



**HAL**  
open science

## Enjeux et suivi de la politique de développement rural en région

Gilles G. Allaire, Matthieu Ansaloni, Cedric Gendre, Eric E. Cahuzac

► **To cite this version:**

Gilles G. Allaire, Matthieu Ansaloni, Cedric Gendre, Eric E. Cahuzac. Enjeux et suivi de la politique de développement rural en région. [Contrat] 06020610, 2008. hal-02821116

**HAL Id: hal-02821116**

**<https://hal.inrae.fr/hal-02821116v1>**

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.

**INSTITUT NATIONAL DE LA RECHERCHE AGRONOMIQUE**

**Région Midi-Pyrénées**

**Dispositif de soutien à la recherche en SHS 2006**

**Action clé 6 : « Monde Agricole »**

***ENJEUX ET SUIVI DE LA POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT RURAL EN  
RÉGION***

Projet INRA ESR Toulouse (Eric Cahuzac).

***Rapport scientifique***

Par Gilles Allaire, Matthieu Ansaloni, Cédric Gendre, Eric Cahuzac (INRA/ESR, Toulouse).

Convention DAER-Recherche 06020610

Code INRA 31000047

# ***ENJEUX ET SUIVI DE LA POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT RURAL EN RÉGION***

## **Introduction**

Longtemps séparés dans le cadre des compromis européens des décennies précédentes, les instruments de la Politique Agricole Commune (PAC) qui concernent le développement rural font l'objet, depuis l'Agenda 2000 et la promulgation du Règlement sur le Développement Rural<sup>1</sup> (RDR), d'une intégration de plus en plus poussée, autour d'une finalité globale, la promotion du développement durable. Ciblés sur des zones géographiques et/ou des problèmes spécifiques, ces instruments reposent sur les principes de subsidiarité, de partenariat, de recherche de consensus entre les acteurs, et privilégient enfin les données techniques et scientifiques pour asseoir les décisions. Inspirées de la méthode d'action publique institutionnalisées lors de la réforme des fonds structurels de 1988, ces modalités de mises en œuvre tendent à favoriser l'apparition d'acteurs nouveaux dans la conduite des politiques rurales dont, notamment, les collectivités territoriales.

Les bilans que l'on peut tirer du Plan de Développement Rural National (PDRN), la programmation française définie au titre du RDR de 1999 à l'œuvre de 2000 à 2006, font cependant état du peu d'implications des collectivités territoriales, notamment dans la définition des mesures agri-environnementales, alors que leur mise en œuvre a été de plus en plus subordonnée à des programmations infranationales<sup>2</sup>. Dans d'autres politiques, comme la politique de l'eau ou les programmes LEADER, les collectivités territoriales ont été plus investies. Le RDR promulgué en 2005 pose la question de l'articulation entre ses instruments – notamment les Mesures agro-environnementales – avec la politique de l'eau (notamment la directive cadre sur l'eau), et Natura 2000. Qui plus est, il dispose que la méthode d'action publique caractéristique des programmes LEADER doit présider à la définition des programmations nationales.

---

<sup>1</sup> Règlement sur le développement rural (CE) n°1257/1999 concernait la période 2000-2006 ; il a été remplacé par le règlement (CE) n°1698/2005 qui concerne la période 2007-2013.

<sup>2</sup> L'évaluation finale du PDRN sera terminée à la fin de l'année 2008.

L'équipe ETIC de l'INRA/ESR de Toulouse a développé une plateforme informatique et scientifique afin de réaliser l'évaluation de la programmation définie par l'Etat français au titre du RDR (période 2000-2006), et plus généralement analyser les politiques agricole et rurale territorialisées. Ce développement s'inscrit dans le cadre d'un partenariat avec le Centre National pour l'Aménagement des Structures d'Exploitations Agricoles (CNASEA) et le ministère de l'Agriculture et de la Pêche, à travers une convention créant l'Observatoire du programme communautaire de Développement Rural (ODR)<sup>3</sup>. Cet observatoire s'appuie sur une base de données géographiques « descendant » jusqu'à l'échelon communal, comprenant tous les dossiers payés par le CNASEA et les autres organismes gestionnaires du PDRN. Le projet vise à exploiter cette base de données afin de fournir aux gestionnaires régionaux des politiques de développement rural les informations nécessaires à leur suivi et évaluation et ce, du point de vue régional. Il correspond à l'Action-clé 6 (Monde agricole), qui propose notamment d'analyser « l'évolution récente du monde agricole due aux modifications dans la Politique Commune Agricole ».

Par ailleurs, grâce à une bourse cofinancée par l'INRA et le conseil régional de Midi-pyrénées, démarrée en septembre 2007, l'équipe ETIC a recruté un nouveau doctorant, Matthieu Ansaloni, pour analyser du point de vue des sciences politiques la politique de développement rural, notamment les transformations liées au passage du premier RDR (période 2000-2006) au second (période 2007-2013) en s'appuyant sur des terrains régionaux et en premier lieu la Région Midi-pyrénées. Ce doctorat soutenu par le conseil régional contribue également à la thématique de l'Action-clé 6 (Monde agricole)<sup>4</sup>. Il entend dans un premier temps éclairer le bilan du premier RDR et la définition du second RDR dans la région Midi-Pyrénées, ainsi que les enjeux auxquels sont confrontés les acteurs régionaux.

## **SOMMAIRE DU RAPPORT , :**

[Partie 1. La Politique européenne de développement rural : les enjeux pour les acteurs régionaux](#)

[Partie 2. La diffusion des mesures agro-environnementales et des aides PAC en région](#)

[Partie 3. L'observatoire du développement rural : les perspectives d'utilisation par des acteurs régionaux](#)

---

<sup>3</sup> Le chef de projet de cet observatoire est Gilles Allaire, Directeur de recherches à l'INRA.

<sup>4</sup> Gilles Allaire est Directeur de la thèse, dans le cadre de l'Ecole Doctorale TESC (Toulouse Le Mirail).

## **Partie 1. La Politique européenne de développement rural : les enjeux pour les acteurs régionaux**

La première partie de ce rapport se compose de deux sections : la première propose une lecture du processus de formation historique de la politique européenne de développement rural ; resituer son contexte historique de formation nous permettra notamment d'éclairer sa trajectoire, c'est-à-dire la définition de ses objectifs et formes d'instrumentation – l'expression renvoyant à ses modalités de mise en œuvre concrètes – ainsi que leurs transformations dans le temps. La seconde section analyse de manière approfondie les processus de mise en œuvre en France d'un instrument clé de la politique de développement rural, les Mesures agro-environnementales. Elle cherche à saisir les transformations qu'ont connues les programmations agro-environnementales françaises définies à leur titre en jetant notamment un éclairage sur l'élaboration de leurs déclinaisons régionales, en Bretagne et en Midi-pyrénées.

### **Section 1. La politique de développement rural comme produit de la réforme inachevée de la Politique agricole commune**

Instituée lors de la Conférence de Stresa en 1958, la Politique Agricole Commune (PAC) a originellement concerné le soutien et l'organisation des marchés agricoles, dans le prolongement de la politique agricole française des marchés. Au tournant des années 1980/1990, le renouvellement du débat d'idées international sur les politiques agricoles d'une part, la relance de la construction européenne d'autre part, ont débouché sur un premier changement radical des instruments de la PAC. Ordonné autour d'un objectif de libéralisation de la politique, ce processus de réforme est poursuivi à la fin des années 1990 et 2000 : à chacune de ces étapes, le démantèlement de la politique sectorielle vient alimenter la formation d'une politique de développement rural, notamment via des instruments de transferts budgétaires. La politique de développement rural est ainsi le produit du processus de changement incrémental mais cumulatif qui affecte la PAC depuis maintenant deux décennies ; à maints égards, sa genèse peut se comprendre comme le résultat du processus de réforme inachevée mais en cours de la PAC.

Analytiquement, notre approche de la genèse de la politique de développement rural s'inscrit dans la perspective généalogique développée par Michel Foucault (1979), par laquelle le travail de recherche entend caractériser la manière dont se donne à voir l'objet de recherche étudié, dans une société donnée, à un moment donné – en retraçant les pratiques et institutions qui se sont ordonnées dans le temps autour de l'objet en question. Partant, en resituant les débats qui ont accompagné le développement des instruments qui composent la politique étudiée (Lascoumes & Le Galès, 2004), nous cherchons à caractériser son processus social de formation (Jobert, 1994).

## 1 *La Politique agricole commune : une politique des marchés agricoles*

### 1.1 *Genèse de la Politique agricole commune*

Instituant la Communauté Economique Européenne (CEE), le Traité de Rome consignait un accord entre les six pays fondateurs de l'Europe politique sur le principe d'un Marché commun qui limitait l'intervention communautaire à la fixation des prix agricoles et à l'organisation des marchés. Alors considéré d'essence libérale (Gervais & al, 1977), le Traité signé en 1957 reposait également sur une philosophie agrarienne affirmée, car se fondant sur une seule et même image d'une paysannerie européenne. Quoique hostile à toute aliénation de la souveraineté nationale, le Général De Gaulle de retour au pouvoir en 1958 adhéra à l'idée d'un Marché commun agricole, celui-ci lui permettant à maints égards de prolonger son action législative à l'échelle communautaire. Ainsi, en garantissant l'indépendance alimentaire de la France et de l'Europe vis-à-vis des Etats-Unis, le Marché commun constituait un prolongement de sa politique étrangère d'une part ; en soumettant les paysans au jeu d'un libre échange modéré et organisé, le Marché commun permettait en plus de moderniser l'agriculture française, une étape alors représentée comme la condition *sine qua non* de l'industrialisation de la France d'autre part.

