf peut-être... dans des zones qui n'ont jamais été cultivées, dans le nord de l'Écosse, etc. Oui donc je pense que les ONG environnementales ont été très déçues, et un peu fâchées, parce qu'elles espéraient des

choses qui étaient sans doute justes, mais qui étaient pas réalistes en termes de rapports de force.

**Boris Dossin** : peut-être juste un truc encore, en plus particulier, il y a eu une procédure d'impact assessment, j'imagine que vous avez un peu suivi ça aussi, où il y a eu une consultation qui a été lancée à tout le monde : les gouvernements, les ONG, les syndicats, l'industrie. Est-ce que ça a joué un rôle important pour vous, est-ce que ça a été plutôt marginal dans votre travail ?

**Interlocuteur ECVC** : moi je dirais que la plupart du temps, les impact assessments, c'est pour la forme, parce qu'ils sont obligés. Et que c'est très mauvais, la plupart du temps. Et que ça joue pas beaucoup. C'est juste une justification, ils arrivent avec leurs propositions, et l'impact assessment, pour vraiment justifier. Mais ils ont déjà leurs conclusions avant de la faire. Faut voir aussi à qui ils donnent les études. Et en termes d'économie agricole, c'est toujours les mêmes néolibéraux qui ont ça. Jamais ils les donnent à d'autres qui mettraient les questions sur la table. Et là ça embêterait la Commission, parce qu'il faudrait qu'ils gèrent la question. Par exemple celle des règles du commerce international. Et donc je pense pas que ça a joué, ça n'a pas joué dans le débat un rôle très important. Parce qu'en fait, la Commission, pour faire sa proposition, elle connaît plus ou moins le positionnement des États membres, le Parlement européen, c'est pas toujours très clair ce qu'il aura comme position, parce qu'il y a beaucoup d'opposition, elle connaît les positions par cœur de la société civile, et de tous les acteurs, et donc elle écrit sa proposition en fonction de ça, elle essaye de tirer un peu au milieu, parce qu'évidemment, elle va pas faire une proposition qu'elle est sûre qui ne va pas être acceptée, parce que ça fait mauvais effet, surtout pour le Commissaire. C'est déjà arrivé. Et donc elle tire à peu près au milieu. Et puis des fois au milieu d'une façon maline. Ou des fois pour diviser. C'est exactement le cas du paquet lait. Donc la Commission, elle sait à peu près où elle veut aller, il y a des fois elle voudrait aller plus loin. C'est clair, sur l'environnement, honnêtement la Commission voulait aller plus loin. Ceux qui sont là actuellement en tout cas. Elle s'est même refrénée. Parce qu'elle n'a pas mis la rotation par exemple. Il y a des choses que beaucoup ont proposées. Pas le COPA, mais à la limite, je sais pas s'ils auraient fait une grosse bagarre là-dessus. Alors que pour l'environnement, tout agronome va dire qu'il faut la rotation. Et donc ils savent à peu près où ils veulent aller. Et quand on regarde un peu les impact assessments, c'est toujours pour justifier ce qu'ils vont proposer. Donc c'est pas très intéressant. Moi je trouve, ce qu'il faudrait, c'est que la Commission fasse ses propositions, sans impact assessment, elle fait ses propositions, et puis après, quand il y a la proposition, pour aider les autres institutions à voir ce que ça va donner, si on met ça en œuvre, il devrait y avoir un impact assessment, mais plus indépendante. Pas entre les mains de la Commission, qui choisit qui va le faire.

**Boris Dossin** : parce que vous avez l'impression qu'ils cadrent fort ? Parce que je crois que j'ai vu, sur votre participation, enfin la note que vous avez faite en réponse à cette consultation, que vous proposiez un quatrième scénario...

**Interlocuteur ECVC** : ça, c'est un résultat de notre travail d'alliance. On a lancé, en 2009, un mouvement européen pour la souveraineté alimentaire. On a lancé un réseau, il y a eu quelques difficultés internes, et donc il y a eu un réseau qui s'appelait FoodSovCAP, c'est-à-dire *Food Sovereignty CAP*, et on a travaillé sur la PAC. C'est des alliés, il y avait

pas que les ONG d'environnement, par exemple il y avait ATTAC Europe qui était dedans, qui ont joué un rôle actif là-dedans. Et donc on a dit, dans le papier d'orientation, la Commission avait dit « il y a trois scénarios possibles : il y a ça, ça et ça. Mais en fait, il y a que ça qu'on peut faire ». Et nous on a dit : « ben non, il y a aucun des trois ». Donc on a présenté comme ça, une quatrième option. Mais c'était effectivement une quatrième option qui est incompatible avec les règles du commerce international, c'est une quatrième option vraiment alternative, mais qui nécessite de changer les règles internationales. Et ça c'est la faiblesse du truc. Mais si on veut changer, on veut changer ! Et cet accord, il va pas être éternel. Donc c'est possible, moi je m'en souviens pas exactement, mais c'était peut-être à ce moment-là que cette enquête a eu lieu, donc on a parlé de notre quatrième option.

**Boris Dossin** : oui, ça a été ajouté à la fin.

**Interlocuteur ECVC** : oui, c'est possible, on a peut-être mis tout le document. Oui c'est ça. Mais ça c'est le résultat d'un travail en alliance avec d'autres, qui a débouché en août 2011, on a fait Nyelini Europe, un forum en Autriche avec des centaines de participants, et là, le déficit c'était de rassembler tous ceux qui travaillent sur la politique agricole, donc politique européenne, nationale, voire plus, et puis aussi beaucoup d'initiatives qui sont beaucoup dans la relocalisation de la production agricole et alimentaire. Parce qu'on estime qu'il faut vraiment travailler les deux. Et effectivement, il y en a... C'est très ingrat de travailler sur les politiques agricoles, parce que vous savez jamais à quoi vous servez, et que les niveaux européens, c'est très éloigné des gens. Et l'Europe elle s'est dissoute dans la mondialisation. Et donc on a dit : on fait un marché intérieur, en 93, et puis vous avez la mondialisation qui est arrivée, et il y a plus de frontières. Et puis en plus avec les accords de libre-échange, enlever tous les droits de douane, donc il y a plus rien. Et comme l'autre sens de l'Europe, dans les années 50, c'était d'avoir un bloc économique face à l'URSS. Ça, c'était *le* sens. Ils avaient essayé d'abord par la défense : un bloc militaire. La communauté européenne de défense. Mais le parlement français a voté non. Donc terminé, out. Donc ça a duré entre 54 et 58 pour qu'ils se disent « bon il faut qu'on fasse autrement », puis finalement ils ont mis quelque chose sur pieds, mais c'était face à l'URSS. Et quand Delors, parce que c'est lui qui a impulsé ça, qui était le président de la Commission européenne pendant 8 ans, qui a impulsé cette histoire du marché unique, alors il était aussi pour la construction politique, mais il s'est dit « bon, la construction politique on va pas y arriver comme ça, on va faire le marché unique et c'est le marché unique qui va automatiquement amener une Europe plus politique ». Sauf que quand ça a été décidé, c'était avant la chute du mur, quand ça a été signé, c'était 93... Donc avec la chute de l'URSS, et pas seulement la chute de l'URSS, mais l'ouverture de l'Europe, le sens premier, le sens profond de l'Union européenne, d'être un bloc économique face à l'URSS, avait disparu. Et puis après, l'autre sens, de faire le marché unique, etc., avoir une zone de libre échange interne a totalement disparu, puisqu'on est arrivés dans une zone de libre échange mondial. Donc il y a plus de sens. Et c'est pas pour rien que, quand on demande dans des referendums, aux citoyens, de voter, en Irlande, aux Pays-Bas, en France, ils votent non. Et le problème, c'est que le sens prévu avait disparu, mais il fallait lui donner un nouveau sens. Et il y a des sens possibles. Moi je suis pour l'Europe, mais pas celle qu'on nous fait. Le problème, c'est qu'il n'y a pas eu les personnes, les leaders pour animer un débat de fond. Alors l'Europe, c'est quoi ? Pourquoi on veut continuer ? Dans quel sens ? Il n'y a rien eu. Et en plus les États, qui voulaient pas qu'il y ait un pouvoir trop important à Bruxelles, ont toujours nommé des Commissaires qui étaient

pas à la hauteur... Il suffit de voir le Président de la Commission européenne ! Je lui souhaite d'aller en retraite dans une petite maison, au bord de la base militaire de Terceira [Açores] ! Il est complètement atlantiste jusqu'au bout lui ! Et quand le Portugal est rentré en 1986, les choses géopolitiques, on peut pas comprendre l'histoire de la politique agricole et alimentaire sans comprendre les rapports de force géopolitiques non plus, mais quand le Portugal est rentré dans l'Union européenne, une des grandes questions c'était : est-ce que les Américains vont pouvoir garder leur base militaire dans les Açores. Or c'est très important, elle joue un rôle très important dans toutes les guerres, parce qu'elle est au milieu de l'Atlantique, donc ils ont besoin de se poser là pour pouvoir aller bombarder plus loin, ou pour surveiller nos téléphones. Mais Baroso, il est vraiment le plus atlantiste de l'équipe, et puis c'est pas une lumière... Qu'est-ce qu'il a impulsé ? Rien ! Mais si on regarde beaucoup de Commissaires, ça devrait être des personnages politiques importants de leur pays, et souvent c'est une voie de garage... On dit « celui-là, son parti le met un peu dehors, il va aller Commissaire ». Donc là, c'est pour ça aussi que l'Union européenne est dans la panade, parce que personne ne sait où elle va, et qu'on en débat pas...

**Boris Dossin** : et la PAC a aussi un rôle très important là-dedans...

**Interlocuteur ECVC** : c'est-à-dire qu'on mange tous les jours, que l'agriculture c'est quand même très important, ça produit notre alimentation, donc effectivement les gens sont quand même... Ça dépend des pays, y a des pays où c'est pas très important ce qu'on mange, mais quand même on mange. Et puis l'agriculture façonne le territoire, et donc voilà, c'est là où on habite. Donc ce qu'on mange et là où on habite, c'est quand même important. Et donc c'est pour ça que ça a un rôle, au-delà du fait que ça prend 45 % du budget, l'alimentation c'est toujours important. Et ça, c'est ce qui a changé. Les hommes politiques européens ont pris conscience de ça avec la crise, la flambée des prix alimentaires, et le développement des agrocarburants. Tout ça en même temps. Avec des prix qui sont très volatils. Et que la question alimentaire se pose aussi pour l'Europe. Et Ciolos l'a bien compris d'ailleurs. Souvent, dans ses interventions... pas dans les dernières, parce qu'il était dans la cuisine instrumentale, mais il a dit, et c'était toujours une de ses premières phrases : « la sécurité alimentaire n'est pas garantie pour l'Europe ». Et on oublie toujours, si on interroge des citoyens qui ne savent pas trop de choses de l'Europe, mais qui ont écouté un petit peu de trucs, souvent ils pensent que l'agriculture européenne est excédentaire. Or l'Europe est le premier importateur alimentaire. C'est aussi le premier exportateur, ou deuxième avec les USA, suivant les mois, mais si on enlève les alcools, les vins, ce qui n'est pas le premier produit de nécessité, si on enlève ça, on est très largement déficitaires. Évidemment le premier poste, c'est l'alimentation animale. Si on ajoute encore le poisson, alors là on est déficitaires très important, et les fruits et légumes, on est très déficitaires. C'est pour ça aussi que les politiques, qui étaient un peu partis pour dire « oh, l'agriculture, on s'approvisionne là où c'est le moins cher sur la planète », et c'est vrai que c'est moins cher au Brésil que chez nous, ils se sont un peu euuh... Et c'est pour ça que la réforme de la PAC, elle a été beaucoup moins dans le sens que Fischer Bohl et les Anglais étaient partis. Même pendant la discussion sur la réforme de la PAC, la ministre anglaise disait « il faut balancer les paiements directs ». Et ça, c'est un changement. Ça a remis l'agriculture, et l'alimentation, dans le débat. Et ça, c'est important.

**Boris Dossin** : j'avais plusieurs questions, mais je pense que vous êtes un peu passés dans tout. On peut peut-être un petit peu parler du verdissement, comme vous disiez.

**Interlocuteur ECVC** : Oui, justement j'ai repris un petit peu ce qu'ils ont décidé, parce que ça a été tellement débattu, que les chiffres finaux... Ben je sais pas, peut-être il faut poser des questions dessus.

**Boris Dossin** : ben, moi ce qui m'intéressait plus dans ce que vous disiez tout à l'heure, c'était le rôle de ce verdissement comme une espèce d'échappatoire, pour sortir de...

**Interlocuteur ECVC** : en même temps, pas complètement. C'est clair qu'il y a une réelle volonté des institutions, de l'opinion publique c'est claire, mais des institutions, des gouvernements, il y a aucun gouvernement qui veut une économie moins durable aujourd'hui. C'est plus possible, vu les problèmes qu'il y a. Aussi vu les coûts. Les coûts de l'obésité, alors ça, c'est un chiffre qui m'avait frappé, mais j'ai jamais retrouvé, donc c'est à prendre avec précautions. Il semble que le coût de l'obésité, c'est largement supérieur au budget de la PAC, pour l'Union européenne. Évidemment, c'est pas payé par le budget de l'Union européenne, mais c'est payé par tous les États. Mais c'est largement au-dessus. Moi j'avais vu 100 milliards d'euros. Donc ce serait le double. Mais c'est à prendre avec précaution.

C'est seulement ça, mais il y a les coûts des pollutions, ça coûte combien de millions d'enlever les algues vertes chaque année, puis elles reviennent, donc c'est du travail pour rien. Donc il y a toute une série de coûts qui sont soit payés par les contribuables, soit payés par les consommateurs. Quand on paye l'eau beaucoup plus cher, parce qu'il a fallu la dépolluer, ou bien qu'on est obligé d'acheter de l'eau en bouteille, ou qu'on a pas confiance souvent, et à tord... Les gens commencent par mettre leur pack d'eau sur leur caddy, puis ils continuent et « ah, y a une promo sur les côtes de porc, oh, mais c'est pas cher du tout ça ! » Alors ils prennent la côte de porc, ils ont le pack d'eau, qui coûte 300 fois plus cher que l'eau du robinet... Là la côte de porc, c'est vraiment une affaire, je vais en prendre un grand bac pour congeler... Et ils se rendent pas compte qu'il y a un lien entre les deux... Parce que là, en payant l'eau, ils achètent la pollution. Et le problème c'est qu'effectivement, les pollueurs sont pas les payeurs. Et là, dans les pollueurs, il y a tout le complexe agro-industriel de l'alimentation du bétail, les importateurs de soja, les fabricants d'usines à méthane. C'est la fuite en avant là, avec des subventions nationales, européennes, régionales. Allez, on va mettre un truc de méthane... Le lisier va être transformé en méthane, mais c'est de l'économie verte, c'est bon quoi ! Alors que c'est du soja ! Alors que le lisier devrait retourner sur les sols d'Argentine. Parce que si vous regardez les milliards de tonnes de lisier qui ont été pompées des sols, en 50 ans, qui arrivent en Europe, et qui restent... Et c'est fou... ça, c'est un bon exemple de travail avec les ONG, on a fait un dessin, il était sur notre site. Et ça on l'a fait avec pas mal de monde, ARC2020, etc. C'était l'année dernière, janvier 2012. C'était pour expliquer tous les dégâts, y compris le lisier. Bon c'est caricatural, et ça détruit. Bon alors après, les excédents de lait, etc. détruisent les producteurs dans le Sud.

Et donc sur le verdissement, une fois, il y avait une des conférences que Ciolos a organisées, je pense que c'était en juillet l'année dernière, et puis j'étais déjà assis, je le vois descendre, je l'ai attrapé pour échanger deux mots, et la seule chose que je lui ai dite, parce que je pouvais pas lui dire trois choses, j'avais pas le temps, c'était : « avec vos propositions de verdissement, l'élevage industriel va continuer à fleurir ! Et beaucoup en Roumanie », parce que c'est le cas, la grande firme de porcs, Smith Field, ils sont très



implantés en Roumanie. Et vous ne trouvez pas dans les propositions de verdissement, de choses qui vont vraiment empêcher l'élevage industriel. Surtout que ces firmes-là, elles ne touchent pas de paiement direct, elles n'ont pas d'hectare, elles ne sont pas concernées. Et ça c'est un des grands reproches que moi je fais, et je trouve que mon organisation devrait dire plus de choses là-dessus, c'est dire que si on traite la question de l'environnement, si on améliore l'environnement seulement à travers des aides directes, c'est pas la bonne façon de le faire. Moi je préférerais qu'on ait, comme sur les autoroutes, vous pouvez pas rouler à plus de 120. Si vous roulez à 90, vous n'avez pas de prime, et puis si vous roulez à 130 ou 160, vous avez une amende. Et donc moi je trouve qu'on devrait avoir des règles, alors on peut discuter des règles, des règles à ne pas dépasser, et sinon vous avez une amende. Mais c'est indépendant d'aides directes. Parce que surtout, si vous ne touchez pas d'aides directes, ça vous concerne pas ! Et il y a plein de projets d'élevage industriel pourtant, dans des régions où il y a des associations qui se bagarrent. Si on prend la Basse-Saxe, c'est près du port de Hambourg ou Brême, où arrive l'alimentation agricole. C'est comme la Bretagne locale, et là c'est catastrophique. Il y a des très grands élevages de volaille et de porc. Et malgré toutes les protestations, etc., et bien, il y a des demandes d'agrandissement, de création, toujours. Donc avec des firmes énormes, qui sont très liées aux syndicats agricoles là-bas. Et bien le verdissement va pas les toucher. Maintien des prairies permanentes, ils ont rien à faire ces gens-là ! Et les zones d'intérêt écologiques, si vous avez pas de terres, vous vous en foutez. Donc là il y a des problèmes qui ne sont pas traités du tout.

Et moi je trouve que justement, il fallait donner un signe fort par rapport aux grands enjeux. Et les grands enjeux, c'est la disparition de la biodiversité, et le climat. On va dire que ce sont les deux choses les plus importantes. Parce qu'au-dessus de 2 °C, et on va les dépasser, là c'est la cata. Et l'autre jour, j'ai retrouvé une étude de l'ONG Grain, et j'ai retrouvé les diapos qui avaient été présentées dans une conférence qu'ils avaient faite, et ils montraient bien que dans le sol, il y a de la matière organique, quand il en reste. La matière organique stocke deux fois plus de CO<sub>2</sub> que dans l'air. Or l'agriculture intensive, on prend tous les bassins céréaliers, la matière organique est beaucoup disparue, et c'est pour ça qu'ils ont des problèmes de fertilité, et donc les rendements n'augmentent plus, et puis il y a des problèmes d'eau, parce que la matière organique retient l'eau, enfin c'est que des bénéfices. Or aujourd'hui, ça devrait être une priorité absolue, si on veut pomper un peu de gaz carbonique, et puis garder la fertilité des sols, etc., on devrait prendre des mesures pour garder celle qui reste, mais aussi surtout pour l'augmenter. Et une des façons de l'augmenter, c'est aussi de cultiver dans des rotations, et aussi d'avoir des légumineuses obligatoires dedans, qu'on peut cultiver avec, ou dans la rotation. C'est des choses toutes bêtes. Et puis interdire ou décourager des pratiques qui détruisent la matière organique. Et dans cette étude de Grain, ils disaient qu'ils ont évalué les centaines de millions de tonnes qui ont disparu dans les dernières dizaines d'années, ils ont évalué ce que ça pouvait rapporter si on les remettait dans le sol, en 50 ans. Leur estimation, par rapport au trop de CO<sub>2</sub> qu'il y a dans l'air, c'était que ça permettait d'absorber entre 30 et 40 % du CO<sub>2</sub> qu'il y a en trop. Ça vaut le coup d'essayer quand même. C'était sur les chiffres actuels, et comme en plus c'est bien meilleur si on fait les rotations, pour la biodiversité, il n'y a que des avantages. Et donc là, ils n'en parlent même pas. Il y avait même pas un chapitre là-dessus. Et donc ils ont osé intituler leur premier instrument sur la *diversité des cultures*, bon ça n'a rien à voir avec la biodiversité, et donc évidemment c'était déjà bien de proposer trois cultures. Donc d'avoir la diversité à l'instant t, c'est important. Et puis, que ça tourne, sinon on peut avoir trois monocultures. Et ça on ne demande pas. Donc c'est un peu stupide parce que

tout le monde reconnaît que la monoculture, c'est néfaste. Alors, finalement, c'est deux cultures, sans rotation. Donc effectivement, la plupart des exploitations n'ont rien à faire. Ça va pas gêner grand monde.

Après le maintien des prairies permanentes, c'est très important. Et il y avait un petit truc dans la proposition, et nous on a réagi tout de suite, c'était maintien des prairies permanentes, mais à partir du premier janvier 2014... Et ça a été proposé en octobre 2011 ! Comme les prix des céréales étaient très élevés, et comme en plus, avec le réchauffement climatique, il y a des zones qu'on peut labourer, et qu'on pouvait pas labourer avant, et que les prix du lait, de la viande bovine, sont très mauvais, c'est à la limite humain de labourer pour faire des céréales. Donc nous on avait dit : « c'est très bien d'interdire de labourer les prairies permanentes, mais à partir de maintenant, de 2011 ! ». Alors ils disaient non, du point de vue législatif, c'est pas possible. Mais nous on leur disait : « vous faites une proposition maintenant, vous sortez ça du paquet de réformes PAC, et vous faites ça tout de suite, en dehors ». « Oh oui, mais faut que ça passe par le Parlement européen... » « Ben oui, mais faites ! Ça sera plus rapide ». Mais ça ils ne l'ont pas fait du tout. Mais finalement, du côté du Conseil et du Parlement, il y a eu du lobbying contre cette proposition, pour l'atténuer. Et beaucoup ne voulaient pas que ce soit au niveau de l'agriculteur. Parce que déjà, il y a une interdiction, pour les prairies permanentes, mais c'est au niveau national, donc il faut pas que la surface de prairies permanentes des États baisse de 5 %. Mais ça veut dire qu'un individu peut retourner si d'autres ne le font pas. À mon avis c'est pas très respecté. Parce qu'en Allemagne, avec leur législation idiote sur le biogaz, ils ont fait des primes tellement élevées que les producteurs de lait ont retourné leurs prairies pour faire du maïs, pour mettre le maïs dans le fermentateur. Et le maïs, c'est pas terrible, pour l'environnement. Ni pour le tourisme rural. Donc il y a eu tellement de prairies, notamment en Bavière où il y a beaucoup de tourisme rural, ça rapporte de l'argent, il y a eu tellement de prairies retournées en maïs, et le maïs, vous voyez plus rien, surtout après les prairies, il pousse bien. Donc ça pose des problèmes en matière de tourisme rural, parce que les gens ils veulent des vaches dans les prés, ils aiment pas les champs de maïs. Mais ça a été massif parce que l'aide au gaz était trop importante, et en plus c'est garanti sur je sais pas combien d'années. Et ils sont en train d'en faire en France... Et ça, c'est vraiment pas la bonne version, surtout que c'est de la matière organique, qui devrait retourner au sol. Donc on perd tout ! C'est du carbone qui est brûlé... Et ça s'appelle économie verte, et ça s'appelle durable.

