



HAL
open science

La prise en compte du développement durable dans la politique agricole française: une lecture institutionnaliste

Jean-Pierre Boinon, Sylvie Gomez, Bernard Roux

► To cite this version:

Jean-Pierre Boinon, Sylvie Gomez, Bernard Roux. La prise en compte du développement durable dans la politique agricole française: une lecture institutionnaliste. Colloque International: La problématique du développement durable vingt ans après: nouvelles lectures théoriques, innovations méthodologiques et domaines d'extension, Centre Lillois d'Études et de Recherches Sociologiques et Économiques - UMR 8019 (CLERSE). FRA., Nov 2008, Lille, France. 18 p. hal-02817801

HAL Id: hal-02817801

<https://hal.inrae.fr/hal-02817801>

Submitted on 6 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 prise en compte du développement durable dans la politique agricole française: une lecture institutionnaliste

*Jean Pierre BOINON, Sylvie GOMEZ, Bernard ROUX**

Discipline « économie », UMR CESAER B.P. 87999 26 Bd Dr Petitjean 21079 Dijon Cedex ;
Tel. : 03 80 77 25 47 ; jp.boinon@enesad.fr , bernard.roux@agroparistech.fr

Résumé : Au cours des vingt dernières années, la politique agricole en France a subi d'importantes modifications sous l'effet du contexte mondial, avec la libéralisation et la globalisation des marchés, et avec l'injonction de prendre en compte le nouveau référentiel de développement durable. Au niveau européen, les tensions budgétaires liées au financement de la PAC et au niveau national, la contestation du modèle d'agriculture productiviste, ont conduit les gouvernements à introduire la dimension environnementale dans le compromis économique et social du développement agricole en vigueur jusqu'alors. La présente communication se propose d'étudier comment ont été produites les modifications de la politique agricole qui concernent le développement durable. On utilisera l'approche institutionnaliste, qui considère les décisions politiques comme résultats de négociations et de compromis entre les acteurs sociaux impliqués et qui prend en compte les conflits d'intérêts, d'idées et de pouvoir, au sein d'arènes plus ou moins visibles, l'aboutissement des compromis étant l'élaboration d'éléments nouveaux de politiques dans un processus où l'État demeure un acteur déterminant.

Mots clés : Développement durable; politique agricole; France; institutionnalisme historique.

JEL classification : Q01; Q18.

Abstract : During the twenty last years, agricultural policy in France underwent important modifications under the effect of the world context, with the liberalization and the globalisation of the markets, and with the injunction, to take into account the new reference frame of sustainable development. At the European level, the budgetary tensions related on the financing of the CAP and at the national level, the dispute of the productivist model of agriculture, led the governments to introduce environmental dimension into the economic and social compromise of the agricultural development. The present paper proposes to study how the modifications of the agricultural policy were produced which relate to sustainable development. The institutionnalist theory will be used, which regards the political decisions as results of negotiations and compromise between the stakeholders and who takes into account the conflicts of interests, ideas and power, within more or less visible arenas, the result of the compromises being the development of new elements of policies in a process where the State remains a determining actor.

Key words : Sustainable development, agricultural policy, France, historical institutionalism.

Introduction

Le développement durable est aujourd'hui, en 2008, un objectif politique largement partagé par les institutions internationales (ONU, Banque mondiale, OMC, FAO, OCDE...), européennes et françaises. Mais, par delà les discours qui promeuvent un modèle de développement « qui réponde aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs » (Bruntland, 1987), qu'en est-il de la réalité des politiques publiques relatives au développement durable? Autrement dit, à quels changements institutionnels a conduit l'inscription de cet objectif dans les agendas politiques internationaux, européens et français?

L'objectif de notre recherche est de montrer comment cette notion de développement durable a progressivement été intégrée dans la politique agricole française, d'analyser les modalités selon lesquelles cet objectif politique, les référentiels et les discours qui le portent, sont intégrés, négociés, déformés et mis en œuvre par des porteurs d'intérêts, en fonction des pratiques antérieures. Nous référant aux approches institutionnalistes historiques (Hall & Taylor, 1997, Thelen, 2003, Mahoney, 2001, Groupe Polanyi, 2008), notre hypothèse de base est que les politiques publiques résultent d'un processus conflictuel de négociation, de ré-interprétation, d'appropriation déformante et de construction

* Ce travail a été réalisé avec l'aide financière de l'ANR – Agence nationale de la recherche – agence de recherche nationale française au titre du « Programme agriculture et développement durable », projet ANR-06-PADD-016, PROPOCID, production des politiques autour du développement durable.

entre des acteurs situés aux différentes échelles de gouvernance. Notre observation, centrée sur les conditions du changement institutionnel à partir d'une lecture historique, utilisera également les apports de l'approche cognitive qui met l'accent sur l'importance des idées dans la construction des politiques publiques (Muller, 2006, Palier & Surel, 2005).

Le travail réalisé s'appuie sur l'analyse des textes législatifs et réglementaires concernant l'agriculture émis par la France et l'Union européenne depuis les années 1960, afin d'identifier les décisions et mesures politiques se réclamant explicitement du développement durable. Cette analyse porte notamment sur la genèse de la mise sur agenda politique du développement durable en agriculture, sur l'identification et le rôle des acteurs intervenant dans la construction de la politique agricole et leur point de vue sur l'agriculture durable. La littérature spécialisée, notamment les rapports ministériels, les débats parlementaires, les propositions des différents acteurs parties prenantes dans la construction de la politique agricole, a été mobilisée pour recenser les débats suscités et interpréter les compromis réalisés et les modalités d'application des mesures prises. Cette étude bibliographique a été complétée par des entretiens menés auprès de personnes impliquées dans la construction des politiques publiques qui concernent l'agriculture tels que des responsables professionnels agricoles et d'associations de défense de l'environnement, des hauts fonctionnaires et d'anciens conseillers techniques de ministres de l'Agriculture. Ces entretiens avaient pour objectif d'apporter des éclairages sur l'émergence de la notion de développement durable dans les politiques agricoles et sur la genèse des décisions politiques concernant la durabilité dans les politiques agricoles, c'est-à-dire quelles sont les raisons qui permettent d'expliquer les décisions prises en fonction du contexte, quels sont les débats auxquels elles ont donné lieu, quels ont été les compromis au regard des positions de chaque acteur, quel a été le rôle de chaque acteur, comment et pourquoi en est-on arrivé à ces compromis.

Les résultats de notre analyse sont présentés chronologiquement, selon une séquence qui commence à la Libération et va jusqu'à nos jours. La périodisation tient compte des événements marquants qui ont été autant de points d'inflexion des politiques publiques, notamment de la Politique agricole commune (PAC).

1. Une politique pour relever puis moderniser l'agriculture et assurer l'autosuffisance alimentaire du pays (1945-1980)

1.1. À la Libération, il s'agit d'en finir avec une agriculture peu productive et avec la dépendance alimentaire

À la fin de la seconde guerre mondiale, la France offre le tableau d'une piètre agriculture, incapable de nourrir sa population. Elle emploie pourtant encore 7,5 millions de personnes, soit plus du tiers de la population active mais sur des exploitations de petite taille utilisant des techniques de production traditionnelles, faiblement productives. Le pays souffre de pénurie alimentaire (les tickets de rationnement furent maintenus jusqu'en 1949) (De Gasquet, 2002). Or, cette situation n'était pas indépendante des politiques appliquées au cours du demi-siècle passé.

À la fin du XIX^e siècle, les gouvernements de la République avaient fait le choix de protéger l'agriculture de la concurrence extérieure, notamment des produits en provenance d'Amérique du Nord, par la mise en place de droits de douane élevés à l'importation sur les principaux produits agricoles. Cette politique protectionniste assurait des prix élevés à des agriculteurs français peu productifs et ne les incitait pas à améliorer leur productivité. Dans la première moitié du XX^e siècle, la grande majorité des agriculteurs pratiquait un système de polyculture-élevage peu élaboré, peu intensif et la population active agricole ne diminua que faiblement entre 1890 et 1936, passant de 45 % de la population active totale à 36 %. Les ressources agricoles des colonies contribuaient à l'autosuffisance alimentaire, sauf pendant les périodes de guerre: en 1914-1918, des importations massives de céréales et de viande ont dû être réalisées et en 1939-1945, l'occupation du territoire français conduisit à une forte dégradation de la situation alimentaire du pays. La fin de la seconde guerre mondiale s'accompagnant du début du déclin de l'empire colonial français, de nouvelles voies devaient être recherchées pour assurer l'indépendance alimentaire du pays.

Le programme du Conseil national de la résistance, sans remettre totalement en cause la régulation de la production et des échanges par le marché, ni porter atteinte à l'initiative privée, posait l'État

comme un acteur déterminant de la vie économique, avec un important volet social. L'impulsion de l'État fut déterminante dans la reconstruction puis le développement de l'appareil productif industriel français. Un appel de main-d'œuvre important par l'industrie allait résulter de la croissance économique des 30 glorieuses auquel répondit le secteur agricole, réservoir naturel de force de travail. Cette croissance supposait la pleine insertion de l'agriculture dans une économie de marché, permettant une baisse des coûts de production des produits agricoles et par là du coût de l'alimentation des ouvriers, ce qui permettait de contenir les salaires au niveau qui favorisait l'accumulation du capital et donc la croissance. Elle supposait également que l'agriculture soit un débouché pour les produits industriels, ce qui nécessitait des structures de production agricole de dimension suffisante permettant de dégager un surplus pour adopter les innovations technologiques (nouvelles variétés, augmentation de l'utilisation des intrants), pour investir dans du matériel agricole ou dans l'agrandissement foncier.

