



La rationalisation de la politique agro-environnementale en Europe. Dynamiques européenne et française

Matthieu Ansaloni

► To cite this version:

Matthieu Ansaloni. La rationalisation de la politique agro-environnementale en Europe. Dynamiques européenne et française. 2. Journées de recherches en sciences sociales, Dec 2008, Lille, France. hal-02752704

HAL Id: hal-02752704

<https://hal.inrae.fr/hal-02752704>

Submitted on 3 Jun 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

**LA RATIONALISATION DE LA POLITIQUE AGRO-ENVIRONNEMENTALE EN
EUROPE. DYNAMIQUES EUROPÉENNE ET FRANCAISE**

Matthieu Ansaloni

Institut national de recherche agronomique, Département Économie et sociologie rurales
(Toulouse).

matthieuansaloni@yahoo.fr



2èmes journées de recherches en sciences sociales

INRA SFER CIRAD

11 & 12 décembre 2008 – LILLE, France

LA RATIONALISATION DE LA POLITIQUE AGRO- ENVIRONNEMENTALE EN EUROPE. DYNAMIQUES EUROPÉENNE ET FRANCAISE

Matthieu Ansaloni

RÉSUMÉ

Cette communication cherche à saisir les processus de transformation des programmations agro-environnementales françaises définies au titre d'un instrument de la Politique agricole commune, les Mesures Agro-Environnementales (MAE). L'hypothèse défendue est que ces transformations sont le résultat d'un travail de rationalisation par lequel la Commission Européenne (CE), à partir de la seconde moitié des années 1990, a réfléchi la manière de gouverner au mieux les rapports agriculture/environnement en Europe. Guidé par la rationalité économique, ce travail a débouché sur la production d'un discours recodant les rapports agriculture/environnement en termes de services environnementaux. Ce discours a été institutionnalisé dans un ordre institutionnel régissant l'élaboration des programmations agro-environnementales nationales, avec pour finalité stratégique l'organisation d'un espace de liberté économique. Cette communication poursuit en identifiant les effets de ce travail intellectuel et politique opéré par la CE en France, et la manière dont il opère. Elle souligne le processus de limitation du débat national sur les programmations agro-environnementales, progressivement assujetti à la rationalité économique, ainsi que ses conséquences concrètes (l'introduction de mécanismes de marché et de pratiques issues de la gestion privée). Elle poursuit en soulignant des effets ambigus provoqués par cet ordre institutionnel : en renforçant les capacités de pilotage stratégique de l'État central, il participe à la permanence de l'échange politique corporatiste qui signe les limites du pouvoir coercitif de la CE et des phénomènes nationaux de réappropriation des MAE.

* * *

LA RATIONALISATION DE LA POLITIQUE AGRO-ENVIRONNEMENTALE EN EUROPE. DYNAMIQUES EUROPÉENNE ET FRANÇAISE

Cette communication a pour point de départ une série de questions empiriques : comment comprendre le fait qu'en France les programmations agro-environnementales définies au titre des Mesures Agro-Environnementales (MAE), un instrument de la Politique Agricole Commune (PAC), aient progressivement glissé d'une logique de soutien déguisé aux revenus agricoles vers une logique marchande de rémunération de « services environnementaux » ? Comment expliquer le fait que dans le même temps le débat national y afférent ait été circonscrit à la seule question de l' « efficacité environnementale » ? Comment comprendre l'importation au sein des programmations françaises de mécanismes de marché, favorisant des comportements concurrentiels ?

Répondre à ces questions nous conduit à nous distinguer au moins pour partie des chantages de l' « immobilisme » et du « déclin » de l'État français pour au contraire nous intéresser à ses capacités d'apprentissage. Ce qu'il nous faut saisir, ce sont ses capacités à intégrer des « recettes », des techniques et des procédures nouvelles dans la conduite de ses politiques publiques, ainsi que la façon dont ses innovations s'articulent avec les éléments caractéristiques du modèle français des politiques publiques, marqué par un processus de production néo-corporatiste.

Comment comprendre les transformations des programmations agro-environnementales qui se sont succédées en France depuis le début des années 1990 ? L'hypothèse défendue dans cette communication est que ces transformations sont étroitement liées à la production d'un travail de rationalisation sur la manière de « gouverner » au mieux les rapports agriculture/environnement – la rationalisation désignant l'extension des domaines de la société soumis aux critères de la décision rationnelle (Max Weber). Quelle en fut l'instance de réflexion ? La Commission Européenne (CE), par la mobilisation de ses capacités analytiques. En quoi a consisté précisément son travail ? D'abord, en la production d'un discours sur les rapports agriculture/environnement par lequel elle a mis en jeu une grille d'intelligibilité du monde : en recodant ces rapports en termes de calcul économique, elle les a problématisé et représenté comme des « services environnementaux » pour les faire tomber, en quelque sorte, dans le monde des marchandises. Ensuite, ce travail de réflexion a été institutionnalisé dans un ordre institutionnel composé d'un corps de règles mêlant des

registres de nature juridique distincts, donc fondant des formes de responsabilité et de contrôle politique multiples et variés. En régissant les processus de définition des programmations nationales définies au titre des MAE, sa finalité stratégique est l'institutionnalisation d'un marché de services environnementaux en Europe. Si l'intervention étatique doit être strictement limitée à cette fin, elle doit pour autant être « optimale », car en dépend la croissance économique, condition de l'optimisation du bien-être collectif. Une injonction à la responsabilisation est formulée à l'adresse des États membres : à vous de faire un usage optimal des soutiens publics alloués au titre des MAE, à vous d'en rendre en compte.

Analytiquement, cette communication s'inscrit dans le champ de l'analyse des politiques publiques développé en sciences politiques. En cherchant à voir comment les structures cognitives (comment le monde est-il ?) et normatives (comment le monde doit-il être ?) s'imposent aux acteurs des politiques publiques et comment ces derniers, en retour, participent à leur construction, elle se réfère plus précisément à l'analyse cognitive des politiques publiques (Jobert & Muller, 1987 ; Muller, 2005). En cherchant à identifier la façon dont les représentations sociales sont incarnées dans un ordre institutionnel – lequel permet de stabiliser le comportement des acteurs et ce faisant de résoudre les conflits (Boyer, 2003) – elle prend également pour référence les travaux de l'école de la théorie de la régulation. Notre approche de l'intégration européenne entend privilégier l'observation des interactions qui se déploient entre les niveaux global, européen et national et, ce faisant, cherche à saisir la façon dont opère le « gouvernement de l'Union européenne » (Smith, 2004) en se focalisant sur ses « actions » (Palier & al, 2007). Cette communication appréhende ces interactions à travers le concept d'échange politique : est politique un échange entre les acteurs concernés par une politique publique ayant pour finalité la construction et la préservation du consensus (Pizzorno, cité par Hassenteufel, 1990). Trois échanges politiques sont considérés dans les développements qui suivent : le premier concerne les interactions entre l'UE et ses partenaires commerciaux internationaux dans le cadre des négociations commerciales internationales ; les second et troisième renvoient respectivement aux interactions entre la CE et le Conseil des ministres de l'Agriculture, et entre l'État français et les porte-parole du secteur agricole français (principalement le syndicalisme majoritaire dans cette communication)¹.