**Boris Dossin** : mais pour revenir, vous aviez dit deux mots tout à l'heure, du fait que c'était un peu un moyen de concentrer les débats sur une question qui empêche de remettre en question d'autres choses qui passent un peu comme un train, vous pourriez un petit peu m'expliquer ça un peu plus, comment vous ressentez ça ?

**Interlocuteur ECVC** : oui, je vous dis ça a été le cas du plafonnement pour la réforme de 92, et puis un peu pour le verdissement. Parce que si on regarde tous les articles, et les débats qui ont eu lieu dans les deux dernières années, et surtout depuis la proposition législative, il y a quand même beaucoup de place, trop de place, qui a été prise par le verdissement. Et évidemment, les ONG environnementales, c'est leur boulot de s'occuper du verdissement. Et elles ont pris pas mal de place parce qu'elles ont des moyens, elles touchent beaucoup d'argent de la Commission européenne, ce que ne touchent pas les organisations agricoles, elles touchent des centaines de milliers d'euros chacune. Ça leur permet aussi d'avoir du monde. Ça leur paye des fois plus que dix



salariés. Donc elles ont aussi plus de moyens pour être présentes. Et puis il y en a que ça arrange, parce qu'on va parler d'environnement. Et puis bien sûr il y a l'autre, le lobby du COPA, qui au contraire, fait du verdissement un point de fixation, donc évidemment ça alimente le débat. Et pendant ce temps-là, on discute pas de choses très importantes sur le revenu, sur le fait que sans perspective, on va avoir de moins en moins de paysans. Et il y a juste les jeunes agriculteurs, qui font leur lobby juste sur les jeunes, ils ne s'occupent que de ça. Donc là ils ont fait un communiqué tout triomphant parce qu'au dernier moment, ils ont obtenu que leur aide de 2 %, je trouve ça positif d'aider les jeunes agriculteurs, mais eux ils ne s'occupent que de ça. Donc s'il n'y a pas une mesure pour eux, ils disent que ça vaut rien, s'il y a une mesure pour eux, ils disent que c'est parfait. Mais c'est clair qu'avec les chiffres démographiques qu'il y a, il faut donner des perspectives à des agriculteurs. On peut pas donner des perspectives à des agriculteurs s'ils vendent à perte. Or notre économie agricole, depuis la réforme de 92, est basée sur la vente à perte. On peut pas construire une économie agricole comme ça, en tout cas sur le moyen terme. Et là c'est basé sur la vente à perte la plupart du temps, avec des variations parce que les prix sont volatils, et des aides directes. Moi je dirais, ça c'est bien pour un paysan qui a 55 ans et qui va finir avec des aides directes au lieu de finir avec des primes, mais pas pour des jeunes. Et donc ils se désinvestissent, ou alors on trouve des jeunes qui font un peu de maraîchage sans investissement pour des associations de producteurs. Ça marche dans toutes les villes. Mais ils ne s'installent pas en viande bovine ou en lait, parce qu'il faut investir. Et là, le prix du lait il est construit pour être en dessous des prix de production, et puis l'aide directe, elle va diminuer de toute façon, il y a quand même une diminution du budget. Et puis à la prochaine réforme, qui sera peut-être avant 2020... Vous pouvez pas baser votre exploitation sur une subvention publique qui va rester aléatoire. Donc il faut être vraiment courageux pour reprendre des fermes, surtout dans des pays où vous devez l'acheter, la ferme, ça dépend des pays, des systèmes d'héritage. Mais donc si vous partez déjà avec plein d'investissements, vous partez déjà complètement endettés et que vous savez ni les taux d'intérêt qu'il y aura dans 5 ans, ni l'aide directe qu'il y aura dans 5 ans, et qu'en plus vous allez gagner moins d'argent, vous allez travailler davantage que votre frère qui travaille dans la banque ou je sais pas quoi, c'est pas évident. Alors que vous produisez de l'alimentation, vous entretenez un territoire...

Donc c'est toute la question de la légitimité de la politique agricole. Nous on dit toujours, on manque de légitimité sociale parce que les aides sont très mal réparties, on manque de légitimité environnementale, bah, il suffit de regarder le dessin que je vous ai montré, et puis on manque de légitimité internationale parce que le dumping continue. Et de la réforme PAC, on peut dire qu'il y a quelques petits trucs sur l'environnement, un peu de verdissement quand même, mais sur la légitimité internationale, il y a rien de changé, et sur la légitimité sociale, il y a un petit peu d'avancées sur la redistributivité des paiements directs, et encore il y a des choses qui sont facultatives là-dedans. Mais sur le plafonnement, il y a plus rien. Ça reste à la discrétion des États membres, mais ce qui va être obligatoire, mais ça dépendait des arbitrages budgétaires, parce que quand ils ont adopté, c'était un jour avant l'accord budgétaire. Mais ce qui serait obligatoire, c'est d'avoir une dégressivité au-delà de 150 000 euros, mais seulement de 5 %, on vous enlève 5 %, donc il y a pas de différents plafonds. Et puis, ce serait obligatoire, mais les États membres qui auraient un autre instrument, facultatif, qu'ils choisiraient, comme par exemple de faire une prime plus élevée pour les premiers hectares, alors ils seraient dispensés de la dégressivité obligatoire. Ça pourrait être le cas de l'Allemagne par exemple. La France, je sais pas ce qu'elle va faire. C'est la France qui a proposé cette

prime, qui est arrivée comme ça un peu comme un cheveu dans la soupe à la fin, et ce serait intéressant de voir si elle va faire aussi cette dégressivité.

Juste pour revenir sur les prairies permanentes, un truc positif, c'est que maintenant, la référence, la date de référence, c'est quand même pas 2014. Et j'ai été surpris en regardant la décision, c'est 2012. Donc ça, c'est bien, c'est déjà l'année passée. Alors ce que je comprends pas c'est que c'était impossible de l'avoir l'année d'avant, mais que maintenant c'est possible. Je sais pas comment ils ont fait leur truc.

**Boris Dossin** : c'est peut-être sur le même modèle que les trucs climatiques, où ils disent qu'ils se basent sur les références en 90.

**Interlocuteur ECVC** : mais des fois y a des choses qui sont pas possibles, et puis elles deviennent possibles, enfin bon.

**Boris Dossin** : je sais pas si vous avez encore un tout petit peu de temps, je voulais savoir si vous aviez plus ou moins une chronologie des différents trucs que vous avez faits, des contacts que vous avez eus avec les institutions, pendant la réforme, depuis plus ou moins 2010. Les gros moments... Mais je sais pas...

**Interlocuteur ECVC** : le premier papier d'orientation, c'était en 2010. En 2010, les moments forts c'est que, en janvier 2010, tout le comité de coordination a rencontré Ciolos et des membres de son cabinet. Et là, on a discuté, justement on venait, on avait un groupe de travail PAC, et on est allés voir Ciolos. Un autre moment important, c'était, on a participé activement et on faisait partie des intervenants dans la conférence qu'il a faite en juillet 2010, donc ça c'était une conférence assez bien, parce qu'il avait vraiment invité large, il y a eu beaucoup d'avis. D'ailleurs le COPA était presque absent de ces grandes messes.

**Boris Dossin** : Ils ont du mal à se retrouver dans ces trucs...

**Interlocuteur ECVC** : bah c'est-à-dire qu'ils ont du mal avec la société civile. Et c'était un peu Ciolos qui voulait que la société civile soit plus au-devant de la scène. Parce qu'il sait aussi que les autres, ils ont d'autres moyens d'intervention... Le COPA, avec l'industrie, ils interviennent directement.

On a aussi, régulièrement, discuté dans ce groupe de travail avec les ONG, sur ces différents aspects sur le verdissement. Nous on a toujours essayé de leur faire comprendre qu'il y avait des aspects aussi sociaux, qui étaient importants, que le plafonnement c'était important...

Alors on a pas vraiment fait de manifestation, parce qu'à Bruxelles vous avez des manifestations presque tous les jours, donc si vous n'amenez pas un million de personnes, ça sert à rien. La dernière manif qu'on a faite, c'était en novembre 2007, où on avait ramené des centaines de paysans, et on avait fait le tour, la police nous avait autorisés, ils avaient même changé l'itinéraire au dernier moment, pour qu'on fasse le tour du Conseil. Les ministres de l'Agriculture étaient dedans. Pendant un conseil de l'agriculture.

Alors, l'année dernière, on a participé, c'est pas nous qui avons pris l'initiative, mais on a corédigé l'appel, ça a duré 3 semaines pour se mettre d'accord, on a participé à la Good Food March, qui s'est terminée en septembre 2012. Donc on a participé à des actions

dans plusieurs pays, et donc on était présents aussi aux activités qui ont eu lieu en septembre. Donc là aussi avec différents alliés.

Mais autrement il y a pas eu d'actions. Il y en a eu sur le lait, mais c'était différent.

Après, il y a les actions de nos membres. Certains de nos membres ont fait des actions, ont pris des initiatives au niveau national. Donc là il y a différentes choses qui se sont passées.

Et on est intervenu au Parlement européen. On a été auditionnés à la commission agricole du Parlement européen.

Je pense que ce qu'on ne réussit pas à faire, parce qu'on a des moyens limités, donc aussi des moyens humains limités, de faire venir des gens, parce qu'il faut payer les voyages, etc., et à mon avis, ce qu'on n'a pas réussi à faire, c'est d'intervenir dans d'autres commissions du Parlement européen que la commission agricole. Là je pense à la commission environnement. Mais c'est plutôt un travail de moyen terme. La commission environnement n'a pas beaucoup de poids dans ce que décide la commission agricole. Ils s'assoient un peu sur l'avis de la commission agricole. Mais quand même, il y a des gens dans la commission ENVI qui connaissent pas assez bien les dossiers. Ils ont les ONG environnementales, qui connaissent plus la commission ENVI, et voilà, on est pas assez présents là. C'est pareil avec la DG ENVI au niveau de la Commission européenne.

Ouais, on fait avec les moyens du bord. Et c'est pas évident, parce que le nombre d'agriculteurs diminue beaucoup, les chiffres d'EUROSTAT, c'est des chiffres de 2010, mais entre 2003 et 2010, sur 8 ans seulement, l'Union européenne a perdu 20 % de ses exploitations, 3 millions d'exploitations. C'est pas toutes des petites exploitations, parce qu'il y en a qui font faillite, des moyennes ou grosses, mais disons que ça a quand même plutôt tendance à toucher nos membres. Même si on se définit pas du tout comme petits paysans, mais c'est sûr qu'on défend plutôt des politiques agricoles qui sont plus en faveur des petits et des moyens paysans. Ça veut pas dire que nos membres sont tous des petits paysans, mais donc c'est pas évident. Et moi je pourrais dire qu'on a pas été assez présents, qu'on a pas fait assez de lobbying, et on aurait dû être plus présents que ça. Et puis qu'il y a certains de nos membres qui auraient pu faire pression davantage sur les gouvernements. Nous on est une coordination d'organisations qui sont autonomes. Donc on essaye de faire qu'il y a des choses qui se passent pareil au niveau européen, mais... Par exemple, quand on veut organiser une coordination d'actions le même jour dans tous les pays, c'est toujours difficile, parce que les organisations, elles ont leur agenda, elles ont décidé de mettre la priorité sur tel ou tel truc, des fois c'est des trucs qui sont très nationaux, et pour les faire bouger le même jour, en plus il y a des jours de la semaine qui conviennent pas dans certains pays, etc.

En plus, ce qui est très compliqué, mais ça c'est valable pour toutes les activités européennes, c'est la visibilité, parce qu'il n'y a pas de médias européens. Bon avec internet, tout ça est en train de bouger un peu. Mais c'est vrai qu'il n'y a pas de médias européens qui peuvent relayer ce que vous dites en tant qu'organisation européenne. Et ça, il y a quelques agences de presse, qui sont juste des relais, et la plupart des journalistes qui sont à Bruxelles, ce sont des journalistes des médias nationaux, dont il y a presque rien d'europeen. Et puis il y a les histoires de langues. Donc la visibilité des organisations européennes, c'est très difficile.

Donc voilà, c'est pas une chronologie très détaillée, mais...

**Boris Dossin** : oui, peut-être encore juste savoir si vous n'aviez pas des documents, des choses que vous avez publiées, ou si je les trouve simplement sur le site internet.

**Interlocuteur ECVC :** si vous allez dans la rubrique politique agricole, vous avez les positions. Alors on travaille aussi avec des économistes. Alors justement, c'est pas les économistes qui sont invités à faire les impact assessments. Et donc, on a fait avec, c'est un des travaux du réseau FoodSovCAP, on a réussi à faire travailler des économistes ensemble. On les a fait travailler sur ça. C'est à la fois une analyse des politiques agricoles en Europe depuis 50 ans, et puis un développement de ce qu'il faudrait faire, avec des propositions qui sont aussi dans notre ligne. Mais bon, c'est des économistes qui ont écrit ça, c'est pas les syndicalistes paysans. Ils font ça avec des références économiques.

On a publié en janvier 2010, nos propositions résumées de réforme PAC, mais il est sur le site. Je ne l'ai plus qu'en Espagnol. On le trouve sur le site.

Autrement, les communiqués de presse, vous les trouvez sur le site. Sinon on a des documents, mais qui sont plus du niveau international.

EN ATTACHE : LES DOCUMENTS ENVOYÉS PAR APRÈS. AUSSI RECU « NOS PRIORITÉS POUR CHANGER LES POLITIQUES AGRICOLE ET ALIMENTAIRE EN EUROPE » (PETIT FLYER), « PROPOSAL FOR A NEW EUROPEAN AGRICULTURE AND FOOD POLICY THAT MEETS THE CHALLENGES OF THIS CENTURY » (SORTE DE MAGAZINE) ET « SYNTHESIS REPORT AND ACTION PLAN DE NYELENI » (AUSSI MAGAZINE).

## Entretien 8 Syndicat

Entretien avec un membre de la Fédération Wallonne de l'Agriculture (FWA) –  
Re transcription

10 juillet 2013, 14h, Gembloux

**Boris Dossin** : et donc j'avais une série de questions à vous poser. Ma première question est assez large, je voulais savoir comment vous aviez agi pour vous faire entendre, à la base j'avais écrit, plutôt pour la Commission européen, le Parlement européen et le Conseil, parce que j'ai vu beaucoup de personnes au niveau européen, mais ça m'intéresse aussi de savoir comment vous aviez agi par rapport au COPA, par rapport aux institutions belges, parce que j'imagine que vous avez aussi des liens avec eux.

**Interlocuteur FWA** : votre point de départ c'est quoi ? Nous avons connaissance des premiers textes ? C'est ça le point de départ ?

**Boris Dossin** : le point de départ c'est le moment où vous avez commencé à travailler sur le dossier pour cette réforme-ci. Donc même ce qui est arrivé avant les premiers textes, si vous avez travaillé avant.

**Interlocuteur FWA** : oui, parce que Ciolos, qui a décidé de la réforme, a fait une enquête publique. Donc, déjà à ce moment-là, nous sommes intervenus auprès de la Commission, dans le cadre de cette enquête publique.

Mais d'une manière générale, ce que nous faisons, ici, en tant qu'organisation professionnelle agricole, c'est que dès le moment où une réforme est mise en route, on informe premièrement les agriculteurs. Et donc ça veut dire que le soir, nous sommes à trois, pour ce qui concerne la PAC, nous allons dans les sections locales, où on va expliquer la réforme, de manière à avoir un premier retour de la base, histoire de pouvoir, par la suite, nous faire une opinion, et avoir une position et la défendre.

Donc lorsque les premiers textes sont apparus, nous avons fait, évidemment, une analyse très pointue de ce texte. Et manifestement, le tableau qu'on devait en dresser était très noir pour l'agriculture wallonne. Alors du coup, ce que nous avons dû faire, c'est essayer de démontrer l'impact qu'allait avoir cette réforme. Et là, nous avons été aidés, dans le sens où le ministre de l'agriculture, à l'époque, Benoît Lutgen, avait créé un groupe de travail ici, à la faculté de Gembloux, dans la chaire d'économie. Et de ce fait, toutes les dispositions de la réforme ont été simulées, au départ des données que l'on a, à savoir toutes les données SIGEC etc. C'est à dire qu'on a quand même eu là une aide plus que précieuse, puisque ce qu'on imaginait a été confirmé par les chiffres. Et là, on a refait un tour des sections locales et régionales, pour montrer l'effet que ça allait avoir.

Et ici, en l'occurrence, on n'a pas eu de levée de bouclier, parce que lorsqu'on regardait bien, la moitié des agriculteurs allaient être gagnants, et la moitié perdants, donc immanquablement, devant le parterre qu'on avait, avec la moitié de perdants et la moitié de gagnants, ce qui veut dire qu'on a pas eu réellement de grande réaction.

Mais malgré tout, compte tenu de l'évolution des outils, des exploitations agricoles, on a tout un passé, et surtout avec les mises aux normes par rapport à l'environnement, etc., ce sont en fait des investissements qui sont nécessaires, on vit quand même dans la société wallonne, donc dès lors que l'environnement prend une importance de plus en plus grande, il faut s'y soustraire, et prendre le train en marche. Mais tous ces investissements-là n'amènent rien du tout par rapport au revenu. Au contraire. Je dirais que c'est sur le long terme qu'on va pouvoir investir, mais il n'y aura pas de valorisation

au niveau des recettes des exploitations. Mais bon, pour certains, et certainement pour les exploitations qui sont, la majorité en Wallonie, polyculture-élevage, ça veut dire que tu as à la fois les investissements au niveau culture, et aussi par rapport à tous les ateliers animaux. Donc quelque part, il est évident que l'agriculteur qui a décidé de faire l'investissement, il l'a fait en tenant compte des recettes, et surtout des aides qu'il obtient d'une manière générale, donc les aides du premier pilier. Donc lui dire, du jour au lendemain, « on va réduire tes aides de moitié », c'est quelque chose qui peut faire très mal.

Donc on était pas opposés à la réforme, mais ce qu'on ne veut pas, c'est qu'il y ait de grands chamboulements, et certainement dans le chef de ces exploitations qui se sont endettées pour des mises au normes environnementales, santé des animaux, bien-être animal... Et donc, ce que l'on voulait, c'était qu'il y ait un atterrissage en douceur, et dans un terme le plus long possible, évidemment. On regardait cela, mais on doit regarder l'autre côté aussi, tous ceux qui gagnent, parce que si on fait atterrir en douceur, il est évident qu'on ramène à la moyenne d'une manière plus douce. Donc il y a un conflit au niveau des agriculteurs, entre eux, suivant qu'ils sont au-dessus ou en-dessous.

Alors ce que l'on a fait essentiellement, c'était, dans un premier temps, puisque les discussions se passaient au niveau du Conseil, avant que le Parlement n'ait pris le dossier à bras le corps, ce que nous avons fait en termes de lobby, nous avons invité les partis politiques ici, à une réunion, à l'occasion de laquelle on leur a démontré ce qu'allait réellement être la réforme. Et en fait, ce que l'on cherchait aussi, c'est de mettre un peu à bas toutes les certitudes que l'on retrouve autour de cette politique agricole, avec les grands slogans, du style « 80% des aides sont données à 20% des agriculteurs », etc. Et on a vraiment démontré que, si ça peut être le cas dans certains États membres, ça ne l'est pas du tout en Wallonie. Et donc c'était essentiellement mettre à mal ces idées reçues, faire en sorte que les politiques se rendent compte de la complexité de l'agriculture wallonne, et aussi qu'on ne se retrouve pas sur la planète « y a qu'à », et qu'il faut être beaucoup plus nuancé lorsque l'on veut réformer une politique.

Et puis, par rapport à ce qui s'est passé au niveau du Conseil, et là on avait quand même affaire à deux ministres, et là, manifestement, nous avons touché notre objectif. Ils se sont bien rendus compte qu'il pouvait très bien y avoir péril en la demeure. Et finalement, ça allait être les outils les plus performants, que ce soit tant en termes de production agricole, que performance par rapport à l'environnement, qui allaient être les premiers condamnés. C'était quand même le pays de l'absurde... Donc de ce côté-là, nous avons quand même gagné notre pari.

Et puis, nous avons refait la même chose, dès le moment où le Parlement européen a pris le dossier en mains. Et là, nous avons même eu un coup de bol, puisque Marc Tarabella, qui fait partie de la commission agricole du Parlement européen, s'est promené en Wallonie avec les parlementaires du Parlement. Donc on avait des parlementaires non belges et nous avons refait le même petit jus. On leur a démontré que manifestement, la réforme telle que présentée n'était pas buvable, en tout cas certainement pas chez nous. Et encore une fois, là aussi, nous avons atteint notre objectif, parce que lorsque l'on voit les résultats des discussions qui sont issues du Parlement, manifestement, ils ont été même encore beaucoup plus loin, dans un premier temps, que le Conseil des ministres, et dans le sens que nous souhaitons.

Mais je crois que ce travail a fait énormément de bien, parce qu'il est évident que de plus en plus, l'homme politique est éloigné de la réalité du terrain, et donc il est enclin à croire en ce que dit la Commission européenne. Ne me faites pas dire ce que j'ai pas voulu dire, la Commission européenne doit gérer une multitude de types d'agriculture,



et ce avec un seul règlement. Donc c'est aussi un travail qui est excessivement compliqué, et ça on en est très conscients. Mais bon, à mon sens, il y a toujours eu moyen de pouvoir amender les règlements de manière à ce qu'ils puissent s'appliquer avec une certaine souplesse, et convenir à tous.

Donc en termes de lobby, c'est essentiellement ça que nous avons fait.

**Boris Dossin** : donc les amener à comprendre les problèmes qu'allait créer la réforme ?

**Interlocuteur FWA** : et mettre à mal, surtout, ces grands clichés : « ce sont les gros qui ont le plus d'aides »... Mais non, ce n'est pas nécessairement vrai. En tout cas, certainement pas en Wallonie, puisque très clairement, on voit qu'à l'heure actuelle, les droits au paiement unique, les DPU, qu'ils détiennent, c'est dans les exploitations de moins de 80 hectares qu'on trouve les DPU les plus élevés.