Conscient du retard technique de l'agriculture, le gouvernement entreprit dès la Libération de susciter une vigoureuse relance de la production, non seulement en aidant les agriculteurs à acquérir des moyens de production leur permettant d'améliorer leur productivité (encouragement à la motorisation et à l'emploi de fertilisants, aides à l'investissement), mais également par des réformes de structure (recherche agronomique et formation des agriculteurs, modification des rapports fonciers dans le sens de la distinction entre l'exploitation agricole comme unité de production et la propriété foncière). Avec plusieurs centaines de milliers de petits exploitants agricoles ayant une forte aversion au risque, il était nécessaire de garantir des débouchés à la production si l'on voulait que les surplus servent à l'amélioration de la productivité. La politique protectionniste d'avant guerre ne fut pas abandonnée, mais fut au contraire renforcée par la mise en place, dans les années 1950, de mécanismes de régulation des marchés pour les principales productions agricoles, ainsi que du contrôle total des importations. À partir de 1960, avec la création de la Communauté économique européenne (CEE), le principe de la préférence communautaire et la création d'Organisations communes de marchés (OCM) cette protection douanière fut élargie aux frontières de la CEE.

Après la période de reconstruction d'après-guerre et les difficultés politiques de la 4^e République, l'arrivée au pouvoir du Général de Gaulle traduisit la volonté d'une plus grande stabilité politique pour consolider l'appareil productif français, de telle manière qu'il puisse s'insérer dans une compétition mondiale jugée inéluctable. Les premiers gouvernements de la 5^e République, prenant acte de l'effondrement de l'Empire colonial, saisirent l'opportunité de la construction européenne pour refonder le développement industriel et agricole de la nation. L'enjeu agricole prioritaire était, dans un contexte où le taux de couverture du commerce agroalimentaire français était de seulement 60 %, de favoriser l'accroissement de la production agricole, laquelle était alors réalisée par 3,8 millions d'actifs, soit 20 % de la population active totale, sur de petites exploitations agricoles familiales (17 hectares en moyenne). Il s'agissait alors d'encourager la modernisation de ces unités de production en favorisant l'agrandissement de celles qui avaient les plus grandes capacités de développement de leur production.

1.2. La « modernisation productiviste » de l'agriculture : une politique co-gérée entre l'État et les agriculteurs

Se mit alors en place une politique dont le succès reposa largement sur la coopération entre l'État et une fraction importante de la profession agricole. Cette politique qui, de française devint ensuite européenne, reposait sur deux piliers complémentaires: d'un côté, l'encouragement à l'amélioration de la productivité, avec l'acceptation d'une nécessaire diminution de la population active agricole, de l'autre, la garantie des prix aux producteurs et des débouchés, ce qui permettait aux agriculteurs d'investir en prenant le minimum de risques. Le niveau des prix agricoles garantis devait assurer à une majorité d'exploitants familiaux un revenu comparable à celui qu'ils auraient obtenu dans d'autres secteurs d'activité économique, mais était insuffisant pour garantir la pérennité des agriculteurs les moins productifs ou de ceux qui ne faisaient pas les efforts d'investissement nécessaires.

Ce projet de modernisation de l'agriculture fut porté dès le début des années 1950 par de jeunes agriculteurs issus de régions où dominaient les petites exploitations familiales d'élevage, où l'accès au foncier était rendu difficile par une pression démographique agricole importante. Ils y voyaient la reconnaissance de leur métier de chef d'entreprises agricole et de la place de l'agriculture dans le mouvement général de développement économique que connaissait la France à cette époque. Ils défendaient l'idée qu'une agriculture modernisée composée d'exploitants familiaux est un atout important

pour la France dans une Europe en construction. Cette perspective s'imposa progressivement de manière inéluctable à tous les agriculteurs, même ceux qui étaient condamnés par la modernisation. En 1954, avait été créé le Centre National des Jeunes Agriculteurs (CNJA), sur lequel s'appuya le gouvernement gaulliste pour élaborer les lois d'orientation agricole de 1960 et 1962 qui reprenaient les objectifs du Traité de Rome: insérer l'agriculture dans une dynamique de marché, tout en maintenant des exploitations familiales réparties sur l'ensemble du territoire. Une politique complémentaire des structures permit de concentrer sur les exploitations moyennes l'ensemble des actions des politiques agricoles. Les petites exploitations, quant à elles, bénéficiaient de mesures sociales d'accompagnement (indemnité viagère de départ, aide à la reconversion professionnelle...).

Ce modèle de développement fut soutenu par un consensus sociopolitique fort, car il proposait une articulation étroite entre les dimensions économiques (insertion des entreprises agricoles dans un marché européen) et sociales (maintien d'agriculteurs familiaux répartis sur tout le territoire). La logique économique de ce développement qui élaborait une agriculture « productiviste »¹ s'accompagnait d'une logique sociale de maintien d'un équilibre entre une classe paysanne enracinée dans la propriété et la culture familiale du sol et une classe ouvrière qui en était dépourvue et portait intérêt aux thèses socialistes et communistes ainsi qu'aux progrès de la société soviétique. L'acceptation du projet de modernisation par une fraction significative d'une paysannerie massivement constituée, à travers l'Europe, de petits et moyens agriculteurs, supposait de les mettre à l'abri des fluctuations du marché mondial en leur garantissant prix et débouchés, ainsi que le minimum de risques.

La préoccupation sociale du maintien de l'agriculture familiale était renforcée par les problèmes de déséquilibres territoriaux qu'entraînaient le fonctionnement du marché et une forte croissance économique : en permettant le maintien de l'agriculture sur tout le territoire, la politique agricole répondait au souci d'un développement économique équilibré au plan territorial et contribuait donc à limiter partiellement l'abandon de larges fractions de l'espace européen, difficiles d'accès et de mise en valeur, que les pures lois de la concurrence étaient en train de provoquer. C'est dans cet esprit qu'en 1975, parut la directive sur les Indemnités compensatrices de handicaps naturels (ICHN), établissant le principe de primes en faveur des agriculteurs qui travaillaient dans des zones de montagne ou défavorisées. Cette attribution d'une compensation ciblée sur des zones où les coûts de production sont plus élevés permettait d'y maintenir l'activité agricole sans avoir à relever le niveau moyen des prix pour l'ensemble des agriculteurs.

Ce modèle de développement agricole, qu'on a pu appeler de « cogestion » car il a associé intimement la profession agricole et les pouvoirs publics, a pu fonctionner jusqu'au début des années 1980, grâce à trois facteurs régulateurs importants :

- a) l'accroissement de la dimension physique du marché (de façon un peu schématique, marché national dans les années 1950, marché européen dans les années 1960, marché international dans les années 1970) ;
- b) Un important appel de main-d'œuvre dans le secteur industriel et les services, qui a permis de rendre l'exode agricole acceptable par les agriculteurs ;
- c) un progrès technique soutenu qui a conduit à une forme spécifique de développement de l'agriculture, dans le cadre original du maintien de structures familiales de productions, insérées dans un mouvement continu de restructuration.

2. Succès et limites de la « modernisation productiviste » : le début des critiques du modèle de développement d'après guerre (années 1970)

Le succès de cette politique fut indéniable quant à l'objectif de l'autosuffisance alimentaire de la France puis de l'Union européenne, mais l'internationalisation croissante des économies comme réponse à la crise des années 1970, posa la question d'une agriculture européenne fortement protégée et subventionnée. Dès lors que les problèmes apparaissent, ils révèlent la contradiction du maintien du

¹ Un modèle productiviste présente les caractéristiques suivantes : la diminution des coûts de production fait suite à l'augmentation de la productivité physique du travail (mécanisation, chimisation) ; la standardisation et l'augmentation des volumes de production ; une agriculture industrialisée (spécialisation, concentration et intensification) ; une concentration foncière et un agrandissement des exploitations. Dans le même temps, ce modèle nécessite : des débouchés suffisants pour les produits agricoles ; une capacité des autres secteurs pour absorber l'exode agricole ; la maîtrise du progrès technique (cf. Allaire G., Boyer R., 1995).

double objectif économique et social de la politique agricole, car chacun de ces objectifs repose sur une logique différente. Une approche soutenant la détermination des prix agricoles par les équilibres de marché était défendue par les économistes néo-classiques (Klatzmann, 1972, Bergmann, 1973) et fut reprise dans le rapport Mansholt de 1968, qui dénonçait comme étant contraire à une bonne efficacité marchande le niveau choisi pour les prix garantis des premières OCM et conduisant à maintenir un nombre jugé trop important d'exploitations familiales peu productives. Le système retenu était en effet source de difficultés. Le soutien des prix au niveau supposé reproduire l'exploitation familiale moyenne conduisait bien, d'un côté, à l'élimination des plus petites mais, de l'autre, offrait des prix sur-rémunérateurs aux plus grandes, celles-ci trouvant avantage à réinvestir les bénéfices retirés d'une telle situation pour produire toujours plus et accroître leurs profits.

Au début des années 1980, d'autres contestations internes de cette politique agricole visent à remettre en cause le compromis social sur lequel elle repose. Le modèle standard productiviste et l'« industrialisation » de l'agriculture butent sur des contraintes techniques et sociales nouvelles, liées à l'émergence de coûts directs ou indirects (externalités négatives) de plus en plus élevés, débouchant sur une critique sociale de leurs méfaits environnementaux, territoriaux ou sociaux. Tout d'abord, dans le contexte des années 1970 et 1980 de développement d'un important volant de chômage structurel, l'exode agricole, qui apparaissait indispensable vingt ans auparavant pour favoriser la modernisation de l'agriculture, inquiète les élus et les professionnels car certaines zones rurales se dépeuplent (se « désertifient », dit-on alors).