¹ Les matériaux empiriques sur lequel repose cette enquête résultent du dépouillement des textes produits par les autorités européennes (textes juridiques, communications de la CE, etc.) et françaises sur le sujet. Ces informations ont été complétées par une quarantaine d'entretiens semi directifs conduits auprès des acteurs

Cette communication procède en deux temps. La première partie s'intéresse au travail intellectuel et politique opéré par la CE dans le courant des années 1990 par lequel elle a réfléchi la manière de gouverner au mieux les rapports agriculture/environnement. En régissant les processus de définition des programmations agro-environnementales nationales, l'ordre institutionnel qui en résulte a ni plus ni moins pour finalité stratégique que l'institutionnalisation d'un marché de services environnementaux en Europe (1). La seconde partie envisage les effets de ce travail politique et intellectuel sur les transformations des programmations agro-environnementales françaises en identifiant les manières dont opèrent dans le monde vécu les pratiques gouvernementales qu'il fonde : nous soulignerons d'abord le processus de limitation du débat national à l'œuvre autour des processus de définition des programmations françaises, notamment leur assujettissement progressif à la rationalité économique, ainsi que les conséquences concrètes qui en découlent ; nous envisagerons ensuite les effets ambigus de la recomposition des formes de responsabilité et de contrôle politiques que sous-tend cet ordre institutionnel : en participant au renforcement des capacités de pilotage stratégique de l'État central français, l'obligation de reddition de comptes joue indirectement en faveur de la permanence de l'échange politique corporatiste, qui signe à la fois les défaillances du pouvoir coercitif de la CE et des phénomènes nationaux de réappropriation des MAE déterminés par l'identité professionnelle dominante, les préférences de politiques agricoles et héritages institutionnels qui en découlent (2).

impliqués dans le processus politique étudié (représentants professionnels et associatifs, fonctionnaires des administrations européenne et française, scientifiques, etc.). Ces entretiens ont cherché à identifier les controverses qui structurent le jeu d'acteurs à chacun des niveaux d'action publique investis. Une autre source d'informations a été le suivi des travaux de l'évaluation *ex post* de la programmation agro-environnementale française à l'œuvre de 2000 à 2006 dans le cadre du Comité de synthèse de l'évaluation piloté par le ministère de l'Agriculture et de la Pêche. Je remercie Gilles Allaire, Pierre Dupraz, Marie Gisclard, Andy Smith, Frédéric Wallat et plus particulièrement Ève Fouilleux pour leurs relectures et commentaires sur des versions antérieures de ce texte.

PARTIE 1. La Commission européenne, instance de rationalisation des manières de gouverner les rapports agriculture/environnement

1. La production d'un discours sur les rapports agriculture/environnement

En 1985, lorsque que débute la réglementation européenne sur les MAE², les débats sur la PAC s'ordonnaient autour de la question de la maîtrise de son « budget » dont l'augmentation était la conséquence directe de la croissance continue de l'offre agricole européenne. Aussi les années 1980 voient se succéder une série de réformes visant à réduire l'offre agricole par des instruments de contingentement. Parce que jouant en faveur d'une extensification de l'usage des facteurs de production, les MAE représentaient à leurs côtés bien plus qu'une réponse aux phénomènes de « dégradation de l'environnement », mais aussi un antidote aux problèmes des « surplus » et du « budget » de la PAC³. Au cours de cette période, les réformes étaient guidées par une volonté d'ajustement de la PAC au projet politique européen (Fouilleux, 2003) : l' « imbroglio agro-budgétaire » (De la Serre, 1984) était certes une menace pour l'existence de la PAC elle-même, mais, en consommant les deux tiers des dépenses communautaires, il entravait plus largement la poursuite de la construction européenne. Limitées aux interactions entre la CE et le Conseil des ministres de l'Agriculture, l'échange politique sur la PAC était alors essentiellement intra européen.

Le tournant des années 1980/1990 est marqué par un renouvellement du débat international sur les politiques agricoles, désormais ordonné autour de la question de leurs effets sur les échanges commerciaux internationaux. La question est portée en 1982 sur l'agenda de l'Organisation de Développement et de Coopération Économique (OCDE) ; puis, avec l'ouverture de l'Uruguay round du General Agreement on Tariffs and Trades (GATT) en 1986, l'agriculture perd son statut d'exception, pour être soumise aux règles générales du commerce international. Dans ces arènes, les politiques agricoles sont interrogées à travers le prisme de l'économie néo-classique qui défend, au nom de l'optimisation du bien-être

² L'article 19 du règlement n°797/1985 sur l'amélioration de l'efficacité des structures de production agricole dispose que Etats membres sont fondés à introduire des soutiens publics aux agriculteurs en vue de préserver et/ou améliorer l'environnement rural.

³ « Dans le cadre d'un programme d'extensification, la Communauté soutient les agriculteurs qui s'engagent à réduire la production dans les domaines où il existe des excédents (...). Ici aussi, la Communauté fait d'une pierre deux coups : moins d'engrais et de produits phytosanitaires n'ont pas seulement pour conséquence de réduire les rendements et les excédents, mais aussi de limiter la dégradation de l'environnement qu'entraîne inévitablement une production intensive », (CEC, 1989, p. 74).

collectif, une limitation maximale de l'intervention étatique dans l'économie compte tenu de ses « défaillances ». Quelles sont les conséquences de ce renouvellement du débat sur les transformations futures de la PAC ? Alan Swinbank et Carsten Daujberg considèrent qu'à ce moment :

« (...) the evolution of the CAP entered a new development path in which European Union (EU) agricultural policy makers had to take into consideration World Trade Organization rules and developments. CAP reform is no longer a purely intra-EU phenomenon, but an exercise in which the global context plays an increasing role » (2006, p. 50).

Au niveau européen, la Présidence de Jacques Delors opère dans le même temps une relance de la construction européenne en prenant appui sur la CE, dont l'action avait été auparavant bloquée par les partisans de la souveraineté nationale (pensons au Général De Gaulle par exemple) (Ross, 1995). Jadis considérée comme une forteresse conservatrice, la direction générale chargée de l'Agriculture de la CE (dite alors DG VI) voit alors ses cadres renouvelés par un personnel formé aux thèses de l'économie néo-classique (Fouilleux, 2003). Dès lors, elle défendra systématiquement des positions réformistes sur la PAC auxquelles s'opposera le Conseil des ministres de l'Agriculture alors que dans le cadre des négociations commerciales internationales, car mandatée par les États membres de l'UE, elle défendra des positions conservatrices sur l'agriculture. La conséquence de l'avènement de ce double échange politique est que la CE a progressivement été contrainte à produire un « discours à double face » (two-sided discourse), alimentant un échange politique intra européen et un nouveau extra européen (Fouilleux, 2004).