**Boris Dossin** : c'est intéressant, effectivement ça change complètement la perspective qu'on peut avoir.

**Interlocuteur FWA** : tout-à-fait, et ce que l'on voulait aussi, c'est lutter contre un phénomène qui va arriver, c'est sûr et certain, à terme, lorsque l'on aura réellement une aide unique à l'hectare, ce à quoi l'on va assister, c'est à la course aux hectares, de manière à obtenir le plus d'aides possible. Et donc l'objectif poursuivi ne sera certainement pas atteint, au contraire, il va induire un effet pervers.

**Boris Dossin** : une augmentation de la taille des exploitations, et la perte de plein d'agriculteurs.

**Interlocuteur FWA** : ah oui, c'est sûr, tous les agriculteurs vont vouloir bouffer les voisins. Course à la surface.

**Boris Dossin** : souvent, ils mettent en place leurs instruments comme ça, et effectivement ils sont assez loin du terrain...

**Interlocuteur FWA** : mais l'idée de base, elle est très saine, je trouve ça très bien, mais la manière dont ils voulaient mettre cette idée en œuvre amenait beaucoup plus d'effets négatifs que d'effets positifs.

**Boris Dossin** : vous m'avez parlé du fait qu'au début, Ciolos avait lancé une sorte de consultation, c'était à quel moment plus ou moins ? je sais que ça date... c'était il y a au moins trois ans.

**Interlocuteur FWA** : ouh-là, oui, certainement, 2010-2011, oui.

**Boris Dossin** : et vous aviez envoyé un papier ?

**Interlocuteur FWA** : on a simplement répondu sur le net, comme nous y étions invités.

**Boris Dossin** : et donc c'était une espèce de questionnaire ? Parce que je sais qu'il y a un instrument qui s'appelle l'évaluation d'impact, ils utilisent ça au niveau de la Commission, et ils demandent à tout le monde, aux organisations professionnelles, aux



organisations de consommateurs, au États, aux régions etc. et même « monsieur tout le monde ». Vous pensez que ça a eu de l'importance ce moment ?

**Interlocuteur FWA** : pour moi, oui, certainement, ça a eu beaucoup d'importance, et ça a eu un impact très fort, puisque à la suite de ça, et alors que la Commission était très frileuse par rapport au nouveau budget qu'ils allaient devoir proposer, et à la part qu'ils allaient continuer à consacrer à l'agriculture, manifestement, les bruits de couloirs nous faisaient entendre que la part agricole allait être diminuée d'une manière assez importante. À la suite de cette étude d'impact, très clairement, ce qui est ressorti c'est que, autant monsieur tout le monde que les organisations professionnelles, les groupes de pression, se sont prononcés en faveur d'une politique agricole forte. Et donc quelque part, en tant que Commissaire, il était beaucoup plus à l'aise.

**Boris Dossin** : il pouvait se servir de ça pour pousser un budget plus important ?

**Interlocuteur FWA** : ou au moins le maintenir, oui.

Sur le budget, on n'a toujours pas de réponse aujourd'hui, mais on peut quand même être optimistes. Mais par rapport à ça, par exemple, il est évident que nous avons aussi alerté nos membres, en leur disant « il faut aussi que vous répondiez ». Parce que d'une manière générale, dans le cadre de toutes ces études d'incidence, dans toutes ces consultations du public, parce que c'est comme ça qu'on l'appelle, bien souvent ce que l'on voit, c'est l'expression des antis. Puisqu'ils trouvent là le moyen d'exprimer leurs rancœurs, leurs peurs... Et donc eux le font. Et ceux qui trouvent que finalement, la politique agricole, c'est une bonne chose, ils ne vont pas nécessairement s'exprimer. Et donc, ce que nous on a dû faire, ici, c'est dire « aide-toi, et le ciel t'aidera, mais aide-toi d'abord ! » (rires).

**Boris Dossin** : c'est intéressant, cette analyse que ces moments de consultation sont investis beaucoup par les antis...

**Interlocuteur FWA** : c'est dans tous les domaines. Moi je m'occupe énormément d'aménagement du territoire, il est évident que là, toutes les enquêtes publiques, ce sont les antis qui s'expriment. Personne ne viendra jamais dire « moi je suis pour ».

**Boris Dossin** : et vous pensez que c'est dû à quoi qu'il y a tellement peu de... Par exemple pour cette consultation pour la PAC, vous pensez que c'est dû à quoi que ce soit un peu délaissé par les agriculteurs qui ont intérêt à venir la porter, cette politique.

**Interlocuteur FWA** : c'est parce que l'agriculteur connaît la politique agricole depuis 1962. Ok, elle a évolué, mais ça ne change rien. Donc pour lui, il est normal qu'il y ait une politique agricole. Et il est persuadé qu'il y en aura toujours une. Donc pourquoi devrait-il bouger ?

**Boris Dossin** : alors qu'il y a justement des forces qui vont dans le sens inverse...

**Interlocuteur FWA** : mais je crois qu'ils se disent « c'est quand même pour la sécurité alimentaire, d'abord, du citoyen européen ». Et quand on regarde bien, au niveau du budget, ok c'est une part relative importante, mais par ménage, cela ne représente rien, ça coûte moins qu'une police d'assurance. Donc pour l'agriculteur, dans son

raisonnement, ça coûte quand même rien, on ne va pas l'arrêter, on va pas se mettre à la merci du reste du monde pour assurer son alimentation. C'est aberrant, ça ne peut pas arriver. Mais tout le monde ne tient pas ce raisonnement-là. Et certainement pas les antis.

Et c'est logique qu'on ait des antis, parce que quelque part, c'est une part, chez nous, de plus en plus faible de la population, qui reçoit ainsi des fonds publics, et avec des montants parfois carabinés. Et il y a une certaine forme de jalousie, et certainement en temps de crise. Parce qu'ils ne connaissent plus l'agriculture, ils ne savent pas réellement ce que c'est. Donc c'est logique qu'on envie. Et puisqu'on ne peut pas rentrer dans ce monde restreint pour des raisons d'investissement, à ce moment-là on ne cherche plus à pouvoir participer au partage du gâteau, on cherche simplement à l'enlever. C'est une réaction tout-à-fait humaine. Il faut le savoir.

**Boris Dossin** : et par rapport aux contacts que vous aviez eus avec le Conseil et le Parlement, là ça a l'air des choses qui ont plus été lancées par vous, des initiatives que vous avez lancées.

**Interlocuteur FWA** : c'est à notre initiative, oui.

**Boris Dossin** : et vous les avez invités, alors, à...

**Interlocuteur FWA** : un petit déjeuner, avec croissants, petits pains au chocolat, c'était en toute convivialité. C'était ici.

**Boris Dossin** : et ça, autant avec Tarabella, qu'avec La Ruelle etc.

**Interlocuteur FWA** : sur Laruelle, elle est ministre fédérale depuis que l'agriculture est une matière fédérée. Elle n'a aucun pouvoir, mais son rôle est absolument indispensable, puisqu'elle est *le* porte-parole de la position belge. Et donc si la Flandre et la Wallonie ne s'entendent pas, elle se tait, elle n'a pas de position.

**Boris Dossin** : et pour ça, vous arrivez à vous entendre avec le Boerenbond ?

**Interlocuteur FWA** : oui, l'Agrofront existe toujours, parce que nous avons encore des matières qui sont restées fédérales, dont la santé animale, etc. Donc on continue.

**Boris Dossin** : et notamment ces histoires de négociations à l'Europe ?

**Interlocuteur FWA** : bah, là c'est moins, dans le sens où, je dirais, nous avons quand même, on peut quand même dire que la typologie des exploitations flamandes et l'équivalente wallonne, c'est quand même très différent. Ce qui veut dire que ce qui va nous préoccuper, nous, n'est peut-être pas un centre d'intérêt pour les Flamands. Donc on n'a pas de discussion ensemble au départ, on a des positions chacun de son côté, et puis au moment où on se rencontre, est-ce qu'on peut pas défendre toutes ces conditions, et dire « ça c'est la position belge ». Il faudrait pas qu'il y en ait des antinomiques. De manière à pouvoir permettre à la ministre d'aller défendre une position belge. Et pas devoir se taire...

**Boris Dossin** : et pour revenir à cette histoire de participation, où vous avez envoyé une réponse au questionnaire sur internet, vous pensez que c'est positif pour votre organisation, que ce genre de mécanisme existe, et que vous soyez invités à y participer ?

**Interlocuteur FWA** : pour moi, très sincèrement, et c'est personnel, pour moi il y a à boire et à manger. Lorsque le résultat est positif, on dit « ah, c'est merveilleux de pouvoir s'exprimer ». Si maintenant, il y avait beaucoup plus d'antis qui s'étaient exprimés, il est évident que l'on aurait dit « ah non, c'est vraiment la pire des choses qui puisse exister ». Puisque dans le fond, énormément de gens, ne connaissant pas du tout la matière, s'expriment. Et donc, eux ne peuvent le faire qu'en fonction de leur ressenti. Sans avoir de base solide pour réellement s'exprimer. Mais bon, comme ça a été fait au niveau européen, nous avons quand même la chance d'avoir, et certainement auprès des nouveaux États membres, une part de la population qui est quand même bien plus importante que chez nous qui gagne sa vie avec l'agriculture.

**Boris Dossin** : oui, parce qu'en Europe occidentale, ça a été quand même vachement réduit, la part d'agriculteurs au sein de la population.

**Interlocuteur FWA** : certainement chez nous, vu l'exiguïté du territoire. Et malgré tout, quand on regarde l'évolution de la politique agricole. Qu'est-ce qu'elle a fait, jusqu'au début des années 70, elle a permis aux agriculteurs de voir leurs revenus augmenter, mais depuis, il ne fait jamais que diminuer. En fait, ce qui diminue, c'est la recette des unités produites. Je parle ici de manière générale : autant pour le kilo de froment, que pour le kilo de viande de poulet, ou de viande de bœuf, ou le kilo de lait. Donc on voit qu'il y a réellement une érosion de la part du revenu issue de la vente des productions. Ce qui veut dire que pour maintenir son revenu, l'agriculteur est obligé de produire plus. Et donc, comme le territoire est exigu, il y en a qui restent sur le carreau. Ou il y a des outils qui ne sont pas repris par un fils, ou un descendant, et c'est un outil qui est partagé par les voisins. C'est ça, essentiellement qui fait que le nombre d'exploitants a tellement diminué. Parce qu'il faut pouvoir gagner sa vie, pour pouvoir faire face aux coûts, il faut avoir un minimum, et donc on est bien obligés d'augmenter le nombre d'unités produites.

Intensifier, c'est un mauvais terme, dans le sens où il peut très bien être pris d'une manière très péjorative. On pense directement à sur-utilisation d'engrais, de pesticides etc. Or non, ça n'a rien à voir. En tout cas, certainement plus maintenant. Et ce, pour des raisons essentiellement économiques : les engrais et les pesticides, c'est le poste qui coûte le plus. Et donc, on ne cherche plus à obtenir le dernier kilo à l'hectare, on cherche l'optimum. Dès le moment où la dose supplémentaire d'engrais n'est même pas payée par le gain de kilos, au moment de la moisson, on ne met plus ça, c'est terminé. Parce que ça coûte, alors, de produire plus.

**Boris Dossin** : ça aussi, c'est important, de revoir les termes qui sont utilisés pour descendre certains fonctionnements de l'agriculture, sans savoir comment ça fonctionne réellement. C'est un gros terme, et puis après...

**Interlocuteur FWA** : mais généralement, l'idée exprimée maintenant est bien souvent basée sur un excès du passé, ça c'est un fait. Ce qui a, c'est qu'on ne se rend pas compte

qu'il y a eu une évolution. On part toujours avec ce cliché. Mais bon, tout le monde sait bien que les clichés restent.

**Boris Dossin** : Je voulais peut-être vous demander, de manière à nouveau assez large, ce que vous attendiez de cette réforme, et ce que vous espériez pouvoir voir comme nouveautés ou comme choses qui restent ? Les priorités.

**Interlocuteur FWA** : la chose essentielle, c'est le revenu. Maintenant, il est évident qu'on a de nouvelles obligations, ou du moins la société européenne a de nouvelles attentes par rapport à son agriculture. Et de plus en plus, ce sont des notions qui n'ont plus rien à voir avec la production de matières alimentaires. Ce sont des valeurs, à mon sens, qui sont beaucoup moins palpables, puisque c'est la formation du paysage, des pratiques qui permettraient de favoriser la biodiversité etc. Je dirais, très clairement, pour nous, ce sont toutes des notions que l'on aurait aimé voir disparaître de la politique agricole. Mais bon, c'est rêver tout haut, et tout éveillé. Disons, ce qu'on aurait aimé, c'est qu'il n'y en ait tout cas pas un impact aussi fort de ces notions un petit peu périphériques sur le revenu de l'agriculteur. Et là, manifestement, on ne l'a pas. Parce que très clairement, quand on voit tout le chapitre verdissement, et son impact direct, puisque c'est quand même 30% des aides qui y sont consacrées. Donc l'agriculteur doit rentrer dans le verdissement, ça c'est l'aspect direct. Et puis, indirectement, s'il se dit « oui, dans le fond, ces 30%-là, je peux m'en passer, je ne rentre pas dans les 30% », il peut cette fois-ci avoir des pénalités dans le cadre de la conditionnalité. Pénalités qui, d'après les derniers chiffres que j'ai vus, pouvaient s'élever jusque 7,5%. Donc très clairement, celui qui ne veut pas rentrer dans le verdissement perd au minimum 37%. « Il n'est pas obligé » [ironique]. Économiquement, c'est un fait, il est obligé. Parce que même la politique agricole, aucun agriculteur n'est *obligé* de rentrer dans le régime. Mais il n'y en a aucun qui pourrait survivre sans aide.

**Boris Dossin** : et par rapport à ce que vous avez porté comme revendications ?

**Interlocuteur FWA** : pour nous, c'est surtout maintenir un maximum d'actifs. Donc pour ça, ok la redistribution des aides du premier pilier, si on peut arriver à plus d'équilibre, enfin non, c'est plus d'équité. Si on peut arriver à plus d'équité, ok, tant mieux, mais nous l'avons vu, et certainement avec cette étude du professeur [...], nous avons vu que plus d'équité, ce n'est certainement pas plus d'équilibre au niveau des montants. Ça peut paraître paradoxal, et pour tout qui ne connaît pas l'agriculture, et n'a pas un peu de notions de ce que peuvent être les exploitations agricoles, il peut dire « il raconte des craques ce type ». Mais non, c'est ça la réalité.

Et puis, on parle toujours de l'agriculture, mais mon expérience du terrain me dit, me démontre tous les jours, qu'en fait au niveau de la Wallonie, on n'a pas deux exploitations agricoles qui se ressemblent. C'est là aussi que réside la difficulté. Et encore, nous ne sommes qu'en Wallonie, dans un demi mouchoir de poche. Alors si vous devez amener une politique agricole pour les 28 États membres, qui ont des conditions pédoclimatiques tout-à-fait différentes, qui n'ont pas nécessairement les mêmes pressions foncières, c'est une casse-tête. Mais malgré tout, nous restons très nombrilistes. On n'essaye pas de résoudre les problèmes des petites exploitations polonaises, non, nous voulons avoir un maximum de producteurs wallons en place. Mais il est évident qu'on n'arrive pas non plus la fleur au bout du fusil, en leur disant « voilà, c'est ça la PAC pour demain, parce que ça nous intéresse plus », non, il faut aussi, et ça

heureusement que nous sommes au COPA, il faut aussi être très attentifs à ce que nous disent nos collègues. Mais ce que l'on constate aussi, c'est qu'au plus les États sont grands, au plus il y a d'organisations professionnelles agricoles, et elles-mêmes n'arrivent pas à s'entendre, pour un même État. Et bien souvent, c'est parce que, étant donné la taille du pays, vous avez une organisation agricole, dans une partie du pays, qui... Un petit peu comme en Italie, dans la plaine du Po, où vous allez retrouver des exploitations qui ressemblent très fort à celles que l'on va retrouver en France, en Champagne, et comme on en trouve chez nous dans l'ASB [???]. Mais on ne peut évidemment pas parler des mêmes exploitations en Sicile. C'est tout-à-fait différent. Et c'est pour ça, aussi, que quelque part ça fait mal à l'agriculteur d'entendre, ou de subir des attaques, qu'il ne comprend pas, parce que c'est par rapport à des actions que lui ne fait pas.

**Boris Dossin** : et vous pensez que vous avez été écoutés au même titre que, par exemple, les antis, ceux qui allaient à l'encontre de la PAC, ou que certains avaient plus de poids dans la discussion que d'autres.

**Interlocuteur FWA** : nous ne sommes pas dans le secret des dieux. On ne sait pas réellement. Ce que nous savons, c'est le résultat officiel, qui est public, où manifestement les « pros » ont été beaucoup plus entendus, ou se sont plus exprimés. Enfin, on n'est pas dans le secret des dieux, on n'a pas dépouillé.

**Boris Dossin** : et par rapport à d'autres organisations professionnelles, je pense par exemple à Via Campesina, ou par rapport à des ONG, par exemple, vous ressentez des tensions, ou il y a moyen de faire des alliances ? Je ne sais pas très bien comment ça se passe par rapport à d'autres organisations qui essayent de faire entendre leur voix.

**Interlocuteur FWA** : Je préfère ne pas faire le procès des autres organisations professionnelles agricoles, mais par rapport aux ONG, je dirais, l'agriculture est mondialisée. Ça, depuis l'Agenda 2000, c'est une certitude. Donc, il y a quand même eu un rapprochement entre certaines ONG et le monde agricole. Parce que dans le fond, cette opposition Nord-Sud, c'est aussi un cliché. Venir dire que c'est l'agriculteur de Wallonie qui fait que l'agriculteur sénégalais vit mal, c'est une aberration. Je dirais que le commerce fasse mal, ça c'est autre chose. C'est beaucoup plus les échanges, qui peuvent être ou qui sont à l'origine des difficultés. Et une fois qu'on est conscients de ça, à ce moment-là, pourquoi ne pas s'entendre avec les ONG, et les ONG, pourquoi ne s'entendraient pas avec nous ?

**Boris Dossin** : et donc, vous avez eu parfois des positions communes ?

**Interlocuteur FWA** : oui, souvent. Faudrait demander ça au responsable international, c'est essentiellement lui qui a des contacts avec les ONG.

**Boris Dossin** : mais au niveau de la PAC, vous n'avez pas eu des rapprochements avec certains ?

**Interlocuteur FWA** : ils se sont exprimés aussi, et je dirais, ils se sont fait leur propre opinion, évidemment. Si tu veux savoir ce qu'ils pensent, c'est eux qu'il faut aller voir. Mais ce que je sais, c'est qu'on a quand même fait des déclarations communes, et c'est

bien la preuve qu'il n'y avait pas de divergence énorme en tout cas, au niveau des positions. Et en tout cas certainement pas sur l'utilité de la PAC.

**Boris Dossin** : Oui, je pense que beaucoup d'ONG sont pour que la PAC continue, reste présente, et ait du poids, aussi au niveau budgétaire. Mais quand vous parlez des antis, vous pensez à quel genre d'organisation ?

**Interlocuteur FWA** : mais, quand je parle des antis, c'est essentiellement des gens qui voudraient voir se développer d'autres politiques. Et pour que d'autres politiques puissent se développer, inmanquablement, il faut des budgets. Et où se trouvent les budgets ? Il y a deux solutions : ou bien les États membres participent plus, mais on sait très bien que le contexte actuel ne permettrait pas une augmentation des contributions des États membres, donc inmanquablement, c'est aller le chercher là où il est. Et il n'y a qu'un seul endroit, c'est la PAC.

**Boris Dossin** : et là vous pensez à certains États membres, par exemple, qui poussent ça, ou à d'autres ?

**Interlocuteur FWA** : ah oui, oui, mais ça, c'est plus au niveau de la philosophie des dirigeants de certains États membres. L'Angleterre, manifestement, est beaucoup plus libérale, donc pour eux, la PAC, on peut abandonner. On peut abandonner les aides à l'agriculture. Mais ça ne leur fera pas tellement mal, parce qu'ils n'ont plus d'agriculture. Les Pays-Bas, ils sont persuadés qu'ils sont les meilleurs, donc qu'ils vont pouvoir survivre dans un premier temps, et lorsque tous les autres auront crevé, ils seront les seuls et ils gagneront bien leur vie. Les Danois sont un petit peu dans cette mouvance-là aussi. Mais moi je n'accorde pas trop d'importance à ça parce qu'il suffit qu'il y ait un renversement d'idéologie politique pour qu'un État membre qui est anti aujourd'hui devienne pro demain. Mais nous avons affaire à des décisions éminemment politiques.

**Boris Dossin** : et à part les États membres ? Je pense par exemple aux ONG environnementales, il y a des tensions, ou bien y a certains points où vous arrivez à vous mettre d'accord ?

**Interlocuteur FWA** : ça, ça dépend. Je crois que fondamentalement, la position des... les organisations environnementales sont quand même persuadées que la production alimentaire est très importante. La production alimentaire chez nous, pour ne pas devoir dépendre du reste du monde. Je crois que la plupart d'entre elles le sont. Donc c'est pas vraiment à ce niveau-là que l'on risque d'avoir des conflits. À mon sens, c'est beaucoup plus dans la mise en œuvre du verdissement, dans la mise en œuvre de certaines politiques, où je dirais, ils auraient tendance à en demander chaque fois plus. Par exemple, on a l'aspect compensation d'atteinte à la biodiversité, eux voudraient qu'il y ait aussi des mesures qui soient favorables à plus de biodiversité qui soient mises en place. C'est essentiellement à ce niveau-là que les conflits interviennent.