En effet, le modèle de développement agricole des années 60 a du mal à s'imposer dans les zones où les unités de production sont à faible potentiel de productivité en raison de leur situation géographique (zone de montagne ou aux sols à faible potentiel) ou de leur structure de production (exploitations au parcellaire très divisé ou avec des structures foncières précaires comme dans certaines zones à fortes pressions urbaines ou touristiques). Ce modèle est également considéré comme coûteux, témoin le rapport du directeur général de l'INRA, Jacques Poly, publié en 1978 et intitulé *Pour une agriculture plus économe et plus autonome* qui souligne que l'agriculture se trouve dans une situation de surconsommation d'intrants et de progression exponentielle des investissements, ce qui montre qu'il est indispensable de réaliser des économies. Il note que si « le secteur agro-alimentaire français a démontré qu'il pouvait contribuer favorablement à l'équilibre de notre commerce extérieur, les accroissements de production qu'il a enregistrés deviennent, depuis quelques années, de plus en plus coûteux en matières premières importées » (Poly, 1978, p 5). Dans la même période, d'autres travaux montrent que l'excédent agricole français est coûteux en importations (Dubois, 1981, de Ravignan, 1980). L'accent est mis sur la réduction des coûts de production qui devrait permettre d'améliorer la compétitivité de l'agriculture française et ainsi participer au rééquilibrage de notre balance commerciale.

Ces débats sur le modèle de développement agricole ont été au coeur des États généraux du développement agricole, initiés en 1982 par Edith Cresson, ministre de l'Agriculture. La question principale posée était : « partant de l'agriculture d'aujourd'hui et de sa diversité, quels sont les types d'exploitation et les systèmes de production qui permettent de maintenir le maximum d'actifs et de valoriser les ressources naturelles ? » (Colson, 1985). Ces États généraux, se sont déroulés de mai 1982 à février 1983, et ont rassemblé 200 000 participants dans 550 petites régions, mettent en avant le souhait d'une agriculture « viable et vivable », c'est-à-dire d'une agriculture qui préserve la population agricole qui se sent de plus en plus isolée dans certaines régions et qui craint de devenir minoritaire dans l'espace rural. Est posée la question de l'équilibre à trouver entre un pilotage par les filières et une approche centrée sur le territoire et le développement local (Evrard, Vedel, 2003). Si les propositions qui ressortent de ces États généraux du développement agricole soulignent les limites économiques et sociales du modèle de développement antérieur, l'opposition politique des principales organisations professionnelles agricoles empêche la mise en place d'une réforme en profondeur.

Jusqu'au début des années 1980, les effets négatifs sur l'environnement de l'agriculture productiviste étaient assez peu soulignés. Le plus souvent, c'étaient les effets positifs indirects de l'activité agricole qui étaient relevés, notamment en matière d'entretien du paysage et d'aménagement du territoire, idée développée dans un discours prononcé à St Flour par G. Pompidou qui prit l'initiative de créer, en 1971, le ministère de la Protection de la nature et de l'environnement, « sans beaucoup de moyens, pour créer un état d'esprit » (Poujade, 1975 p 27). Rares étaient les voix qui s'élevaient alors

pour dénoncer le caractère polluant de l'activité agricole. Faisant le bilan des trois ans passés à la tête de ce ministère, dont il fut le premier titulaire, Robert Poujade, dans un chapitre intitulé « dialogue avec les pollueurs », ne cite à aucun moment des conflits qu'il aurait eu à traiter avec le monde agricole (Poujade, 1975). L. Thiébaud note qu'entre 1960 et 1976, « les écologistes se retrouvent sur le terrain avec les paysans contre les grands aménagements » et que l'agriculture est épargnée d'une critique environnementale globale (Thiébaud, 1994). Certes, des critiques étaient formulées contre certaines pratiques agricoles polluantes (effet des pesticides sur les populations d'oiseaux, effet des nitrates sur l'eau, effet du remembrement sur le paysage), et le rapport Poly soulignait au détour d'une phrase que « la société, dans son ensemble, est de plus en plus vigilante vis-à-vis des problèmes de pollutions ou de nuisances que peuvent susciter, ici et là, des processus de spécialisation et de concentration de la production, ou l'usage de techniques parfois agressives » (Poly, 1978, p. 3). Mais l'environnement n'était pas à l'agenda des politiques agricoles des années 1970.

3. Premier « verdissement » de la politique agricole : l'environnement entre dans la PAC (années 1980)

3.1. Le coût de la PAC

Les années 80 furent marquées par la nécessité de trouver des solutions pour limiter les conséquences des excédents structurels agricoles sur le budget européen, dans un contexte d'internationalisation croissante des économies et avec l'ouverture, en 1986, d'un nouveau cycle de négociations commerciales internationales, l'Uruguay Round, qui mit à l'ordre du jour le commerce de produits agricoles. Le développement productiviste nécessite, pour être pérenne, que l'élargissement des débouchés suive l'augmentation de la production qu'implique ce modèle. Dès lors que l'autosuffisance alimentaire européenne était largement dépassée dans les productions les plus soutenues, le maintien de cette politique nécessitait de trouver de nouveaux débouchés à l'extérieur de la CEE, mais à des prix souvent inférieurs à ceux du marché intérieur européen, ceci dans un contexte de hausse du prix du pétrole et de fluctuations généralisées des taux de change, entérinées par les accords de la Jamaïque de janvier 1976, qui mettent fin au régime des parités fixes mais ajustables élaborées en 1944 à Bretton Woods.

En France, face au déficit structurel de la balance commerciale né du renchérissement des prix des produits pétroliers, dès le milieu des années 70, la stratégie gouvernementale fut la spécialisation dans quelques secteurs dont le niveau de compétitivité sur les marchés internationaux permettait le développement des exportations. Cette stratégie reposait notamment sur le développement des exportations agricoles et alimentaires² et confortait de fait les choix politiques antérieurs d'encourager l'amélioration de la productivité de l'agriculture. Mais le choix social de soutien de l'agriculture familiale ne permettait pas à l'agriculture française d'avoir des coûts de production suffisamment bas pour concurrencer les pays exportateurs extra-européens. En garantissant aux producteurs français des prix généralement supérieurs aux cours mondiaux, la politique agricole commune permettait certes la survie d'un modèle social d'agriculteurs familiaux, mais se heurtait à deux types de contestation, l'une interne à l'Union européenne, l'autre externe, provenant notamment des pays exportateurs agricoles.

L'excédent commercial agricole entraînait un coût budgétaire croissant supporté par les finances européennes et dont les principaux bénéficiaires étaient des agriculteurs français de moins en moins nombreux. La contestation de ces dépenses européennes devint de plus en plus forte, notamment parmi les pays membres importateurs nets de produits agricoles, avec à leur tête le Royaume-Uni de Margaret Thatcher. C'est de la Commission européenne, présidée par Jacques Delors, que viendront les propositions les plus radicales de réforme de la PAC, notamment dans le Livre Vert sur les perspectives de la politique agricole commune, publié en juillet 1985. Celui-ci rappelle les objectifs économiques et sociaux de la PAC en soulignant que le modèle "*visant l'accroissement du revenu par le biais de l'augmentation du volume de production n'est plus conciliable avec les réalités économiques et financières actuelles*" (Communauté Européenne, 1985). Il alerte les États membres sur les excédents structurels et le coût de la PAC pour le budget européen, et propose de rapprocher les prix agricoles européens des prix mondiaux et d'instaurer des aides directes pour compenser la baisse

² Comme en témoigne le slogan lancé par le Président Giscard d'Estaing pendant la campagne électorale des législatives de 1978: « l'agriculture est le pétrole vert de la France »

de revenu qui en résulterait pour les agriculteurs. Il plaide en faveur d'une approche plus orientée vers le marché, en admettant que des subventions puissent être justifiées par des objectifs de politique sociale, mais aussi par des considérations environnementales.

3.2. Les premières mesures agri-environnementales (l'article 19)

Les premières mesures européennes dites "agri-environnementales" vont être introduites dans le règlement (CEE) n° 797/85 sous la pression du gouvernement britannique, confronté depuis la fin des années 1970 à un fort mouvement d'opinion en faveur d'une meilleure prise en compte de l'environnement par la PAC (Comolet, 1990). Ce règlement n'a pas qu'une portée environnementale, il concerne plus largement l'amélioration de l'efficacité des structures de l'agriculture et essaie de rendre plus cohérentes les différentes mesures européennes d'intervention sur les exploitations agricoles en matière de politique socio-structurelle. Il s'insère dans une série de textes réglementaires visant à contrôler l'offre de produits agricoles sur les marchés, notamment la mise en place de mesures telles que les quotas laitiers en 1984, l'instauration de quantités maximales garanties en 1986 et 1988, accompagnées de mesures comme les aides au gel volontaire des terres agricoles, à l'extensification des productions ou à la cessation anticipée d'activité.

Dans son article 19, le règlement (CEE) n° 797/85 introduit la possibilité pour les États membres d'octroyer des aides « aux agriculteurs qui s'engagent à exploiter des zones sensibles du point de vue de l'environnement », en vue de « contribuer à l'introduction ou au maintien de pratiques de production agricole qui soient compatibles avec les exigences de la protection de l'espace naturel et d'assurer un revenu adéquat des agriculteurs ». Ainsi, pour la première fois, sont reconnues et encouragées les actions des agriculteurs dans la protection de l'environnement et la gestion du territoire (Mainsant, 1992). L'article 19 ne peut s'appliquer que sur un territoire préalablement délimité dans chaque État membre, avec la mise en place de cahiers des charges et de montants d'aides définis en fonction des particularités locales. L'agriculteur s'engage de manière volontaire par un contrat d'une durée minimale de cinq ans. L'aide est destinée à compenser les pertes de revenu ou les surcoûts éventuels liés à la mise en place de mesures en faveur de l'environnement.