C'est dans ce contexte que la DG VI a opéré un travail de réflexion sur les manières de gouverner au mieux les rapports agriculture/environnement. En 1992, lorsque la PAC connaît un renouvellement radical de ses instruments, les MAE acquièrent un statut obligatoire avec la promulgation du règlement n°2078/1992. Les premières critiques ne tardent pas à être formulées, notamment dans les sphères académique et environnementaliste (par ex. Baldock & Lowe, 1995). Que dénoncent-elles ? Une mise en œuvre jugée trop souple des MAE dans les États membres contrevenant au principe pollueur/payeur ; de fait, un instrument de soutien déguisé aux revenus agricoles contrevenant aux règles commerciales internationales. En réponse, la CE entreprit un travail intellectuel de problématisation des MAE en appliquant aux rapports agriculture/environnement la grille de lecture de l'économie néo-classique⁴. Les

⁴ Entretien, CE, direction générale de l'Agriculture et du Développement Rural, juin, 2008.

travaux réalisés par le groupe « Agriculture et environnement » de l'OCDE mis sur pied en 1993 servent alors de référents, car délivrant des recettes de politiques publiques compatibles avec les règles commerciales internationales. À travers le concept d' « externalités positives », les rapports agriculture/environnement sont recodés en termes de calcul économique : le concept désigne des productions jointes à l'activité agricole que le marché ne rémunère pas ou peu. Progressivement, au sein de l'Unité Analyse et conception d'ensemble, l'éminence grise de la DG VI, s'impose l'idée selon laquelle la logique des MAE est de rémunérer des « services environnementaux » (i.e. les externalités positives), dont la production engendre un « surcoût » ou une « perte de revenu⁵ ». Recodés en termes de « services environnementaux », les rapports agriculture/environnement tombent dans le monde des marchandises. L'intervention étatique est alors sollicitée à cette fin pour organiser un marché de services environnementaux. La détermination des « surcoûts » ou « pertes de revenu » constitue la pierre angulaire de l'intervention étatique : en appréciant la valeur d'échange des marchandises, cette opération permet leur circulation sur le marché.

Guidés par la rationalité économique⁶, les débats sur les rapports agriculture/environnement tendent progressivement à se focaliser sur la seule question de l'efficacité de l'intervention étatique, tant dans la sphère des économistes scientifiques (par ex. Le Goffe & Mahé, 2001 ; Dupraz & Pech, 2007), que dans les sphères environnementaliste (par ex. Birdlife International, 2007) et politico-administrative (par ex. CE, 1997, 2005). En conséquence, l'intervention étatique, si elle doit être strictement limitée à l'organisation d'un espace de liberté économique, doit pour autant être « optimale ». L' « environnement » devient l'allié de l' « économie » : de l'efficacité du fonctionnement du marché de services environnementaux dépend la croissance économique, condition de l'optimisation du bien-être collectif⁷.

⁵ L'expression consacrée est celle de « cost incurred, income forgone » (Entretiens, CE, direction générale de l'Agriculture et du Développement Rural, juin, 2008).

⁶ Le sociologue et philosophe allemand Jürgen Habermas (1973) considère ainsi que l'« institution marché », qui promet un principe de réciprocité de l'échange entre les acteurs économiques, conduit à une extension des critères de la décision rationnelle par rapport à une fin à l'ensemble des secteurs sociaux, chaque partie prenante à la transaction marchande veillant à la maximisation de ses intérêts économiques.

⁷ « L'offre de produits et de services environnementaux, en particulier grâce à des mesures agro-environnementales, pourra favoriser la croissance et l'emploi, notamment dans le cadre du développement des infrastructures rurales et touristiques » (CE, 2006a).

2. La production d'un ordre institutionnel régissant un marché de services environnementaux en Europe

À la fin des années 1990, cette production discursive a été institutionnalisée dans un ordre institutionnel dont la finalité stratégique est de guider les processus de définition des programmations agro-environnementales élaborées par les États membres. En quoi a consisté ce travail de production de règles ? Ni plus ni moins qu'en la superposition aux principes juridiques propres aux MAE des principes d'action publique institutionnalisés lors de la réforme des fonds structurels de 1988⁸. Quels sont-ils ? Des pratiques de la gestion privée transférées vers la gestion publique (Smith, 1995), notamment les principes de « programmation » et d' « évaluation ». Ainsi, cet ordre institutionnel se compose-t-il de registres normatifs distincts, mêlant des normes juridiques (les dispositions réglementaires propres aux MAE) et des normes formellement dépourvues de forces juridiques (les lignes directrices guidant les exercices d'évaluations). Cet ordre institutionnel ouvre la voie à des mécanismes de contrôle politique européen distincts, les uns renvoyant à des pratiques gouvernementales de type réglementaire (instruction des programmations nationales, contrôle *in situ*), les autres à des pratiques gouvernementales non coercitives, en fournissant aux États membres des cadres d'intelligibilité du monde, des exemples de « bonnes pratiques », désignant de fait de « bons » et de « mauvais élèves ».

Dans le jargon expert, le terme de « monitoring » (surveillance) désigne les pratiques gouvernementales de la CE fondées sur cet ordre institutionnel. Le pouvoir exécutif européen définit cette activité comme « le suivi stratégique des stratégies communautaires et nationales en rapport avec les priorités de l'Union européenne » (CE, 2006b, p. 7). Elle prend appui sur l'obligation d'évaluation continue des actions à laquelle doivent se soumettre les États membres. Cette obligation définit une véritable grammaire d'action publique (Pierre Muller, 1996) en fonction de laquelle les États membres doivent élaborer, suivre et rendre compte de leur programmation agro-environnementale. *A priori* dépourvue de force juridique, cette grammaire définit cependant la « bonne » marche à suivre, c'est-à-dire listent les critères en fonction desquels chaque programmation nationale sera instruite et évaluée par la CE. Ainsi ces règles viennent non pas tant se superposer mais plutôt se « brancher » aux traditionnelles

⁸ Entretien, CE, direction générale de l'Agriculture et du Développement Rural, juin, 2008.

dispositions juridiques régissant les processus d'élaboration des programmations agro-environnementales nationales.

Cette grammaire de l'évaluation est toute ordonnée autour de la recherche de l'efficacité économique (par ex. CE, 2006b) : toute action agro-environnementale doit être jugée à l'aune du rapport coût/bénéfice et ce, à chaque étape de son développement. L'évaluation *ex ante* doit présider à l'élaboration des programmations nationales en établissant un diagnostic de départ, tandis que l'évaluation à mi-parcours (*in itinere*) informe l'examen et le suivi de son état d'avancement, et l'évaluation *ex post*, enfin, vient formuler un jugement sur son déroulement, notamment en identifiant ses points forts et faiblesses au regard des besoins, objectifs, résultats et moyens définis lors de l'évaluation *ex ante* (CE, 2006b). L'évaluation *ex post* met également en évidence les « leçons » tirées de la programmation par l'État membre, sa « valeur ajoutée communautaire » ainsi que « la prise en compte des priorités de la Communauté » (2006c). Empreint de scientificité, ce schéma de pensée définit le déroulé des évaluations en scandant chacune de leurs étapes : la « chaîne causale de la logique d'intervention » (CE, 2006b, p. 7) doit ainsi identifier les besoins à moyen et long termes, les objectifs et résultats visés, le tout en rapport avec la situation de départ. Chacune de ces étapes est ensuite objectivée et quantifiée au moyen d'indicateurs d'état, d'intrant, de réalisation, d'impact.