Sur la scène nationale, Gaullistes et porte-parole du Centre National des Jeunes Agriculteurs (CNJA) défendaient la vision d'une agriculture modernisée, afin qu'elle contribue à l'industrialisation de la France (Muller, 1984) : le machinisme devait permettre la libération de la main d'œuvre agricole pour l'industrie ; l'augmentation du potentiel productif agricole de la France devait permettre l'exportation de produits agricoles pour garantir l'achat des matières premières manquantes. Les Lois d'orientation agricole promulguées au début des années 1960

incarnent cette vision, en définissant une politique des structures d'exploitation agricole, notamment les standards de l' « exploitation viable », conformes aux exigences de la politique économique nationale, et garantissant au producteur un niveau de revenu suffisant<sup>5</sup>. A travers le processus de construction sociale du statut professionnel de l'agriculteur, ces Lois visaient ni plus ni moins que l'intégration de la paysannerie à la société salariale (Allaire, 2002). Les objectifs de la politique agricole nationale étant atteints, la France dégagant des excédents rapidement structurels, le Marché Commun agricole devient alors une chance pour la régulation du secteur agricole français. Il était également la contrepartie du compromis institutionnalisé sur lequel reposait le Marché commun industriel, lequel plaçait l'industrie sidérurgique française en concurrence directe avec la puissante industrie allemande, ainsi que le relate par exemple Jean Monnet dans ses *Mémoires*.

Les débats sur la PAC ont opposé dès ses origines les tenants d'une politique des structures contre les tenants d'une politique de marché (Pisani, 2004). La seconde alternative fut clairement retenue ; ainsi, les principes définis lors de la Conférence de Stresa de 1958 sur lesquels la politique européenne sera bâtie sont l'unicité du marché (prix communs et libéralisation des échanges commerciaux communautaires), la solidarité financière (les Etats membres alimentent les dépenses communes agricoles), et enfin la préférence communautaire (protection du Marché commun de la concurrence mondiale). Poursuivant des objectifs identiques à ceux de la politique agricole française d'alors, la PAC entendait assurer l'autosuffisance alimentaire de l'Europe politique naissante, en même temps que des prix alimentaires raisonnables et la parité des revenus entre l'agriculture et les autres secteurs d'activité économique. Les principaux instruments de la PAC ont été définis conformément à ces principes et objectifs. La majorité des produits agricoles bénéficient ainsi d'une Organisation Commune de Marché (OCM), garantissant un prix stabilisé, l'écoulement de la production, et sa protection par des instruments de prélèvements et de restitutions aux frontières. Le Fonds Européen d'Orientation de Garantie Agricole (FEOGA), alimenté en vertu du principe de solidarité financière, permet le financement de la PAC. Ces instruments, en stabilisant les marchés agricoles, et dans un contexte général d'inflation, ont créé des incitations à la modernisation et à l'agrandissement des exploitations agricoles par l'investissement et le développement du crédit (Allaire, 2002). Il s'agissait plus précisément d'augmenter la productivité physique du travail en s'appuyant sur le progrès

---

<sup>5</sup> Ces Lois présentent en plus un ensemble d'instruments jouant en faveur de la restructuration des exploitations, ainsi que les Sociétés d'Aménagement Foncier et d'Etablissement Rural (SAFER), le Fonds d'Action Sociale pour l'Aménagement des Structures Agricoles (FASASA), l'Indemnité Viagère de Départ (IVD), ou des mesures d'encadrement technique.

technique, par l'utilisation d'inputs industriels (engrais, pesticides et variétés ou races sélectionnées), représentant autant de ressources « génériques » (Allaire & Boiffin, 2004).

## *1.2 Aux origines de la politique structurelle*

Dès le tournant des années 1970, la PAC fait l'objet de vives critiques : ses instruments de régulation des marchés de produits agricoles – les prix garantis notamment – sont dénoncés comme favorisant les exploitations agricoles les plus importantes, donc marginalisant les autres, et l'objectif de parité des revenus entre le secteur agricole et les autres secteurs d'activité économique n'est pas atteint. Qui plus est, la politique des marchés ne parvient pas à adapter l'offre des produits agricoles à la demande, l'inadaptation structurelle de l'offre et de la demande provoquant des excédents coûteux pour le budget de la CEE et constituant un frein net à l'approfondissement de la construction européenne. Telle est l'autocritique formulée par le Commissaire européen à l'agriculture, Sicco Mansholt, qu'il présenta en 1968 aux Conseils des ministres de l'Agriculture européens. Jugeant archaïques les structures d'exploitation et trop nombreuse la population agricole, il propose dans un Mémoire une politique des structures favorisant la modernisation du secteur agricole européen et, donc, sa compétitivité. Sa proposition de réforme entre pleinement en résonance avec la politique des structures défendue par le CNJA français quelques années plus tôt. Il s'agit en effet de diminuer drastiquement la population agricole en facilitant le départ des agriculteurs les plus âgés et les moins compétitifs, et de favoriser la modernisation des structures afin que celles-ci allient à l'objectif de productivité un niveau de revenu suffisant. Afin d'enrayer le processus de surproduction, une obligation de gel des terres fut également formulée. Commettant l'« erreur politique » (Gervais & al, 1977, p. 664) de chiffrer ses propositions (taille et nombre d'exploitations), les orientations formulées par le commissaire à l'Agriculture furent rejetées en bloc par le Conseil des ministres de l'Agriculture.

Toutefois, ces idées resurgirent quelques années plus tard. En 1972, trois directives furent ainsi promulguées. Toutes trois visent la modernisation des structures par une amélioration de leur compétitivité (Berriet-Solliet & Daucé, 2001) : la première prévoit des aides à l'investissement en instituant un instrument, les Plans de développement, par lesquels la puissance publique accorde des aides (prêts à taux bonifiés, subventions) à des exploitants à titre principal, tenant une comptabilité, afin qu'ils atteignent un niveau de revenu comparable au



revenu moyen de leur région ; identique à l'Indemnité Viagère de Départ (IVD) prévue par la Loi d'orientation agricole française de 1960, la seconde instaure une aide à la cessation d'activité aux agriculteurs âgés cédant leurs terres à d'autres ayant souscrit un Plan de développement ; la dernière, enfin, entend faciliter la diffusion du progrès technique dans les campagnes en finançant des activités de conseil et de formation<sup>6</sup>. A l'image de la politique des structures définie en France quelques années plus tôt, l'enjeu de ces directives est bien, par la définition du statut professionnel de l'exploitant agricole, de permettre l'intégration de la paysannerie cette fois-ci européenne à la société salariale. A la différence des instruments de régulation des marchés des produits agricoles, ces instruments sont pour partie financés par le FEOGA Orientation, institué par le règlement (CEE) n°17/1974, et par des financements nationaux, et poursuivent par ailleurs des objectifs ciblés sur des problèmes spécifiques. Reflet de la philosophie agrarienne du Traité de Rome qui érigeait le maintien d'un nombre de paysan le plus élevé possible, l'Indemnité Compensatrice des Handicaps Naturels (ICHN) instituée en 1975<sup>7</sup> concourait quant à elle au maintien de l'activité agricole dans des zones dites défavorisées, c'est-à-dire dans lesquelles l'intensification des facteurs de production rencontrait des obstacles structurels et/ou techniques. En maintenant des exploitations agricoles peu productives par des aides au revenu, cet instrument cherchait en effet à préserver le tissu agricole et social dans des zones de montagne notamment. Il s'agissait de compenser des coûts de production plus élevés mais aussi de soutenir l'économie locale en permettant la « résistance » de modèles de production plus autonomes et économes (Pernet, 1982). Participant de fait au maintien et à la préservation des paysages agricoles, cet instrument fut rapidement l'objet d'une réinterprétation en termes de préservation de l'environnement (Buller, 2002). Cet instrument annonce à maints égards un tournant : d'une part, l'ICHN introduit une nouvelle génération d'instruments ciblés non pas sur des problèmes spécifiques, mais sur des régions jugées en difficultés, de l'autre, son fondement agrarien (lutte contre la déprise agricole, maintien des paysans à la terre) présente une proximité certaine avec des questions qui désormais seront consignées sous l'étiquette « rural<sup>8</sup> », alors que les instruments de politique structurelle institués en 1972 se situaient dans une logique sectorielle de modernisation des structures d'exploitation.

---

<sup>6</sup> Ces Directives sont respectivement les Directives (CEE) n°159/1972, n°160/1972 et n°161/1972.

<sup>7</sup> Directive (CEE) n°268/1975.

<sup>8</sup> Le sociologue rural Marcel Jollivet (1996) considère que « penser rural, c'est penser agraire », dans le sens où les questions politiques et sociales que regroupe la catégorie sémantique « rural » n'est ni plus ni moins qu'une reformulation moderne des questions agraires.

## 2 *Vers une politique agricole et rurale commune*

Dans le courant des années 1980, la relance de la construction européenne d'une part, le renouvellement du débat d'idées international sur les politiques agricoles de l'autre, ont débouché sur une re-problématisation progressive de la PAC qui s'est traduite par un premier changement radical de ses instruments en 1992. Ordonné autour d'un objectif de libéralisation de la politique, ce processus de transformation a été poursuivi tout au long des années 1990 et 2000 : chaque réforme de la PAC emporte un démantèlement progressif de la politique sectorielle qui vient en quelque sorte alimenter la formation d'une politique de développement rural.

### 2.1 *Le renouvellement du débat d'idées sur la PAC au tournant des années 1980/90*

Dès les années 1970, les premiers « excédents » agricoles apparaissent. Si la conjoncture des marchés internationaux permet alors d'« absorber » les surplus, avec la baisse de la demande des pays du Bloc de l'Est et des pays en voie de développement, la situation s'aggrave progressivement. La croissance continue de l'offre agricole européenne se traduit par une augmentation considérable du budget de la PAC, compte tenu de ses instruments de régulation des marchés des produits agricoles. Les premiers instruments de contingentement de l'offre institués dans le courant des années 1970 (taxe de coresponsabilité pour la filière laitière, seuils de garantie dans la filière céréalière puis quotas en 1984) ne parviennent pas à inverser la tendance à tel point que, à l'orée des années 1980, l'« imbroglio agro-budgétaire » est perçu certes comme une sérieuse menace pour l'existence de la PAC elle-même mais dont dépendent également « la survie de la construction européenne et le succès de l'élargissement<sup>9</sup> » d'alors (De la Serre, 1984, pp. 71-72).