Si la Grande-Bretagne a joué un rôle pilote dans ce dispositif, la France ne lancera ses premières expérimentations qu'en 1989. En effet, l'approche française diffère sensiblement de l'approche britannique concernant la protection de l'environnement (Facchini, 1999). En Angleterre, pays densément peuplé, la protection d'espaces naturels est un enjeu sociétal important face au développement d'une agriculture intensive. En France, la priorité, à la fin des années 1980, est de lutter contre la désertification d'espaces ruraux menacés par la friche. La France souhaitait utiliser l'article 19 comme un instrument d'aménagement du territoire alors que l'Europe ne voulait pas mettre en zones éligibles des zones abandonnées en raison du contexte de maîtrise de l'offre agricole au niveau européen. Les contraintes réglementaires communautaires posèrent un problème en France car elles se révélèrent mal adaptées à la spécificité et à la diversité des situations. Outre les contraintes budgétaires, les Français estimaient que la directive de 1975 sur l'agriculture de montagne et de certaines zones défavorisées disposait de mesures visant le même objectif. Aussi, la profession agricole et le ministère de l'Agriculture se sont longtemps opposés à la mise en application de l'article 19 sur le territoire national (Comolet, 1990).

Pour les responsables du ministère de l'Agriculture³, la mission première des agriculteurs étant de produire des denrées alimentaires, il n'était pas question de leur donner des contraintes supplémentaires et de remettre en cause le modèle de développement agricole. La profession agricole continuait de penser qu'il fallait justifier les aides à l'agriculture auprès des contribuables par la fonction de production de biens alimentaires et non par des fonctions environnementales. Pour la FNSEA, la protection de la nature ne devait pas se faire au détriment de la production. Par ailleurs, l'administration, comme la profession, craignait une remise en cause de la PAC et une réduction des montants communautaires accordés à l'agriculture française.

En 1989, une réflexion est engagée par les ministères de l'Agriculture et de l'Environnement pour tester les conditions d'une application en France de l'article 19. En octobre 1989, un programme expérimental est lancé dans trois zones humides d'intérêt communautaire et une zone de montagne

³ Entre 1986 et 1988, le ministre de l'Agriculture est François Guillaume, ancien président de la FNSEA.

dans le parc naturel régional du Vercors, puis étendu en 1990 dans des zones présentant des problèmes exceptionnels de pollution des eaux en raison d'une agriculture très intensive, dans des secteurs de biotopes rares et sensibles, en priorité les zones humides, dans des zones rurales fragiles marquées par une forte dépopulation, très extensifiées et à très faible densité agricole (Comolet *et al.*, 1994).

Pour la mise en œuvre de l'article 19, la France a choisi d'adopter la procédure des Opérations Groupées d'Aménagement Fonciers (OGAF), qui avaient été introduites dans les années 1960 pour faciliter la restructuration foncière des exploitations agricoles. Ces opérations ont été appelées « OGAF environnement ». Au 1^{er} janvier 1994, on dénombrait 62 projets, d'une superficie moyenne d'un peu plus de 3 000 ha. Avec 205 200 ha contractualisés en 1993, cela ne représentait qu'une très faible part du territoire, cependant, avec ce dispositif, le rôle de l'agriculture dans la gestion du territoire était reconnu. La protection de l'environnement, jusqu'alors objet de débats conflictuels, s'ouvrait au consensus et au conventionnement. Enfin, l'espace rural était pris en compte comme un patrimoine complexe qu'il faut gérer et préserver et non plus comme le simple support de l'agriculture en tant qu'activité économique (Mondot, 1990). La mise en œuvre de l'article 19 marqua un changement de comportement du monde agricole. Son discours évoluait sensiblement dans un sens plus favorable à l'environnement, par opposition au modèle d'agriculture productiviste préconisé jusque là. L'article 19 fut le premier pas de l'intégration des préoccupations environnementales dans la PAC.

4. La remise en question de l'agriculture productiviste s'accroît et les mesures en faveur de l'environnement se développent dans la PAC (première moitié des années 1990)

4.1. Conflit et initiatives autour de la pollution des eaux

Au début des années 1990, la question des conséquences négatives sur l'environnement du modèle de production agricole dominant prend de l'ampleur, principalement à travers la gestion de la ressource en eau. Soulignant la pollution des eaux par les nitrates, le secrétaire d'État chargé de l'environnement, Brice Lalonde, considère publiquement les agriculteurs comme des pollueurs qui doivent payer pour réparer les dégâts causés par leur pratique de l'agriculture intensive. Cette attaque ministérielle contre un modèle de développement qui orientait la politique agricole depuis plus de 30 ans, fut vivement ressentie par les agriculteurs et leurs organisations professionnelles. Celles-ci réagirent en prenant l'initiative d'opérations volontaires, appelées Ferti-mieux, qui consistaient à accompagner les agriculteurs dans leurs changements de pratiques: sur un bassin versant ou sur une zone plus restreinte, un comité de pilotage rassemblant les ministères de l'Environnement et de l'Agriculture, les agences de l'eau et les organisations professionnelles, permettait une concertation pour poser les problèmes de la pollution de l'eau par les activités agricoles et mettre en place des éléments de réponse collective par des plans d'action. Ces opérations reposaient sur une labellisation, avec une cellule d'animation nationale qui en assurait le suivi et capitalisait les acquis. L'animation des opérations Ferti-mieux par le budget de l'Agence Nationale de Développement Agricole (ANDA) ne représentait que deux à trois millions de francs, sur 700 millions de francs consacrés au développement agricole. Ces opérations ont concerné près de 30 000 agriculteurs et 1 800 000 hectares, c'est à dire peu de chose au regard du nombre total d'agriculteurs (700 000).

Parallèlement est préparée au niveau de la Commission européenne la directive nitrates publiée en décembre 1991, qui impose aux États membres la lutte contre la pollution des eaux par les nitrates d'origine agricole. Sont alors délimitées des zones vulnérables, territoires où les valeurs limites européennes de concentration en nitrates dans les eaux superficielles destinées à l'alimentation en eau potable sont dépassées (> 50mg/l) ou menacent de l'être, où doit être mis en œuvre un programme d'action, rendant notamment obligatoire un code de bonne pratique agricole adapté au contexte local. Alors que le gouvernement prévoyait que l'agriculture entre progressivement dans le dispositif des agences de bassin permettant de percevoir une redevance pollution pour les activités agricoles, la profession agricole s'oppose à la proposition gouvernementale d'imposer cette redevance dès 1993. Pour répondre aux objectifs de la directive nitrate, elle propose la mise en place d'un Programme de Maîtrise des Pollutions d'Origine Agricole (PMPOA), par lequel les exploitations s'engagent avec l'aide de l'État à lutter pour une meilleure prise en compte de l'environnement. Aussi, un arrêté du 22 novembre 1993 fixe-t-il un code national de bonnes pratiques agricoles.

4.2. La réforme de la PAC de 1992 intègre des mesures en faveur de l'environnement

Sur fond de surproduction structurelle et de négociation commerciales internationales (Uruguay Round), l'Europe adopte en mai 1992 la première grande réforme de la PAC, qui instaure une baisse des prix agricoles compensée par des aides directes à l'hectare. Elle met en place également l'obligation de gel des terres. Pour les agriculteurs, cette réforme entraîne des changements importants: l'objectif n'est plus le développement de la production agricole, mais sa maîtrise ou sa réduction. Pour obtenir les aides, ils sont obligés de faire une déclaration annuelle de leurs surfaces et des cultures implantées, de geler une partie de leurs terres et d'accepter des contrôles, donc de risquer des pénalités.

Le règlement agri-environnemental du 30 juin 1992 accompagne cette réforme. Il a pour objectif de diminuer les effets polluants de l'agriculture et encourage la modification des pratiques dans le sens d'une meilleure prise en compte de l'environnement par la diminution d'intrants, l'extensification ou la conversion à l'agriculture biologique. Par ailleurs, il veut promouvoir les pratiques agricoles qui assurent l'entretien de l'espace naturel, à savoir la protection des biotopes rares et sensibles, la lutte contre la déprise, la protection des paysages menacés et la lutte contre les incendies de forêt (Couvreur *et al.*, 1999).

Ce règlement agri-environnemental, adopté à l'initiative de l'Allemagne, fixe les objectifs, mais son application est du ressort de l'État membre. Pour bénéficier du cofinancement européen, l'État membre doit définir des zones sur lesquelles s'appliquent les MAE, les Opérations locale agri-environnementale (OLAE). Il s'agit de mesures volontaires et contractuelles par lesquelles l'agriculteur s'engage à respecter un cahier des charges sur une certaine surface moyennant une prime à l'hectare engagé. Avec l'expérience des OGAF environnement, mises en place en application de l'article 19 du règlement de 1985, la France peut assez facilement s'intégrer dans ce nouveau dispositif. En 1997, on dénombre 270 opérations locales sur l'ensemble de la France et 28 100 contrats souscrits par les agriculteurs. Ces OLAE entrent dans le cadre plus global des programmes régionaux, qui comprennent aussi des mesures avec un cahier des charges national comme la conversion à l'agriculture biologique (Couvreur *et al.*, 1999).

En quelques années, les organisations professionnelles agricoles françaises admettent la nécessité de pratiques agricoles plus respectueuses de l'environnement. Si elles refusent toute taxation des activités agricoles polluantes, elles sont à l'initiative des opérations Ferti-Mieux, des PMPOA, et sont parties prenantes de la mise en oeuvre des OLAE. Le CNJA, dans sa revue d'avril 1993 reconnaît que « l'agriculture ne se cantonne plus dans son rôle de production et qu'elle devient la garante de l'espace rural ». La FNSEA reconnaît, lors de son 50^e congrès en mars 1996, que « la société attend des agriculteurs qu'ils deviennent des gestionnaires performants de l'espace et de l'environnement en inscrivant leur activité dans le cadre du développement durable ». À l'initiative de la FNSEA, des Chambres d'agriculture et du monde de l'agrofourniture, une structure de réflexion, le Forum de l'Agriculture Raisonnée Respectueuse de l'Environnement (FARRE) a été créée en février 1993. Il a pour objet de faire connaître les avantages de l'agriculture raisonnée et de contribuer à sa généralisation. Au cours de cette période, plusieurs initiatives souvent locales, visent à expérimenter au niveau de l'exploitation agricole de nouvelles méthodes de production, qui ont pour objectif d'introduire une plus grande durabilité des systèmes de production agricole. Ainsi Féret & Douguet, 2001, identifient sept familles se réclamant de l'agriculture durable.