Cette grammaire se décline également dans une variété de guides pratiques dédiés aux MAE, délivrant des réponses opérationnelles aux problèmes professionnels rencontrés par les acteurs nationaux concernés. Le guide *How to develop effective local agri-environmental measures. Introductory guidelines for rural development planners and administrators* (Simoncini & al, 2004), élaboré dans le cadre d'un contrat européen en est une illustration significative. En permettant une « *objective discussion of the effects of agricultural practices on the environment and, ultimately, the identification of scientifically and economically justified policy targeted* » (p. 3), il entend contribuer à la définition d'actions agro-environnementales qui « *internalise environmental externalities and maximise the supply of environmental goods and services* » (p. 4). La méthode énumère neuf étapes :

« Identifying agriculture's environmental impacts and related pressures : 1/ Identify agricultural areas and important environmental functions; 2/ Identify environmental state indicators; 3/ Identify agricultural pressure indicators; 4/ Relate pressure indicators to state indicators; creating Agri-Environnemental Measures (AEMs); 5/ Identify ways to change agricultural pressures and their environmental consequences; 6/ Conduct

socio-economic analyses and economic evaluations; 7/ Identify policy targets and instruments; 8/ Involve stakeholders and produce accounting and reporting systems; 9/ Produce contracts and implement AEMs » (p. 2).

À l'image de la technologie gestionnaire d'entreprise (Bruno, 2007), cette grammaire ne définit pas une « recette » unique (« one best way ») mais, plutôt, un schéma de pensée présidant à la définition des programmations nationales. Les développements qui suivent considèrent les effets de ce travail intellectuel et politique européen opéré dans la seconde moitié des années 1990 sur les transformations des programmations agro-environnementales françaises.

PARTIE 2. Les processus de transformation des programmations agro-environnementales françaises

En France, les programmations (1992-1999 ; 2000-2006) définies au titre des MAE ont largement été conditionnées par l'identité professionnelle dominante, les préférences de politiques agricoles et les héritages institutionnels nationaux qui en découlent (1). Leurs transformations progressives sont le résultat d'un processus de limitation du débat national y afférant : sous l'effet de l'ordre institutionnel identifié précédemment, le débat a progressivement été assujéti à la rationalité économique. L'introduction de mécanismes de marché et de dispositifs de surveillance dans les programmations françaises est la conséquence concrète de ce processus (2). En jouant en faveur d'un renforcement des capacités de pilotage stratégique de l'État central, cet ordre institutionnel a cependant participé indirectement à la permanence de l'échange politique corporatiste à l'œuvre au niveau national, lequel signe à la fois les limites du pouvoir coercitif de la CE et des phénomènes de réappropriation nationaux des MAE (3).

1. Une réappropriation historique des MAE conditionnée par des déterminants nationaux

Bien que la réglementation sur les MAE ait été promulguée en 1985, c'est en 1989 que les premières actions furent définies en France. Le peu d'empressement et la frilosité du Ministère de l'Agriculture et de la Pêche (MAP) à se réappropriier l'instrument répondaient à l'hostilité affichée par le syndicalisme majoritaire à son encontre : celui-ci y voyait à la fois le déni de son statut professionnel, les MAE conduisant à une limitation du potentiel productif national, mais aussi une mise en accusation, les MAE visant alors à corriger les effets négatifs de l'intensification agricole sur l'environnement (Alphandéry & Billaud, 1994). Un consensus

se dégage dans la littérature pour dire que l'histoire agro-environnementale française a débuté en 1992, lorsque la nature juridique de l'instrument européen devint obligatoire. Instituée en 1993, la Prime au Maintien des Systèmes d'Elevage Extensif (PMSEE), dite « prime à l'herbe », consomme alors la quasi-totalité du budget national affecté (Couvreur & al, 1999). Peu exigeante, destinée à être appliquée sur l'ensemble du territoire national, elle fut instituée par l'État français afin de compenser les écarts de soutiens alloués aux éleveurs et céréaliers, résultats de la réforme de la PAC de 1992. Les Opérations Locales Agro-Environnementales (OLAE) furent les secondes actions d'envergure instituées en France au cours de cette période. Sans nier la confrontation des identités et intérêts entre agriculteurs et environnementalistes qu'elles suscitérent sur le terrain, les observateurs insistent plus sur les phénomènes de « corporatisation⁹ » de l'instrument européen, compte tenu de la capacité du syndicalisme majoritaire à intégrer des enjeux exogènes au secteur (Billaud, 1990). Au total, au cours de cette période, comme nous le confiait un chercheur de l'Institut national de recherche agronomique impliqué dans l'évaluation de cette programmation, « la notion de service était complètement absente¹⁰ ».

La programmation française définie au titre des MAE pour la période 2000-2006 a quant à elle été largement conditionnée par la politique agricole de la gauche plurielle dont l'objectif était de réorienter l'agriculture française dans une perspective « multifonctionnelle » et « durable ». Le Contrat Territorial d'Exploitation (CTE) devait concrétiser cette ambition. Instrument d'une politique d'ambition nationale, le CTE a été pensé par les élites politico-administratives françaises d'alors au regard de leur agenda politique, d'expérimentations antérieures (les Plans de développement durable), et non des règles communautaires devant présider à l'application des MAE (Brun, 2006). Les débats à l'Assemblée nationale lors du vote de la Loi d'orientation agricole de 1999 montrent bien combien le gouvernement d'alors voyait dans les textes juridiques européens bien plus un « budget » pour financer sa politique nationale qu'un ensemble de règles contraignantes¹¹. La mise en œuvre des CTE a largement

⁹ L'expression de « corporatisation » a été utilisée par Édith Brénac (1988) dans l'exemple des politiques industrielles.

¹⁰ Entretien, INRA, septembre 2008.

¹¹ L'instruction conflictuelle réalisée par la CE a conduit le gouvernement français à réaliser un « calibrage » administratif du CTE sur un instrument européen préexistant (les Plans d'aides à la modernisation) (Brun, 2006) d'une part, et à permettre la contractualisation de MAE en dehors des seuls CTE de l'autre. L'argument avancé par la CE étant que les autorités européennes n'entendaient pas financer une politique nationale (entretien, CE, Direction Générale de l'Agriculture et du Développement Rural, juin 2008).

trahi les ambitions politiques de la gauche plurielle¹², tout en produisant cependant sur le terrain des effets d'apprentissage non négligeables (Allaire & Dupeuble, 2003). De plus, en inscrivant la perspective d'une agriculture multifonctionnelle – c'est-à-dire productrice de « services » – dans le Code rural, la politique agricole de la gauche plurielle a entrepris un travail de légitimation du changement. Voyons maintenant les effets du travail politique et intellectuel de rationalisation des manières de gouverner les rapports agriculture/environnement opéré par les autorités européennes sur les transformations des programmations agro-environnementales françaises.

2. Des effets de limitation du débat national

D'abord, le débat national à l'œuvre sur l'élaboration des programmations agro-environnementales a progressivement été assujéti à la rationalité économique. Quelles dimensions de l'ordre institutionnel identifié précédemment expliquent ce processus de rationalisation ?