**Boris Dossin** : au niveau de la mise en œuvre ?

**Interlocuteur FWA** : oui, mais de nouvelles politiques. Pas de la politique actuelle.



**Boris Dossin** : donc, par rapport à cette réforme, au verdissement, par exemple, les propositions qu'ils ont...

**Interlocuteur FWA** : pour moi, très clairement, dès le moment où on vise les choix de spéculation des agriculteurs, là je dis qu'on va trop loin. Là, très clairement on va trop loin. Parce que je dirais, l'idée de base est souvent très bonne, voire même excellente. Dire « un agriculteur ne peut pas faire de monoculture, il est obligé de faire une rotation d'au moins trois cultures ». Oui, mais d'une manière générale, c'est ce que l'on fait ici, depuis tout le temps. Et pour des raisons bien simples, parce que c'était une merveilleuse méthode pour minimiser les maladies, et pour pouvoir éliminer plus facilement les concurrentes des plantes cultivées. Donc c'était vraiment très bien. Mais dès le moment où ça devient une règle, et que *tout le monde* doit l'appliquer, là, ça ne va plus. Parce qu'on a des situations où on ne *sait* pas respecter ça. Je vais prendre une exploitation dans les Ardennes, la grosse majorité de l'espace, ce sont des prairies permanentes, donc là il n'y a pas de souci, et il n'y a qu'à un endroit, une terre qui est vraiment sur le plateau, et qui a suffisamment de profondeur que pour accueillir une culture. Bien souvent, qu'est-ce que l'on voit, c'est que là, on y met du maïs, pour nourrir le bétail. Mais ça va représenter quoi ? C'est une pièce de 2-3 hectares, sur une ferme qui en fait 80-90, voire plus, et lui demander de faire 3 cultures... Donc trois, la même année, donc s'il n'a que trois hectares, ne le faire que sur un hectare, c'est ridicule, c'est pas réaliste, puisque c'est du fourrage qu'il n'aura pas pour son bétail, et qu'il va donc devoir acheter, pour les deux autres hectares. Donc à mon sens, on ne peut pas pénaliser la trésorerie des exploitations à partir d'idées qui sont bonnes.

**Boris Dossin** : donc c'est plus l'aspect des sanctions à cause de l'environnement ?

**Interlocuteur FWA** : oui, mais ça c'est autre chose, ça vient par la suite. Pour la conduite-même de l'exploitation, si je n'ai même plus le choix de mes spéculations, ça ne va plus. Parce que c'est quand même fort fonction de l'évolution du marché. On ne peut pas m'imposer de planter ou à semer de l'épeautre en Ardennes, alors que je sais très bien que l'épeautre, le marché des céréales ne va pas bien. Donc on va m'obliger à mettre de l'épeautre alors que je sais très bien que j'aurai une très mauvaise recette. C'est aberrant. Jamais on n'ira imposer à un constructeur automobile « ah, tu vas faire tel modèle, ou tu es obligé de faire trois modèles ». C'est aberrant.

**Boris Dossin** : et puis ça va à l'encontre de la logique de survie des agriculteurs.

**Interlocuteur FWA** : tout-à-fait. Et même de la qualité de la production. Mais bon, ça c'est pour cet aspect-là des choses.

Maintenant, pour l'autre aspect, qui est de dire que 7% de l'exploitation doit être consacré à la biodiversité, ça fait aussi horriblement mal, parce que très clairement, qu'est-ce que l'on vise par là ? C'est quasi la mise en jachère de 7% de l'exploitation. Autrefois, on l'a fait, mais c'était dans un contexte tout-à-fait différent, puisqu'on avait un prix garanti. Maintenant, on n'a plus de prix garanti. Et donc ça fait beaucoup plus mal. Et puis on avait une aide spécifique pour la jachère.

**Boris Dossin** : là, je passe un peu du coq à l'âne, mais par rapport à la question du soutien aux prix, aujourd'hui vous cherchez à rétablir un système qui soutiendrait les prix, ou vous êtes favorables à ce qui est mis en place avec les DPU etc. ?



**Interlocuteur FWA** : je crois que si on pouvait éviter, mettre en place un système qui évite une intervention publique par rapport au revenu, ce serait le meilleur. Mais malheureusement, l'agriculture vit dans la société, et même dans la société mondiale. Et lorsque l'on regarde la manière dont fonctionnent les marchés, finalement, plus personne n'a de réelle influence sur ce marché. On a quand même énormément de financiers qui interviennent. Et j'ai une position beaucoup plus neutre que d'aucuns, dans le sens où les financiers, c'est absolument nécessaire. Ce que l'on ne fait que très rarement, pour ne pas dire quasi jamais, c'est le lien entre le rôle que joue le financier dans l'approvisionnement alimentaire. Parce que, qu'est-ce qu'il fait réellement ? C'est lui qui permet l'existence d'un marché à terme. C'est lui qui dit : « moi j'achète un lot de céréales qui sera mis sur le marché en décembre 2017 ! ». Ça veut dire, et c'est ce qui se passe maintenant, c'est l'agriculteur qui dit « waw, quand je vois les prix sur le marché à terme, c'est évident que je vais vendre ». Et donc il vend des céréales qu'il n'a pas encore semées. Mais il est sûr de sa recette, il est sûr de l'avoir, au prix fixé. Mais, inmanquablement, il y a quelqu'un qui doit avancer cet argent-là. Et c'est là qu'interviennent les financiers. Mais là, il n'y a aucune régulation. C'est peut-être la solution, à mon sens, elle ne sait passer que via une réglementation mondiale du commerce, c'est tout. Et elle ne doit pas nécessairement être très compliquée. On n'a même pas à créer de nouveaux organismes. Il suffirait de donner ce pouvoir à des organismes existants, que ce soit l'organisation mondiale de la santé ou la FAO, ce sont des organismes mondiaux et ils sont là. Et leur permettre, en tout cas, la gestion des stocks. Parce qu'à l'heure actuelle, qu'est-ce qui fait que tout chute ? C'est parce qu'on ne sait pas trop bien où on en est au niveau des stocks. Et il n'y a pas de réelle distribution de ces stocks. Donc je dirais que c'est essentiellement au niveau du commerce que le bas blesse. Et s'il y avait une gestion de stocks, il y aurait quand même beaucoup moins de spéculations.

**Boris Dossin** : et beaucoup moins de fluctuation du coup ?

**Interlocuteur FWA** : oui, pour le financier, ce qui importe, ce sont les fluctuations, parce que si le prix est stable, ça ne l'intéresse pas.

**Boris Dossin** : mais donc, vous ne pensez pas qu'il faudrait revenir au système qui existait avant 92, où les OCM étaient fortes ?

**Interlocuteur FWA** : c'était un système qui coûtait excessivement cher. Et surtout, ce qu'il y avait de pire, c'est que c'est un budget qui dérapait. Ici, maintenant, tout est cadenassé, on a des enveloppes budgétaires dans lesquelles on travaille. Donc on sait très bien ce qu'on va dépenser. Il n'y a plus de mauvaises surprises. Tandis qu'avec des restitutions à l'exportation, puisque c'était essentiellement ça qu'il se passait, au plus vous exportez, au plus ça coûte. Quoi que, maintenant, avec un marché tel qu'on le trouve, sur le marché mondial, on pourrait très bien aussi retrouver des situations que l'on avait, à savoir payer des restitutions d'importation. Puisqu'on a cette obligation du maintien d'un prix raisonnable pour le consommateur.

**Boris Dossin** : et ça c'est dans la PAC aussi ? Et donc c'est une obligation ?

**Interlocuteur FWA** : ah bah oui, ah c'est évident. Par rapport à la gestion des marchés, oui, tout-à-fait. On aidait les importations, pour que le consommateur ne paye pas trop.

**Boris Dossin** : c'est le monde un peu à l'envers ?

**Interlocuteur FWA** : non, c'était une politique qui était équilibrée. Mais dès lors qu'on signe un accord international où on dit « c'est terminé, on ne va plus aider les exportations », vous êtes obligé d'amener votre prix intérieur au niveau du prix du marché mondial.

**Boris Dossin** : Est-ce que vous pensez qu'en général, le fonctionnement des institutions, que ce soit au niveau européen, l'organisation par exemple du Parlement, avec une commission pour l'agriculture, ou au niveau wallon, où il y a aussi des moments de discussions avec le ministère, le cabinet du ministre etc., vous pensez que c'est des choses qui favorisent votre action, ou est-ce qu'il y a aussi des choses qui la limitent, qui font qu'au niveau du plaidoyer politique, vous n'arrivez pas à...

**Interlocuteur FWA** : ce que moi, je retiens, c'est qu'on a assisté à une complexification des prises de décision. Et cela ne joue certainement pas en notre faveur, certainement pas. Pour caricaturer, autrefois, lorsque tout était fédéral, on avait un gouvernement relativement clair, avec un ministre de l'agriculture, ou parfois secrétaire d'État, qui dépendait soit des affaires étrangères, soit de l'économie, ça dépendait des gouvernements, mais ce ministre avait sous ses ordres toute une administration qui était là pour l'aider. On était réellement dans l'exécutif. Et lorsque l'on devait modifier les réglementations, en dehors de la loi, puisque quand on devait changer la loi, on passait par les chambres... Mais si on restait dans les dispositions d'une loi, il y avait simplement négociation, organisée par le cabinet du ministre, en présence de l'administration et des organisations professionnelles agricoles. Et puis l'administration était là simplement pour dire « votre demande on peut en tenir compte », ou bien « non, c'est tout-à-fait aberrant, on n'arriverait jamais à contrôler etc. ». C'était très pragmatique. Et puis à la fin de la réunion, c'était le ministre qui prenait ses responsabilités, et qui disait « on décide ça ». Donc c'était un système relativement simple.

Mais maintenant, c'est plus du tout comme ça, puisque rien que pour la matière agricole, d'un côté on a toujours des discussions avec le fédéral... Parce que, à l'époque, le ministère de l'agriculture englobait quasi tout. Y avait pas de ministère de l'environnement. Les aspects environnementaux étaient considérés aussi dans le ministère de l'agriculture. Donc c'était un seul interlocuteur. Tandis que maintenant, c'est plus du tout le cas. On a un gouvernement, mais quand on regarde les attributions de chaque ministre, finalement, on se rend compte que pour une matière, inmanquablement y en a au moins trois qui seront partiellement touchés, donc c'est déjà beaucoup plus compliqué. L'administration, elle est peut-être encore simplifiée, mais l'administration n'a plus un patron, elle a plusieurs patrons. Et il y a manifestement une défiance entre l'administration et tout ce qui est politique. Et donc, de séances telles qu'on les connaissait autrefois, où le cabinet organise une réunion en présence de l'administration et des lobbies, ça n'existe plus. Et de plus en plus, on voit atterrir tout d'un coup un projet de décret, un projet d'arrêté, qui émane du fruit de l'imagination de l'administration, plus ou moins cautionné par un ministre, voire plusieurs, et ce n'est qu'à ce moment-là qu'on peut intervenir. Donc c'est tout-à-fait à la fin du processus. Et

là, c'est nettement moins intéressant. On n'est pas à l'amont. Et c'est vrai qu'on se retrouve de plus en plus face à des aberrations. Des décisions prises par des gens qui ne connaissent pas l'agriculture. Bête exemple : je veux construire un nouveau bâtiment agricole. Si je veux obtenir mon permis, on me dit « il faut que le bâtiment soit dans l'alignement des lignes de force du paysage ». Et je peux comprendre. Mais seulement, on a un cahier des charges qui est en train d'être mis en place, dans le cadre de l'agriculture durable, et là qu'est-ce qu'on nous dit ? « les bâtiments doivent être mis nord-est sud-ouest », et ça c'est pour des raisons de performances tant d'aération qu'énergétiques. Il faut quand même avouer... Enfin voilà. Mais c'est le genre de difficultés auxquelles on est confronté. Donc notre tâche est de plus en plus difficile.

**Boris Dossin** : et ça, vous pensez que c'est dû à cet éclatement ?

**Interlocuteur FWA** : oui, à mon sens il y a de moins en moins de réelles prises de responsabilités par les décideurs.

**Boris Dossin** : j'ai envie de vous poser la question parce que vous me disiez que vous aviez pas envie de le faire, mais vous me disiez « j'ai pas envie de faire le procès des autres organisations agricoles », je comprends si vous préférez pas, mais moi ça m'intéresse beaucoup pour mon travail de comprendre un peu les rapports qui peuvent exister entre plusieurs groupes différents. Et donc, voir les oppositions qui peuvent exister entre plusieurs groupes, ça m'intéresse beaucoup.

**Interlocuteur FWA** : je vais vous donner une réponse ! (rires) Si moi je suis décideur politique, il est évident que je vais préférer avoir en face de moi plusieurs interlocuteurs. Et au plus ils se taperont dessus, au plus je serai à l'aise pour prendre mes décisions. Et tous ceux qui ne seront pas d'accord avec la décision que j'ai prise, ben je leur dirai tout simplement : « écoutez, mettez-vous d'accord, et alors je prendrai la décision que vous souhaitez ». Donc c'est pour des raisons de facilité.

Pourquoi je ne veux pas faire le procès des autres, c'est simplement parce qu'ils n'ont pas du tout la même structure que nous. Nous avons, ici, quand même un service d'étude, que n'ont pas les autres. Et donc, j'ai le sentiment, mais je peux me tromper, que leur réaction est beaucoup plus épidermique qu'autre chose. Et j'ai l'impression que bien souvent, la connaissance n'est pas aussi pointue que la nôtre. Et bien souvent, lorsque l'on se retrouve autour de la table, lorsqu'il y a négociation, et certainement lorsque c'est un dossier qui nécessite plus d'une réunion, bien souvent je vois qu'ils ont quand même des positions avec des arcs rentrant, parce qu'ils se rendent compte que ce que l'on explique n'est pas tout-à-fait dénué de sens. Donc dire que nous sommes les meilleurs, ça c'est évident, mais c'est pas très fairplay.

Mais je dirais, nous avons quand même une autre force, ce sont toutes les réunions que nous faisons le soir, où on a un retour de la part de la base. Et puis toutes les réunions que nous organisons en commissions spécialisées. Ce n'est pas le service des études qui a une position, le service d'études ne fait que relater les choses, et d'une manière très froide. Et puis la position émane d'agriculteurs qui sont élus par leurs pairs. Et toute cette structure-là, en tout cas pour la partie wallonne, en Belgique, elle est unique, et on ne la retrouve pas chez les autres.

**Boris Dossin** : avec cette espèce d'ascendance qui vient de la base et qui remonte ?

**Interlocuteur FWA** : oui, tout-à-fait. Voilà, donc c'est ce qui fait qu'il y a des différences. On ne peut pas vraiment comparer...

**Dernières 3 minutes de l'enregistrement** : sur les échanges de documents.

**Interlocuteur FWA (sur le document de participation au débat public)** : à l'époque, tu répondais à un questionnaire rédigé par la Commission. Donc il n'était pas encore question d'application d'une nouvelle redistribution des aides. On n'était pas du tout à ce niveau-là. C'était vraiment : on interrogeait le citoyen européen, et les organisations professionnelles, sur des généralités : « pensez-vous que la PAC soit nécessaire », et des histoires comme pareilles.

**Après l'enregistrement** : Me demande sur quoi je fais mon mémoire exactement, je lui explique ma question, en lien avec l'évolution du fonctionnement politique, et il me parle un peu du fait que l'UE n'était pas du tout démocratique, car il y avait des technocrates qui fabriquaient les politiques, et des politiciens qui prenaient les décisions. Aujourd'hui, on tente de changer ça en impliquant plus le Parlement européen et en augmentant la participation. D'ailleurs, il y a une Directive européenne sur la participation (me l'a envoyée), et eux, à la FWA, sont de plus en plus appelés depuis ça, pour participer dans différentes problématiques.

**Documents reçus par après, voir dans le dossier Interlocuteur FWA, il y a la participation au débat de la FWA, un discours de Ciolos, la Directive, et un appel aux membres à participer au débat (4 documents).**

## Entretien 9 DG AGRI

Entretien avec un membre de la DG AGRI – Retranscription

26 juin 2013, 11h30, Bruxelles

**Boris Dossin :** Pour mon mémoire j'aimerais m'attarder sur les possibilités de participations qui ont été mises en place avec la réforme de la gouvernance, la parution du livre blanc et la mise en place d'impact assessment suite à ça, par rapport à l'intégration des politiques environnementales dans les politiques européennes, et mon cas d'étude est la réforme de la PAC pour après 2013. C'est en très gros la question qui m'intéresse.

**Interlocuteur DG AGRI 1 :** Les motivations du livre blanc, la question est bonne, mais tout dépend qui. Une institution et une organisation parfois elles s'incarnent par un président, par un collègue, par des décisions. Parfois ces décisions sont motivées, parfois la production comme un livre blanc, elle est présentée, elle est motivée, mais pour avoir été mêlé très directement à ceci, je crois qu'il y en avait plusieurs, qui ne sont pas toutes, euh, de la même mouture.

Et puis, deuxième chose, entre la séquence de l'annonce d'un livre blanc, son élaboration, ce qu'on a mis en place pour l'élaborer, la définition qu'on a à un certain moment donné de « de quoi allait-il traiter », et *in fine* qu'est-ce qu'on trouve dedans, il y a eu une vraie évolution. Ça donne des signaux sur les motivations et sur leur adaptation confrontée au réel et à sa propre évolution.

Le réel, c'est qu'il y avait une conférence intergouvernementale en cours au moment de l'annonce, dont le sujet majeur était l'adaptation du cadre institutionnel européen au fait que l'Europe s'était beaucoup élargie et au fait qu'elle allait encore s'élargir, donc adapter la machine à une Europe très large. Et cette conférence intergouvernementale, qui n'était pas la première sur le sujet, les signaux montraient qu'elle n'allait pas aboutir à une réforme probante.

Le deuxième élément, c'est que pour la première fois dans la courte histoire de l'Union européenne, il y avait une Commission qui a démissionné. Et donc le nouveau président, qui avait été désigné, cherchait à reprofiler le rôle de l'institution qui avait reçu un coup. Je pense que c'était un tout petit peu dans le contexte de la recherche d'une réforme institutionnelle, où le rôle-même de la Commission se joue (lorsqu'on réforme les institutions, quelle sera la place de la Commission etc.), et alors qu'elle avait reçu un coup de massue et obligée à démissionner, le nouveau président dit « moi je prends l'initiative de proposer un livre blanc qui va vous dire à la fois, dans le monde du XXI<sup>e</sup> siècle, voilà le type de politique qu'il faut conduire au niveau européen, en tant qu'Europe, et voilà aussi la mécanique qui doit soutenir la production et la mise en œuvre de ces politiques, donc je vais vous parler de la mise en œuvre de la gouvernance européenne ».

Une fois que la conférence intergouvernementale a effectivement terminé son travail, les chefs d'États et de gouvernements ont pris acte que la réforme n'a pas abouti, mais ils se sont dits, parmi les raisons du non aboutissement, il y a le fait de la méthode. Donc la prochaine fois, on va pas faire qu'une conférence intergouvernementale, on va faire une convention, on va faire une constituante, on va impliquer les parlements, la société civile, etc. On a lancé un processus de création d'une constitution. A partir de ce moment là, l'essai de la Commission de dire « mon livre blanc sur la gouvernance sera la solution » a pris un coup de canif. Parce qu'il y avait quelque chose de très visible qui allait répondre.

Donc vous voyez l'ambition de départ, et la motivation de départ, était peut-être quelque chose. Parmi les gens qui étaient motivés, il y avait ceux qui étaient en charge de piloter directement les opérations. Ceux-là, ils avaient d'autres motivations, qui procédaient d'un diagnostic sur le fonctionnement de la démocratie aujourd'hui, et on va dire sur une appelons-la « crise », sur une mutation de la démocratie, et sur ce que cette mutation signifiait, et pouvait signifier pour *un* acteur politique, qui était la Commission. C'est quoi le rôle de la commission ? De quelle manière les institutions européennes peuvent faire partie d'une régulation démocratique post-nationale dans le sens où on est plusieurs en action ensemble ? Qu'est-ce que c'est qu'une démocratie plurinationale, post-nationale ? Et là il y avait un travail qui était déjà conduit en partenariat avec des universitaires etc., et donc y avait un diagnostic, qui disait « les politiques publiques ne se légitiment pas uniquement par la qualité de ceux qui les décident, elles se légitiment aussi par leur contenu, la pertinence de leur contenu, et la pertinence de ce contenu, doit s'appuyer sur une compréhension des situations, des problèmes, qui doit faire fond sur ce que les acteurs eux-mêmes vivent dans les situations ». Il n'y a pas un accès privilégié unique par des experts etc. qui garantit que votre interprétation d'une situation, que votre diagnostic sur un problème est bon, il faut compléter votre diagnostic en prenant les points de vue de ceux qui sont impliqués etc. Donc l'idée de la participation des acteurs, à toutes les phases des politiques publiques, c'est-à-dire depuis le diagnostic qui va en quelque sorte motiver une intervention, la fabrication du type d'intervention, sa mise en œuvre, y compris après l'évaluation, quels effets ça produit etc., tout ça doit pouvoir donner des opportunités aux différents acteurs de contribuer. Donc vous disiez que votre mémoire c'est sur la participation. Je dirais dans la participation, il y a toujours de manière un peu idéal-typique, deux choses. Il y a une part de légitimité qui est recherchée, donc ceux qui sont concernés peuvent exprimer leur point de vue, et puis il y a une autre dimension qui est celui [*sic*] d'une meilleure connaissance, d'une meilleure compréhension des situations, des problèmes. Et je pense, puisque votre deuxième point c'était les analyses d'impacts comme outils, là clairement la visée, ce qu'on cherche à travers la participation des acteurs, c'est effectivement ça, c'est-à-dire l'information, les connaissances professionnelles et autres, qu'ils possèdent, qui peut aider, qui peut enrichir la compréhension que les pouvoirs publics se font de quelque chose. Donc on consulte pour mieux comprendre de quoi il s'agit.

**Boris Dossin** : Et je me demandais par rapport justement à cette question de la « crise » de la démocratie, et puis de la nécessité de créer de nouvelles structures démocratiques qui fonctionnent à un niveau post-national comme vous le disiez, est-ce que vous pensez que les questions environnementales ont poussé d'une certaine manière, dans un sens ou dans l'autre, pour mettre en évidence cette « crise » ou pour mettre en évidence la nécessité de nouveaux instruments et de nouvelles manières de gouverner ?