En application du règlement environnemental de 1992, elles vont pousser le gouvernement français à mettre en place, en 1993, la prime à l'herbe ou prime au maintien des systèmes d'élevage extensif (PMSEE), qui vise l'arrêt de la tendance à la disparition des surfaces en herbe, le maintien d'un potentiel écologique dans les zones herbagères existantes et la préservation du paysage. Il s'agit d'une aide contractuelle sur 5 ans dont l'attribution est conditionnée par la mise en oeuvre de pratiques respectueuses de l'environnement : entretien des prairies, des fossés, des haies et des points d'eau. Les agriculteurs qui peuvent contractualiser doivent avoir un taux de spécialisation (surface fourragère/surface totale) supérieur à 75 % et un chargement instantané (chargement variable à tout moment de l'année) inférieur à 1,4 UGB/ha. Dès la première année de sa mise en place, cette prime de 45,73 €/ha par an, obtint un grand succès, puisqu'il y eut plus de 100 000 contrats signés en 1993. Elle fut renouvelée en 1998, puis remplacée en 2002 par la Prime Herbagère Agri-Environnementale (PHAE).

4.3. Une expérimentation française novatrice : le plan de développement durable

Dans le contexte créé par le Sommet de Rio de juin 1992, qui consacre la définition du développement durable avec ses trois piliers, le gouvernement français va initier l'expérimentation des Plans de développement durable (PDD). L'idée est de revisiter les instruments de politique agricole⁴ pour les adapter aux nouveaux enjeux, à la fois sur le plan de la mobilisation des aides de l'État et sur le plan de l'accompagnement technique. Le PDD se présente comme un contrat entre un agriculteur et l'État. La première étape consiste en la formulation d'un diagnostic pour chaque exploitation volontaire, pour analyser quelles sont leurs potentialités, leurs contraintes, leurs ressources et déterminer les enjeux pour chacun des trois axes du développement durable. Puis à partir de ces diagnostics, une réflexion est engagée pour la mise en œuvre de projets qui permettent de faire évoluer leur système de production dans le sens du développement durable. Cette expérimentation qui a duré de 1993 à 1997, a concerné au total 1 200 exploitations et 700 contrats PDD ont finalement été signés. Ayant permis pour la première fois en France de mettre à l'ordre du jour le développement durable dans le domaine agricole, elle servira de base aux réflexions qui vont être menées lors de la préparation d'une nouvelle loi d'orientation agricole promulguée en 1999.

5. De l'agricole au rural : l'UE fait un pas vers le développement rural durable, la France crée le CTE (Contrat territorial d'exploitation) (deuxième moitié des années 1990)

5.1. De Cork (1996) à Berlin (1999) : l'UE crée le Règlement relatif au développement rural (RDR), porteur de durabilité

La conférence européenne sur le développement rural qui a lieu à Cork en 1996 met l'accent sur la nécessité d'intégrer l'agriculture dans une approche globale de développement rural qui doit s'adresser à tous les secteurs économiques présents en milieu rural. La déclaration finale affirme clairement la volonté de promouvoir un développement rural durable et intégré, prenant en compte les phénomènes de précarité, l'égalité des chances, les problèmes d'environnement ou l'équilibre villes-campagnes.

Dans un contexte de prise en compte croissante des besoins variés du monde rural, des attentes de la société et des impératifs environnementaux, le Conseil Européen de Luxembourg de décembre 1997 définit ensuite un modèle agricole européen, dans lequel « l'agriculture européenne doit, en tant que secteur économique, être multifonctionnelle, durable, compétitive, répartie sur tout le territoire européen y compris les régions à problèmes spécifiques ». C'est dans cet esprit qu'est préparé une nouvelle réforme de la PAC, engagée avec l'Agenda 2000, qui aboutit aux accords de Berlin de mars 1999. Pour compléter l'ancienne politique agricole centrée sur le soutien des marchés (le premier pilier de la PAC), est promulgué un Règlement relatif au développement rural (RDR), présenté comme le deuxième pilier de la PAC, qui reprend les MAE de la réforme de 1992, auxquelles s'adjoignent un ensemble d'autres dispositifs en faveur de l'environnement, du territoire et du patrimoine rural. Le Conseil européen de Berlin réaffirme que « le contenu de la réforme assurera une agriculture multifonctionnelle, durable, compétitive, répartie sur tout le territoire européen, y compris les régions ayant des problèmes spécifiques, capable d'entretenir le paysage, de maintenir l'espace naturel et d'apporter une contribution essentielle à la vitalité du monde rural et de répondre aux préoccupations et exigences des consommateurs en matière de qualité et de sûreté des denrées alimentaires, de protection de l'environnement et de préservation du bien-être des animaux ». Le RDR apparaît de ce fait comme une construction particulièrement significative de la réponse à l'état de crise dans lequel se trouve le modèle de développement agricole des années 1960, où l'exploitation agricole familiale moyenne, pour se maintenir, était obligée d'améliorer sans cesse sa productivité, et parfois en venait à adopter des processus de production de type industriel, contraires aux objectifs de durabilité des espaces ruraux.

Chaque État membre dispose d'une grande liberté pour adapter le RDR à ses propres spécificités nationales, et ce, notamment grâce à l'introduction de mesures nationales, à travers l'élaboration d'un Plan de développement rural national (PDRN) dans chaque État-membre. Le RDR se présente comme un menu de 22 mesures que chaque pays peut utiliser en les intégrant dans son PDRN. Les PDRN

⁴ Le terme reprend celui de « plan de développement », mesure mise en place en 1972 par la Communauté Européenne pour favoriser la modernisation des exploitations agricoles familiales.

n'ont pas de valeur législative ni réglementaire, mais doivent s'inscrire en cohérence avec la législation nationale existante.

5.2. Une nouvelle originalité française : le contrat territorial d'exploitation (CTE), instrument de développement durable

La négociation de la préparation des Accords de Berlin par le gouvernement français a été menée parallèlement à la préparation et au vote de la loi d'orientation agricole promulguée le 9 juillet 1999, qui crée un outil majeur de développement durable, le CTE. Celui-ci accompagne les agriculteurs qui s'engagent dans la mise en œuvre de productions rendant des services collectifs ne pouvant pas être totalement rémunérés par le marché et qui nécessitent une participation financière de la société (MAAPAR, 2000). Ces fonctions non strictement marchandes de l'agriculture sont notamment les fonctions liées à l'environnement, à l'aménagement du territoire et les fonctions sociales. S'appuyant sur l'expérience des PDD, lors des négociations européennes, la France a proposé d'intégrer un article dans le RDR favorisant la mise en place d'un outil tel que le CTE, mais cette proposition n'a pas été retenue. La France, qui tenait beaucoup à l'idée novatrice portée par le CTE a donc adapté cet outil afin d'en faire le dispositif central du PDRN français.

Le CTE s'inscrit dans la perspective de renforcer les moyens consacrés au développement durable et à la protection de l'environnement et vise à reconnaître la multifonctionnalité de l'agriculture et à insérer l'exploitation agricole dans un projet global cohérent intégrant deux dimensions, socioéconomiques d'une part, environnementales et territoriales d'autre part. Ces deux volets reprennent donc les trois axes du développement durable, objectif affiché dans l'article 1er de la loi de 1999. En établissant le CTE comme mesure phare de l'application française du RDR, la France peut obtenir des financements européens. À travers les 2 volets du CTE étroitement liés dans un projet global d'exploitation, le contrat ainsi passé avec chaque agriculteur devait aider celui-ci à faire évoluer ses manières de produire pour qu'elles soient en concordance avec les nouvelles orientations de politique agricole. Le volet socio-économique encourage des exploitations agricoles professionnelles de type familial à améliorer leur efficacité, voire à créer des emplois et, en même temps, le volet environnement et territoire encourage les modèles de production qui prennent en compte les demandes sociétales en matière de qualité des produits, de respect de l'environnement et d'équilibre des territoires.

Le choix de la contractualisation répond à la volonté de limiter les relations d'autorité entre l'État et les agriculteurs, et d'adapter les mesures proposées au cas particulier de chaque exploitation. Reprenant l'esprit des OLAE, les CTE, au départ, devaient être élaborés à partir de projets collectifs, de manière à avoir un impact sur le territoire. Pour monter son projet CTE, l'agriculteur doit réaliser une approche globale de son système d'exploitation, qui doit être en cohérence avec le projet collectif du territoire concerné, projet qui est défini à l'échelle locale ou départementale⁵. L'objectif était d'encourager les agriculteurs à contractualiser un ensemble de mesures de nature économique, sociale, environnementale et territoriale. Ainsi a-t-il été proposé de contractualiser un CTE aux agriculteurs qui souhaitaient simplement bénéficier de la PMSEE.