La première renvoie aux instructions des programmations nationales par lesquelles la CE apprécie leur conformité aux dispositions juridiques communautaires propres aux MAE. Au cours de cette procédure, les controverses entre la CE et la France se cristallisent sur la question de la détermination des « surcoûts » ou « pertes de revenus ». Ayant jadis instruit la programmation française élaborée par la gauche plurielle en tant qu'agent de la CE, un fonctionnaire du MAP confiait ainsi, au cours d'un entretien :

« Le règlement communautaire est très contraignant. Il y a obligation d'avoir des surcoûts, des manques à gagner. C'est quelque chose qui avait posé problème en 2000. En 2000 la France avait dit, 'je veux laisser de la marge de manœuvre aux régions', et a présenté à la CE un programme ne précisant pas le prix des mesures qui seront engagées, disant, 'ça, ça serait fixé localement'. Sauf que ça, ce n'est pas possible, les montants doivent être connus et approuvés par la CE. Résultat, retoqué ».

Comment interpréter la vigilance toujours actuelle de la CE sur la question de la détermination des « surcoûts » ? Comme on l'a évoqué, leur calcul permet de fixer la valeur d'échange des services environnementaux que fourniront les agriculteurs contractants. Leur détermination constitue la pierre angulaire de l'organisation d'un marché de services

¹² La « politique des grands nombres » poursuivie par le gouvernement a conduit les services déconcentrés du MAP, à une mise en œuvre précipitée des CTE, co-gérée avec les organisations professionnelles majoritaires (Chambres d'agriculture, Associations départementales pour l'aménagement des structures d'exploitations agricoles notamment), en deux mots, souples. Les importantes marges de manœuvre laissées aux niveaux d'action publique infranationaux permettaient en effet ces réappropriations (Brun, 2006).

environnementaux : s'il n'y a pas surcoûts, il n'y a pas de services. Mais cette vigilance a également partie liée avec l'impossibilité de traduction pratique, dans le monde vécu, de la théorie économique sur laquelle reposent les idées de services et de marché environnementaux. Comment apprécier le manque à gagner lié au maintien d'un linéaire de haie en bord de parcelle ? Comment apprécier économiquement sa valeur environnementale ? Le formalisme théorique débouche dans les faits sur des zones d'incertitudes qui ouvrent des marges de manœuvre aux États membres, mais que la CE entend contrôler au mieux :

« La Commission demande des surcoûts très précis à chiffrer. Ils nous demandent de mentionner nos sources précises pour chiffrer les surcoûts, avec – entre parenthèse – bien sûr, non pas une hypocrisie, mais il y a plein d'éléments assumés de part et d'autres... c'est qu'on sait bien que le surcoût est un surcoût virtuel qui est calculé. Ce n'est pas vraiment un surcoût de l'agriculteur concerné, certains auront moins, d'autres plus, certains seront sur compensés, d'autres sous compensés. Mais on ne peut pas faire mieux : il faut bien voir que le montant payé pour une mesure, il n'y a pas un montant objectif tel qu'il devrait être payé¹³ ».

La seconde dimension de l'ordre institutionnel qui joue en faveur d'une rationalisation des programmations françaises renvoie aux pratiques d'évaluation. Celles-ci sont en effet à l'origine de processus de médiation, c'est-à-dire de reconstruction de sens par les acteurs impliqués (Jobert & Muller, 1987). Ainsi, si l'évaluation à mi parcours de la programmation agro-environnementale à l'œuvre de 2000 à 2006 a permis aux élites politico-administratives concernées de porter un regard réflexif sur les actions menées, ce regard a largement été « médiatisé » par la grammaire de l'évaluation mise en jeu par la CE. C'est en fonction de son schéma de pensée, de ses catégories sémantiques, et de son principe actif (l'efficacité, le rapport coût/bénéfice), que ces acteurs ont identifié les points forts et faiblesses de la programmation. Il apparaît que ces derniers se sont d'autant plus réappropriés cette grammaire qu'ils sont peu familiers de cette pratique. Un fonctionnaire du Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable (MEDD) ayant participé aux évaluations des programmations françaises en tant qu'autorité environnementale confiait ainsi au sujet des lignes directrices sur les évaluations de la CE :

« Ce sont des documents de doctrine, la CE explique ce qu'est une incidence, un impact, pourquoi il faut prendre en compte tel ou tel aspect... elle explique la démarche, comment procéder, et définit un vocabulaire. Ça, je l'ai communiqué aux évaluateurs, j'ai trouvé ce document bien fait. Moi ça m'a aidé en tant qu'autorité environnementale pour réaliser mon travail¹⁴ ».

¹³ Entretien, MAP, mars 2008.

¹⁴ Entretien, mars 2008.

En plus, le caractère déconcentré de l'évaluation (par ex. Barbut & Baschet, 2005), dont une partie conséquente des travaux a été confiée aux Directions Régionales de l'Agriculture et de la Forêt (DRAF), ainsi que l'expérience acquise par les acteurs impliqués dans la mise en œuvre des programmations agro-environnementales, ont semble-t-il favorisé le partage des enseignements révélés, c'est-à-dire le partage d'un ensemble de certitudes sur le réel. Sous l'effet des pratiques d'évaluation, les débats nationaux et infranationaux sur les programmations tendent ainsi à être progressivement circonscrits à la seule question de leur « efficacité environnementale ».

Quelles ont été les conséquences concrètes de ce processus de limitation du débat national ? Principales innovations de la dernière programmation française élaborée pour la période 2007-2013, les Mesures Agro-Environnementales Territorialisées (MAET) illustrent à la fois l'introduction de mécanismes de marché et de dispositifs de surveillance issus de la gestion privée. Représentée par les agents du MAP comme une réponse aux faiblesses de la programmation précédente mises en avant par l'évaluation¹⁵, les MAET s'appliquent à des zones géographiques restreintes dont les enjeux environnementaux croisent les objectifs des Directives cadre sur l'eau et Natura 2000 (eau, biodiversité). À quelle fin ?

« Plutôt que de saupoudrer, comme on n'a pas les moyens de faire des MAE partout, on préfère les concentrer à certains endroits, pour des raisons d'efficacité environnementale¹⁶ ».

La recherche d'efficacité se traduit par l'introduction d'une procédure nouvelle, les appels d'offre compétitifs : en plaçant les opérateurs en concurrence les uns avec les autres, cette procédure entend répondre à l'impératif d' « animation locale », gage d'un fort taux de contractualisation et d'une application effective des actions :

« On est allé rapidement vers des mesures ciblées sur les territoires avec un système par appel à projets. Pour avoir une meilleure application, une approche collective groupée, avec une animation sur le terrain – il y avait ça aussi qui était mis en avant par l'évaluation – afin d'être plus efficace. L'appel à projets, c'est le

¹⁵ Un article de la revue Notes et études économiques synthétise les enseignements de l'évaluation de 2003 sur les CTE (Barbut & Baschet, 2005). Parmi ceux-ci figure notamment l'absence de « zonage à l'échelle nationale des enjeux environnementaux » (p. 48). Une conséquence est l'absence de « concentration particulière des MAE » sur des espaces vulnérables et, corrélativement, « la dispersion observée des réalisations » (p. 49). Une seconde conséquence est l' « articulation mal pensée » des CTE avec d'autres instruments de politique environnementale reposant sur des zonages, notamment la Directive Nitrate/Directive cadre sur l'eau (p. 48/49) ainsi que Natura 2000 (p. 59). L'absence de territorialisation des actions se traduit également par un déficit d'animation locale des actions (p. 49).