Dans le même temps, les effets de la PAC sur le commerce international paraissent de plus en plus controversés. La question est portée à l'agenda de l'Organisation de Coopération et Développement Economique (OCDE) à la demande de ministres du Commerce d'Etats adhérents souhaitant alors mieux comprendre les effets des politiques agricoles sur le commerce et réduire le protectionnisme agricole pour conformer progressivement ce secteur aux règles commerciales internationales. En donnant une visibilité nouvelle à ces questions, plus précisément en les

---

<sup>9</sup> En 1983, avant la mise en place des quotas laitiers, les dépenses de la PAC ont augmenté de 35% par rapport à l'année précédente pour absorber à elles seules les deux tiers des dépenses communautaires (De la Serre, 1984).

objectivant et en les quantifiant, les travaux des économistes néo-classiques participèrent largement au renouvellement du débat sur la PAC. Paradigme économique dominant en Europe à partir des années 1980, l'économie néo-classique défend au nom de l'optimisation du bien-être collectif une limitation maximale de l'intervention de l'Etat dans l'économie compte tenu des « défaillances » provoquées par son intervention. Sur la base de cette grille de lecture et des travaux de modélisation nord-américains, les économistes de l'OCDE ont produit une méthode d'évaluation du soutien public apporté à l'agriculture, permettant la quantification des aides publiques et une analyse prospective des implications liées à la réduction progressive de ces mêmes aides<sup>10</sup> (Fouilleux, 2003). Progressivement, les débats sur la PAC, d'abord ordonnés autour de la question de son budget, s'élargissent alors à la question de ses effets sur les échanges commerciaux internationaux, et ouvrent alors la voie à la re-problématisation de ses finalités.

## 2.2 *Une Commission européenne réformatrice*

Pensée par les architectes de l'Europe comme le moteur de la construction européenne, l'action de la Commission Européenne (CE) fut paralysée à l'initiative du Général De Gaulle au nom de la souveraineté nationale au tournant des années 1960. Le renouvellement du personnel politique en Europe, le changement de la donne économique internationale ont cependant rendu possible la relance de l'intégration européenne au tournant des années 1980/90. Réinvestie par Jacques Delors et son équipe, la CE fut utilisée comme un élément clé de leur stratégie d'intégration. L'équipe de J. Delors était convaincue que la relance de la construction européenne butait en quelque sorte sur le « budget » de la PAC ; par ailleurs, l'ouverture de l'Uruguay round du GATT rendait sa réforme d'autant plus inéluctable (Ross, 1995). Jadis considérée comme une forteresse conservatrice (par ex. Swinbank, 1989), la DG VI alors en charge de la PAC voit ses élites administratives progressivement remplacées par un personnel majoritairement formé par les thèses de l'économie néo-classique (Fouilleux, 2003). Entrée en fonction en janvier 1985, la nouvelle CE lança dès le mois de juillet « un débat général sur les perspectives de la Politique agricole commune » (CE, 1985, p. I) avec la publication d'un Livre Vert. Conformément aux thèses défendues par les économistes néo-classiques, et prenant acte de la faillite des recettes du passé institutionnalisées afin de réguler l'offre agricole<sup>11</sup>, le Livre Vert

---

<sup>10</sup> Se rapporter à Eve Fouilleux (2003), Chapitre 4. Les économistes agricoles et la PAC.

<sup>11</sup> « Ce n'est pas dans l'intérêt de long terme de l'agriculture européenne, souhaitant exploiter son potentiel productif, d'étendre l'empire des quotas. Si des prix plus élevés étaient envisagés dans le cadre des quotas, il y aurait un risque de résistance des consommateurs et le développement de produits de substitution » (CE, 1985, p. IV).

propose de réorienter les instruments de la PAC en fonction des exigences du marché (« market-oriented policy »), plus précisément, en baissant les prix agricoles garantis et en compensant les revenus agricoles par l'allocation d'aides directes. Mais, plus encore, c'est une problématisation nouvelle de la politique que propose la CE : « la politique agricole doit être vue dans la perspective plus large d'une politique rurale d'ensemble » (p. VI). Le document établit en ce sens que : « la Communauté européenne est confrontée à la question de savoir si elle souhaite maintenir un nombre substantiel de travailleurs dans l'agriculture. A cette question il ne peut y avoir qu'une réponse positive. Le besoin de maintenir le tissu social dans les régions rurales, de conserver l'environnement naturel, de sauvegarder les paysages créés par deux millénaires d'agriculture, sont des raisons qui déterminent un choix de société en faveur d'une 'Europe verte' qui dans le même temps protège les possibilités d'emploi agricole et serve les intérêts de long terme des citoyens européens » (p. II). Comment atteindre cette perspective ? La baisse des prix garantis n'a pas que pour seul effet de rapprocher les prix communautaires des prix mondiaux et, par-là même, de réguler l'offre agricole européenne ; elle permet également de dégager des budgets pour diversifier les instruments de la PAC afin de poursuivre ces objectifs nouveaux.

Cette problématisation nouvelle formulée par la CE marque bien un tournant dans l'histoire de la PAC. Si le Livre Vert fut violemment rejeté par la majorité des Etats membres, l'année 1985 est toutefois celle de la promulgation du règlement (CEE) n°797/1985 sur l'efficacité des structures agricoles qui prévoit, aux côtés d'instruments de modernisation sectorielle telle que les aides à l'investissement pour les jeunes agriculteurs, l'allocation à titre optionnel de soutiens nationaux en vue de protéger les zones environnementales sensibles (« environmental sensitive areas ») qui feront en 1987 l'objet d'un cofinancement communautaire<sup>12</sup>. Parce que supposant une extensification des modes de production, les instruments agro-environnementaux institués au tournant des années 1980/1990 représentaient alors par effet de domino une solution aux problèmes des « surplus », du « budget agricole », de « déstabilisation des marchés internationaux » et de dégradation des milieux physiques causés par l'activité agricole<sup>13</sup> (CEC, 1989).

---

<sup>12</sup> Règlement (CEE) n°1760/1987.

<sup>13</sup> « 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).

### 2.3 *Aux origines de la politique de développement rural*

En institutionnalisant les idées du Livre Vert de 1985, la réforme menée par le Commissaire à l'agriculture Ray Mac Sharry en 1992 emporta un changement radical des instruments de la politique. Répondant aux pressions internationales liées à l'ouverture de l'Uruguay round, la réforme prévoit d'abord la baisse des prix garantis pour les céréales, oléagineux, protéagineux, viandes bovine et ovine) qui seront dès lors compensés par des aides directes allouées aux agriculteurs, ensuite un instrument pour réguler l'offre et mettre un terme aux surplus (le gel des terres) et, enfin, trois instruments dits d'« accompagnement ». Changement symbolique, ceux-ci seront financés par le FEOGA Garantie – traditionnellement consacré aux instruments de régulation des marchés des produits agricoles ; il s'agit plus précisément des Mesures Agro-Environnementales (MAE) définies sur le modèle des « environmental sensitive areas », mais désormais d'application obligatoire – ainsi que des mesures de boisement des terres agricoles et de départ anticipé à la retraite pour favoriser la restructuration des exploitations. Nommé commissaire à l'Agriculture en 1995, Franz Fischler rouvre dès son entrée en fonction le débat sur la réforme de la PAC. Compte tenu de l'élargissement à l'Est et de la nécessité de légitimer les dépenses publiques de la PAC tant au niveau communautaire qu'international, l'approfondissement de la réforme lui paraît inéluctable. La DG de l'Agriculture de la CE charge alors un groupe d'experts présidé par l'économiste néo-classique britannique Allan Buckwell d'esquisser les lignes d'une future réforme. Intitulé *Vers une politique agricole et rurale pour l'Europe*, le rapport propose de poursuivre le démantèlement des instruments de régulation des marchés des produits agricoles et, au-delà, de réduire progressivement les paiements découplés compensatoires afin de transférer les budgets ainsi dégagés en direction d'instruments à finalité environnementale et socio-économique (concept de dégressivité) (Buckwell & al, 1997). Ces idées sont présentées par le commissaire à l'Agriculture lors de la Conférence de Cork, en novembre 1996. En proposant l'intégration des instruments structurels et agro-environnementaux dans un même règlement, la Déclaration esquisse un « Programme de développement rural pour l'Union européenne » afin d'« inverser l'exode rural, de combattre la pauvreté, de stimuler l'emploi et l'égalité des chances, et de répondre aux demandes croissantes pour plus de qualité, de santé, de sécurité, de développement personnel et de loisir, et d'améliorer le bien-être rural<sup>14</sup> ». Les formes d'instrumentation proposées sont également innovantes, car reposant sur le transfert de la méthode d'action publique<sup>15</sup>, voire de l'« idéologie » (Smith, 1995), destinée à susciter le développement économique des territoires qui avait été initiée par la réforme des

---

<sup>14</sup> [http://ec.europa.eu/agriculture/rur/cork\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/rur/cork_en.htm)

<sup>15</sup> Entretien, Commission européenne, DG de l'Agriculture et de Développement rural, juin 2008.

fonds structurels de 1988. Inspirée des théories du New management public – qui visent à appliquer les principes de gestion privés à l’action publique, cette instrumentation repose sur des programmations nationales pluriannuelles, la subsidiarité, le partenariat public/privé, le cofinancement des actions et l’obligation d’évaluation continue des actions. Face à l’opposition virulente de nombreux Etats membres et des syndicats majoritaires agricoles à cette Déclaration, le commissaire à l’Agriculture décide de séparer la question de la définition d’une politique de développement rural de celle de la réforme de la PAC (Lowe & al, 2002). Aussi, les propositions de réforme de la CE formulée en 1997 prévoient, à côté de l’approfondissement et de l’extension à d’autres produits (le lait notamment) du démantèlement des instruments de régulations des prix garantis au profit d’aides directes aux revenus, un Règlement sur le Développement Rural (RDR) dans la continuité des idées exposées lors de la Conférence de Cork. Ce règlement<sup>16</sup> est promulgué lors de la réforme de la PAC de 1999 – dit Agenda 2000. Un instrument budgétaire, la modulation, est prévu pour abonder le budget de ce qui est alors qualifié de « Second pilier de la PAC » : la modulation permet aux Etats membres de transférer une partie des aides directes aux revenus pour alimenter le budget national alloué à leur programmation définie au titre du RDR<sup>17</sup>. Avec la réforme de la PAC de 2003, un nouvel instrument permet d’abonder le budget alloué au développement rural : les sanctions prélevées au titre de la conditionnalité des aides directes aux revenus – mécanisme par lequel l’allocation des aides est conditionnée au respect d’un corps de réglementation – viendront également alimenter le budget européen consacré au développement rural. L’approfondissement des instruments de transfert budgétaire est également au cœur des propositions formulées par la CE dans le cadre du Bilan de Santé de la PAC<sup>18</sup>. La politique de développement rural paraît être ainsi le résultat du processus inachevé de la PAC. Les instruments de transferts budgétaires (la modulation notamment) jouent en faveur d’un évidement du budget alloué au soutien direct aux revenus, dit Premier pilier, au profit d’un renforcement du Second pilier.