Mais le dispositif CTE s'est heurté à plusieurs écueils. Si l'idée d'un contrat entre les agriculteurs et la société pour justifier les aides à l'agriculture avait été avancée par les Jeunes Agriculteurs lors de leur congrès en 1997, la FNSEA était plutôt réservée vis à vis de ce nouvel outil. Son opposition se cristallisa sur le mode de financement des CTE. L'accord de Berlin avait instauré la possibilité d'une réduction des aides directes versées au titre du premier pilier pour affecter les sommes ainsi économisées à des opérations relevant du deuxième pilier. La France décida de l'utiliser pour financer les CTE, ce qui souleva l'opposition de ceux qui étaient les principaux bénéficiaires des aides du premier pilier, principalement les céréaliers. La deuxième difficulté est liée à la volonté du ministre de l'Agriculture d'en faire un point fort de son action et, échéances électorales obligent, de signer

⁵ Pour Bertrand Hervieu, conseiller du ministre de l'Agriculture Louis Le Pensec, chargé de préparer la loi d'orientation agricole de 1999, « Le contrat territorial d'exploitation avait été appelé ainsi parce que c'était un contrat entre l'agriculteur et l'État, et donc la société. Il était territorial, c'est-à-dire qu'il s'appliquait sur un territoire donné. Les idées d'environnement et de durabilité étaient sous-jacentes, mais le mot mis en avant était le territoire. Enfin, le terme d'exploitation soulignait que c'est à travers l'acte de production que s'effectue la production d'environnement et de territoire. Ce contrat territorial devait permettre d'une façon volontaire et contractuelle aux agriculteurs d'entrer dans des approches plus respectueuses de l'environnement à travers l'acte de production. L'environnement étant une richesse, il fallait un acte pour produire cette richesse et comme celle-ci n'est pas marchande, il était légitime que la puissance publique la rétribue. » (interview du 31 mai 2007)

rapidement de nombreux contrats. Comme il s'agissait d'une démarche de projet, il fallait du temps pour construire le CTE, temps qui ne fut pas toujours laissé aux administrations départementales chargées de le mettre en application.

L'impréparation des services du ministère de l'Agriculture et la précipitation ont conduit à abandonner cette démarche de projet : les agriculteurs ont choisi dans le catalogue de mesures celles qui correspondaient le mieux à leur situation et peu de projets collectifs ont pu être réalisés. Des contrats non conformes à la réglementation européenne ont été signés, ce qui, selon un audit réalisé par des fonctionnaires du ministère de l'Agriculture, a privé la France de 50 millions d'euros de cofinancement européen. Le choix de la France de réserver les MAE aux seuls CTE a entraîné dans un premier temps une sous-consommation des crédits européens, ce qui entraîna des pénalités pour l'année 2001 (COPERCI, 2002). Enfin, la principale difficulté fut d'ordre financier, faute de plafonnement adéquat des attributions individuelles. Le montant moyen des CTE signés a dépassé largement les perspectives initiales de 23 000 € qui avaient servi de base à l'élaboration de la maquette financière du PDRN (Urbano & Vollet, 2005).

Fin 2003, 49 368 CTE avaient été signés, soit 12 % des exploitations professionnelles françaises. Les exploitations d'élevage représentaient à elles seules près de la moitié (49 %) des bénéficiaires d'un CTE (dont 15 % pour les élevages bovins viande, 15,1 % pour les élevages bovins lait et 7,5 % pour les élevages bovins mixtes). 8,8 % des CTE concernaient la conversion à l'agriculture biologique (AB). Les aides agroenvironnementales représentaient 75 % du montant moyen d'un contrat, qui comprend en moyenne 4 actions agroenvironnementales.

L'expérience des CTE a permis d'associer de nouveaux acteurs à la construction et à la mise en oeuvre locale des politiques agricoles. Jusqu'à la fin des années 1990, l'élaboration et la mise en oeuvre de la politique agricole relevaient d'une cogestion entre le ministère de l'Agriculture et les organisations professionnelles agricoles majoritaires (Coulomb, 1990). Les Commissions départementales d'orientation de l'agriculture (CDOA), alliant des représentants de la profession agricole et de l'administration du Ministère de l'Agriculture étaient chargées de définir au niveau local les critères permettant d'orienter l'action publique en faveur du modèle de développement agricole défini nationalement dans les années 1960. Elles avaient une fonction économique et sociale, en ce sens qu'elles définissaient à la fois un seuil minimum de viabilité économique des exploitations du département et un seuil maximum au delà duquel l'accroissement de dimension économique était soumis à autorisation (Berriet-Sollicec & Boinon, 2000).

La loi d'orientation agricole de 1999 a élargi ces CDOA aux acteurs non agricoles, en particulier aux consommateurs et aux associations de défense de l'environnement. Pour les syndicats agricoles majoritaires, cela revenait à partager, au moins en théorie, ce qui était jusque là leur domaine réservé, même si, dans les faits, le syndicalisme majoritaire a toujours eu et a encore aujourd'hui des relations privilégiées avec le ministère de l'Agriculture qui reste perçu comme le premier défenseur des intérêts des agriculteurs. En 1999, la conjoncture politique avec la gauche au gouvernement a permis à d'autres porteurs d'intérêts (Confédération paysanne, associations de défense de l'environnement, consommateurs,...) de faire entendre leurs positions, y compris auprès du ministère de l'Agriculture. Enfin, dans l'élaboration des contrats types départementaux, les fonctionnaires régionaux du Ministère de l'Environnement ont bénéficié également d'une nouvelle reconnaissance et d'un rôle de plus en plus important. Même si le poids des acteurs agricoles reste prépondérant, la reconnaissance de ces nouveaux acteurs a mis à l'ordre du jour des CDOA la prise en compte du pilier environnemental dans la définition et la mise en oeuvre locale de la politique agricole.

5.3. Le contrat d'agriculture durable (CAD), ersatz du CTE

Les CAD, qui ont remplacé les CTE à partir de 2003, à la suite du changement de majorité parlementaire (de gauche à droite) « se caractérisent par un recentrage sur les problématiques environnementales prioritaires, une simplification des procédures et une meilleure articulation avec les dispositifs existants, en particulier ceux relatifs aux interventions au titre des investissements dans les exploitations agricoles » (circulaire DGFAR/SDEA/C2003-5030 du 30 octobre 2003). Chaque département doit définir des territoires pour lesquels sont ensuite déterminés deux enjeux prioritaires, et trois actions à mettre en oeuvre par enjeu. Le CAD ne comprend obligatoirement qu'un seul volet environnemental dont les actions sont définies en fonction du diagnostic et des priorités identifiées

pour chaque territoire. Lorsque des actions à finalité environnementale et des actions à finalité socio-économique sont pertinentes sur un même territoire, des contrats comportant les deux volets peuvent être proposés.

Même si le CAD est présenté comme étant dans la continuité du CTE, il n'en est en réalité qu'un ersatz car, contrairement aux CTE qui n'étaient pas encadrés budgétairement, le montant moyen des CAD doit être inférieur à 27 000 euros. Les modifications apportées au CAD concernent le montant des financements budgétés, beaucoup moins importants que pour les CTE, en raison de la suppression de la modulation des aides versées au titre du premier pilier de la PAC. Elles portent également sur une définition beaucoup plus ciblée des contrats en fonction d'objectifs environnementaux établis à partir d'un diagnostic fixant des priorités à un niveau territorial fin. Tout comme le CTE, le CAD fait référence au RDR et à la décision de la Commission Européenne approuvant le PDRN français, ainsi qu'à la loi d'orientation agricole de 1999. Environ 22 000 CAD seulement ont été signés entre 2004 et 2006. Non reconduit dans le cadre de la nouvelle programmation 2007-2013 du RDR, le CAD aura eu la vie courte.

6. De l'injonction globale au développement durable à l'éco-conditionnalité imposée depuis Bruxelles (années 2000)

6.1. Le développement durable devient le référentiel incontournable

Au début des années 2000, face à l'intégration croissante des économies française et européennes dans un système mondial globalisé, les politiques publiques mettent l'accent sur l'adaptation des économies nationales par l'innovation, la recherche et le développement des nouvelles technologies. La qualité de l'environnement économique et social, des infrastructures publiques et de la production des connaissances apparaissent comme des facteurs déterminants de la compétitivité des entreprises. C'est le sens de la stratégie de Lisbonne adoptée par le Conseil Européen du 24 mars 2000, qui fixe comme objectif stratégique que l'Union européenne « soit l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde d'ici 2010, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale ». Cette stratégie repose sur les trois piliers du développement durable :

- un pilier économique où l'accent est mis sur la nécessité d'adaptation aux évolutions de la société de l'information et sur les efforts à consentir en matière de recherche et de développement, afin de préparer la transition vers une économie compétitive, dynamique et fondée sur la connaissance ;
- un pilier social où la modernisation du modèle social européen se fait grâce à l'investissement dans les ressources humaines et à la lutte contre l'exclusion sociale. Les États membres sont appelés à investir dans l'éducation et la formation, et à mener une politique active pour l'emploi afin de faciliter le passage à l'économie de la connaissance ;
- un pilier environnemental qui a été ajouté lors du Conseil européen de Göteborg en juin 2001 et qui attire l'attention sur le fait que la croissance économique doit être dissociée de l'utilisation des ressources naturelles. La politique agricole commune, dans ses formes actuelle et future, devrait viser, entre autres, à contribuer à un développement durable".

L'intervention du Président de la République française, J. Chirac, au sommet mondial du développement durable à Johannesburg en septembre 2002, qui commence par la célèbre phrase « Notre maison brûle et nous regardons ailleurs » (Chirac, 2002), signe la volonté de la France d'orienter résolument sa politique dans le sens du développement durable. L'expression ne fait plus peur et n'est plus réservée au cercle restreint des écologistes et des défenseurs de l'environnement et, depuis 2002, le ministère de l'Environnement intègre dans son intitulé le terme de développement durable. Le 28 novembre 2002, le Premier ministre Jean-Pierre Raffarin a réuni pour la première fois un séminaire gouvernemental qui a montré l'engagement de tous les ministères à prendre en compte le développement durable dans les politiques de l'État et a permis de mobiliser l'ensemble du gouvernement pour l'élaboration d'une Stratégie nationale de développement durable (SNDD), conformément aux engagements pris par la France au sommet de Rio en 1992. La France adopte la SNDD en 2003, chaque ministère devant ensuite la décliner. Le ministère de l'Agriculture est l'un des premiers à le faire en publiant en 2007 la stratégie ministérielle de développement durable. Cette stratégie se donne comme

objectif d'aider les producteurs à s'adapter aux conséquences du changement climatique, de développer les biocarburants, d'améliorer la sécurité sanitaire de l'alimentation, d'améliorer la gestion de la ressource en eau, tant sur le plan quantitatif que qualitatif et de protéger la biodiversité. Elle veut favoriser également les exploitations engagées dans l'agriculture biologique, l'agriculture raisonnée, mais aussi les signes de qualité ou les démarches intégrant l'environnement. Enfin, elle affiche la nécessité de promouvoir le développement durable de l'agriculture au travers de la PAC et insiste pour que la révision de celle-ci en 2013 se fasse dans ce sens.