**Interlocuteur DG AGRI 1** : Écoutez, là franchement, je... (silence), d'une certaine manière, c'est difficile de répondre à votre question. C'est vrai que tout, d'une certaine manière, est lié, que l'épuisement de certaines formes établies d'une compréhension qu'on a, qui est instituée, qui nous vient de loin. Donc on nous apprend que la démocratie c'est les élections etc., puis quand on est un peu plus sophistiqués on nous dit c'est pas que ça, c'est un État de droit, une hiérarchie des normes avec une constitution etc., puis on ajoute une couche et on nous dit c'est aussi des opportunités de participer etc. Donc finalement, l'idée même que l'on se donne de la démocratie, en première approximation ça peut se réduire à aller voter tous les 5 ans, avoir une espèce



d'équilibre des pouvoir, et puis on peut complexifier cette vision, et puis de toute façon la démocratie c'est pas une forme une fois pour toutes, elle s'adapte etc. Alors la crise de la démocratie, en première approximation on peut dire, c'est la perception par nous tous du fait que les formes et les signes qu'on nous a appris être ceux d'une régulation démocratique ne nous semblent pas complètement couvrir le champ. Est-ce que la question environnementale ajoute une couche à cette question ? Là je prends un chemin un peu de biais pour dire c'est vrai qu'on a conduit des politiques, que nos systèmes de régulation ont privilégié des politiques, que nos schémas de pensée ont privilégié des notions d'efficacité (qu'est-ce qui est efficace, comment on raisonne sur ce qui est efficace etc.) qui ont mis de côté les questions environnementales, complètement. Puisque de manière idéal-typique et polaire, on avait d'un côté le marché, pur, et de l'autre côté l'économie planifiée. Donc sur l'économie planifiée on a fait un trait, donc l'efficacité c'est le marché, mais y a des biens qui ne s'échangent pas exactement sur un marché, qui n'obéissent pas à cette logique-là, on les appelle des externalités dans le meilleur des cas, mais ça va pas très loin. Donc on les a négligées. En boomerang, elles viennent etc. Alors est-ce que vraiment en Europe, ces questions euh. Franchement je ne le sens pas. Moi je pense que l'aliénation qui va avec nos sociétés de consommation, qui a été critiquée, déjà dans les années soixante, on critiquait le fait qu'une économie, et une société qui socialise... Oh ça devient long et confus même dans ma propre tête. Avec la crise actuelle, l'empilement des crises actuelles, il me semble que cette conception de l'efficacité, qui met de côté le social, puisque le chômage en fin de compte on dit que c'est un problème, mais en réalité le mode d'efficacité qu'on veut promouvoir, il néglige complètement ça, et puis l'autre dimension qui est que les ressources naturelles, elles se renouvellent ou elles ne se renouvellent pas, et que nous notre empreinte écologique, pour fonctionner, on empiète déjà sur le capital. Ces choses-là, est-ce qu'elles sont ressenties, je sais pas si elles sont ressenties, je sais pas si les gens ont vraiment cette préoccupation là. Donc c'était quoi votre question. Est-ce que ça a participé de la crise de la démocratie. Ça dépend pour qui...

**Boris Dossin** : et aussi est-ce que ça a participé de la réforme de la gouvernance, qui a suivi.

**Interlocuteur DG AGRI 1** : Non, pas explicitement, on n'a pas touché, on n'a pas abordé avec ce livre blanc sur la gouvernance, directement, la question que notre modèle de développement, notre conception de l'efficacité, mettait entre parenthèses l'environnement. Ça je crois pas qu'on l'a frontalement adressé. Même si il est évident que ces choses sont complètement liées, et que la sortie de crise sera de nouvelles conditions de développement, ce sera l'orientation des ressources vers des choses dont l'utilité ne fait plus, fait moins question. En réalité, aujourd'hui, les ressources, une partie du désarroi vient de là, parce que vous avez du chômage, ça le chômage les gens le ressentent, je crois, maintenant, le fait qu'on doit réorienter l'économie dans les limites de la planète, je pense qu'ils ne le sentent pas assez.

Tout le système, il est quand même... Alors qu'est-ce qu'on appelle un système, justement. La difficulté, c'est d'appréhender notre fonctionnement comme le fonctionnement d'un *système*, et là, on va dire, l'idée de *régime*, à savoir à la fois des schémas de pensée, des normes, des structures, un régime a tendance à se reproduire, il est même mis en place pour reproduire et produire une certaine stabilité du régime. Et puis vous avez quand même une série de facteurs macro-structurels, vous avez une humanité qui avait stagné sur quelques millions pendant des millénaires et qui tout à coup explose, et on devient des milliards, vous avez tout ce qui vient de cette croissance de la population, etc., en termes d'influence sur le climat etc. Ces facteurs macro-

structurels obligent, ou en tout cas entrent en tension avec des aspects du régime. Bon tout ça pour dire que bien sûr que la crise qu'on vit, et l'insatisfaction qu'on a quand on est en crise par rapport à notre manière de poser les questions, de produire l'action publique, d'orienter l'allocation des ressources etc., y a de l'insatisfaction, et bien sûr que l'environnement est complètement pris là-dedans, mais je ne suis pas certain que ce soit explicité comme ça. Enfin vous avez un parti qui est le parti des Verts, ceux-là effectivement ils en font... Ils en parlent.

**Boris Dossin** : En fait ma question venait d'un constat, comme ça je vous explique un peu ma démarche de pensée, dans la littérature on retrouve beaucoup l'idée que la question environnementale nécessite une prise en compte des parties prenantes pour constituer les politiques publiques, que cette question a une teneur particulière.

**Interlocuteur DG AGRI 1** : pourquoi ?

**Boris Dossin** : c'est souvent motivé par le fait que les solutions doivent toucher tout le monde, que tout le monde doit être acteur, et aussi que c'est souvent des acteurs non gouvernementaux qui tirent la sonnette d'alarme sur ces problèmes, qui souvent ont une expertise etc.

**Interlocuteur DG AGRI 1** : tout ça n'est pas faux, a une part de vrai, mais c'est vrai aussi pour d'autres dimensions qui ne sont pas environnementales, donc je ne dirais pas que c'est l'environnemental qui oblige à un renouvellement de la gouvernance par lui-même. Nos modes de gouvernance sont en tension avec... Déjà ils ne conçoivent pas exactement le fait qu'on doit évoluer, le fait que l'humanité doit s'adapter. Et c'est vrai que les sciences du vivant sont plus proches de cette approche parce qu'elles regardent l'évolution, elles regardent les organismes vivants évoluer, maintenant on parle même d'une intelligence des plantes. Or nos cadres de pensée pour les sciences sociales, pour l'économie notamment etc., elles sont très très peu influencées par cette idée qu'il faut qu'on s'adapte, et que donc optimiser doit prendre en compte le fait que les conditions vont peut-être changer, et que donc chercher à optimiser, sans tenir compte du fait que y a des changements du contexte, peut nous amener à des impasses. Et là c'est la théorie de la viabilité, en quelque sorte, c'est que donc l'optimisation c'est rester viable.

Donc il y a la tension entre l'efficacité et la viabilité. L'efficacité, elle a été trop longtemps associée avec la standardisation, les économies d'échelle, et notre système, et notre organisation, notre système économique etc., a beaucoup bâti là-dessus, alors que la viabilité, c'est-à-dire la capacité d'évoluer, en appelle à la préservation d'une diversité de solutions, à une combinatoire, à la possibilité de combiner pour changer. Alors cette tension, on n'a pas su très bien la gérer, parce que notre système il n'arrête pas de tuer la diversité. On met ça même dans la devise de l'Union, on dit « l'Union dans la diversité », mais en réalité on est de moins en moins divers, et en tout cas dans le domaine qui est celui dont traite la politique agricole, qui est donc le vivant dont on se sert pour se nourrir, il y a une érosion génétique des ressources agricoles qui est extraordinaire. A la fois on nous dit regardez le supermarché c'est magnifique, quelle diversité de produits, mais c'est une diversité qui est sur une base génétique agricole extrêmement réduite, donc c'est la même chose qu'on vous présente de mille manières différentes, mais c'est la même chose. On sait pas ce que ça donne, un, pour la résilience de la production agricole, et on sait pas ce que ça donne nutritionnellement. Donc y a deux points d'interrogation, et si demain cette homogénéité de la ressource agricole, qui a permis effectivement de bons rendements etc., moyennant la stabilisation de l'environnement avec des phytosanitaires, avec des engrais etc. Donc je fais en sorte que ma variété très performante, elle peut, sur le plan planétaire être appliquée, peu importe le climat, peut importe, je sais manipuler ça. Lorsque demain on aura la

certitude que tout ce cocktail de médicaments ça amène à du cancer etc., lorsque les ressources ne seront plus là, bah finalement il faudra faire avec autrement, et le passage de la manière dont on fait avec l'autrement, il est difficile, c'est ça l'enjeu. Sur cet enjeu, si vous me demandez, on n'y est pas beaucoup, on y est peu. Les propositions qu'on fait avec la PAC, ont essayé malgré tout, d'orienter un tout petit peu les pratiques agricoles vers l'agronomie. On a oublié l'agronomie. Donc on va dire, bah, il faut pas de la monoculture. On a dit ça, et puis la modalité de faire ça lui a tourné le dos. Parce que, tant que les décisions (opinion personnelle), tant que vous avez les mêmes enceintes, les mêmes acteurs, segmentés, donc vous avez des ministres de l'agriculture, qui ne s'estiment comptables que par rapport à une certaine catégorie d'acteurs, de lobbies etc., vous n'allez pas vraiment progresser. Donc ce qu'on a essayé, c'est de préserver des budgets, de préserver de la stabilité, et c'est ça qui a primé, et que donc la Commission, déjà elle était relativement timide, peut-être par réalisme, en essayant de dire « il faut revenir vers des rotations, enrichissons les sols un peu autrement que... ». Mais ce qui est intéressant de voir c'est les blocages. Et les blocages c'est quoi, ben c'est que vous avez de la spécialisation, vous n'avez plus d'agriculteurs qui ..., non seulement de la spécialisation, mais cette spécialisation dans des territoires qui sont eux-mêmes spécialisés, donc que des céréales, que des animaux. Et tout ça, ça a une logique économique, qui est une logique économique de l'amont et de l'aval. À quoi ça nous amène, ça nous amène à interroger si il est plus efficace par exemple de dire à l'agriculteur : « directive nitrate, vous n'avez plus le droit de polluer au-delà de ça, ou d'enrichir au-delà de ça », ou si c'est pas plus efficace de taxer, d'intervenir sur l'aval ou sur l'amont. Cette imagination-là, qui viendrait d'une compréhension plus systémique, et des fonctionnements, et de l'emboîtement des choses, à mon avis on ne l'a pas. On n'a pas la capacité de se représenter les relations des acteurs, les relations des champs de manière systémique. Et on n'a pas non plus les dispositifs de gouvernance qui permettraient de prendre en compte ça et de se dire « soutenir l'agriculture avec des aides directes c'est une chose, mais peut-être qu'il faut aussi... ». Ça c'est le plaidoyer à charge. C'est pas qu'on essaye pas, on essaye, donc les analyses d'impact, par exemple, c'est un outil qui essaye en partie de dire : « on ne peut pas reproduire les politiques en l'état, le diagnostic ne peut pas faire appel à un seul type d'expertise, à un seul type d'approche, le diagnostic, qui est celui des services de la Commission, déjà il doit être le fait, et adopté par un groupe interservice ». Donc ce n'est pas la politique agricole seule qui conduit une analyse, même si ça reste sa responsabilité, elle doit avoir l'avis de la DG environnement, de la DG transport, de la DG énergie, de la DG commerce, dès le départ, pour dire, si on aborde l'avenir du soutien à l'agriculture il faut aussi tenir compte de ceci et de cela. Donc on fait un agenda d'analyse qui n'est pas seulement celui du département. Donc ça c'est un progrès.

L'autre progrès, c'est que ce diagnostic, qui sera un diagnostic un peu plus collectif, si tant est qu'on a les approches prêtes. Si vous faites des économies dans le secteur public etc., et que vous demandez aux fonctionnaires de faire un travail compréhensif, dans le sens anglais, et on va arriver à la question des lobbies, comment vous allez constituer votre diagnostic, vous allez le nourrir avec quoi ? D'un côté vous avez des acteurs puissants, dotés, capables de mobiliser de l'expertise, et de vous présenter les choses articulées comme on vous demande de les dire. C'est du pain béni, vous prenez ce qu'ils vous donnent et vous faites du copié-collé, et puis, ça demande vraiment de l'effort de se dire « tiens, tiens, tiens, y a peut-être une ONG quelque part, y a des scientifiques qui dans leurs universités etc., contestent ou complètent ça par autre chose », mais il faut aller les chercher, il faut se casser un petit peu le cul pour aller faire ça. Alors, si on

réduit les ressources, finalement on n'est pas vraiment dans la situation de faire ça. Donc c'est une chose de dire « oui, il faut que tous les services soient là », « oui, on va faire un diagnostic et ce diagnostic on va le soumettre à la critique, on va le rendre public et on va demander aux gens de... ». Déjà, les gens il faut qu'ils aient les moyens de critiquer. Alors, là, y a une inégalité, y a ceux qui ont les moyens et y a ceux qui ont moins les moyens, mais enfin quand même, les ONG environnementales, ça va. Donc elles arrivent. Là sur votre question : est-ce que l'environnement etc., là je pense qu'il est bien organisé, c'est-à-dire que les ONG environnementales, et ça rejoint votre autre point, ça fait un moment qu'elles ont une expertise reconnue.

Là il y a une autre dimension que je voudrais introduire, qui est sur la pertinence des niveaux de gouvernance, donc sur la pertinence du niveau européen, qu'est-ce qu'elle va dire l'Europe qu'il faut faire, et qu'est-ce qui va être mis en place sur les territoires, là où l'environnement existe, avec un climat, avec des conditions pédologiques, avec de l'eau ou pas. C'est là que les choses fonctionnent, c'est là qu'elles prennent sens, donc même si on a un objectif européen ou des objectifs européens, qui sont valables pour tous : préserver la biodiversité, avoir toujours de l'eau, qui soit propre, etc., la manière de préserver la biodiversité ça dépend de si je suis en Finlande, en Crète, à Chypre etc. Donc on va dire, et le diagnostic, la compréhension sur la situation telle qu'elle est, et les solutions, devront tenir compte de la diversité à travers l'Europe. Donc là il y a une autre tension. D'une part j'ai dit « oui, c'est vrai, y a des ONG qui peuvent aider », mais ce que j'ai voulu dire, c'est elles peuvent aider à quoi. Elles peuvent aider à formuler une règle européenne qui doit avoir une validité une fois qu'elle est transposée, qu'elle doit s'adapter à un territoire. Là y a peut-être une autre dimension, qui est celle de la contextualisation des politiques et des règles européennes où l'Europe parce qu'elle est travaillée par cette tension de la diversité des situations et de la nécessité d'avoir une certaine unité, elle a produit et de la conceptualisation et des outils. Une directive laisse la liberté du comment, mais ça entre en tension avec le manque de confiance des pays, des acteurs, qui te disent « oui oui, mais si on laisse la liberté aux grecs, vous savez combien ils sont pourris et pas sérieux, tout le temps à la taverne et au café, donc il faut être plus prescriptifs ». Donc là aussi y a un problème, comment on gère la bonne idée et la compréhension qu'on a qu'on ne peut pas faire tous de la même manière, même pour atteindre des objectifs globaux qui nous sont communs, et le manque de confiance qui nous amène souvent à vouloir prescrire, et plus vous prescrivez, plus en fin de compte vous risquez de manquer de pertinence.

**Boris Dossin** : Mais justement par rapport à ça, moi ce qui m'intéresse beaucoup de savoir, autant par rapport au diagnostic et par rapport à la constitution du diagnostic, que par rapport au fait qu'on essaye de créer une politique qui s'adapte aux différents cadres, vous pensez que la consultation, par exemple la consultation qui a eu lieu dans le cadre de la réforme de la PAC, ici, a son intérêt dans la composition de ce diagnostic ?

**Interlocuteur DG AGRI 1** : Moi j'ai vécu effectivement des situations parce que j'ai été impliqué dans certaines analyses d'impact, j'ai pu complètement vérifier sur des cas ce que la consultation apporte, c'est-à-dire elle vous apporte à corriger des choses qui étaient complètement erronées, mais pas sur le domaine de l'environnement. Je suis pas capable, mais sur le plan de l'organisation économique, sur le plan des pratiques etc., là effectivement, le diagnostic de départ, la compréhension de départ qu'avaient les services de la Commission, qui sont pourtant techniquement loin d'être complètement nuls, étaient fausses. C'est pas sorcier d'avoir les choses pas correctes. C'est parfois une question de cadrage inapproprié. Peut-être que le cadrage qui était celui de la Commission était totalement approprié il y a 20 ans, y a 10 ans, et il a cessé de l'être

parce que quelque chose a bougé, et que donc pour bien comprendre ce qui se passe là, il faut prendre un nouveau facteur en compte, et si vous êtes habitué à ne pas le prendre en compte, si vous ne soumettez pas votre compréhension à la critique et au déficit de l'extérieur, vous risquez de vous tromper. Ça j'ai pas mal d'exemples, où le processus de consultation, qui comprend l'élément de la publicité (vous mettez vos cartes sur table et vous donnez l'opportunité aux gens de donner leur propre compréhension des choses et leurs propres éléments de preuves), ça apporte. Sur l'environnement je n'ai pas d'exemple à donner. Mais sur l'environnement, je dirais, en réintroduisant la notion de niveaux, et d'aller vers la solution aussi, la consultation, elle est utile au niveau de la généralité européenne, c'est-à-dire même si on ne va pas en substance prescrire des détails partout, déjà le cadre interprétatif global, les variables qu'on va introduire etc., il y a lieu que les acteurs puissent compléter ça. Mais ça ne peut pas suffire, puisqu'après, il va falloir, ces variables, peut-être ne pas les prendre en compte parce qu'elles ne s'appliquent même pas à certaines situations, à certains territoires, et puis pour d'autres, les paramétrer en fonctions de choses beaucoup plus précises etc. Là aussi il faut de la consultation. C'est pas parce qu'on a consulté au niveau européen que c'est fini, la transposition au niveau national, au niveau régional, ça doit aussi donner lieu à des processus participatifs. Et d'ailleurs comprendre tous ces processus ...

En fait ce que je voudrais introduire, ce n'est pas seulement l'idée de l'apprentissage, qui était déjà dans ce qu'on disait, c'est-à-dire que pour bien comprendre comment ça fonctionne, pour enrichir sa compréhension, on a besoin d'inputs. Mais c'est aussi l'idée de l'expérimentation, et ça c'est une idée qui est encore moins présente, que l'idée de l'apprentissage. Les deux sont fort liées. On a une vision de l'action publique qui n'est pas très modeste, donc on fait comme si on savait : on sait comment ça marche, on sait comment ça va marcher, on sait ce qu'il faut faire. La réalité devrait nous amener à plus de modestie, ce sont des choses qui sont complexes. En fait il faudrait mettre en place des dispositifs qui nous permettent et de comprendre et de rétroagir sur la spécification de ce qu'il faut faire etc., et même accepter qu'il faut un tout petit peu expérimenter. Or, cette idée d'expérimentation va contre le dogme de la *bonne* gestion, de la *bonne* utilisation des ressources publiques, etc. Donc vous n'avez pas le droit de vous tromper. Ici, nous sommes tétanisés par l'idée que nous pouvons nous tromper, qu'on puisse nous critiquer, que l'argent public a été *mal* dépensé. Mais à tel point qu'on néglige complètement la possibilité que si on veut apprendre, il faut expérimenter, et on ne réussit pas toujours et donc on apprend aussi des erreurs. Donc il faudrait réserver la possibilité d'expérimenter, qu'il faut encadrer etc. Donc on parle de projet pilote, mais en réalité, depuis une vingtaine d'années, on est dans une phobie totale de se tromper, et on est sclérosé. On n'est pas innovant etc. Donc la nouvelle gouvernance, elle devrait accepter l'apprentissage, et les dispositifs d'apprentissage. C'est comme ça que ça devrait être organisé. C'est pas seulement des processus de décision, il faut de la décision, mais il faut aussi les conditions de la meilleure compréhension, et de la rétroaction de cette meilleure compréhension dans la spécification de ce qu'on fait. Et puis, il faut accepter complètement l'idée de l'expérimentation, ce qui est un peu la même chose, et le fait qu'on peut se tromper. Il faut accepter de se tromper. On n'arrête pas de se tromper, et on est dans la merde. On n'est pas réalistes, on est sur des mythes. Alors l'environnement va un tout petit peu nous aider à dépasser les mythes. Les piliers du système, c'est quoi ? La satisfaction vient de la consommation et les piliers du système c'est le crédit, la publicité, et l'obsolescence incorporée. C'est ça les piliers de la société de consommation. On a du chemin. Mais on compte sur la nouvelle génération. Il faut être motivé par des projets. Si on est motivés par du fric... On nous a appris à être



motivés par du fric, que le fric fait du fric, et donc les gens qui spéculent, c'est la réussite. Ça ne mène pas loin.

Des exemples par rapport à votre question, où la consultation euh... , je ne sais pas vous dire. C'était quoi les grandes mesures, c'était d'abord : il y a beaucoup de présentationnel et du faux là-dedans, c'est-à-dire on va peindre en vert. On dit « on veut diversifier, on va aller contre la monoculture » et en fin de compte on aménage les choses pour que ça concerne très très peu du territoire. Mais cela dit, les arguments pour ne pas le faire comme c'était proposé, c'était : on ne peut pas le contrôler. Est-ce que c'est vrai ou pas ? Je n'en sais rien, je ne sais pas si on a pris les moyens. Vous avez des collègues qui vous disent que c'est pas vrai, d'autres qui vous disent que si on veut c'est possible. Qui croire ? Est-ce que là-dedans, les ONG de l'environnement ont joué un rôle ? Oui, elles étaient présentes. Il faut espérer que tout ceci est sain, parce qu'à un certain moment les gens sont imbus de leur propre rôle, de leur propre importance etc. Je pense qu'avec ces processus, on a mis dans la porte quelque chose, la porte ne peut pas facilement se fermer. Cette publicité, c'est un progrès, cette obligation de consulter c'est une opportunité. Faut que les gens sachent s'en servir, c'est pas facile. Il faut que nous-mêmes, cette question d'inégalité des ressources, entre des ONG, surtout des ONG qui se prononcent sur des réalités un peu plus locales, sur des enjeux qui mêlent l'environnement avec des questions de propriété, avec des questions... Les sujets ne sont pas formatés une fois pour toutes. Cette inégalité des ressources, cette nécessité d'exprimer et de jeter de la lumière sur, il faut que les pouvoirs publics aident ça. Syngenta n'a pas besoin d'aide, il est là, il est dans le couloir. D'autres ne peuvent pas arriver facilement. Il y a encore des progrès à faire, mais c'est des bonnes conditions qui ont été posées. C'est pas des garanties, mais on commence à mettre des garanties aussi. Au niveau central de la Commission, on a mis quelqu'un qui contrôle si on a conduit la chose valablement. Conduire la chose valablement, c'est notamment « comment vous avez conduit votre consultation ?, qu'est-ce qui vous a été dit ?, dites-le, et où ça se trouve dans votre analyse ». Donc ça c'est des progrès. C'est des progrès qui entrent en tension avec le fait qu'on était habitués à travailler tout seuls, et si on consultait c'était toujours les mêmes. Et au début on nous a dit « faites-le plus largement, faites-le public », ben on le mettait dans le tiroir, maintenant quelqu'un nous dit « non, non, non, sortez du tiroir et montrez-nous ». Donc, oui il y a une avancée. J'ai pas l'impression que pour le moment, elle a significativement influé sur la substance de ce qu'on met sur la table. Voilà, ça c'est mon propre jugement.