---

<sup>16</sup> Règlement sur le développement rural (CE) n°1257/1999.

<sup>17</sup> Les critères de transfert concernent la main d’œuvre employée sur les exploitations au cours de l’année, la prospérité globale des exploitations au cours de l’année, enfin, le montant total des soutiens accordés au titre des régimes de soutiens pour une année civile donnée (règlement CE n°1259/1999 établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct dans le cadre de la Politique agricole commune, art. 4).

<sup>18</sup> Ainsi, alors que la réforme de 2003 prévoyait un taux de modulation de l’ordre de 3% en 2005, 4% en 2006 et 5% en 2006, dans le cadre du Bilan de Santé, la CE propose de le porter à 8% ([http://ec.europa.eu/agriculture/healthcheck/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/healthcheck/index_fr.htm)).

### 3 *La politique de développement rural : objectifs, instrumentation, applications et transformations*

Ordonné autour des objectifs de « multifonctionnalité » et de « durabilité » de l'agriculture, le RDR promulgué en 1999 regroupe principalement neuf textes juridiques préexistants, dont les deux plus importants sont le règlement (CEE) n°797/1985 sur l'efficacité des structures agricoles (revu CE n°950/1997) et le règlement n°2078/1992 sur les MAE. Le texte liste en tout un catalogue de vingt deux instruments dont seules les MAE sont d'application obligatoire pour les Etats membres<sup>19</sup>. Alors que les instruments structurels entendaient favoriser la modernisation sectorielle par la restructuration des exploitations agricoles, les objectifs de la politique sont désormais élargis : à visée multisectorielle, le RDR entend participer en plus au développement d'un tissu économique et social dynamique dans les zones rurales par la diversification des activités de service (tourisme, patrimoine par exemple). Conformément à la méthode d'action publique initiée par la réforme des fonds structurels de 1988, l'instrumentation du texte européen passe par la définition d'une programmation nationale – ou bien de programmations infranationales. Après avoir élaboré un diagnostic quantifié de la situation à traiter, l'autorité responsable (Etat, Région) définit une programmation présentant une stratégie nationale de développement rural ainsi que ses enjeux prioritaires. En réponse, chaque programmation – dite encore Plan de développement rural – combine à partir du menu proposé par le règlement les instruments adaptés, et apprécie leurs effets. Elle fait ensuite l'objet d'une procédure d'instruction opérée par la CE afin de vérifier sa conformité aux dispositions juridiques communautaires. En vertu de l'obligation d'évaluation continue des actions, chaque programmation doit être accompagnée d'une évaluation en cours et à la fin de sa réalisation.

Les observateurs s'accordent pour dire qu'en France le Plan de Développement Rural National (PDRN) qui courait sur la période 2000-2006 est la projection d'une vision essentiellement agricole du développement rural. Le PDRN place ainsi l'agriculture au cœur du développement des territoires ruraux (Berriet-Sollic & Daucé, 2001 ; Allaire & Dupeuble, 2003). Etroitement lié à la politique agricole de la gauche plurielle (Brun, 2006), l'instrument de la Loi d'orientation agricole de 1999 – le Contrat Territorial d'Exploitation (CTE) – traduit largement cette vision. L'instrument articule dans un projet d'exploitation agricole les MAE et les instruments économiques concernant par exemple la création de valeur ajoutée, l'amélioration de la qualité, la diversification des exploitations et l'emploi. La mise en œuvre des CTE a reposé sur une logique sectorielle en s'appuyant sur les acteurs traditionnels des politiques agricoles en France

---

<sup>19</sup> Ces instruments sont notamment, la préretraite, les MAE, le boisement des terres, l'ICHN, l'investissement dans les exploitations agricoles, l'aide aux jeunes agriculteurs, la formation professionnelle, etc.

(services déconcentrés du ministère de l'Agriculture et de la Pêche, Chambres d'agriculture, Associations départementales pour l'aménagement des structures d'exploitations agricoles notamment) : ainsi, la contribution des collectivités territoriales (Départements et Régions) est restée marginale, à hauteur de 3% du total des financements publics<sup>20</sup> (Aubert & al, 2006). Quoique la majorité des Etats européens aient opté pour une mise en œuvre décentralisée du RDR, c'est-à-dire confiée aux pouvoirs régionaux, les caractéristiques de la programmation française (domination de l'agricole sur le rural, approche sectorielle de la programmation) paraissent largement partagées en Europe (Delorme & al, 2005).

L'émergence marginale de l'échelon régional dans le pilotage de la politique agro-environnementale en France

La mise en œuvre des CTE a reposé dans un premier temps sur une « préfiguration » locale dans près de 80 départements français. Il s'est agi pour les acteurs traditionnels des politiques agricoles – Directions départementales de l'agriculture et de la forêt et chambres d'agriculture notamment – de définir des projets opérationnels de CTE à partir de lignes directrices élaborées par le ministère de l'Agriculture et de la Pêche. C'est sur cette base qu'a reposée la première programmation française soumise à l'instruction de la CE. Considérant que les actions prévues par l'Etat français étaient trop peu spécifiées d'une part, et qu'elles ne reposaient sur aucun ancrage territorial, cette dernière a exigé que la programmation française prévoit *a minima* un zonage régional. En réponse, le ministère de l'Agriculture et de la Pêche s'est appuyé sur les Directions Régionales de l'Agriculture et de la Forêt (DRAF) afin d'élaborer des synthèses régionales agro-environnementales. A cette fin, ont été instituées les comités régionaux de suivi et d'évaluation regroupant les acteurs régionaux (DRAF, Agence de l'eau, directions régionales de l'environnement, conseils régionaux notamment), lesquels ont défini un diagnostic territorial précisant les enjeux et objectifs régionaux et des actions agro-environnementales susceptibles d'y répondre. Car élaborée dans l'urgence, la synthèse régionale de Midi-pyrénées a largement pris appui sur le schéma de services collectifs des espaces naturels et ruraux, issu de la Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (Dupeuble, 2006, p. 114 et suivantes). Quoique marginale, précipitée et imposée par les autorités européennes, la production de ces synthèses a constitué une étape significative dans le processus de constitution d'un échelon régional de pilotage des politiques agro-environnementales et rurales.

---

<sup>20</sup> Ces interventions ont principalement concerné les MAE (cofinancement de la conversion à l'agriculture biologique, aide à la réduction des intrants, etc.), les mesures forestières, ainsi que des aides à l'investissement dans les exploitations et la diversification des activités économiques en milieu rural (tourisme vert par exemple).



Les transformations récentes du droit et de la stratégie politique communautaires ont emporté une inflexion des objectifs poursuivis par le nouveau RDR (CE n°1698/2005). En référence aux Sommets européens de Göteborg et de Lisbonne, ce dernier entend favoriser la compétitivité économique des zones rurales dans une perspective de durabilité. Il s'agit tant d'accompagner la restructuration des exploitations agricoles que de promouvoir une « croissance durable » (CE, 2005). La seconde Conférence européenne sur le développement rural organisée à Salzbourg en novembre 2003 a largement préfiguré les transformations de l'instrumentation du nouveau règlement. D'abord, prenant acte des difficultés de gestion administrative et budgétaire liées à l'élaboration des programmations nationales définies pour la période 2000-2006, la CE s'y est déclarée être « préoccupée par la complexité de mise en œuvre du système communautaire de développement rural, qui prévoit des sources de financement et des procédures différentes selon que l'action est mise en œuvre à l'intérieur ou à l'extérieur des régions de l'Objectif 1 » (CE, 2003, p. 2). Afin de répondre à ces difficultés, le nouveau règlement prévoit un Fonds Européen Agricole du Développement Rural (FEADER), régi par une instrumentation unique<sup>21</sup>. Ensuite, compte tenu des difficultés provoquées par les obligations de suivi et d'évaluation des programmations nationales à l'œuvre de 2000 à 2006<sup>22</sup>, la Déclaration établit qu'« il faudra accorder davantage de responsabilités aux partenariats pour définir et mettre en œuvre des stratégies d'ensemble, fondées sur des objectifs et des résultats bien précis. Cela supposera plus de transparence et plus de responsabilité par le suivi et l'évaluation. A cet égard il est indispensable de se doter de capacités accrues. Par ailleurs, les partenariats devront pouvoir plus facilement tirer parti de leurs expériences mutuelles par la création de réseaux et l'échange des meilleurs pratiques » (CE, 2003, p. 3). Aussi, le règlement définit une approche « stratégique » du développement rural en définissant trois objectifs généraux – dits axes directeurs, à savoir l'amélioration de la compétitivité du secteur, l'amélioration de l'environnement et de l'espace rural, enfin, l'amélioration de la qualité de vie en milieu rural – en fonction desquels les programmations nationales devront être ordonnées. A cela s'ajoutent des objectifs communautaires que doivent poursuivre les programmations nationales (protection de la biodiversité, de l'eau, des paysages, lutte contre le changement climatique, emploi, croissance, etc.)<sup>23</sup>. Qui plus est, avec la définition du Cadre commun de suivi et d'évaluation, les règles de suivi et d'évaluation régissant la mise en œuvre dans les Etats membres du RDR sont précisées

---

<sup>21</sup> Les instruments du règlement sur le développement rural (CE) n°1257/1999 étaient financés soit par le FEOGA Garantie, soit par le FEOGA Orientation, soit, pour les zones de développements structurel régional par les Fonds structurels.