Le nouveau président de la République, dans sa lettre de mission adressée au ministre de l'Agriculture le 11 juillet 2007, rappelle que le développement durable est au coeur de l'action du nouveau gouvernement. Il précise que « souvent mise au banc des accusés de la détérioration de notre environnement, l'agriculture est en réalité un contributeur essentiel au développement durable de notre pays. Du fait de sa diversité, elle participe aussi bien à la lutte contre le réchauffement climatique, qu'au maintien de la biodiversité et à la qualité des paysages ». Il demande que « les concertations et les actions nécessaires pour, notamment, continuer à mieux utiliser la ressource en eau et réduire significativement l'utilisation d'engrais et de pesticides » soit engagées et que les professionnels agricoles soient incités à « définir une certification des exploitations respectueuses de l'environnement ». Cette préoccupation se traduit directement dans la composition du gouvernement qui compte aujourd'hui un seul ministre d'État, numéro deux du gouvernement, à la tête d'un grand ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire. Ce gouvernement a également lancé le Grenelle de l'Environnement pour définir une feuille de route en faveur de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables, qui a abouti à un projet de loi en avril 2008

Au-delà des discours sur le développement durable qui se multiplient depuis 2002 dans les plus hautes sphères de l'État français, l'introduction des préoccupations environnementales a du mal à être acceptée par les représentants des intérêts professionnels agricoles. Le compromis sur lequel reposait le développement agricole initié dans les années 1960 (insertion des exploitations dans une logique de marché destinée à favoriser l'augmentation de la production agricole et la baisse des coûts de production ; maintien du caractère familial des exploitations agricoles) leur semble remis en question. En effet, la présence de l'agriculture dans les négociations commerciales internationales fragilise la viabilité économique des exploitations familiales et remet en cause le modèle social sous-jacent. L'introduction d'objectifs environnementaux qui entraînent une augmentation des coûts de production est perçue comme contradictoire avec la viabilité économique des exploitations.

D'un autre côté, pour les fonctionnaires de la Commission Européenne, la plupart des gouvernements et une grande partie de l'opinion publique, ces objectifs environnementaux demandés aux agriculteurs apparaissent comme une contrepartie légitime des transferts budgétaires que l'Union Européenne consent en leur faveur.

6.2. Nouvelle étape de la prise en compte de la durabilité du développement par la PAC : la réforme de 2003 et l'éco-conditionalité

Or, faut rappeler que l'agriculteur est d'abord un agent économique et aller dans le sens du développement durable en agriculture revient, pour lui, à modifier ses façons de produire. Mais ces changements de pratiques ont un coût. Cela signifie également que l'agriculteur doit avoir de solides connaissances techniques car il s'agit pour lui de maîtriser la gestion globale de ses itinéraires techniques. Les exploitations doivent également disposer de bâtiments et de matériels adaptés. C'est pourquoi l'introduction d'objectifs de développement durable qui entraînent une augmentation des coûts de production est perçue par les agriculteurs comme contradictoire avec la viabilité économique de leur exploitation.

Pour mieux comprendre le point de vue des agriculteurs face à l'injonction de développement durable, on peut citer le point de vue de l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA). Dans son projet stratégique publié en 2001 et intitulé *Cap 2010 : une agriculture durable, des agriculteurs responsables*, l'APCA définit l'agriculture durable comme une agriculture *rentable*, parce que les agriculteurs veulent vivre de leur travail et bénéficier de sa valeur ajoutée, créer des emplois et assurer durablement l'avenir de leurs entreprises, une agriculture *vivable*, parce que l'exercice du métier d'agriculteur doit laisser du temps pour vivre, participer à la vie sociale et aux projets de développement local, une agriculture *fiable*, parce que la société attend de l'agriculture qu'elle lui

assure la sécurité de ses produits et services et parce que la recherche permanente de la qualité est un gage de durabilité, une agriculture *adaptable*, parce que les évolutions technologiques, économiques et sociales demandent un effort permanent d'innovation et une agriculture *renouvelable*, parce que l'acte de production se développe sur des territoires, s'inscrit dans la durée et doit tenir compte de ses conséquences sur l'environnement pour se pérenniser (APCA, 2002).

C'est dans ce contexte qu'a été réalisé le compromis de Luxembourg en 2003 pour réformer la PAC, qui avait pour objectif premier de conformer le système d'aides aux agriculteurs européens aux engagements pris dans le cadre de l'OMC, ce qui signifiait que le marché devenait le principal régulateur de l'offre de produits agricoles. Il s'agissait aussi de renforcer la capacité de l'agriculture à répondre aux demandes de la société en matière de préservation de l'environnement, de qualité des produits et de développement durable, de prendre en compte l'élargissement de l'Union européenne à 10 nouveaux pays au 1^{er} mai 2004 et de garantir une stabilisation du budget agricole européen jusqu'en 2013 dans une Europe à 25. Les subventions aux agriculteurs étaient maintenues, mais découplées totalement ou partiellement de la production pour ne pas perturber les mécanismes du marché, au nom des fonctions sociales, territoriales et environnementales de l'agriculture.

La France a choisi de calculer sur une base historique⁶, les droits à paiement unique (DPU) et découplés de la production, versés aux agriculteurs. Mais une partie des primes restent couplées à la production: c'est le cas de 25 % des primes céréales, oléagineux et protéagineux, 40 % de la prime à l'abattage pour les gros bovins, 50 % de la prime à la brebis et à la chèvre et 100 % des primes vaches allaitantes et abattage pour les veaux. En contrepartie du maintien des aides, il est demandé aux agriculteurs européens de respecter 19 directives ou règlements européens adoptés entre 1979 et 2003, qui concernent l'environnement, l'identification des animaux, la santé publique, la santé et le bien-être des animaux. Le non-respect de ces textes n'entraînait jusqu'alors aucune conséquence sur le versement des primes. Désormais, en cas de non-conformité, l'exploitant se verra appliquer des pénalités sur le paiement de ses droits, voire sur les aides liées au second pilier s'il s'agit du non-respect de l'obligation de maintenir toutes les surfaces dans de bonnes conditions agronomiques et environnementales, critère de base du versement des aides, quelles qu'elles soient. Définies par chaque État membre, ces 19 directives concernent : la lutte contre l'érosion des sols, le maintien du niveau de matières organiques dans le sol et de la structure des sols, ainsi que le respect d'un niveau minimal d'entretien des terres. Si l'éco-conditionnalité (c'est ainsi qu'on nomme cette obligation faite aux agriculteurs) a eu le mérite de rappeler aux chefs d'exploitation que les aides agricoles européennes leur imposent d'intégrer la prise en compte de le développement durable dans leurs pratiques, elle ne peut pas avoir un impact déterminant sur l'évolution des pratiques agricoles dans la mesure où elle n'a pas été conçue comme l'ossature ou l'angle d'attaque de la politique agricole, mais apparaît comme un dispositif complémentaire accolé aux mesures existantes.

Le nouveau Règlement de développement rural, qui couvre la période 2007-2013, ne permet plus une approche globale de l'exploitation agricole, comme cela avait été le cas avec les CTE ou les CAD. L'idée de contrat entre l'agriculteur et l'État est maintenue, mais chaque contrat porte sur l'un des axes définis par le RDR (économique, environnemental ou territorial). Dans ce cadre, la PHAE a été reconduite, et des Mesures Agri-Environnementales territorialisées ont été instituées en 2007, mais ne sont pas ouvertes à la contractualisation pour tous les agriculteurs. Elles visent des territoires définis comme prioritaires, comme les sites Natura 2000, les sites à enjeu Défense des forêts contre les incendies (DFCI) ou les territoires concernés par la Directive cadre sur l'eau (DCE). Elles sont donc assez proches des OLAE mises en place en 1992.

Conclusion

La politique agricole a été construite en France à la Libération dans l'objectif que l'agriculture française se modernise et assure l'autosuffisance alimentaire du pays. Dans les années 1960, un compromis entre l'État et les organisations professionnelles agricoles a défini un modèle de développement agricole, reposant sur un tissu d'exploitations familiales occupant tout le territoire, et s'intégrant dans une logique de marché. Ce modèle, qui a guidé la construction de la politique agricole

⁶ Le calcul des droits est basé sur les références individuelles des exploitations (montants et surfaces) de la période 2000-2002.

européenne, alliait étroitement la dimension économique et la dimension sociale, et recueillait une large adhésion des agriculteurs, à qui il offrait une reconnaissance sociale de leur métier. Comme tout compromis, ce modèle était jugé inefficace par les uns parce qu'il ne laissait pas suffisamment de liberté aux mécanismes de marché pour réguler l'offre et les prix agricoles, et socialement coûteux par d'autres, car entraînant un exode agricole important et accentuant le déclin des territoires fragiles. La cogestion de la politique agricole française entre le ministère de l'agriculture et les organisations professionnelles agricoles majoritaires permettait de maintenir la stabilité de ce compromis. Jusqu'au début des années 1990, les externalités négatives de ce modèle de production sur l'environnement étaient peu soulignées dans le débat politique.