**Boris Dossin** : Et vous pensez que c'est dû à quoi ?

**Interlocuteur DG AGRI 1** : C'est une mutation culturelle très difficile, lente, que ce soit l'homme politique, que ce soit le bureaucrate, que ce soient les loyautés entre les hommes politiques et les bureaucrates, tout ceci est construit autour de l'idée que d'abord nous on sait ce qu'il faut faire. Je veux dire le politique il vient, il a la vision, il sait ce qu'il faut faire. D'où il tient ça, je ne sais pas, il y a probablement Dieu qui lui a soufflé à l'oreille où il faut aller etc. Je ne suis pas en train de dire qu'ils ne savent pas, ils sont en contact, de par leur rôle, avec beaucoup de gens, beaucoup d'acteurs, ils ont une idée. Est-ce qu'elle est nécessairement la bonne, et est-ce que nos sociétés doivent s'organiser autour du présupposé que de là vient la vision est la bonne, déjà on n'est plus là. On dit : « vous avez la capacité de décider, mais vous devez rendre public les bases sur lesquelles vous avez fondé votre décision ». Ça c'est une bonne tension, déjà. On leur a pas enlevé la possibilité de décider, c'est eux qui décident. Personne n'a dit que c'est les acteurs, les *stakeholders* qui vont décider à leur place. Mais on a dit quand même : « dites-nous ». Et donc, cette tension-là, si le Commissaire dit, ou si la



Commission dit « je propose ceci » et que son analyse montre qu'il y a beaucoup d'inconvénients, et que ceci est public, le Parlement va pouvoir éventuellement lui dire... Ça c'est une potentialité. Pour le moment, le Parlement il ne joue pas exactement son rôle, lui aussi il se segmente, il y a des commissions spécialisées dont le rôle principal est la correction des préoccupations des consommateurs, des préoccupations des ONG environnementales etc. Je ne sais pas si elles arrivent vraiment à redresser la balance bien. C'est mieux, mais c'est pas autant qu'on aurait pu l'espérer, je trouve. Je trouve que les choses sont bien prises en main, mais que quand même pas mal de choses sont mises en place pour que l'on aille de l'avant.

Donc il faut travailler sur toutes les strates, y compris sur ce que je vous disais, c'est-à-dire les cadres de pensée. Les modèles. Nous, on se gargarise avec des modèles, sur le fonctionnement des marchés etc. Au même moment qu'on dit « c'est au nom de la préservation de biens publics, parce que faire de l'agriculture c'est pas seulement faire des produits, mais c'est aussi à côté, et de manière conjointe, etc. ». Donc on ne veut pas une agriculture concentrée seulement là où c'est compétitif, on veut aussi la maintenir là où, si elle disparaît, la biodiversité est menacée etc. Donc c'est ça qu'on dit. Et puis l'effort qu'on fait pour mieux connaître les fonctionnements physiques, biologiques qui vont avec ça est faible. Donc on a un appareillage analytique, on a un appareillage de données etc., qui est fort par rapport à des responsabilités qui étaient les nôtres il y a des décennies. C'était d'intervenir sur les marchés, d'acheter du blé, de vendre du blé, donc il fallait bien connaître comment ces marchés risquent de fonctionner etc. Mais telle pratique agricole, son impact sur l'environnement, comment je peux influencer cette pratique agricole etc., là nous sommes plus faibles. Je ne dis pas que nous sommes complètement ignorants, c'est beaucoup plus faible.

Là aussi, l'aspect positif, mais ça ce n'est plus exactement dans les processus, c'est qu'on réoriente un petit peu l'effort de recherche. L'argent public, qui est mis pour que la recherche européenne pour aider une recherche... Et là, le domaine autour des questions agriculture etc., on l'oriente maintenant avec une dimension sociétale plus forte. C'est pas comme si ce qu'on cherche, c'est *la* technique, *le* pesticide qui va être le pesticide total qui va CLAP on va plus parler de maladie. *La* variété fantastique qui résiste à tout. Ça c'est un peu les idées d'efficacité qu'on avait, et maintenant on en vient à une compréhension des processus d'innovation qui se basent sur la variété, qui fonctionne avec des acteurs, où le rôle du chercheur lui-même, ce n'est plus celui qui va dire la vérité sortie de son laboratoire mais qui va être l'accoucheur parmi les acteurs de quelque chose qui est une combinatoire etc. Ça c'est le partenariat européen pour l'innovation dans l'agriculture et la durabilité [Partenariat européen de l'innovation sur la productivité et la durabilité agricole]. Ça s'appelle pas consultation, mais c'est participatif, c'est une vision plus modeste, c'est pas top-down, c'est pas *le* laboratoire, *la* science qui doit se décliner maintenant et être appliquée. Donc c'est une solution à trouver avec les gens dans des interactions, où le chercheur a toute sa place, mais qui est une place plus modeste. On peut le voir aussi comme des processus participatifs d'apprentissage, d'expérimentation etc. Et puis, tout ceci ça peut communiquer, entre innovations là, là, là. Votre thème c'est participation. Donc la participation, c'est pas seulement la consultation. Il y a d'autres, sur le papier, il y a même toute la partie de la politique agricole qui s'appelle improprement « développement rural », elle aussi elle est organisée de manière participative, et interactive. Là la mécanique, c'est vous avez, on va dire, des grands objectifs européens, mais le contenu des programmes qui vont être financés par l'argent de la politique agricole est déterminé en fonction d'une évaluation des besoins locaux, de capacité locale, avec une transposition des objectifs européens en

« qu'est-ce que ça signifie pour cette région-là, que de préserver la biodiversité etc. », et donc on fait des programmes régionaux. Donc cette mécanique-là, elle aussi, sur le papier elle est participative, puisque vous faites ça avec des comités de suivi dans lesquels des gens etc. Quand on va écouter ce qui se passe, on est obligés de rabattre un peu, c'est pas aussi beau que sur le papier, et il y a d'autres logiques, comme la logique qu'il faut pouvoir contrôler la dépense, il faut pouvoir etc., qui entrent en tension avec cette possibilité que les choses se déterminent en contexte et avec la participation. Voilà. C'est là où nous sommes il me semble.

Mais je ne vous aide pas beaucoup...

**Boris Dossin** : si, ça m'intéresse beaucoup d'avoir votre point de vue sur l'avancement de cette réforme de la gouvernance des institutions.

**Interlocuteur DG AGRI 1** : il y a plusieurs logiques. Et puis, une institution, lorsqu'elle se prononce, elle va sortir un livre blanc, etc., mais il faut qu'elle décide. Il y a plusieurs idées. Et puis on échangeait un mail avec une professeure de votre université, parce que je suis tombé par hasard sur un article qu'elle a écrit il y a longtemps, en essayant d'expliquer pourquoi quand la Commission a fait le Livre blanc sur la gouvernance, le Parlement européen a été contre. De fait il a été contre. Et il a été contre en première approximation parce que ce livre blanc plaidait pour la participation des acteurs etc., c'est comme s'il disait que ceux qui représentent tous ces gens-là, donc le Parlement, ne le représente pas bien, ce qui est vrai, en tout cas aux yeux des européens. Qui se reconnaît au Parlement européen ? Et puis c'est qui ces parlementaires, enfin je veux dire c'est des partis, qui les ont mis sur une liste, enfin bon, c'est quand même très problématique cela...

Donc elle expliquait ça, j'avais trouvé que c'était vraiment assez subtile, parce qu'il y avait plusieurs explications dans cette réception négative par le Parlement. Et en fait on a un peu échangé parce que moi, l'ayant vécu de l'intérieur, j'ai vu qu'il y a eu des accidents dans la spécification. La consultation, comment elle a joué ? À un certain moment, on était plusieurs à travailler sur ce Livre blanc, on était quasiment une centaine, pendant un an, donc on avait un tout petit peu collecté des rapports préparatoires. Il y avait douze groupes de travail sur plusieurs problématiques. Et puis comme le momentum, les grands chefs, le président etc., avaient un peu perdu l'intérêt, parce qu'il y avait la convention, parce qu'ils avaient d'autres chats à fouetter, etc., le moyen de consolider ce qui émergeait d'un processus, et je parlais de cent fonctionnaires mais on avait plein de consultations à l'extérieurs, de workshops etc. Et il fallait l'afficher à un certain moment, et le moyen de l'afficher c'était de consulter. Donc à mi-parcours, voilà comment nous avons thématiqué les enjeux etc., et voilà des *pistes* qu'on voudrait approfondir. Qu'en pensez-vous ? C'était l'idée. Et bien ça, ça a été tué, parce que deux commissaires ont pensé que ça pouvait nuire à leur domaine de compétence dans quelque chose. Et donc ils disent « non, non, non, non, non, vous ne consultez pas ». Et donc si vous consultez, même si vous affichez un document de consultation et que vous dites « la Commission travaille là-dessus, c'est comme ça qu'elle comprend les choses et elle travaille là-dessus », c'est déjà énorme. C'est-à-dire que si à la fin ce que vous produisez est très en-deçà de l'ambition que vous aviez affichée, c'est pas bon. Donc il y a aussi quelque chose d'autre dans la participation qui n'est pas seulement, c'est ...

Qu'est-ce que je suis en train de dire ? Je suis en train de complexifier l'idée de la Commission, c'est qui la Commission ? 20 000 personnes qui travaillent, c'est qui ? C'est Barroso, c'est ses 26 collègues, c'est moi, j'en fais partie, et c'est quoi, je suis un exécutant, je pense, je ne pense pas, j'ai une marge d'appréciation, j'ai de la liberté,

quelle liberté? L'idée qu'on se fait des administrations publiques, du rôle du fonctionnaire, tout ça est dépassé. On est tous avec des rôles politiques, on a tous des marges discrétionnaires, et pour que tout ceci soit sain, il faut qu'il y ait des principes de fonctionnement, il faut qu'il y ait de la transparence, il faut qu'il y ait un contrôle. Donc la gouvernance a aussi une dimension dans le fonctionnement des organisations. C'est pas seulement la relation entre acteurs, au sein-même des organisations. Et si vous voulez ma propre conception, je crois pas beaucoup à l'idée du citoyen. Moi ça me gonfle un peu l'idée de citoyen. Je crois que c'est beaucoup plus intéressant de mettre l'accent sur le fonctionnement des acteurs collectifs, des organisations etc., parce qu'en fin de compte, c'est comme ça qu'on influe sur les choses. Alors que l'idée du citoyen, son vote, tout ça... Alors je sais que nous sommes des individus, et tout ça, et encore, l'idée de l'individu est en construction, parce que nous ne sommes pas autonomes, parce que nous raisonnons en termes de langage, ce langage on l'a pas trouvé tout seuls, donc c'est quand même plus subtile. Ma conception, c'est que les mots et les concepts, le critère c'est il faut que ça nous serve, que ça soit utile. Et à partir d'un certain moment, les concepts peuvent devenir un obstacle. Parce que les concepts, c'est des systèmes de pensée, et ils s'articulent avec d'autres concepts, etc. À partir d'un certain moment, ils cessent de nous servir, et donc il y a une dimension comme ça aussi dans le renouvellement de la gouvernance. Il y a nos conceptions sur qu'est-ce que c'est que la régulation démocratique qui doit, elle, s'enrichir, il y a notre conception sur l'efficacité, le fonctionnement des systèmes, le fait que nous sommes dans des organisations organiques, qui sont des organismes, nous sommes sur une planète vivante, nous sommes une société vivante et qu'il faut qu'on s'adapte, ça colle pas très bien avec les schémas de pensée qu'on a qui raisonnent comme si on était stables.

**Boris Dossin** : Je pense qu'on a plus ou moins fait le tour, je sais pas si vous voulez encore ajouter quelque chose.

**Interlocuteur DG AGRI 1** : en tout cas, sur votre question : « est-ce que la consultation apporte », je pense que c'est certain. Et la consultation, et le besoin de publier ça. Mais je ne vous ai pas donné d'exemple, mais j'en ai pas dans le domaine de l'environnement, où on a appris, où on pensait que, et où on pouvait compléter. Si peut-être, tiens, mais c'est pas nécessairement des connaissances. Par exemple dans la conduite. En fait, le territoire européen, on le divise en zones, il y a un zonage, là où l'agriculture est facile, propice à l'agriculture, et là où elle est beaucoup plus difficile. Et là où elle est beaucoup plus difficile, mais où en même temps elle est utile, pas seulement pour la production, et pas tant pour la production, que pour les biens publics qui viennent avec, bah on la soutient. Ça s'appelle les LFA, Least Favored Areas, les régions les moins favorisées, soit des zones de montagnes etc., et donc il y a une aide spécifique là. Pour des raisons historiques, on a perverti ce zonage. Chaque fois qu'on changeait quelque chose dans la politique agricole, un secteur perdait quelque chose, donc le ministre il disait « d'accord, mais dans ce cas-là, vous me mettez ces villages-là dans la zone défavorisée ». Donc on trouvait des compensations, des marchandages, et finalement ce découpage, les trois quarts de l'Europe se trouvaient défavorisée. C'est peut-être un peu excessif, et il faut que ça corresponde plus à une réalité etc. Et on a essayé de trouver une manière d'objectiver cette difficulté. Pour l'objectiver on a fait travailler des scientifiques. Ils sont venus avec une batterie de critères, sur la qualité des sols, sur est-ce qu'il y a beaucoup de pierres, beaucoup de pentes, est-ce que c'est trop ou pas assez mouillé, les écarts de températures, bref. On a utilisé ces critères, et on a essayé de faire une carte, et ça menait à quelques aberrations. Donc il y avait des régions qui étaient hyper productives, et qui étaient complètement défavorisées, sur le plan des critères biophysiques.

L'explication c'est que l'humain, face à ces conditions-là, il trouve des solutions. Par exemple, il manque de l'eau, d'accord c'est objectif, mais on en apporte, on irrigue. Il y en a trop on draine. Donc voilà. Donc il fallait compenser l'automaticité des indicateurs par une connaissance sur les investissements, etc. Et j'essaie de voir ce que la consultation a apporté, et je me rappelle pas très bien. Si je me rappelle. Il y a des gens, ils sont venus avec des photos, avec des comptes d'exploitation agricole précis, ils disent voilà, ça se pose ici, là, et c'est voisin. Voilà combien reçoit comme subside l'un, et combien reçoit l'autre. Et vous voyez donc des gens qui étaient dans quelque chose qui était de l'extensif. Et un autre qui était dans un processus déjà intensif, et il recevait beaucoup plus. Donc ce type de situation concrète, d'élément de preuve concret, qui arrive avec des photos etc., c'est très parlant, et y compris quand vous pouvez faire un encadré dans une analyse, et mettre à un Commissaire qui n'est pas spécialiste de l'agriculture (celui qui s'occupe de concurrence...) et donc vous lui mettez sous les yeux que le système tel qu'il est, finalement, favorise l'intensification, et que donc l'aide à l'autre doit pouvoir complètement compenser ça, sinon il va aussi se mettre à retourner son champ et à faire de la céréale, parce que le système tel qu'il est, il pousse à faire de la céréale partout... Oui, ça m'a frappé, ça aide beaucoup, parce que ceux qu'il faut convaincre, ils ne connaissent pas tout, donc déjà, rien que d'amener des éléments qui ne sortent pas de statistiques, des agrégats... On fonctionne beaucoup sur des agrégats. L'une des fonctions de l'Europe, c'est qu'elle doit parler de quelque chose de très grand, donc de le traiter relativement de manière égale, donc vous devez travailler sur des données qui sont comparables, donc si elles sont comparables, en règle générale elles ont une résolution qui n'est pas fine du tout, donc qui risque de clacher avec une appréciation utile et réelle. Et là la consultation, si vous l'organisez bien, si vous faites quelques auditions, si vous tombez sur une ONG... À l'occurrence c'était une ONG qui s'appelle European Forum for Nature and Conservation of Pastoralism. Très bien sur les régions moins bien dotées pour faire de l'agriculture, qui sont sous la menace de l'abandon, ils sont très présents. Et alors ils sont arrivés avec toutes les photos, couplées d'analyses, et ils vous mettent sous les yeux à quoi ça sert, et combien c'est difficile. Et ça, ça nous a aidé à plaider. Moi je suis économiste, qu'est-ce que je sais de tout ça ? Il n'y a pas que des économistes, il y a des agronomes. Mais même l'agronome, dans quoi il a été formé ? Dans l'idée que le laboratoire, il va sortir le bon truc, il faut attendre la nouvelle génération des scientifiques, pour qui toutes ces problématiques de diversité etc., on les enseigne. Il y a quelques décennies, la tendance c'était, il faut moderniser l'agriculture. Je ne dis pas qu'il ne faut pas la moderniser, mais la modernisation c'était quoi, c'était, et ça reste toujours notre credo, c'est des grandes exploitations avec mille vaches... ou avec du blé...

**Boris Dossin** : peut-être juste avoir encore votre avis sur l'équilibre des forces. Vous parliez tout à l'heure de l'équilibre entre certains qui ont beaucoup de poids et qui ont un accès plus facile ...

**Interlocuteur DG AGRI 1** : ils ont un accès plus facile, ils ont les idées toutes prêtes, et articulées comme... donc ils savent nous parler. Et là il y a un vrai enjeu, et plus vous, vous êtes dans la pression de faire vite, et avec moins de ressources... Vous savez, c'est des choses très simples... Aller voir, c'est considéré comme du gaspillage. Donc on est des gens, qui pour bien gérer, n'allons pas voir. Mais une image, parler avec des gens, ça vaut mieux que... J'ai 32 ans dans la Commission, je suis passé par plusieurs services. Mais l'Europe c'est se connaître. Déjà au niveau des Européens entre eux, je veux dire, connaître un peu leurs voisins et au-delà... C'est principalement ça, c'est par là que ça passe. Et nous aussi, on est timorés, il faut faire des économies, il faut faire 2,5 milliards

d'économie sur le fonctionnement des institutions. Alors qu'on est passé de 6, à 10, 15, 27, on s'occupait de charbon, acier, agriculture, commerce, et maintenant on s'occupe de tout. C'est pas grave... Je sais pas comment les gens conçoivent, ils ne conçoivent pas, ils détruisent un peu. Mais la nouveauté, avec le recul, c'est qu'il n'y a pas de garanties. Il y a un livre de Jarett Diamond, L'effondrement, une étude comparative de très long terme, sur des sociétés humaines qui se sont cassé la gueule. L'île de Pâques, le Groenland etc. Comment les sociétés ont pu gérer quelques facteurs, comme le changement climatique etc. Et y a aucune garantie qu'on saura bien gérer les choses, et puis les choses sont devenues globalisées, donc ça peut partir dans la merde aussi.

Donc oui, le pouvoir des uns et des autres, vous êtes l'agrochimie etc., vous cherchez à résoudre la question des maladies des plantes, et vous avez la capacité de financer de la recherche là-dedans, et vous le faites. On a fait des auditions, dans le cadre de l'analyse d'impacts pour le soutien à l'agriculture bio. Quelqu'un est venu nous présenter les dépenses de la recherche pour les nouvelles variétés. Plus de 95% de la recherche sur les nouvelles variétés est financé par le secteur privé. Ça c'est pour l'agriculture conventionnelle. Pour l'agriculture biologique, c'est zéro, qui est financé par le privé. Le privé ne finance pas, donc si il y a de la recherche pour les nouvelles variétés, c'est uniquement de la recherche publique. Mais si je suis l'agrochimie, quel intérêt j'ai à des nouvelles variétés plus performantes qui n'ont pas besoin d'engrais, de protection phytosanitaire. C'est logique, de leur point de vue, mais du point de vue sociétal, il faut faire quelque chose contre ça. Parmi les choses à faire, c'est non seulement orienter la recherche publique correctement, c'est aussi doter et de moyens, et d'une culture adaptée, la puissance publique pour essayer de balancer l'inégalité entre acteurs. C'est ça le rôle. Mais c'est tellement plus facile d'aller du côté de la plus forte pente. Donc ça c'est une question de démocratie.

[Magnéto en pause, off the record]

Il y a un vrai changement culturel dans les organisations. C'est ça l'idée de ce système : on peut raisonner sur ces choses-là en laissant les médias à côté... Dans les sociétés d'aujourd'hui, vous ne traitez pas les médias et vous pensez traiter quelque chose ? Alors que les ... On peut pas se faire élire sans passer par les médias. Et puis les médias, c'est une affaire privée. Donc si ça, c'est pas des questions, qu'est-ce que c'est ?

Bon il faut pas être que pessimiste, l'environnement bon, il y a beaucoup dans les médias, beaucoup, depuis une dizaine d'année, finalement, c'est beaucoup. Et puis il y a des gens qui ont fait du bon boulot. Parce qu'il faut savoir se servir du média.

Donc votre sujet encore une fois c'est ?

**Boris Dossin** : donc ma question, à la base, c'est de voir comment l'évolution des modes de gouvernance, et spécifiquement la consultation dans le cadre de l'impact assessment, a permis de prendre en considération les questions environnementales et de les intégrer dans les différentes politiques.

**Interlocuteur DG AGRI 1** : quelque chose qu'il ne faut pas oublier, c'est le pilotage de tout ça, c'est-à-dire avant-même qu'on consulte, il y a une consultation interne, c'est-à-dire, il y a l'idée que le pilotage n'est pas chaque département isolé, qui a la responsabilité, mais il y a aussi les autres, et donc la DG environnement, elle est là pour dire ça, la DG climat elle est là aussi. Donc ça aussi ça fait partie de la mécanique nouvelle. Lorsqu'on fait la cartographie de qu'est-ce qu'il s'agit de regarder, ils sont là pour vous dire « non, non, non, il y a cette question-là... ». Donc le pilotage interservices, au sein des services de la Commission, on partage la responsabilité de l'agenda de la recherche, de qu'est-ce qu'on doit regarder. *In fine*, la proposition, et c'est ça la difficulté, est une proposition de la politique agricole, en réalité, un progrès suivant, ce serait de



trouver le processus de synchronisation. C'est-à-dire qu'on ne réforme pas la politique agricole sans regarder ce que la politique de concurrence, la politique commerciale... On est en train de déconner là complètement, libre échange avec les Etats-Unis, je ne sais pas ce qui nous a pris, monsieur De Gucht, responsable du commerce... C'est la grande affaire, on va relancer la croissance avec le libre échange avec les Etats-Unis... Donc la synchronisation dans l'examen des choses, ça aussi c'est quelque chose... Donc c'est bien de piloter ensemble, mais parfois la solution ne vous appartient pas, parce que dans le domaine de la PAC, les préoccupations environnementales avec l'agriculture ne peuvent pas être résolues, et que la solution est peut-être par une nouvelle taxation. Or vous n'allez pas pouvoir prendre de décision là-dessus. Donc si quelqu'un ne l'inscrit pas dans son calepin, en disant « hop, hop, hop, là il faut de la taxation », si on ne travaille pas sur des options qui intègrent des solutions dans les champs des autres, l'idée, qui est bonne, qui est d'avoir des propositions, des politiques mieux intégrées, elle est un peu boiteuse. Et c'est là qu'on en est, pour le moment il y a du progrès à faire pour que la recherche de solutions puisse se situer aussi un peu dans le champ des autres.