<sup>22</sup> Entretien, Commission européenne, DG de l'Agriculture et du Développement Rural, juin, 2008.

<sup>23</sup> Règlement (CE) n°144/2006 sur les lignes directrices stratégiques communautaires de développement rural.

et renforcées<sup>24</sup>. Enfin, dernière transformation annoncée lors de la Conférence de Salzbourg, l'intégration de l'approche LEADER comme principe d'action publique transversal aux programmations nationales. Reflet de la pensée libérale fondée sur les postulats de la liberté et de l'autonomie individuelles, cette approche ascendante du développement rural largement mis en avant par les guides de bonnes pratiques de l'OCDE (2006) – qui se fonde sur des initiatives locales et non plus étatiques – entend promouvoir une « économie de la connaissance<sup>25</sup> ».

#### 4 *Conclusion de la section*

Cette première section a proposé une lecture du processus de formation historique de la politique européenne de développement rural, l'hypothèse défendue étant que sa genèse est le produit du processus de réforme inachevé de la PAC. Nous avons montré comment le renouvellement du débat d'idées sur la PAC dans le courant des années 1980 a débouché sur une re-problématisation de la politique européenne. Fruit des travaux menés par les économistes néo-classiques, cette opération intellectuelle a consisté en une re-conceptualisation de la PAC en une politique rurale. Dans un contexte d'ouverture de l'Uruguay round du GATT, ces idées entraient largement en résonance avec les préoccupations de l'équipe de Jacques Delors pour laquelle la relance de la construction européenne butait sur le budget de la PAC. Suivant ces idées, les réformes successives de la PAC sont venues progressivement démanteler ses instruments de régulation des marchés des produits agricoles (prix garantis notamment) à la faveur d'aides directes au revenu des agriculteurs. L'institutionnalisation d'instruments de transfert budgétaire – la modulation principalement – a permis quant à elle d'abonder progressivement le budget du RDR, par le transfert des fonds du Premier pilier vers le Second pilier. Mais si les travaux des économistes néo-classiques ont largement influencé le processus de réforme en définissant quelles politiques publiques sont désirables, ils ont également largement déterminé les formes d'instrumentation de la politique de développement rural. Présentant une proximité forte avec les théories du New management public, ces travaux ont souligné l'importance de l'obligation de l'évaluation continue des actions ordonnée autour d'une finalité, l'efficacité et l'efficience économiques de la dépense publique.

---

<sup>24</sup> Se rapporter au Manuel relatif au Cadre commun de suivi et d'évaluation, CE, DG de l'Agriculture et du Développement Rural, Septembre 2006.

<sup>25</sup> Règlement (CE) n° 144/2006 sur les lignes directrices stratégiques communautaires de développement rural.

La question qui se pose est celle de savoir si le processus de transformation de la PAC en une politique rurale – processus incarné par l'évidement progressif du budget du Premier pilier vers celui du Second pilier – ne va pas être remis en cause par l'actualité récente. La « crise alimentaire » du printemps 2008 n'appelle-t-elle pas à un retour des recettes du passé, à savoir à la définition d'instruments de régulation de l'offre agricole ? Se référant à l'actuelle crise financière, la commissaire à l'Agriculture et au Développement Rural Mariann Fischer Boel a récemment jeté l'anathème sur l'« idéologie » de la critique du « capitalisme dérégulé ». Selon elle, « il n'y a pas besoin d'entrer dans un nouvel âge de l'idéologie dans le secteur agricole<sup>26</sup> », le marché ouvrant aux agriculteurs la voie de la prospérité. Ainsi, la Commission européenne semble-t-elle bien résolue à poursuivre le chemin tracé dans le courant des années 1980.

## **Section 2. La régulation politique d'un marché de services environnementaux. L'exemple de la politique agro-environnementale européenne en France**

Pour éclairer les processus de mise en œuvre de la politique européenne de développement rural en France, le choix a été fait de se focaliser sur l'étude d'un de ses instruments clés, les Mesures Agro-Environnementales (MAE). Notre enquête a cherché plus précisément à *cerner les transformations de la programmation agro-environnementale française* définie au titre des MAE pour la période 2007-2013 – ainsi que leurs causes.

Nous considérons que l'élaboration d'une programmation nationale agro-environnementale se traduit par la définition d'un *dispositif de normalisation*, c'est-à-dire à la définition de normes productives au respect desquelles s'engagent les agriculteurs contractants (les « cahiers des charges » dans le jargon expert) d'une part, à la production de mécanismes de contrôle de l'application de ces mêmes normes de l'autre (Allaire & Dupeuble, 2003). Partant, notre enquête a été structurée autour de quatre questions de recherche principales (Alphandéry & al, 2008) : la première s'intéressait aux raisons et conditions d'émergence du dispositif de normalisation tandis que la seconde était consacrée à ses modalités de fonctionnement (acteurs, espaces de décision). Les troisième et quatrième concernaient respectivement la question des connaissances mobilisées (registres de délibération) au sein du dispositif, ainsi que les structures institutionnelles externes qui conditionnent ses résultats politiques.

---

<sup>26</sup> Mariann Fischer Boel, « No return to the age of ideology », octobre 2008 (<http://blogs.ec.europa.eu/fischer-boel/no-return-to-the-age-of-ideology/>).

Méthodologiquement, notre enquête a consisté dans un premier temps à dépouiller les textes produits par les autorités européennes et françaises sur la question (textes juridiques, littérature grise notamment). Dans un second temps, une trentaine d'entretiens semi directifs ont été réalisés dans le courant des mois de février et juin 2008. Ils ont concerné l'ensemble des acteurs impliqués dans le processus politique étudié – c'est-à-dire des représentants professionnels et associatifs, des fonctionnaires des administrations européennes et nationales concernées, des agents de la fonction publique territoriale, des scientifiques de l'Institut National de Recherche Agronomique (INRA) notamment.

Intellectuellement, telles que problématisées et représentées dans le discours des autorités européennes, les MAE rémunèrent sur la base d'un engagement contractuel les « services environnementaux » joints à l'acte de production agricole, engendrant un « surcoût » ou bien une « perte de revenu ». A partir de ce constat, *l'hypothèse générale* qui guide cette partie est que l'intervention publique tendrait progressivement à se limiter dans ce domaine à l'institutionnalisation d'un espace de liberté économique – en l'espèce à un marché grâce auquel un prestataire et à un commanditaire sont susceptibles de s'engager dans la production d'un service environnemental (Allaire & Blanc, 2000). Circonscrit à la correction de défaillances du marché, le politique (au sens de *politics*) prendrait alors un « caractère négatif », pour être réduit à un rôle de « guidage » ordonné autour d'une finalité : la croissance économique. Cette transformation du rôle de la puissance publique serait le résultat du processus de *rationalisation* que connaissent les sociétés modernes, c'est-à-dire de l'extension des critères de la décision rationnelle par rapport à une fin (rationalité économique) à tous les domaines de la vie sociale, ainsi au cadre institutionnel de la société<sup>27</sup>.

Succinctement, *notre approche analytique* renvoie aux travaux récents sur l'intégration européenne. Refusant une logique descendante selon laquelle les autorités européennes imposeraient leurs décisions à des acteurs nationaux appréhendés comme de simples réceptacles, ces travaux privilégient l'observation sociologique des interactions qui se déploient entre les

---

<sup>27</sup> Cette hypothèse générale est largement inspirée des travaux du philosophe et sociologue allemand Jürgen Habermas. Pour celui-ci, « dans la mesure où l'activité de l'Etat vise à la stabilité et à la croissance du système économique, la politique prend un *caractère négatif* : elle oriente son action de façon à éliminer les dysfonctionnements, à éviter les risques susceptibles de mettre le système en danger, et non pas de façon à *réaliser des finalités pratiques* mais à trouver *des solutions aux questions d'ordre technique* » (Habermas, 1973, p. 40). La politique de type ancien s'intéressait à des questions pratiques : l'idée de « vie bonne » faisait l'objet d'interprétations qui étaient tournées vers des relations d'interaction. La programmation libérale qui l'a remplacée ne concerne plus que le fonctionnement d'un système faisant l'objet d'un « guidage ».

acteurs nationaux et communautaires (Smith, 2004 ; Palier & al, 2007). Par ailleurs, en s'intéressant au rôle structurant joué par les institutions sur les comportements (Boyer, 2003) et sur les cadres intellectuels dans lesquels se déploie l'action (Jobert & Muller, 1987), on cherche à saisir les capacités des acteurs à agir dans et en dehors des institutions et, ce faisant, à « produire » du changement social (Descombes, 2000 ; Schmidt, 2008).