La mise sur agenda politique des questions environnementales appliquées à l'agriculture a été initiée par la Commission européenne dans son livre vert de 1985. Mais la France attendra le début des années 1990 pour appliquer les premières mesures agri-environnementales, car elles étaient source de remises en question du compromis moderniste jusque là réalisé. Avec le développement de la production agricole et la création d'excédents, la PAC devient de plus en plus coûteuse pour le budget européen et de moins en moins acceptable dans le cadre des négociations commerciales internationales. En France, la contestation du modèle agricole productiviste et de ses externalités environnementales négatives, relayée depuis le début des années 1990 par les ministres de l'Environnement, a fait émerger de nouveaux acteurs (syndicats agricoles minoritaires représentant des formes d'agriculture jusqu'alors peu reconnues, consommateurs, écologistes) dans le débat concernant la politique agricole. Les réformes de la PAC de 1992, puis 2003, marquent une rupture avec le modèle antérieur. Elles introduisent des éléments de durabilité, d'abord avec les mesures dites agri-environnementales puis avec l'éco-conditionnalité des aides accordées aux agriculteurs. La gauche au pouvoir en France fait voter, en 1999, une loi d'orientation agricole qui, dans son article 1^{er} place la politique agricole dans la perspective du développement durable et, au niveau local, élargit les modalités de son application à la société civile.

Cependant, les injonctions onusiennes sur le développement durable ont tardé à se concrétiser au sein des institutions publiques françaises. Le discours de Jacques Chirac au Sommet de la Terre à Johannesburg en septembre 2002 marque une inflexion des autorités gouvernementales françaises, au moins au niveau du discours: en 2002, le terme développement durable qualifie le ministère de l'Environnement, qui devient en 2007 le seul ministère d'État. Face au discours consensuel sur la nécessité de prendre en compte le développement durable, une double réalité s'impose cependant: d'une part le caractère ténu des mesures favorables au développement durable dans les politiques agricoles, d'autre part, le faible engagement des agriculteurs en faveur de celui-ci. Du côté des politiques, même si le développement durable est toujours l'objectif assigné à la politique agricole, les financements des mesures incitatives visant à encourager les agriculteurs à s'engager dans des pratiques visant la durabilité, ont été fortement réduits. Une forte pression des syndicats agricoles majoritaires s'exerce sur l'Administration du ministère de l'Agriculture pour une application a minima de l'éco-conditionnalité pour l'attribution des aides PAC. Du côté des agriculteurs, on constate de fortes réticences à adopter des pratiques conformes au référentiel du développement durable.

Ces réticences se manifestent dans un contexte social et politique qui a changé du tout au tout depuis l'époque où avait été fondé le compromis de la cogestion d'après guerre. Alors qu'à l'époque la politique agricole s'est construite grâce à la collaboration des deux seuls acteurs qui monopolisaient la représentativité sociale, le syndicat agricole majoritaire et sa « filiale jeunes » d'une part, l'État d'autre part à travers le Ministère de l'agriculture, le panorama est maintenant beaucoup plus complexe. Les représentants des agriculteurs se sont diversifiés, notamment avec la présence de la Confédération paysanne, l'État n'intervient plus avec un seul ministère depuis que l'environnement a le sien, enfin la société civile se fait entendre par la voix des associations environnementalistes et de défense de la nature. Il en résulte que le dialogue État /agriculteurs n'est plus le seul moteur des politiques agricoles et que la prise en compte de l'injonction globale du développement durable dans l'agriculture résulte de négociations et de compromis par lesquels les agriculteurs sont contraints, souvent malgré eux, de composer avec d'autres forces sociales. Si certains le regrettent, d'autres comprennent que c'est pour eux la seule manière de faire accepter une politique publique qui leur demeure largement profitable.

Références

- APCA, 2002, « Cap 2010 : une agriculture durable pour des agriculteurs responsables », APCA, Paris, *Chambres d'agriculture*, 907, février, p. 14-36.
- Allaire G., Boyer R., 1995, *La grande transformation de l'agriculture. Lectures conventionnalistes et régulationnistes*, Paris, INRA, coll. « Économie agricole et alimentaire », 444 p.
- Bergmann D., 1973, « Plaidoyer pour une nouvelle politique agricole », *CR Académie d'agriculture de France*, 10, p. 782-792 (séance du 6 juin).
- Berriet-Sollic M., Boinon J.P., 2000, « Analyse des instruments d'orientation de l'agriculture départementale », *Économie rurale*, 260, nov.-déc., p. 148-153.
- Brundtland G.H., 1987, *Report of the World Commission on Environment and Development "Our Common Future"*, United Nation General Assembly (4 August), 318 p., [consulté le 12/09/2008 sur <http://www.worldinbalance.net/pdf/1987-brundtland.pdf>].
- Chirac J., 2002, *Discours devant l'assemblée plénière du Sommet mondial du développement durable*; Johannesbourg, 2 septembre [consulté le 10/09/2008 sur http://www.elysee.fr/elysee/francais/interventions/discours_et_declarations/2002/septembre/discours_de_m_jacques_chirac_president_de_la_republique_devant_l_assemblee_pleniere_du_sommet_mondial_du_developpement_durable.1217.html].
- Colson F., 1985, « Les États généraux du développement agricole : donner la parole aux agriculteurs », *Alternatives paysannes*, n° 23, juin, p. 39-47.
- Comolet A., 1990, « Les enjeux de l'article 19 », *Courants*, n° 4, p. 20-26.
- Communauté Européenne, 1985, « Perspectives de la politique agricole commune. Le livre vert de la commission », *Notes rapides de l'Europe verte*, 33, juillet, 62 p. + annexes.
- COPERCI (Comité permanent de coordination des inspections), 2002, *Rapport de la mission d'audit des contrats territoriaux d'exploitation*, ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et des Affaires rurales, Paris, 24 p.
- Coulomb P., 1990, « La cogestion : une nouvelle tentative corporatiste ? », in Coulomb P., Delorme H., Hervieu B., Jollivet M., Lacombe P., *Les agriculteurs et la politique*, Paris, FNSP, p. 147-158.
- Couvreur M., Mitteault F., Pech M., 1999, « Les mesures agri-environnementales mises en œuvre en France », *Économie rurale*, n° 249, janvier-février, p. 6-10.
- Dubois A., 1981, « Un pétrole vert qui nous coûte cher », *Économie rurale*, n° 146, p. 55-60.
- Dumont R., de Ravignan F., 1977, *Nouveaux voyages dans les campagnes françaises*, Paris, Seuil, 318 p.
- Evrard Ph., Vedel G., 2003, « Développement agricole : réinventer le modèle à la française », *Déméter, Cahiers*, 11, Paris, Club Demeter, 69 p.
- Facchini F., 1999, « La mise en œuvre de l'article 19 du règlement (CEE) n° 797/85 en France et en Grande-Bretagne », *Économie rurale*, n° 252, juillet-août, p. 3-8.
- Féret S., Douguet J.M., 2001, « Agriculture durable et agriculture raisonnée. Quels principes et quelles pratiques pour la soutenabilité du développement en agriculture ? », *Natures, Sciences, Sociétés*, 9,1, p. 58-64.
- Fouilleux E., 2003, *La politique agricole commune et ses réformes. Une politique à l'épreuve de la globalisation*, Paris, L'Harmattan, 403 p.
- De Gasquet O., 2002, *Comprendre notre agriculture et la PAC. Stratégie, vérités et mensonges de 1945 à nos jours*, Paris, Vuibert, 226 p. (Gestion internationale).
- Groupe Polanyi, 2008, *La multifonctionnalité de l'agriculture : une dialectique entre marché et identité* [à paraître aux éditions Quaes].
- Hall A. P., Taylor C.R., 1997, « La science politique et les trois néo-institutionnalismes », *Revue française de science politique*, 47, 3, p. 469-496.
- Klatzmann J., 1972, *Les politiques agricole. Idées fausses et illusions*, Paris, PUF, 224 p.
- MAAPAR, 2000, *Plan de développement rural national 2000-2006*, Paris, 307 p. [consulté sur http://www.agriculture.gouv.fr/spip/IMG/pdf/pdrn_maj_061270_notif2006-11.pdf le 25/05/2007].
- Mahoney, J., 2001, « Path-Dependent Explanations of Regime Change: Central America in Comparative perspective », *Studies in Comparative International Development*, 36, 1, p. 111-141.
- Mainsant B., 1992, « L'article 19, son application en France », *Économie rurale*, n° 208-209, p. 136.
- Mondot R., 1990, « Mise en œuvre de l'article 19 en France », *Courants*, n° 4, p. 27-33.
- Muller P., 2006, *Les politiques publiques*, PUF, Paris, 127 p. (Que sais-je ?).
- Palier Surlé, 2005, « Les trois i et l'analyse de l'État en action », *Revue française de science politique*, 55, 1, p. 7-32.

- Pochon A., 1998, *Les champs du possible. Plaidoyer pour une agriculture durable*, Paris, Syros, 239 p.
- Poly J., 1978, *Pour une agriculture plus économe et plus autonome*, Paris, INRA 65 p. (dactylographié).
- Poujade R., 1975, *Le ministère de l'impossible*, Paris, Calmann-Lévy, 278 p.
- de Ravignan F., 1980, « L'agriculture, pétrole vert de la France ? », *Économie rurale*, n° 139, p. 31-38.
- Thelen K., 2003, « Comment les institutions évoluent : perspectives de l'analyse comparative historique », *L'année de la régulation, Économie, Institutions, Pouvoirs*, n° 7, p. 13-43.
- Thiébaud L., 1994, « L'évolution de la relation agriculture-environnement », *Pour*, n° 141, p. 13-30.
- Urbano G., Vollet D., 2005, « L'évaluation du contrat territorial d'exploitation (CTE) », *Notes et études économiques*, n° 22, février, p. 69-110.