¹⁶ Entretien, MAP, mars 2008.

meilleur moyen de s'assurer en amont de la présence d'un animateur sur le territoire, pour aller chercher les agriculteurs et les accompagner dans la mise en œuvre¹⁷ ».

Si la mise en place de mécanismes de concurrence permet de favoriser l'avènement de comportements calculateurs et compétitifs, l'introduction de dispositifs de surveillance permet en plus au MAP de renforcer leur guidage. La Note de service sur les MAET précise ainsi les règles régissant la formulation des appels d'offre régionaux¹⁸ : à partir d'indicateurs de gestion standardisés, les « porteurs de projet » définissent un diagnostic de la situation, un « cahier des charges » qui y répond et, enfin, apprécient le coût du projet et les résultats attendus. Au fur et à mesure du déroulé du projet, ils doivent rendre compte devant l'autorité compétente de son avancement au regard des objectifs et résultats attendus¹⁹. Inspirés des pratiques de la gestion privée, ces dispositifs de surveillance ne sont ni plus ni moins que le décalque au niveau infranational de l'activité de monitoring des programmations nationales menée par la CE.

3. Des effets ambigus : renforcement des capacités de pilotage de l'État central, permanence de l'échange politique corporatiste

Mais la mise en opération de l'ordre institutionnel régissant les processus d'élaboration des programmations nationales produit des effets ambigus. L'obligation de reddition de comptes que fonde l'obligation d'évaluation continue des actions joue en faveur du renforcement de l'État central français, en plus de la traditionnelle centralisation politique et administrative française. La raison en est simple : afin de se conformer aux exercices d'évaluation des actions, le MAP doit pouvoir les traduire sur le papier. À cette fin, l'élaboration de la programmation française actuelle (période 2007-2013) a largement été pilotée par le MAP qui a défini ses actions, leurs normes et mécanismes de contrôle, au détriment de l'échelon régional, plus impliqué auparavant (Allaire & Dupeuble, 2003). Le processus de centralisation est la conséquence de l'exigence de « contrôlabilité » des actions, pour reprendre le langage de l'administration. Lors de la consultation publique ayant précédé l'élaboration de la programmation, cet impératif nouveau conditionnait la sélection par les

¹⁷ Entretien, MAP, mars 2008.

¹⁸ Note de service, Présentation du dispositif des mesures agro-environnementales défini dans le plan de développement rural national hexagonal et premiers éléments de procédure sur la mise en œuvre en 2007, ministère de l'Agriculture et de la Pêche, 2007.

¹⁹ Ce rôle est partagé entre les Commissions départementales d'orientation agricole présidées par le Préfet de département, et les Commissions régionales agro-environnementales présidées par le Préfet de région.

élites politico-administratives des recettes de politiques agro-environnementales mises en avant par les porte-parole associatifs et syndicaux alimentant le débat national²⁰. Afin d'être contrôlables sur le territoire national, les normes qui fondent les actions et les mécanismes de contrôles doivent reposer sur des indicateurs standardisés. C'est en agrégeant les indicateurs d'intrant, de réalisation et de résultat propres aux actions agro-environnementales que le MAP pourra rendre compte à la CE du déroulé de sa programmation.

L'avènement de cet impératif nouveau a largement été provoqué par la pression institutionnelle exercée par la CE sur l'État français. Ayant instruit la précédente programmation française en tant qu'agent de la CE, un fonctionnaire du MAP estimait ainsi au cours d'un entretien :

« On [l'État français] était incapable de contrôler si un agriculteur avait respecté son contrat ou pas, et ça, on le disait pudiquement en espérant que la CE n'allait pas trop voir qu'en fait on avait fait des mesures qu'on ne savait pas contrôler²¹ ».

Comme l'illustre l'extrait suivant d'entretien, cette pression institutionnelle s'incarne dans des pratiques gouvernementales de type réglementaire et non coercitives, plus précisément lors des procédures d'instruction et de contrôle *in situ* des programmations nationales et lors de la formulation de lignes directrices et de « bonnes pratiques » à l'adresse des États membres :

« La contrôlabilité, c'est un souci important. Ça a posé un souci dans le cadre de la programmation antérieure. La CE est vigilante à ce que les mesures soient contrôlables, il y a des financements à la clé et il faut qu'on s'assure que les cahiers des charges soient mis en œuvre, il y a des exigences dans ce sens là. La CE pousse dans ce sens : il y a des communications de la CE qui listent des engagements types en disant 'ça c'est contrôlable, ça non', en disant 'contrôler ça suppose telle ou telle chose' (...). Au moment de la notification des mesures, dans le cadre des négociations qu'on a eu [avec la CE], la question qui se posait était 'comment vous le contrôler ?' (...). On a des contrôles communautaires. La CE vient sur le terrain voir comment les contrôles sont faits, pour éplucher les dossiers, accompagner un contrôleur sur le terrain, il y a des contrôles assez régulièrement. La CE s'assure que quand il y a anomalie il y ait sanction derrière²² ».

Mais ce renforcement des capacités de pilotage stratégique de l'État central provoqué par l'action de la CE signe paradoxalement les limites de son pouvoir coercitif et, donc, des phénomènes de réappropriation nationaux des MAE. Un consensus se dégage des travaux

²⁰ Les groupes consultatifs se composaient de représentants de professionnels agricoles (Assemblée permanente des Chambres d'Agriculture – APCA, Réseau Agriculture Durable – RAD par ex.), de représentants d'associations environnementalistes (France Nature Environnement par ex.) et de Parcs nationaux et naturels.

²¹ Entretien, MAP, mars 2008.

²² Entretien, MAP, mars 2008.

consacrés aux politiques agricoles en France pour souligner le poids du syndicalisme majoritaire dans leur processus de formulation, quelle que soit la couleur politique du gouvernement en place (Muller, 1984 ; Coulomb & al, 1990 ; Fouilleux, 2003). Dans le modèle d'analyse néo-corporatiste des politiques publiques, un secteur de l'administration se pose comme représentant du groupe professionnel qu'il est censé contrôler (Jobert & Muller, 1987). Aussi le renforcement du rôle du MAP – le traditionnel niveau de « cogestion » des politiques agricoles – joue en faveur de la permanence de l'échange politique corporatiste. Ainsi que le confiait un fonctionnaire du MAP au cours d'un entretien :

« Il y a des habitudes de cogestion, c'est certain, mais de cogestion au plus haut niveau, c'est-à-dire qu'on est dans un ministère où on est habitué à ce que le Ministre et son Cabinet négocient avec tout le monde sur n'importe quoi (...). Mr le Ministre négocie avec Mr le représentant de la FNSEA telle mesure, combien de pognon il va mettre là, il négocie même avec lui les clés de répartition entre les départements²³ ».