Sans invalider l'hypothèse générale esquissée précédemment, *les résultats de notre enquête* laissent entrevoir un monde vécu plus complexe. Certes, le contrôle politique exercé par les autorités européennes joue en faveur d'une rationalisation croissante des programmations agro-environnementales françaises : compte tenu de son pouvoir coercitif et d'effets d'apprentissage intellectuel, ce contrôle politique conduit à une conformation progressive des programmations agro-environnementales françaises au « modèle » de politique publique européen. En plus, l'obligation de reddition de comptes auquel il soumet l'Etat français renforce les capacités de pilotage stratégique de l'Etat central qui, sur le terrain, déploie son action en s'appuyant de manière croissante sur l'échelon administratif régional, lequel vient en quelque sorte prolonger les choix stratégiques nationaux. Toutefois, deux éléments importants conduisent à amender notre hypothèse générale : d'une part, il apparaît que le contrôle politique européen suscite des effets paradoxaux : en jouant en faveur du renforcement de la capacité de pilotage stratégique de l'Etat central, il assure la continuité de l'échange politique corporatiste, lequel pose les limites de la conformation de la programmation agro-environnementale française au « modèle » européen des MAE et, tout autant, celles du pouvoir normatif de la CE. D'autre part, en ouvrant le dispositif de normalisation aux pouvoirs régionaux, le décentrement de l'action infranationale de l'Etat depuis l'échelon administratif départemental vers l'échelon régional permet la contestation du rôle de guidage de l'Etat central, et ce faisant de ces choix politiques.

### *1 Les mesures agro-environnementales comme instrument de régulation d'un marché de services environnementaux*

Le modèle de politique publique des MAE a fait l'objet tout au long des années 1990 d'un travail de spécification de la part des autorités européennes. Ce travail s'est d'abord traduit par la transposition de grille de lecture de l'économie néo-classique aux rapports agriculture/environnement, fondement d'un discours problématisant et représentant les MAE comme des « services environnementaux » (1.1.). Ensuite, la recomposition des formes de

légitimité démocratique et de responsabilité politique en Europe a débouché sur l'apparition de nouvelles formes de contrôle politique : en plus des traditionnelles pratiques gouvernementales (instruction des programmations nationales sur la base des dispositions juridiques communautaires notamment), l'activité nouvelle de surveillance (monitoring) que développe la CE se fonde sur un corps nouveau de règles mêlant différents registres juridiques, sur lequel prend appui le contrôle politique de plus en plus fin opéré par la CE (1.2.).

### *1.1 Les transformations du discours des autorités européennes sur les rapports agriculture/environnement*

La réglementation européenne sur les MAE débute en 1985 avec la promulgation du règlement n°797/1985 sur l'amélioration de l'efficacité des structures de production agricole, son article 19 disposant que les Etats membres sont fondés à introduire des soutiens publics aux agriculteurs en vue de préserver et/ou améliorer l'environnement rural. Prolongement communautaire d'une législation britannique (Baldock & Lowe, 1995), la genèse de cet article est indissociable de la critique libérale formulée par le gouvernement de Margaret Thatcher à l'encontre de la PAC<sup>28</sup>. Comme nous l'avons évoqué dans la première Section de cette partie, les débats sur la PAC étaient alors largement ordonnés autour de la question des « surplus » et de son « budget ». Car contribuant à une extensification des modes de production, les MAE – mais aussi les certifications « Indications géographiques des produits alimentaires » et « Agriculture biologique » par exemple – représentaient alors un antidote à la question des surplus et du budget de la PAC<sup>29</sup>.

Les années 1980/90 se caractérisent par un renouvellement du débat international sur les politiques agricoles provoqué par les négociations de l'Uruguay round. Au niveau européen, la Commission présidée par Jacques Delors opère une relance de la construction européenne (Ross, 1995). Jadis considérée comme une forteresse conservatrice, la Direction Générale chargée de l'agriculture de la CE (dite DG VI) est alors largement réinvestie par un personnel

---

<sup>28</sup> Dès son adhésion à la Communauté européenne, la Grande-Bretagne a dénoncé haut et fort les dérives économiques structurelles de la PAC, le principe de préférence communautaire ayant selon elle pour effet de fixer des prix garantis élevés pénalisant les consommateurs, et le principe de solidarité financière grevant le budget national au profit d'autres Etats membres (Delorme, 2004).

<sup>29</sup> « 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).

majoritairement formé aux thèses de l'économie néo-classique (Fouilleux, 2003), fondement intellectuel des règles régissant le commerce international. En réponse aux critiques croissantes dénonçant une mise en œuvre jugée trop souple des MAE en Europe (plus précisément la négation du principe pollueur payeur) formulées notamment dans le cadre de l'Organisation de Coopération et de Développement Economique (OCDE) mais aussi par des Organisations Non Gouvernementales (ONG) environnementalistes, la DG VI entreprend un travail intellectuel de formalisation des MAE en appliquant la grille de l'économie néo-classique aux rapports agriculture/environnement<sup>30</sup>. Définissant un cadre d'intelligibilité de la réalité sociale (Schmidt, 2008), le discours de la CE problématise alors les rapports agriculture/environnement en termes de calcul économique. Il représente l'intervention publique comme légitime parce que compensant les défaillances du marché, lequel ne rémunère pas ou peu les « services environnementaux » (dits encore « externalités positives ») joints à l'acte de production agricole, et engendrant un « surcoût » ou une « perte de revenu » (par ex. CE, 2005). Les MAE étant problématisées en termes de calcul économique, les débats y ayant trait se focalisent largement sur l'efficacité de telle ou telle action agro-environnementale définie à leur titre, et ce tant dans la sphère des économistes scientifiques (par ex. Le Goffe & Mahé, 2001 ; Dupraz & Pech, 2007) que dans les sphères politico-administratives (par ex. CE, 2005) et environnementalistes (par ex. Birdlife International, 2007)<sup>31</sup>. Dans le prolongement de cette problématisation, et conformément au concept de modernisation écologique<sup>32</sup>, le discours de la CE sur les rapports agriculture/environnement s'ordonna dès la fin des années 1990 autour de l'objectif de la croissance économique<sup>33</sup>.

---

<sup>30</sup> Entretien, Commission européenne, Direction Générale de l'Agriculture et du Développement Rural, juin 2008.

<sup>31</sup> J. Habermas (1973) considère ainsi que l'« institution marché », qui promet un principe de réciprocité de l'échange entre les acteurs économiques, conduit en effet 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.

<sup>32</sup> Le concept de modernisation écologique entend faire de l'« environnement » l'allié de l'« économie » et de la croissance économique, alors jadis l'« environnement » était représenté comme une contrainte au développement et à la croissance économiques (par ex. Skou Anderssen & Massa, 2000).

<sup>33</sup> C'est ce que la CE qualifie de « environmental/economic win-win initiatives » : « *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).

## 1.2 *L'approfondissement et la multiplication des mécanismes de contrôle européen liés aux MAE*

Dans le même temps, l'érosion des formes traditionnelles de la légitimité démocratique sous l'effet de la pensée critique néo-libérale<sup>34</sup>, et leur recomposition dans une version libérale de la démocratie insistant davantage sur la responsabilité des gouvernants, a conduit à une recomposition des formes de responsabilité politique en Europe<sup>35</sup> (Costa & al, 2001). Ce mouvement qui traverse les démocraties occidentales trouve une illustration nette avec les MAE et, plus généralement, avec la politique européenne de développement rural. Aux traditionnelles formes de contrôle politique de type réglementaire exercées par la CE (l'instruction et les contrôles sur place des programmations nationales sur la base des dispositions juridiques communautaires) ont été ajoutées de nouvelles, plus souples, a priori non coercitives – inspirées par la méthode d'action publique liée aux fonds structurels (Smith, 1995). Aussi les programmations de développement rural nationales définies au titre des RDR ont été soumises de manière de plus en plus approfondie à l'activité de surveillance (monitoring) conduite par la CE<sup>36</sup>. Cette activité prend principalement appui sur l'obligation d'évaluation continue des actions. Les règles la régissant sont consignées notamment dans le *Manuel relatif au cadre commun de suivi et d'évaluation* du RDR de 2005 (CE, 2006b), qui formalise la marche à suivre pour les Etats membres<sup>37</sup>. Il définit le « monitoring » comme « le suivi stratégique des stratégies communautaires et nationales en rapport avec les priorités de l'Union européenne » (p. 7). Il expose une grammaire en fonction de laquelle les Etats membres sont invités à élaborer, suivre et rendre compte de leur programmation de développement rural et, en son sein, de leur programmation agro-environnementale définie au titre des MAE. A priori dépourvu de force juridique, ce corps de règles d'action publique expose cependant la « bonne » marche à suivre, c'est-à-dire liste les critères en fonction desquels chaque programmation nationale sera instruite et évaluée par la CE. Le monitoring sous-tend une injonction à la responsabilisation : si

---

<sup>34</sup> B. Jobert (2003) soutient qu'en théorisant les défaillances de l'Etat, et indirectement « celles » des élites politiques, la pensée néo-libérale a promu une « gouvernance antipolitique ».

<sup>35</sup> Dans la tradition des démocraties occidentales, la responsabilité politique s'est essentiellement exprimée dans les rapports entre le gouvernement (pouvoir exécutif) et le Parlement (pouvoir législatif). La légitimité démocratique traditionnelle (suffrage universel et service public) tend à être érodée au profit d'une version libérale de la démocratie, qui insiste plus sur la responsabilité des gouvernants, mais des gouvernants désormais plus nombreux et différenciés (pensons par ex. au développement d'organes décisionnels non élus, comme les Agences).

<sup>36</sup> Entretiens, ministère de l'Agriculture et de la Pêche (France), Directions Générales de l'Agriculture et du Développement Rural et de l'Environnement.

<sup>37</sup> Cf. également, Lignes directrices applicables à l'évaluation à mi parcours des programmes de développement rural 2000-2006 cofinancés par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, CE/STAR, VI/43517/02, ainsi qu'au document Common indicators for monitoring rural development programming 2000-2006, CE, D/761/2005.



l'intervention des Etats membres doit être strictement limitée à corriger les défaillances d'un marché, elle se doit pour autant d'être « optimale ».