**Boris Dossin** : et donc cet aspect-là, c'est un peu un chantier pour le moment ?

**Interlocuteur DG AGRI 1** : moi je serai à la retraite, non c'est pas un chantier. Avoir une approche stratégique mieux intégrée, dans le temps il existait des services qui avaient un peu ça. Mais pour le moment, si ça existe, je ne vois pas où ça se trouve. On a quelques stratégies horizontales, on avait, on a plus, dans le temps il y avait la stratégie de développement durable. C'était censé être un cadre, et augmenter la cohérence de l'ensemble des politiques, de manière à ce que chaque politique montre quelle est sa contribution à ça. Et puis, monsieur Barroso est arrivé, et il a dit « ça s'appelle la stratégie de Lisbonne ». Et puis maintenant ça s'appelle « Europe 2020 ». Donc ça c'est un peu des effets de médiatisation. Il nous faut donc maintenant une croissance intelligente, inclusive, durable... C'est ça maintenant notre objectif. On est un peu dans la communication. Il n'y a pas que ça, mais bon voilà.

Donc il y a du progrès à faire, et c'est très bien pour les jeunes. Et il faut que le progrès arrive avant l'effondrement.



## Entretien 10 DG AGRI

Entretien avec un membre de la DG AGRI – retranscription

15 juillet 2013, 9h00, Bruxelles

**Boris Dossin** : donc ma première question porte plutôt sur les organisations professionnelles agricoles, je voulais savoir comment, ici à la DG, vous entriez en contact avec ces organisations, de manière assez large.

**Interlocuteur DG AGRI 2** : Alors il y a la manière formelle, les comités consultatifs etc. Ça, c'est la manière formelle. La plus importante, à mon avis, c'est l'autre manière. Et là, bien évidemment, ça dépend essentiellement des facteurs humains, dans le sens de la qualité de tes correspondants. En ce qui concerne les produits, il est clair que l'interlocuteur agricole préférentiel, c'est le COPA-COGECA, parce qu'il y a des gens qui savent : ils sont sur le marché des céréales, ils sont sur le marché de la viande, etc. Généralement, l'alternative, qui est la Coordination Paysanne [aujourd'hui ECVC], elle est très peu active sur les produits. En ce qui concerne, par contre, les grands sujets : développement rural, réforme de la PAC, etc., là, durant très longtemps, le COPA était absent, parce qu'il était incapable d'élaborer une position de synthèse entre les différentes positions nationales. A l'intérieur du COPA, on a des organisations qui sont assez orientées vers le marché (la NFU britannique), et d'autres qui sont beaucoup plus conservatrices (par exemple les syndicats espagnols, ou la FNSEA). L'Italie a trois organisations, elles sont divisées entre elles... Donc le COPA a très difficile. Ils ont fait des efforts, et sur cette dernière réforme, ils ont quand même été plus actifs que sur les réformes précédentes. Donc ils font des efforts, mais ils ont encore de la marge. De ce point de vue-là, la Coordination Paysanne a plus facile. Même si, malheureusement, très souvent leurs positions sont tellement irréalistes qu'elles n'arrivent pas à avoir une influence sérieuse. C'est là que par exemple, les groupes environnementaux gagnent par rapport aux autres, parce qu'eux ont fait l'effort de construire à partir de la PAC actuelle, de faire des propositions, etc.

**Boris Dossin** : Et donc vous diriez que le plus important, ça reste quand même les contacts informels qui peuvent se nouer ?

**Interlocuteur DG AGRI 2** : les contacts informels, et les visites. Il y a des rencontres systématiques entre les services et les agriculteurs, mais aussi les environnementalistes, hors des réunions formelles. Les réunions formelles sont trop souvent des grandes messes dans lesquelles tout le monde se regarde... C'est pas toujours l'endroit le plus efficace pour parler. Qui plus est, souvent la Commission va à ces réunions quand elle a déjà des idées toutes faites, et c'est pas très bon.

Mais il y a un autre endroit, par contre, qui peut être intéressant, et qui l'est : dans le cadre des analyses d'impact, il y a des *hearings*. Ça c'est une occasion intéressante, parce que là, vraiment, on est à l'écoute. Le dernier auquel j'ai participé, c'était sur l'agriculture biologique. Je mettrais les *hearings* de l'analyse d'impacts, au niveau de l'influence réelle, plus en avant que les réunions et les comités consultatifs. Ça [mon collègue] a dû te l'expliquer...

**Boris Dossin** : mais il ne m'a pas vraiment expliqué comment ça s'organisait.

**Interlocuteur DG AGRI 2** : il y a un groupe interservices, dont le gros avantage, c'est que dès le début, tu as des gens de l'environnement, des gens du budget, du commerce, du développement, de la santé, parfois des gens de l'emploi. C'est un cadre qui permet que dès le début de la réflexion, d'autres considérations que les strictes considérations agricoles, soient prises en compte. Alors après, tu as beau inviter, parfois, par exemple, les gens de la DG Emploi, ils sont pas toujours présents. Et après, comme tout exercice, il peut être formel, ou il peut être réel. Il y a des gens, ils vont aux réunions, et les réunions vont pas avec eux, ils font autre chose. Et puis d'autres participent très activement. La DG environnement, par exemple, participe très activement, et propose des noms etc. Et il y a toute une phase de définition du problème, d'identification des solutions, puis d'analyse des avantages et inconvénients de ces solutions. Alors, toute cette phase, en principe, on doit être ouverts. De nouveau, il y a des exercices où les gens viennent avec des idées préconçues, et il s'agit de justifier la bonne option, « qui est la mienne, bien évidemment ». C'est, à mon avis, chaque fois moins le cas, et dans ces *hearings*, il y a quand même des rencontres avec pas mal de gens, et on pompe.

**Boris Dossin** : et là, vous rencontrez des gens du COPA, d'ONG...

**Interlocuteur DG AGRI 2** : de tous bords : du COPA, d'ONG. Par exemple, sur le dernier exercice en cours, sur l'agriculture biologique, je pourrais te trouver la liste des gens qui ont été interviewés. Pour avoir un cas concret.

**Boris Dossin** : et ces mécanismes-là sont mis en ligne ?

**Interlocuteur DG AGRI 2** : À la fin, tout est mis. Toute proposition va être accompagnée d'une analyse d'impact, et dans cette analyse d'impact, il y a une annexe qui reprend les gens que tu as rencontrés.

Donc, pour le document sur le bio, là je te donne l'agenda de toutes les réunions qu'il y a eu. Tu verras, c'est assez représentatif, parce qu'il y a eu un comité consultatif, mais avant il y a eu trois ou quatre *hearings*, et tu as la liste de tous les gens qui ont été rencontrés, et les sujets qui ont été abordés.

**Boris Dossin** : et vous avez l'impression que ces moments de *hearings* sont plus important que, par exemple, ce qui a été fait pour la PAC, où il y a une présentation et un appel à participer sur internet ?

**Interlocuteur DG AGRI 2** : ça c'est en plus. Il y a toujours un appel, dans une analyse d'impact, et tu es obligé d'analyser toutes les réponses, et tu as une annexe d'analyse des réponses, mise en ligne. Mais la consultation, elle est sur un document, alors que les *hearings*, c'est préalable à la rédaction du document. Et la capacité d'influence, plus tu es en amont de la réflexion, plus tu peux influencer. Ne serait-ce que pour poser les bonnes questions, dans le questionnaire. Si tu n'as pas les bonnes questions, trouver les bonnes réponses, c'est compliqué.

**Boris Dossin** : je voulais vous demander si c'était comparable avec les contacts que vous aviez avec les ONG environnementales, si ça se passait dans le même genre de contexte.

**Interlocuteur DG AGRI 2** : ça se passe dans le même genre de contexte. Mais pour les ONG environnementales, c'est évident que l'interlocuteur privilégié est la DG

environnement, et dans tous ces débats, la DG environnement est extrêmement active, d'une manière très intelligente en général. Par exemple, sur l'écoconditionnalité : on a fait la réforme, on a introduit l'écoconditionnalité [réforme de 1999], et chaque État membre a fait « de son mieux ». La DG environnement a fait faire une analyse qui compare les cahiers de charge environnementaux des différents États membres. C'est extrêmement utile. C'est un des instituts environnementaux les plus réputés, l'IEEP, qui s'en est chargé. Et ça, c'est une manière extrêmement puissante d'intervenir dans le débat.

De l'autre côté, au niveau de la rénovation des idées, de nouveau dans le cadre de cette réforme, les nouveautés sont plutôt venues du monde environnemental que du monde agricole. Dans le fond, l'idée du verdissement des aides, c'est l'idée des biens publics, et de payer les agriculteurs pour les biens publics qu'ils produisent, et cette idée des biens publics est une idée qui n'est pas venue du monde agricole. Elle est venue du monde environnemental, et principalement, d'ailleurs, même si c'est une partie du monde agricole, de la European Landowners' Organization. C'est le monde agricole, mais ils ont toujours eu une sensibilité intelligente environnementale. Et ils ont très souvent travaillé de manière conjointe avec BirdLife. C'est pas un hasard si les deux organisations ont une forte composante britannique. L'idée des biens publics a vraiment été portée par les ONG environnementales, reprise par la Landowners' Organization. Comme toujours, la Landowners', ce sont quand même de grands agriculteurs, et il est clair que si ton aide est liée aux biens publics que tu produis, si tu as beaucoup d'hectares, tu produis beaucoup de biens publics, donc tu as beaucoup d'aide. Et si tu es un *landowner*, ou *land manager*, généralement tu as beaucoup d'hectare, et ce serait quand même une manière de consolider et justifier des aides qui sont bienvenues. Mais ce qui est extrêmement intéressant dans la démarche de la Landowners', c'est que bien évidemment, ils essaient de consolider les aides qui sont bienvenues pour leurs membres, mais en plus, ils ont réfléchi à comment le faire de manière utile. Le nerf de la Landowners' Organization, c'est bien évidemment la consolidation des intérêts de ses membres, mais ils ont particulièrement bien compris que pour ce faire, il faut vraiment que les aides à quelque chose, ce qui est très intelligent. Et donc, dans « il faut vraiment que les aides servent à quelque chose », ils sont devenus alliés de tous ceux qui veulent que les aides servent à quelque chose pour la société, pour les biens publics, etc. Et ils ont compris que c'était la condition de leur pérennité, et ils sont donc à fond partants sur ce jeu. C'est une démarche extrêmement intelligente, proactive. La Landowners' Organization n'est pas une organisation environnementale, et pourtant elle a porté le débat des biens publics très intelligemment. C'est un exemple d'excellent lobbying, puisque c'est un groupe qui défend ses intérêts, d'une manière intelligente et soutenable, en créant des alliances, en justifiant, en offrant une réelle valeur ajoutée au sujet.

**Boris Dossin** : et donc ils ont réussi, peut-être, à dépasser l'opposition que moi j'ai pu ressentir souvent, entre les agriculteurs et les organisations environnementales ?

**Interlocuteur DG AGRI 2** : ah ils ont signé des communiqués conjoints avec BirdLife, et aussi avec d'autres ONG, ils organisent tous les ans une grande messe, le « Forum for Agriculture », et toujours présents, avec une place majeure, tu as les considérations environnementales. Dans le dernier, dans le programme, le Commissaire de l'agriculture n'était pas invité, le Commissaire de l'environnement était invité. C'est plus que significatif ! Donc c'est vraiment, à partir du monde agricole, d'ouvrir une réflexion qui

prend en compte sérieusement l'environnement, pour défendre leurs intérêts, de classe ou de ce que tu veux, mais le faire d'une manière intelligente, constructive, etc., et inclusive...

**Boris Dossin** : et ma question suivante, c'était de savoir ce que vous attendiez de ces contacts : plutôt des informations, des *inputs*, ou de savoir comment se jouent les rapports entre les différentes demandes ?

**Interlocuteur DG AGRI 2** : il y a toujours deux phases. Au niveau concret, quand tu rencontres les gens, que tu es dans une unité marché, ou quand tu rencontres des gens et que tu es dans une unité développement rural, tu veux savoir ce qui se passe sur le terrain etc. Mais souvent, d'abord il faut que les gens t'expliquent comment ils voient les choses, et ensuite quelles sont les solutions qu'ils proposent. Avec les interlocuteurs les plus intelligents, tu peux même jouer au pingpong, c'est-à-dire, ils te proposent, généralement... Sauf les meilleurs avec qui on a déjà fait beaucoup de pingpong et qui ont déjà une vision globale. Alan Backwell, qui est maintenant à l'IEEP, a été l'intellectuel organique de la Landowners' Organization. Il a des capacités intellectuelles remarquables, c'est un des meilleurs économistes, c'est quelqu'un qui est déjà sur la planète ! Pour les autres, très souvent, s'ils sont vraiment intelligents, tu peux développer leur idée et voir jusqu'où ça même. Et tu peux même les obliger à reformuler de manière à mettre leur problème dans un contexte plus général. Très souvent, les gens viennent te voir avec une vision partielle : soit locale, soit territoriale, soit sectorielle. Et pour quoi ça soit vraiment effectif, il faut se demander : « est-ce que ça crée un précédent ? qui d'autre pourrait être intéressé, et pourrait acheter ton produit ? pour autant que tu le formules d'une bonne manière ». Ou alors, même, parfois dire : « regarde, ça c'est pas jouable ! »

Les organisations portent leurs revendications, ce qui est tout à fait légitime. Notre devoir dans les rencontres, c'est parfois de leur dire : « tel que c'est formulé, ça passera jamais, si tu le reformules d'une autre manière, ça pourrait passer ». Ou : « c'est une fausse bonne idée, ça nous semble être une fausse bonne idée. Par contre, il y a d'autres personnes, sur le même sujet, qui réfléchissent à ça, est-ce que ça t'intéresse ? » Mais ça, c'est déjà les lobbies intelligents avec qui on peut évoluer. Ils peuvent apporter des idées nouvelles, des visions nouvelles. Je pense à la dernière réforme de la PAC, sur le verdissement, les rotations, exigences, là il y a beaucoup d'idées qui sont venues des gens.

**Boris Dossin** : et aussi des arguments, j'imagine ?

**Interlocuteur DG AGRI 2** : tu as une série d'arguments, tu les testes. C'est ce que j'appelle le pingpong. Tu te rends compte que formulé comme ça, il n'est pas bon, qu'il faut le corriger, le reformuler. Par exemple, une des choses classiques : les interlocuteurs arrivent avec des solutions, généralement, ils sont peu nombreux à se poser la question de la praticabilité, de la contrôlabilité et du coût de gestion. C'est assez classique. « Y a qu'à ! » Ils viennent avec une très bonne idée, mais bon... Est-ce qu'on peut contrôler ? Une idée excellente : dans les cultures arboricoles, l'idée de demander, en hiver, une couverture végétale pour éviter l'impact de l'érosion, et que le sol soit nu. C'est une très bonne idée, sauf que dans une bonne partie de l'Europe, en hiver, il y a de la neige ! Donc le sol il n'est pas nu. Donc, à moins que ton satellite puisse contrôler sous la neige ce qu'il y a, et puis sous la neige il n'y aura pas grand chose... Mais se poser les problèmes de la

praticabilité, etc., c'est quelque chose que nous, maintenant, on a dans nos gènes, et que très souvent nos opérateurs n'ont pas.

Un des autres problèmes très classiques, c'est des tas de bonnes idées, mais qui ne sont pas conformes, ou nous on ne les voit pas conforme, avec les accords internationaux. Par exemple, les plans protéine, un soutien spécifique aux protéines (aux légumineuses ou aux oléagineux), tout dépendant de la manière dans laquelle c'est formulé, ça peut être en désaccord avec nos obligations internationales. Il est clair que ça a peu de chance de passer si c'est comme ça. En plus, ça peut être un désaccord avec notre manière de lire les accords internationaux, parce que très souvent, ils viennent nous voir, et ils ont raison, apparemment, le texte de l'OMC écrit en anglais est différent du texte écrit en américain : les américains font un certain nombre de choses qui pour nous semblent inacceptables, qu'on pourrait pas faire. Apparemment, le texte en américain doit être différent du texte en anglais. Bon, nous on a une certaine lecture qui parfois est considérée comme puriste, des textes des accords internationaux. On applique le principe de précaution à la lecture des accords internationaux, les américains n'acceptent pas le principe de précaution, et ont donc une approche peut-être moins précautionneuse, moins frileuse. Ça, on veut le faire partager à nos interlocuteurs. S'ils sont intelligents, ils assimilent, ils reformulent...

**Boris Dossin** : et par exemple, ECVC, Via Campesina, j'ai l'impression que par rapport à ces règles du commerce international, ils ne les prennent même pas en compte, ils font comme si ça n'existait pas, ils posent des revendications qui sont irréalisables dans le contexte actuel...

**Interlocuteur DG AGRI 2** : oui, très souvent c'est un des problèmes de Via Campesina.

**Boris Dossin** : et vous pensez que ça a un intérêt stratégique de continuer à porter ça ?

**Interlocuteur DG AGRI 2** : moi je pense que c'est une erreur, pour deux raisons. Comme membre la Commission, je vois qu'une bonne partie de leurs idées sont tout de suite rejetées pour cause de non-conformité. C'est aussi négatif parce qu'ils influencent une partie du spectre politique. Je pense aux Verts et à une partie des Partis Socialistes, surtout quand ils ne sont pas au gouvernement. Ils portent alors un discours qui est parfois considéré comme idéaliste, et tout cas, qui n'est pas le discours qu'ils portent ensuite quand ils sont au pouvoir, puisque le principe de réalité s'impose. Et moi ça me gêne personnellement parce que j'en ai marre des hommes politiques qui racontent une chose quand ils ne gouvernent pas, avec des « y a qu'à », et puis le jour où ils gouvernent, il se rendent compte qu'il y a les réalités, que tu ne peux pas dépenser l'argent que tu n'as pas, etc. Et ça crée des faux espoirs aux gens, ça les démoralise, ça les éloigne de la politique, ça les fait dire « tous les hommes politiques sont pareils », alors que je crois que tous les hommes politiques ne sont pas pareils, et qu'il y a moyen de réfléchir à des solutions qui sont réalistes mais différentes. J'ai par exemple été la semaine dernière dans une entreprise. Le premier objectif, c'est que l'entreprise gagne de l'argent. Une fois que c'est fait, on discutera si on le donne aux actionnaires ou aux travailleurs. Mais si l'entreprise ne gagne pas d'argent, t'aura rien à donner. C'est un peu la même chose. Et ça, c'est gênant, parce que ça a une influence importante sur une partie du spectre politique, et pour moi c'est gênant.



À l'intérieur de Via Campesina, il y a quand même aussi des évolutions. Il y a quand même des gens qui commencent à sortir de l'approche plutôt déclamatoire, pour se rapprocher des réalités politiques, et c'est tant mieux.

**Boris Dossin** : moi j'ai vu G. Choplin, qui me disait que c'était dur pour eux, parce qu'effectivement, ils ont une demande qui de toute façon ne sera pas prise en compte, parce qu'ils savent que c'est impossible à réaliser dans le cadre des accords commerciaux actuels. Et moi je me demandais pourquoi continuer à porter des demandes irréalisables...

**Interlocuteur DG AGRI 2** : pour moi, la confusion, elle vient du mélange des genres. Un parti politique a le droit et le devoir d'avoir une utopie. L'utopie libérale, socialiste, anarchiste, ce que tu veux. Et donc, il a le devoir d'avoir un programme maximum, qu'ensuite évidemment, il va décliner de la manière possible. Et la Belgique est un exemple d'un pays où à la fin, il y a des partis avec des utopies différentes qui arrivent à discuter, et apparemment ça marche, globalement. Ça c'est le rôle d'un parti politique.

Le rôle d'un syndicat, pour moi, c'est tout-à-fait différent. Le rôle d'un syndicat, c'est de défendre les travailleurs. Donc dans le cadre d'une relation de forces déterminée, d'obtenir le maximum possible pour les représentés. Pour reprendre un cas belge, le statut ouvrier-employé. Il faut arriver à un même statut, mais ça ne sera qu'un statut intermédiaire, entre celui des ouvriers et celui des employés, parce qu'ils n'arriveront pas à aligner tout le monde sur le maximum de tout, et donc il faut discuter. En France, les compromis, souvent, ils sont boiteux, ou bâtards. En Belgique non, il y a la culture du compromis ici, qui est extrêmement bonne. Tu arrives à un accord qui est globalement satisfaisant, et qui laisse insatisfait à peu près tout le monde de la même manière. Et ça marche. Ça, c'est à mon avis plutôt le rôle d'un syndicat. Tu peux avoir un dirigeant politique qui soit un dirigeant syndical, et il peut avoir deux types de discours différents : un discours pour le syndicat, un autre pour la politique. Comme les hommes politiques ont un discours pour la campagne électorale, avec le programme du parti, et un discours après les élections, quand ils négocient avec les autres quelles parties du programme du parti peut rentrer dans le programme du gouvernement. Et les gens trouvent ça tout-à-fait normal.

Mais ce qui est gênant, c'est qu'ils sont très souvent sur un discours beaucoup plus politique que syndical. Et ça fait qu'une influence qui représente toute une sensibilité : sociale, politique, environnementale, de petits agriculteurs, d'agriculteurs familiaux, tout ce pouvoir et cette énergie n'a pas d'influence réelle, n'est pas un levier du changement. Et c'est dommage. Plus tu réussis à être un levier du changement, plus les choses évolueront dans ce que tu crois être le bon sens. Plus tu te marginalises de la discussion, plus tu sers à rien ! C'est quand même frustrant...

Mais le COPA-COGECA était dans le même phénomène. Il a toujours été contre la dernière réforme, en disant « pourquoi vous faites la réforme, alors que l'avant dernière fonctionne ? » Mais l'avant dernière, ils disaient exactement la même chose ! Durant très longtemps, le COPA a eu une attitude de refus par rapport au changement de la PAC en 92, et il a été complètement marginalisé, il n'a servi à rien.