La permanence de l'échange corporatiste trouve son illustration la plus nette avec la Prime Herbagère Agro-Environnementale (PHAE), qui a succédé à la prime à l'herbe, jadis instituée afin de compenser les écarts de soutiens publics alloués aux éleveurs et céréaliers au titre de la PAC. Le processus de reconduction de cette action revêt une dimension politique claire : sa redéfinition ne s'est pas jouée au niveau du bureau gestionnaire – de l'administration – mais à celui du Cabinet du ministre²⁴. Un fonctionnaire du MAP considérait que son maintien relevait d'un « *engagement politique* » auprès du syndicalisme majoritaire. Dans la négociation, cette reconduction fut la contrepartie de l'acceptation des MAET :

« Le deal en gros avec les organisations professionnelles c'était 'très bien pour les MAET mais il faut qu'on continue à avoir la PHAE sur l'ensemble du territoire national'²⁵ ».

Inversement, au cours de l'instruction de la politique française par la CE, les MAET ont été présentées par l'État français comme la contrepartie au maintien de la PHAE que les autorités européennes perçoivent largement comme un soutien déguisé aux revenus agricoles (notamment la direction générale de l'Environnement) :

²³ Entretien, MAP, mars 2008.

²⁴ Entretien, MAP, mars 2008.

²⁵ Entretien, MAP, mars 2008. La rhétorique professionnelle dénonce l'inégalité de traitement qui découle du zonage géographique des MAET, une logique allant à rebours de la mission d'intérêt général assignée aux organismes consulaires. En pratique, les controverses entre l'Etat et les organisations professionnelles majoritaires concernent plus le contenu prescriptif des actions engagées au titre des MAE.

« La CE n'aime pas trop certaines MAE, la prime à l'herbe avec notamment un montant unique de prime à travers l'Etat membre ce qui est difficile à justifier objectivement mais qui pour des raisons de simplicité de gestion est beaucoup plus facile. Là, ils ont été très sympas de l'accepter. Les MAET sont bien perçues, elles vont dans le bon sens, la CE nous a dit qu'on avait un bon programme environnemental, bien meilleur que le précédent²⁶ ».

En somme, le renforcement des capacités de pilotage stratégique du MAP que provoque l'obligation d'évaluation continue des actions participe indirectement à la permanence de l'échange politique corporatiste et, de fait, pose les limites du pouvoir coercitif de la CE sur l'État français, ainsi que celles de la conformation des programmations agro-environnementales françaises à l'ordre institutionnel européen y afférent.

Conclusion

Afin d'expliquer les transformations progressives des programmations agro-environnementales françaises définies au titre des MAE, cette communication a fait l'hypothèse que celles-ci trouvaient leur source dans le travail intellectuel et politique par lequel la Commission européenne a réfléchi la manière de gouverner au mieux les rapports agriculture/environnement dans la seconde moitié des années 1990. Ce travail se comprend dans un contexte plus large, les transformations de la PAC résultant à partir du tournant des années 1980-1990 d'un double échange politique, l'un interne à l'Union européenne (interactions entre la Commission et le Conseil des ministres de l'Agriculture), l'autre externe (interactions entre la Commission et ses partenaires commerciaux internationaux dans le cadre des négociations commerciales internationales). Dans ce contexte global où prime la rationalité économique, dans lequel « gouverner mieux, c'est gouverner moins », la CE a recodé les rapports agriculture/environnement en termes de calcul économique – les « services environnementaux » – pour les faire en quelque sorte tomber dans le monde des marchandises. Ce discours a été institutionnalisé dans un ordre institutionnel dont la finalité stratégique est l'institutionnalisation d'un marché de services environnementaux en Europe. Cet ordre se compose des dispositions juridiques propres aux MAE qui ont été complétées par un corps de règles issues de la gestion privée, régissant l'obligation d'évaluation continue des actions. La nature juridique différente des règles qui composent cet ordre institutionnel a ouvert la voie à des formes de responsabilité et de contrôle politiques multiples et variées, accroissant pour autant le pouvoir coercitif de la Commission européenne. Les règles

²⁶ Entretien, MAP, mars 2008.

juridiques fondent des pratiques gouvernementales de type réglementaire (instruction des programmations nationales, contrôle *in situ*) tandis que les règles non coercitives fournissent aux États membres des étalons (benchmarks) qui jouent comme autant de cadres d'intelligibilité du monde en fonction desquels ils sont conduits à ajuster leur action publique.

Quels ont été les effets de ce travail intellectuel et politique européen sur les processus d'élaboration des programmations française ? Cette communication a défendu l'idée selon laquelle celles-ci ont été progressivement soumises à la rationalité économique. Deux pratiques gouvernementales clés exercées par les autorités européennes ont guidé ce processus : les instructions des programmations françaises au cours desquelles la Commission européenne contrôle la détermination des « surcoûts » qui fondent les actions agro-environnementales nationales, c'est-à-dire la valeur d'échange des marchandises sur le marché d'une part ; les exercices d'évaluation continue des actions qui interrogent les programmations nationales à l'aune du rapport coût/bénéfice, c'est-à-dire de l'efficacité économique, d'autre part. Les conséquences concrètes de ces évolutions sont l'introduction, notamment dans la dernière programmation française, de mécanismes de marché et de dispositifs de surveillance favorisant des comportements concurrentiels et compétitifs. Toutefois, cette communication a montré comment l'obligation de reddition de comptes auxquels la Commission européenne soumet les États membres dont la France jouait en faveur du renforcement des capacités de pilotage stratégique des derniers au niveau central. Ce processus signe paradoxalement les limites du pouvoir coercitif de la Commission européenne sur l'État français en participant à la poursuite de l'échange politique corporatiste.

Ce dernier processus conduit à soulever deux questions de fond. La première renvoie à la manière dont ces changements, le « nouveau », s'articulent avec l' « ancien », dit autrement, la manière dont le processus de rationalisation identifié dans cette communication s'articule avec le modèle de production néo-corporatiste des politiques publiques en France. Dans cet exemple comme dans d'autres (Le Galès & Scott, 2008), l'introduction de mécanismes de marché dans l'action publique se traduit non pas tant par un retrait de l'État central mais plutôt par son renforcement et par une recomposition de son action. Bruno Jobert (1994) a ainsi soutenu que paradoxalement, malgré son aversion pour la politique et l'État, la pensée néo-libérale s'était concrétisée par un « retour du politique » : diminuer le rôle de l'État est passé par une forte intervention de l'État. Étudiant l'exemple britannique, Jack Hayward et Rudolf Klein (1994, p. 100) ont montré en ce sens que « tout au long de l'ère thatchérienne (...) persista une tension entre l'ambition de réduire le rôle de l'État et la

nécessité d'augmenter sa puissance », notamment en laminant les groupes d'intérêts trop puissant, comme les syndicats. Si la rationalisation de la politique agro-environnementale européenne peut être lue comme une application du projet politique néo-libéral aux rapports agriculture/environnement, ce projet politique reposant sur l'extension de la grille de lecture de l'économie à l'ensemble des domaines de la vie sociale (Habermas, 1973 ; Foucault, 1979), l'exemple français illustre certes le renforcement de la capacité de pilotage stratégique de l'État central, mais pas l'affaiblissement de l'acteur corporatiste traditionnel. Le renforcement de l'État central lui permet de garder prise sur lui. Si de nouvelles pratiques issues du monde l'entreprise sont introduites dans l'action publique, les acteurs traditionnels des politiques agricoles conservent leur position dominante (ministère de l'Agriculture et de la Pêche, syndicalisme majoritaire) : ce n'est donc pas tant à leur capacité de résistance au changement qu'il faut s'intéresser qu'à leur capacité d'apprentissage, c'est-à-dire à leur capacité à intégrer de nouvelles pratiques d'action publique dans leurs objectifs stratégiques. Et la mise en opération des mécanismes de marché introduits dans la programmation agro-environnementale (les appels d'offre compétitifs) montre bien le fait que l'acteur corporatif a réussi à s'adapter sur le terrain à ces nouvelles pratiques.