En ponctuant chaque étape de la programmation, cette grammaire entend jouer en faveur de l'institutionnalisation d'une action publique réflexive : l'évaluation *ex ante* doit présider à l'élaboration de chaque programmation nationale en établissant un diagnostic de départ, tandis que l'évaluation à mi-parcours (*in itinere*) informe l'examen et le suivi de l'état d'avancement du programme, 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'Etat 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. Destinée à l'élaboration et au suivi des programmations nationales de développement rural, cette grammaire se décline également dans des guides pratiques spécifiques aux MAE, délivrant des réponses opérationnelles aux problèmes professionnels rencontrés par les acteurs nationaux concernés<sup>38</sup>. A l'image de la technologie gestionnaire d'entreprise (Bruno, 2007), cette méthodologie d'élaboration et de suivi des MAE ne définit pas une « recette » unique (« one best way ») mais, plutôt, un schéma de pensée présidant à la définition des actions.

En somme, le modèle de politique publique des MAE a fait l'objet tout au long des années 1990 et 2000 d'un travail de spécification de la part des autorités européennes. Les traditionnelles prescriptions juridiques ont été complétées par un corps de règles régissant la définition des politiques agro-environnementales nationales définies au titre des MAE, sur la base duquel ont été approfondies et diversifiées les formes de contrôle politique exercées par les autorités européennes. L'« ordre de ce discours » (M. Foucault) est que l'intervention étatique,

---

<sup>38</sup> 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 de MAE au niveau local qui « internalise environmental externalities and maximise the supply of environmental goods and services » (p. 4).

certes limitée à l'organisation d'un marché de services environnementaux, se doit pour autant d'être « optimale », la croissance économique étant la condition du bien-être. Les développements suivants apprécient les effets de ces changements sur les transformations de la politique agro-environnementale française.

## 2 *Les effets du contrôle politique européen en France : limitation du débat national, renforcement de l'Etat central*

Les programmations agro-environnementales françaises (1992/1999 ; 2000/2006) ont largement été conditionnées par les préférences de politiques agricoles, l'identité professionnelle dominante et les héritages institutionnels nationaux (2.1.). Toutefois, l'approfondissement du contrôle politique européen a conduit à une conformation progressive de la programmation agro-environnementale française au modèle de politique publique européen des MAE (2.2.). Ce contrôle provoque cependant des effets paradoxaux : en jouant en faveur du renforcement de la capacité de pilotage stratégique de l'Etat central, il assure la continuité de l'échange politique corporatiste, lequel marque en quelque sorte les limites du processus de conformation de la programmation agro-environnementale française au modèle européen et, par-là même, celles du pouvoir normatif de la CE (2.3.).

### 2.1 *Une réappropriation historique des MAE largement conditionnée par des déterminants nationaux*

Bien que la première directive sur les MAE fut promulguée en 1985, c'est en 1989 que les premières actions ont été 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 du syndicalisme majoritaire (Alphandéry & Billaud, 1994). Un consensus se dégage dans la littérature pour dire qu'en France l'histoire agro-environnementale a débuté en 1993, la promulgation du règlement sur les MAE en 1992 ayant conduit au changement de nature juridique de l'instrument (passage d'un statut optionnel à un statut 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'Etat français afin de compenser les écarts de soutiens alloués aux éleveurs et céréaliers, résultats de la réforme de la PAC de 1992 (Fouilleux, 2003). Controversées dans les débats européens, de telles actions nationales ne parvenaient pas alors à être contrecarrées par la CE<sup>39</sup>. Les Opérations Locales Agro-Environnementales (OLAE) furent les secondes actions d'envergure instituées par l'Etat français au cours de cette période<sup>40</sup>. Sans nier la confrontation des identités et intérêts entre agriculteurs et environnementalistes sur le terrain suscitée par les OLAE, les observateurs insistent plus sur les phénomènes de « corporatisation » (Brénac, 1988) des actions agro-environnementales, compte tenu de la capacité du syndicalisme majoritaire exogènes (Alphandéry & Billaud, 1994).

La programmation française définie au titre des MAE pour la période 2000/2006 a quant à elle largement été 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. Politique d'ambition nationale, l'élaboration des CTE fut le fait du MAP, lequel a légitimé ses propositions en s'appuyant sur l'avant-garde historique du syndicalisme majoritaire (les Jeunes agriculteurs) (Rémy, 1999). Instrument d'une politique 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 et plus largement du RDR de 1999 (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 le RDR bien plus comme un « budget » que comme un ensemble de règles contraignantes<sup>41</sup>. Un certain consensus se dégage dans la littérature pour dire que la mise en œuvre des CTE a largement trahi les ambitions de la

---

<sup>39</sup> « La prime à l'herbe au début, c'était chouette, on avait un moyen de donner de l'argent aux agriculteurs. Il y a eu d'autres exemples identiques dans d'autres pays. Nous, on ne pouvait rien faire, c'était une décision prise à très haut niveau, avant que la politique agro-environnementale soit bien connue et respectée. On a souffert de ce type de mesure accordé sous pression, la DG environnement ne pouvait dire non, c'était le début, notre Unité ici était petite, on a voté non plusieurs fois pour ces choses [lors des consultations interservices de la CE], mais c'est quand même passé. Malheureusement, ça a donné un mauvais nom à l'agro-environnement » (Entretien, Direction Générale de l'Environnement, juin 2008).

<sup>40</sup> Placées sous l'autorité des Préfets de région et de département, leur pilotage était déconcentré. La définition des zones géographiques, des actions et des budgets était ainsi le fait d'acteurs locaux ; l'instruction nationale des actions était placée sous la responsabilité des Comités Régionaux Agro-Environnementaux (CRAE), du CNASEA et du MAP.

<sup>41</sup> 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, Direction Générale de l'Agriculture et du Développement Rural, juin 2008).

politique agricole de la gauche plurielle<sup>42</sup>, tout en ayant produit sur le terrain des effets d'apprentissage non négligeables (Dupeuble, 2006). En somme, la mise en œuvre en France du règlement 2078/1992 a largement été conditionnée par les préférences de politiques publiques et héritages institutionnels nationaux (les MAE comme instrument de soutien des revenus agricoles). La politique agricole de la gauche plurielle a quant à elle entrepris un travail de légitimation du changement impulsé par les autorités européennes en inscrivant la perspective d'une agriculture multifonctionnelle (donc productrice de « services ») dans le Code rural, mais tout en s'affranchissant largement des règles européennes. Voyons maintenant les effets du renforcement du contrôle européen sur l'élaboration de la programmation agro-environnementale actuelle.

## 2.2 *Contrôle politique européen et limitation du débat national*

Le premier effet joue comme facteur de limitation du débat national à l'œuvre autour de la programmation. La spécification du modèle des MAE d'un côté, l'approfondissement du contrôle politique européen de l'autre, sont en effet autant d'éléments qui jouent en faveur d'un processus de rationalisation de la programmation agro-environnementale française. Le contrôle politique s'incarne d'abord par l'instruction des programmations formulées par les Etats membres par laquelle la CE apprécie leur conformité avec les dispositions juridiques propres aux MAE, plus particulièrement la façon dont ces derniers déterminent les « surcoûts », dit autrement, la valeur d'échange des services environnementaux sur le marché<sup>43</sup>. En institutionnalisant la conditionnalité des aides aux revenus, la révision de la PAC de 2003 a par ailleurs largement facilité cette opération de détermination en définissant un niveau minimal de référence de pratiques productives, matérialisant le principe pollueur payeur<sup>44</sup>.

---

<sup>42</sup> 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, ADASEA notamment), en deux mots, souples. Les importantes marges de manœuvre laissées aux niveaux d'action publique infranationaux permettaient en effet ces réappropriations (Brun, 2006).

<sup>43</sup> Précisons succinctement que l'instruction des MAE par la CE est partagée entre les Directions Générales de l'Agriculture et du Développement Rural et de l'Environnement. L'Etat membre soumet sa programmation que les DG Agri et Environnement apprécie à tour de rôle. Après une consultation interservices, la CE se lance dans un processus de négociation avec l'Etat membre en vue de la transformation de sa programmation. Ce jeu de « navette » peut être répété plusieurs fois (Entretiens, Directions Générales de l'Agriculture et du Développement Rural et de l'Environnement, juin 2008).

<sup>44</sup> L'institutionnalisation de la conditionnalité des aides au revenu constitue un élément fondamental dans le processus de formation d'un marché européen de services agro-environnementaux : incarnant le principe pollueur payeur, la conditionnalité des aides aux revenus permet de déterminer les règles d'imputation des coûts des actions de prévention et de lutte contre les pollutions environnementales.

Aux effets des pratiques d’instruction s’ajoutent ceux liés à l’obligation d’évaluation continue des actions. Sans nier les limites des exercices d’évaluation des politiques publiques soulignées par la littérature (par ex. Gaxie & Laborier, 2003), nos enquêtes ont permis d’identifier des effets d’apprentissage intellectuel provoqués par les évaluations, lesquels sont à l’origine de processus de médiation, c’est-à-dire de reconstruction de sens par les acteurs impliqués (Jobert & Muller, 1987) : plus précisément, 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 exposée précédemment. C’est en fonction de son schéma de pensée, de ses catégories sémantiques, et de son principe actif (l’efficacité), que les acteurs impliqués dans l’évaluation de cette politique ont identifié ses points forts et faiblesses. Il semble que ces derniers se soient réappropriés d’autant plus cette grammaire qu’ils sont peu familiers de cette pratique<sup>45</sup>. En plus, le caractère déconcentré de l’évaluation (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. Dans le cadre de notre enquête, ces schémas communs d’appréhension de la réalité se sont traduits par des idées et un vocabulaire exprimés de façon récurrente et ce, par l’ensemble des acteurs concernés dans la conduite de la programmation, et à chacun des échelons d’action publique<sup>46</sup>.

La principale innovation de l’actuelle programmation agro-environnementale – les Mesures Agro-Environnementales Territorialisées (MAET) – est largement re-présentée par ces acteurs comme une réponse aux faiblesses soulignées par l’évaluation à mi parcours de la

---

<sup>45</sup> Se référant aux lignes directrices européennes, un fonctionnaire du Ministère de l’Ecologie et du Développement Durable (MEDD) impliqué dans les évaluations de la politique agro-environnementale en tant qu’« autorité environnementale » estimait ainsi au cours d’un entretien : « *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 travail* », (Entretien, MEDD, mars 2008).