**Boris Dossin** : donc pendant tout un temps, il n'avait plus d'influence ?

**Interlocuteur DG AGRI 2** : aucune influence ! De 92 à pratiquement 2003-2004, le COPA n'a eu aucune influence. Ils couraient toujours derrière. Avec cette réforme, ils ont



commencé à récupérer un rôle. Et c'est une très bonne nouvelle, parce qu'ils portent l'intérêt de la majorité des agriculteurs, et logiquement, ils ont pu influencer, et ils doivent faire partie du cocktail final. L'influence du COPA, elle est double : elle est au niveau bruxellois, et aussi au niveau des gouvernements. Mais quand ils étaient sur une position maximaliste, les gouvernements qui devaient négocier ne les écoutaient pas non plus. Parce que les gouvernements étaient aux affaires. Tu as une proposition de la Commission, qu'est-ce que t'en penses, comment tu l'amendes, qu'est-ce que tu acceptes, qu'est-ce que tu refuses ? Et là, le COPA arrivait avec des discours très radicaux, un peu comme encore la Coordination Paysanne. Et c'est dommage.

Et puis il y a l'exemple tout-à-fait contraire du lobby environnemental.

Tu as un lobby qui est en train de se construire aussi, assez intéressant, le lobby de la santé publique, assez nouveau dans le débat. Il commence à dire des choses. Tu vois des cardiologues qui interviennent dans le débat agricole, et ils disent des choses qui sont pas cons. C'est relativement nouveau, mais c'est vrai, du point de vue santé, la consommation de fruits et légumes, la surconsommation de viande, etc., ça pose des problèmes. Et ils apportent ça en coalition, très souvent, avec ceux qui portent l'analyse de la soutenabilité, et qui disent que notre mode de consommation pose problème. Cette idée que chaque année, on consomme la planète quinze jours avant. À un moment donné, ça va poser des problèmes. Ça rejoint tout le débat des *food miles*, etc. Donc il y a des choses nouvelles qui arrivent. Le débat de la soutenabilité énergétique, avec un indicateur comme le *food mile*, il y a des gens qui portent, maintenant, l'indicateur des hectares importés. C'est des idées nouvelles qui arrivent sur la table, et qui remettent en question, qui perturbent. Beaucoup plus que les approches comme celle qu'a eu le COPA pendant très longtemps, ou celle que la Confédération paysanne a conservé. Et c'est gênant.

**Boris Dossin** : je voulais aussi vous demander si vous aviez eu l'impression qu'il y avait eu beaucoup d'évolutions dans la manière dont la Commission, et puis la DG AGRI en particulier, organise ses contacts avec les ONG et les syndicats. Vous pensez que ça a évolué dans le temps ?

**Interlocuteur DG AGRI 2** : la grande nouveauté, c'est les analyses d'impact, ça c'est claire. Comme toute nouveauté institutionnelle, elle a été construite sur la base d'expériences, mais elle a été aussi un peu imposée d'en haut. Quand on a fait la réforme de la PAC de 92, on avait fait des analyses. Elles n'ont été que dans une très petite partie partagée, et rendues publiques. Quand on a fait la réforme des fruits et légumes en 96, on n'a jamais considéré qu'il était intéressant de mettre le rapport d'analyse sur le marché public. Après, dans la réforme suivante, on l'a fait. C'était la première étape : plus de transparence dans l'analyse qu'on faisait.

L'étape suivante a été plus d'ouverture dans cette analyse. Et c'est la phase de l'analyse d'impact, qui a suivi le livre blanc de la gouvernance etc. Les analyses d'impact, comme tout cadre, qui devient une procédure, on peut le faire de manière formelle ou de manière réelle. Durant un certain temps, un grand nombre d'analyses d'impact, le rapport était pratiquement rédigé quand on consultait. Donc on était sur l'ancienne technique : on avait trouvé la solution, etc. Et c'est tout un processus, action-réaction, tu imposes quelque chose, on crée des antigènes, etc. Face à cette réaction, on a créé le Board, et maintenant, les analyses d'impact doivent être analysées par un Board. Au début, c'était aussi une formalité. Petit-à-petit, c'est devenu une réalité, et une mauvaise analyse a beaucoup de problèmes à passer par le Board. Il est vrai que derrière le Board,

il y a aussi, parfois, des agendas politiques : une mesure qui dérange aura plus de difficultés à passer par le Board qu'une mesure *mainstream*, c'est vrai. Mais elle doit quand même être bien faite.

Tout ça a l'avantage d'augmenter considérablement la consultation. Ça a bien évidemment un inconvénient, qui gêne le politique, c'est qu'il faut commencer bien en amont. Une analyse d'impact c'est un an, une négociation en codécision, c'est un an et demi, tu as un Commissaire qui dure cinq ans, donc soit il a la bonne idée au début de son mandat, soit c'est foutu ! Parce que le suivant peut faire autre chose. Dans la phase actuelle, par exemple, une des instructions qui a été donnée, et qui est perçue comme une limitation mais qui me semble une bonne idée, c'est « plus de propositions, on fait des communications ». Donc tu lances un débat. Mais aujourd'hui, lancer une nouvelle proposition, faire une analyse d'impact qui sortira dans un an, avec une Commission qui sera démissionnée et un nouveau Commissaire, c'est pas dans l'ordre des choses.

Par contre, par exemple, le collègue de la DG environnement vient de lancer une proposition sur l'alimentation soutenable, et une autre sur la consultation publique. Tout ça va aboutir à des communications qui vont activer des sujets, les braises vont être chaudes, et quand la nouvelle Commission va arriver, ils pourront mettre, s'ils le veulent, la viande à cuire. Il est clair que si quand tu arrives, il faut acheter le charbon, etc., quand tu as les braises, tu es à la moitié du mandat et tu n'as plus le temps. L'idée d'allumer les braises est donc une très bonne idée.

Donc ça gêne les décideurs, tout cet exercice, parce que très souvent, ils ont une excellente idée, ou ils sont porteurs d'un dossier, ils sont convaincus qu'il faut faire quelque chose, et puis tout d'un coup, ils se retrouvent avec des services qui disent « on n'a pas le temps ! Il faut deux ans ! » Et là, il y a un dysfonctionnement entre le rythme des propositions et le rythme des politiques. Jusqu'au moment où les politiques vont intégrer ce rythme-là, mais ça, ça va prendre encore un peu de temps.

**Boris Dossin** : donc il y a une sorte d'habitude qui doit se prendre ?

**Interlocuteur DG AGRI 2** : bien évidemment ! Et pour l'instant, certains Commissaires l'ont compris. Potocnik, par exemple, est en train de lancer toutes ces consultations, parce qu'il a compris qu'ils s'agissait d'allumer les braises pour que le suivant... D'autres DG n'en sont pas là. Nous, par exemple, à l'agriculture, on en est encore à négocier, toute l'énergie de la DG a été pompée par la négociation sur la réforme de la PAC, plus les quelques petits trucs qui restent, et on n'a pas eu l'énergie pour préparer des braises pour le prochain mandat, pour d'autres sujets. Par exemple, le dossier alimentation soutenable aurait pu être un dossier conjoint agriculture-environnement. J'aurais bien aimé que ma DG soit plus participative, mais elle a été absolument monopolisée, épuisée par la réforme de la PAC. Ça a été extrêmement dur, c'est très long, et puis c'est pas terminé, puis il y a la mise en œuvre... Une fois qu'on aura l'accord politique, donc pas avant septembre, il y a la discussion du texte, puis le règlement d'application, les actes délégués, les actes d'application... C'est extrêmement intensif, et on est à un moment où il y a chaque fois moins de fonctionnaires, de plus en plus vieux, on se fatigue plus vite... La DG n'a pas la capacité d'être sur tous les fronts, et logiquement elle a donné la priorité à l'urgence.

Donc ce sujet de l'analyse d'impact est la grande nouveauté.

**Boris Dossin** : et donc, vous pensez que c'est un moment important pour cette prise d'avis, que cette analyse d'impact, au niveau de votre prise d'avis, elle est importante ?

**Interlocuteur DG AGRI 2** : elle est importante, et elle va le devenir chaque fois plus. Entre autres parce qu'un des critères de qualité de l'analyse d'impact, c'est bien la prise en compte de [l'avis des parties prenantes]. Mais il va y avoir une évolution suivante. Pour l'instant, il y a des *hearings*, et on prépare le document de consultation, et la consultation est lancée dans la partie publique. À mon avis, l'étape suivante, ça va être que dans la rédaction du document de consultation, il y ait déjà une consultation. Au lieu de dire : « voilà les options qu'on a définies, voilà les premiers avantages et inconvénients qu'on a trouvés, qu'en pensez-vous ? », on va avoir, je vois venir, une étape dans laquelle on va dire : « voilà les options qu'on a vues, qu'en pensez-vous, y en a-t-il d'autres ? » Et c'est pas con ! Parce que l'objectif de l'analyse d'impact, c'est de ratisser large. L'idée d'une bonne analyse d'impact, c'est que toutes les options, pour farfelues qu'elles soient, soient mises sur la table. Alors il y en a qu'on peut dégager très vite : elles coûtent beaucoup trop cher, elle fait exploser le budget, elle est incompatible avec les compromis internationaux de l'Union, circulez, y a rien à voir ! Mais c'est quand même utile qu'on se les pose. Et puis après, il y a toute une série d'autres options, et il peut y avoir d'excellentes idées qui n'ont pas été imaginées, et qui auraient pu l'être, et qui tout d'un coup dans la discussion apparaissent : « mais pourquoi vous n'avez pas fait ça ? », « ah bah ouais ! » Donc c'est pas con. Mais ça a de nouveau l'inconvénient que, si maintenant, ça met un an, ça mettra un an et un trimestre, ou un an et demi, oui, c'est vrai.

À mon avis, on va vers ça parce que ça a du sens. Tu aurais toute une première série d'*hearings* pour définir les problèmes, le diagnostic, et les solutions possibles. Une deuxième phase d'*hearings*, les avantages et les inconvénients des solutions qui ont été retenues. En sachant que l'important, c'est que les scénarios qu'on présente soient larges. À la fin, la proposition, elle prend une partie de l'un, une partie de l'autre, aucun scénario n'est pur. Mais il faut quand même les organiser pour faciliter la discussion, autour d'un scénario « changement radical », un scénario « statu quo », et deux scénarios au milieu.

[coup de fil]

**Boris Dossin** : et par rapport à d'autres types de contacts, par exemple aux contacts informels, vous avez l'impression que ça prend de plus en plus de place ? est-ce que l'analyse d'impact gagne du terrain sur les contacts informels, par exemple ?

**Interlocuteur DG AGRI 2** : elle prend plus de place, et gagne du terrain. Alors, sur les contacts informels, ça dépend de deux facteurs. D'abord ça dépend beaucoup de la personnalité des gens, du facteur humain. Tu as des gens qui sont ouverts, et qui sont des éponges, et tu as des gens qui sont beaucoup plus prudents, timides, ou réservés, par caractère. Tu as des gens qu'il est beaucoup plus facile de rencontrer que d'autres.

Le deuxième aspect qui va être chaque fois plus lourd à porter : tu as une réduction du nombre de fonctionnaires, donc une augmentation de la charge de travail. Et ça veut pas dire « plus de temps pour aller sur le terrain et rencontrer les gens », ou plus de temps pour recevoir des gens. Là, il y a un phénomène, un point d'interrogation, il est clair que tout ça, ça prend du temps. Aller sur le terrain, rencontrer du monde, c'est fatigant et ça prend du temps. Et puis, parfois, ça peut coûter cher, et si on te coupe le budget, tu as peut-être moins d'argent pour payer des voyages. Donc ça, c'est du côté négatif.

Du côté positif, il y a quand même le développement des nouvelles technologies, qui permettent de diminuer les distances. Par exemple, on a chaque fois plus de téléconférences, qui est une manière intelligente de résoudre les problèmes.

[parenthèse sur Skype, qu'ils peuvent pas utiliser pour des raisons de sécurité informatique]

Mais moi je suis inquiet sur les conséquences à long terme que vont avoir les réductions de personnel.

**Boris Dossin** : et vous pensez à ça, au niveau des contacts ?

**Interlocuteur DG AGRI 2** : tu coupes, tu coupes sur quoi ? Rencontrer des gens, c'est extrêmement utile, mais c'est *time consuming*. En plus, si d'un côté, on t'impose, à juste titre, un développement des analyses d'impact, qu'il faut alimenter, qu'il faut travailler etc., tu risques de prendre du temps sur les contacts informels. Le temps étant limité, il y a une pression chaque fois plus grande sur les gens, et de ce point de vue-là, ça serait dommage. Le temps serait pris sur les rencontres avec les gens, sur les missions, les visites sur le terrain. Or, pour moi, dans ma conception de l'administration, aller sur le terrain et rencontrer des gens, c'est essentiel. Dans toute ma carrière, ça m'a alimenté.

Quand tu n'as pas le temps, ou pas l'argent, quand tu as un calendrier extrêmement serré, quand on te charge la barque du côté analyse d'impact, tu dois couper quelque part !

[parenthèse sur le fait que prendre toujours le moins cher donne pas toujours le plus, exemple du cidre français et Ryan air – environ 54 :56]

[parenthèse sur les problèmes que crée la baisse de budget : l'huile d'olive en bouteille plastique obligatoire, crée tôle général qui n'aurait pas eu lieu si la Commission avait consulté les restaurateurs avant. Ceux qui travaillent sur l'huile d'olive sont sous stress et ont pas eu le temps de faire les choses comme il faudrait, leurs propositions ont été de moindre qualité, et moins consultées – environ 56 :40]

Un autre facteur qui intervient, de ce point de vue-là, c'est que, quand tu rencontres des interlocuteurs, il faut poser les bonnes questions. Pour poser les bonnes questions, il faut connaître le sujet. Je suis certain que pour toi, la manière dont tu poses tes questions, le suivi que tu en fais, et tes questions en elles-mêmes, ont évolué entre maintenant et au début de ton mémoire. La Commission est maintenant soumise à des règles de mobilité interne, tous les 5 ou 7 ans, qui fait que très souvent, un grand nombre de collègues en charge d'un dossier ne connaissent pas le fond du dossier, parce qu'ils viennent d'arriver, parce qu'ils étaient ailleurs, etc. Et qui plus est avec une surcharge de travail, un moindre nombre de fonctionnaires, ça ne peut que s'aggraver. Apprendre à connaître un dossier, c'est un investissement, ça prend du temps, et si tu n'en as pas, tu apprends moins bien, et tu es plus facilement victime de préjugés. Si tu ne connais pas les bons interlocuteurs, si tu ne sais pas où téléphoner, si tu ne domine pas le secteur, si tu ne comprends pas la dynamique du secteur, si tu ne connais pas les opérateurs, si tu connais pas l'histoire, d'où ça vient, ça fait désordre. Et tu ne peux pas rencontrer un interlocuteur et lui poser des questions stupides ! Les gens viennent à la Commission, ils rencontrent un type qui n'y connaît rien, ils doivent lui raconter le B.A.-BA...

[parenthèse sur les gens qui viennent le voir avec leur représentant à Bruxelles, qui savait pas où était la DG agri, et que personne ne connaissait. Les clients se sont posé des questions... Autre histoire : journaliste espagnol qui demande c'est quoi les restitutions à l'exportation...]

Quand tu as des gens qui portent un dossier, et qu'ils viennent voir à la Commission des gens qui ne connaissent pas le dossier, ça la fout mal. Qui plus est, si tu ne connais pas bien le dossier, tu ne poseras pas les bonnes questions, donc tu ne profiteras pas de l'interlocuteur. C'est du temps perdu... Donc le problème de la perte de mémoire historique... À la Commission, on est passés d'un extrême à l'autre. [exemple d'un gars qui a fait toute sa carrière sur la viande ovine à la DG AGRI 1 :02 :20] Il savait tout, encyclopédie vivante ! Mais ça pose deux problèmes : d'abord, quand il est parti, tout d'un coup il n'y avait plus d'encyclopédie, il était indispensable, ce qui n'est pas bon. Deuxièmement, ce serait pas mal qu'il regarde ce qui se passe en dehors de la viande ovine, pour pouvoir faire ses propositions. Il est clair que ça, c'est pas bon. La mobilité obligatoire tous les 5 ou 7 ans, c'est pas bon non plus. Surtout dans un contexte de diminution du nombre de fonctionnaires, puisque plus tu as de mobilité, plus tu as de temps d'adaptation et d'apprentissage, et moins tu as de fonctionnaires, moins tu as de temps pour l'apprentissage. Et tu as alors une perte de capacité, d'analyse, qui est dommageable.

De l'autre côté, c'est vrai qu'avec les analyses d'impact, et les groupes inter-service, comme tu réunis plus de monde autour de la table, tu as la possibilité d'avoir des synergies. Et des visions incomplètes, beaucoup de visions incomplètes, peuvent te donner une vision complète. Mais il y a évidemment un problème.

**Boris Dossin** : je voulais vous demander encore si ce genre de moment de consultation large, par exemple dans les *hearings*, où vous aviez plusieurs personnes autour de la table, et un peu encadrés, permettent de contrebalancer un peu certains rapports de force qui sont à l'avantage de certains ?

**Interlocuteur DG AGRI 2** : Alors, bien évidemment, les rapports de force sont importants, au niveau du Conseil etc. Mais, plus ta proposition est bonne techniquement, plus tu l'as analysée, vu les pour et les contre, plus tu as fait une bonne analyse d'impact, mieux tu es armé dans tout le processus décisionnel qui vient après pour défendre ta proposition. Ce qui ne devrait jamais arriver, c'est que durant le débat au Parlement et au Conseil, des idées nouvelles apparaissent. Ça veut dire que tu n'as pas fait une bonne analyse d'impact. Par contre, si tu as déjà ratissé très large, et analysé les différentes possibilités, vu les avantages et inconvénients, tu as une longueur d'avance. Il y a un argumentaire qui est développé, il est rendu public, et tu les partages.

Après, à la Commission, aujourd'hui, même si tu es petit et pas puissant, si tu as raison, tu peux gagner. Si tu es porteur d'un vrai sujet, les abeilles par exemple, tu as des solutions intelligentes etc., tu peux gagner.

Il est clair qu'au Conseil c'est un rapport de force, et au Parlement, c'est à moitié chemin entre les deux. Parce qu'il y a un travail de rapport de force, et l'opinion d'un agriculteur allemand pèse plus que l'opinion d'un agriculteur luxembourgeois, pour prendre deux extrêmes, c'est normal. Mais il y a quand même, comme les parlementaires doivent négocier entre eux, et arriver à des consensus, imposer une bêtise par consensus, ça devient compliqué, donc il faut négocier. Donc de ce point de vue-là, le Parlement est à mi-chemin entre le Conseil et la Commission.



Donc ça peut aider à faire avancer le schmilblick sur des idées qui dérangent, des idées nouvelles, ça peut être un élément novateur.

**Boris Dossin** : et donc vous pensez qu'ici, à la Commission, les rapports de force se jouent moins qu'à d'autres niveaux ? Par exemple entre des intérêts agricoles et des intérêts qui viendront plutôt des organisations environnementales, vous avez l'impression qu'ici, il y a moyen de trouver la bonne solution, en prenant un peu chez chacun ?

**Interlocuteur DG AGRI 2** : oui, tu l'as vu au niveau de la réforme de la PAC, les ONG environnementales, dans toute une première phase, ont considéré que la proposition de la Commission était insuffisante, et dans une deuxième partie, elles se sont battues pour la défendre. Il est clair que la Commission est beaucoup plus une éponge que le Conseil ou le Parlement. Et du point de vue rénovation environnementale, biens publics, etc., c'est beaucoup plus facile de passer à la Commission, au niveau de la proposition, que de passer ailleurs. Donc de ce point de vue-là, le lobby agricole, qui est fort à la DG AGRI, si je te disais le contraire ça t'étonnerait, la Commission a les mécanismes pour faire une proposition qui a du sens indépendamment du poids des lobbies. Ça c'est clair. Indépendamment du poids national aussi. Si la proposition gêne l'Allemagne, il faudra vraiment que tu sois meilleur pour argumenter que si tu gênes le Luxembourg. Mais c'est normal. Plus les conséquences d'une proposition sont importantes, plus il est logique qu'elle soit justifiable et justifiée, et que le coût en vaille la chandelle, et que les avantages dépassent les inconvénients. C'est pas absurde. Et il y a des propositions qui ne plaisent pas du tout à l'Allemagne, qui sont passées à la Commission, et qui au Conseil se retrouvent avec la forte résistance du pays le plus puissant au Conseil. Ça c'est clair. Mais de ce point de vue-là, la Commission me semble beaucoup plus ouverte. Est-ce que je suis victime du syndrome de la rivière Kwaï, et que je défends mon institution etc. La Commission, très souvent, son devoir, c'est d'être prospective, donc de faire des propositions. Et généralement, ça bouscule plus, alors que la discussion au Conseil, le Parlement étant à mi-chemin, c'est l'équilibre des forces, l'équilibre entre les pressions budgétaires, les pressions politiques, les couleurs, l'opinion publique... Sur le cas des OGM, on a vu des gouvernements extrêmement éloignés des Verts politiquement... Merkel n'est pas une écologiste, et sur le dossier de la fermeture des centrales nucléaires, elle est en pointe par rapport aux écolos belges ! Mais parce qu'il y a une opinion publique, qui a poussé très fort, et puis Fukushima, ça n'a pas aidé à conserver le nucléaire, etc. Donc c'est clair que le Conseil, c'est plus le choc des pouvoirs, alors que la Commission, c'est plus le choc des idées.

[Pose technique, enregistreur mis sur pause et oubli de le rallumer pour quelques secondes, dans lesquelles est posée la question : c'est plutôt eux qui viennent vers vous ou vous qui allez vers eux ? Et la réponse : plutôt eux qui viennent vers nous, mais la Commission fait en sorte de voir ceux qui ne sont pas venus d'eux-mêmes]

[1 :13 :00->1 :14:00 parenthèse sur le document des hearings pour le bio -> au COPA et chez IFOAM, plusieurs personnes car opinions variées et experts différents.]

Par exemple, du COPA, il y a des gens du COPA-COGECA, et des gens de la branche organique. Il n'y a pas de grandes contradictions, la musique est la même mais



l'instrument est différent. Et c'est très bien. Même le monde agricole majoritaire est loin d'être unitaire, il y a des différences.

[1 :15 :00 Parenthèse sur le bio et ce qui peut être bio ou pas : sous serre, importé, etc. -> visions différentes au sein du COPA par exemple].

Le bio est en train de devenir une solution pour beaucoup de petites et moyennes exploitations dans les nouveaux États membres, est-ce que les petits agriculteurs polonais peuvent produire pour les marchés allemands ? Est-ce que c'est vraiment du bio ?

[parenthèse sur le concombre fou, avec l'entreprise bio espagnole, est-ce que c'est vraiment l'image que les consommateurs de bio voient ça quand ils achètent ?]