Pour finir, la seconde question que soulève le constat de la permanence de l'échange politique corporatiste au niveau national provoqué indirectement par le contrôle politique européen est celle des raisons des « défaillances » du pouvoir coercitif de la Commission européenne sur la France. Comment comprendre le fait que le pouvoir exécutif européen ne parvienne pas à contraindre l'État français ? S'agit-il d'un manque de volonté politique lié à des dissensions internes (par exemple, une opposition entre la direction générale de l'Agriculture et du Développement Rural et entre la direction générale de l'Environnement) ? Ou bien, la CE ne parvient-elle pas à mobiliser un nombre suffisant d' « alliés » parmi les États membres pour contraindre ceux qui résistent ? Autant de questions qui constituent des pistes de recherche futures.

Bibliographie

Allaire G & Dupeuble T (2003), « De la multi-fonctionnalité à la multi-évaluation de l'activité agricole », *Économie rurale*, n°275, mai-juin.

Alphandéry P & Billaud J.P (1994), « La politique agri-environnementale communautaire et son application en France », *INRA Sciences sociales*, n°2-3, pp. 1-3.

Baldock D & Lowe Ph (1995), « The development of European agri-environment policy », in Whitby M (Eds.), *The European environment and CAP reform. Policies and prospects for conservation*, CAB International, pp. 8-25.

Barbut & Baschet (2005), « L'évaluation de la politique de soutien à l'agro-environnement », *Notes et études économiques*, 22, février, pp. 37-68.

Billaud J.P (1990), « L'article 19 : une gestion agricole au nom de l'environnement ? », *Économie rurale*, n°208-209, mars-juin, pp. 137-141.

Birdlife International (2007), « New challenges, new CAP. Birdlife international's vision for the Future of the European common agricultural policy ».

Boyer R (2003), « Les institutions dans la théorie de la régulation », *Cahiers d'économie politique*, Vol. 44, pp. 79-101.

Brénac E (1988), « Corporatismes et politiques intersectorielles : la politique de l'environnement », in Colas D, *L'Etat et les corporations*, PUF, Paris, pp. 127-146.

Brun G (2006), *L'agriculture française à la recherche d'un nouveau modèle*, L'Harmattan, Logiques politiques, Paris.

Bruno I (2007), « Généalogie du benchmarking. Itinéraire d'une technique de gouvernement », In Bruno I, Laborier P & Vogel J (dir.), *Les sciences camérales : activités pratiques et histoires des dispositifs publics*, PUF, Paris, pp. 501-517.

Commission des Communautés Européennes (1989), Une politique agricole commune pour les années 90, Office de publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg.

Commission européenne (2006a), « Le développement rural au service de la croissance et de l'emploi », Newsletter, Bruxelles.

Commission européenne (2006b), « Développement rural. Manuel relatif au cadre commun de suivi et d'évaluation. Document d'orientation », Septembre, Bruxelles.

Commission européenne (2006c), « Note d'orientation C : lignes directrices pour l'évaluation ex ante y compris l'EES », Septembre, Bruxelles.

Commission européenne (2005), Agri-environment measures. Overview on general principles, types of measures and application, March, Bruxelles.

Commission européenne (2005), « Agri-environment measures. Overview on general principles, types of measures and application, March, Bruxelles.

Coulomb P, Delorme H, Hervieu B, Jollivet M, Lacombe P (dir.) (1990), *Les Agriculteurs et la politique*, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, Paris.

Couvreux & al (1999), « Les mesures agro-environnementales mises en œuvre en France », *Economie rurale*, 249, Janvier-février, pp. 6-11.

De la Serre (1984), « L'imbroglia agro-budgétaire », *Politique étrangère*, Vol. (49), 1, pp. 71-84.

Dupraz P & Pech M (2007), « Effets des mesures agro-environnementales », *INRA Sciences sociales*, n°2-3, Septembre, pp. 1-6.

Foucault M (1979), *Naissance de la biopolitique*, Gallimard, Hautes Etudes, Seuil.

Fouilleux E (2004), « CAP reforms and multilateral trade negotiations: another view on discourse efficiency », *West European politics*, Vol. 27 (2), pp. 235-255.

Fouilleux E (2003), *La PAC et ses réformes. Une politique à l'épreuve de la globalisation*, L'Harmattan, Logiques politiques, Paris.

Habermas J (1973), *La technique et la science comme idéologie*, Gallimard, Collection Tel, pp. 1-74.

Hayward J & Klein Rudolf (1994), « Grande-Bretagne : de la gestion publique à la gestion privée du déclin économique », in Jobert B (Dir.), *Le tournant néo-libéral en Europe*, L'Harmattan, Paris, pp. 87-122.

Hassenteufel P (1990), « Où en est le paradigme corporatiste ? », *Politix*, 12, pp. 75-81.

Jobert B (1994), *Le tournant néo-libéral en Europe*, L'Harmattan, Paris.

Jobert B & Muller P (1987), *L'Etat en action. Politiques publiques et corporatismes*, PUF, Paris.

Le Galès P & Scott A (2008), « Une révolution bureaucratique britannique ? Autonomie sans contrôle ou 'freer markets, more rules' », *Revue française de sociologie*, Vol. 49 (2), pp. 301-330.

Le Goffe Ph & Mahé L (2001), « Les CTE en Bretagne : des principes économiques aux réalités », *Ingénieries*, numéro spécial Multifonctionnalité, pp. 85-96.

Muller P (2005), « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique. Structures, acteurs et cadres cognitifs », *Revue française de science politique*, vol. 55, n°1, février, pp. 155-187.

Muller P (1996), « La mise en œuvre des politiques de l'Union européenne », in D'Arcy F & Rouban L (dir.), *De la Vème République à l'Europe. Hommage à Jean-Louis Quermonne*, Presses de Science politique, Paris.

Muller P (1984), *Le technocrate et le paysan*. Les Editions ouvrières, Paris.

Palier B & Surel Y (2007), *L'Europe en action. L'eupéanisation dans une perspective comparée*, L'Harmattan, Logiques politiques, Paris.

Ross G (1995), *Jacques Delors and European integration*, Polity press, Cambridge.

Simoncini R, Simon M & Terry A (2004), « How to develop effective local agri-environmental measures. Introductory guidelines for rural development planners and administrators », IUCN, The World conservation union, Bruxelles.

Smith A (2004), *Le gouvernement de l'Union européenne. Une sociologie politique*, LGDJ, Paris.

Smith A (1995), *L'Europe politique au miroir du local. Les fonds structurels et les zones rurales en France, en Espagne et au Royaume-Uni*, L'Harmattan, Logiques politiques, Paris.

Swinbank A & Daujberg C (2006), « The 2003 CAP reform: accommodating with WTO pressures », *Comparative European politics*, Vol. 4, pp. 47-64.