<sup>46</sup> A ce titre, l’expression de « *saupoudrage des aides* » – corollaire de l’absence de zonage géographique des actions menées lors de la politique antérieure – est sans doute la plus significative : « *notre analyse par rapport aux MAE anciennes générations, type CTE, c’est qu’on avait saupoudré tout un tas d’aides, des mesures dont l’effet global était nul. Donc ça a coûté très cher. C’était intéressant pour les exploitants. Mais par rapport à des enjeux prioritaires, ce n’était pas ciblé* », (Entretien, DRAF de Midi-pyrénées, mars 2008). On peut rapporter également les propos d’un haut fonctionnaire du MAP : « *plutôt que de saupoudrer, comme on n’a pas les moyens de faire plein de MAE partout, on préfère les concentrer à certains endroits, pour des raisons d’efficacité environnementale* » (Entretien, mars 2008).

programmation précédente<sup>47</sup>. Ayant vocation à atteindre les objectifs fixés par les Directives cadre sur l'eau et Natura 2000, les MAET s'appliquent ainsi à des zones géographiques précises dont les enjeux environnementaux ont été préalablement identifiés (eau, biodiversité). Elles sont mises en opération dans chaque région par le biais d'appels à projets, une procédure qui vient mettre en concurrence les opérateurs ainsi que les agriculteurs contractants dans la fourniture des services environnementaux : l'appel à projet répond à l'impératif d'« animation locale » – qui serait à la fois gage d'un fort taux de contractualisation des agriculteurs et d'une application effective des actions<sup>48</sup>. On le voit, le processus de rationalisation de la programmation agro-environnementale française se traduit par l'institutionnalisation progressive de la catégorie cognitive « services environnementaux », et tend à circonscrire les débats nationaux à la seule question de l'« efficacité environnementale ». Le contrôle politique exercé par la CE participe ainsi activement à l'institutionnalisation d'un marché de services agro-environnementaux en France.

### 2.3 *Contrôle politique européen et renforcement de l'Etat central*

L'obligation de reddition de comptes que sous-tend le contrôle politique européen a par ailleurs pour effet de renforcer les capacités de pilotage de l'Etat central, en plus de la traditionnelle centralisation administrative et politique française. Ainsi la recomposition des formes de responsabilité politique a conduit à une centralisation de la définition des normes et des mécanismes de contrôles propres aux MAE appliquées en France. La raison en est simple : se conformer aux exercices d'évaluation des actions exige de pouvoir les traduire sur le papier, donc, d'être en mesure de produire des indicateurs de réalisation agrégeables sur l'ensemble du

---

<sup>47</sup> Un article paru dans la revue *Notes et études économiques* éditée par le MAP synthétise les enseignements révélés par l'évaluation de 2003 sur les CTE (Barbut & Baschet, 2005), notamment l'absence de « zonage à l'échelle nationale des enjeux environnementaux » (p. 48). Une première 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 » de ces MAE 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 MAE – étant entendu que la territorialisation est supposée être gage d'efficacité – se traduit également par un déficit d'animation locale des actions (p. 49).

<sup>48</sup> Se référant aux résultats de l'évaluation précitée, un fonctionnaire du MAP alors chargé de l'élaboration de la politique agro-environnementale estimait ainsi au cours d'un entretien : « 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 meilleur moyen de s'assurer en amont de la présence d'un animateur sur le territoire, pour aller chercher les agriculteurs, les accompagner dans la mise en œuvre ».

territoire national – pour reprendre le jargon expert. L'érection de l'exigence de contrôlabilité des actions par le MAP en est une conséquence directe. Cette exigence revêtait pour lui d'autant plus d'acuité lors de l'élaboration de la politique agro-environnementale actuelle qu'elle avait fait largement défaut précédemment<sup>49</sup>. Qui plus est, cet impératif nouveau a été alimenté par la pression institutionnelle exercée par la CE, elle-même sujette de manière croissante à des exercices de reddition de comptes<sup>50</sup>, lors de l'instruction de la politique française<sup>51</sup>. En conséquence, l'élaboration de la programmation agro-environnementale actuelle – son dispositif de normalisation – a largement été conduite par le MAP. Après avoir défini l'architecture de sa programmation, ce dernier a organisé une consultation publique nationale, en mettant sur pieds des groupes de travail composés des porte-parole associatifs et syndicaux alimentant le débat national sur les MAE dans lesquels ces derniers essayaient de faire valoir la légitimité de leur « recette » de politique agro-environnementale<sup>52</sup>.

Une conséquence de ce renforcement de la capacité de pilotage stratégique de l'Etat central est la poursuite de l'échange politique corporatiste entre l'Etat et le syndicalisme majoritaire. Cet échange trouve son expression 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 alloués aux éleveurs et céréaliers, suite à la réforme de la PAC de 1992. Aussi la reconduction de cette action revêt-elle 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 ministre<sup>53</sup>. Un fonctionnaire du MAP considérait que son maintien relevait de l'« *engagement*

---

<sup>49</sup> Ayant jadis instruit la politique française définie au titre du RDR de 1999 en tant qu'agent de la Direction Générale de l'Agriculture et de la Pêche, un fonctionnaire du MAP estimait ainsi qu'« *on [l'Etat 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 contrôler* » (Entretien, mars 2008).

<sup>50</sup> La Cour des comptes européenne dans un rapport sur le développement rural a constaté que la CE elle-même n'avait que partiellement garanti le caractère vérifiable des dépenses agro-environnementales réalisées par les Etats membres, en négligeant notamment l'examen de la vérification du fonctionnement des systèmes de contrôle dans les Etats membres, [http://www.eca.eu.int/audit\\_reports/special\\_reports/docs/2005/rs03\\_05fr](http://www.eca.eu.int/audit_reports/special_reports/docs/2005/rs03_05fr).

<sup>51</sup> « *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 derrière* » (Entretien, MAP, mars 2008).

<sup>52</sup> Ces groupes 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.

<sup>53</sup> Entretien, MAP, mars 2008.

*politique* ». Dans la négociation avec le syndicalisme majoritaire, 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'*<sup>54</sup> ». Inversement, au cours de l'instruction de la politique française par la CE, les MAET ont été présentées par l'Etat français comme la contrepartie au maintien de la PHAE que les autorités européennes perçoivent largement comme un soutien déguisé aux revenus<sup>55</sup>. Ainsi, si la permanence de l'échange politique corporatiste marque les limites du pouvoir normatif de la CE sur l'Etat français et celles de la conformation de la programmation française au modèle européen des MAE, il donne également à penser que le même dispositif de normalisation met en jeu en fonction des acteurs concernés différentes arènes de négociation (Cabinet du ministre, groupes de travail piloté par l'administration) dans lesquels des registres distincts de délibération sont à l'œuvre. Dans la négociation entre le Cabinet du Ministre et le syndicalisme majoritaire, priment la continuité de l'échange politique corporatiste, en lien avec des enjeux électoraux et de stabilité du pouvoir ; dans la négociation entre l'administration et les porte-parole de recettes agro-environnementales, priment un registre argumentatif plus technique, ordonné autour de leur potentiel environnemental.

Après avoir envisagé les principaux effets du renforcement du contrôle politique européen sur les programmations agro-environnementales françaises, observons maintenant les transformations liées au redéploiement de l'action de l'Etat français sur le terrain.

### 3 *Les effets ambivalents du redéploiement infranational de l'action de l'Etat*

Le déploiement de l'action de l'Etat sur le terrain s'appuie de manière croissante sur l'échelon administratif régional lequel, compte tenu des effets du cadrage politique européen et étatique, ne vient que prolonger les choix stratégiques communautaires et nationaux (3.1.). Toutefois, en s'appuyant sur l'échelon régional pour appliquer sa programmation, l'Etat français

---

<sup>54</sup> Entretien, MAP, mars 2008. La rhétorique professionnelle dénonce l'inégalité de traitement qui découle du zonage géographique des actions, 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.

<sup>55</sup> « *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 précédent* » (Entretien, MAP, mars 2008).



« ouvre » le dispositif de normalisation aux pouvoirs régionaux : cette « permissivité » permet à ces derniers de contester le rôle de guidage de l'Etat central en infléchissant la déclinaison régionale de la programmation agro-environnementale en fonction de leur agenda politique (3.2.).

### *3.1 Redéploiement infranational de l'action de l'Etat, prolongement des choix politiques nationaux*

Alors que le MAP a longtemps pris appui sur les Directions Départementales de l'Agriculture et de la Forêt (DDAF) pour mettre en œuvre ses politiques, les compétences des DRAF ont été progressivement renforcées ces dernières années<sup>56</sup>. Invoquant le principe de subsidiarité, le PDRH dispose en ce sens que les DRAF pilotent la déclinaison régionale de la programmation agro-environnementale : l'activation régionale des actions doit ainsi répondre à un diagnostic régional préalablement défini par la DRAF et ses partenaires régionaux<sup>57</sup> (conseils régionaux, Directions Régionales de l'Environnement – DIREN, agences de l'eau notamment) ; la déclinaison régionale de la programmation agro-environnementale ainsi élaborée fait alors l'objet d'une instruction par le MAP. Toutefois, l'observation de l'élaboration des déclinaisons régionales de la programmation agro-environnementale dans les régions Bretagne et Midi-pyrénées donne à penser que si les DRAF constituent le nouveau bras armé du MAP sur le terrain, leur rôle de pilotage stratégique est pour le moins ténu. Et ce, d'abord parce qu'elles n'ont pas ou peu d'effet sur le dispositif de normalisation, préalablement défini par l'administration centrale. Ensuite, parce que leur rôle est limité à la détermination des lignes budgétaires entre quelques actions (Système Fourrager Economes en Intrants – SFEI, Conversion à l'agriculture biologique, Maintien à l'agriculture biologique, MAET notamment) : l'élaboration de la maquette financière est certes le produit d'une négociation avec les

---

<sup>56</sup> Récemment, la Révision générale des politiques publiques a conduit à doter les DRAF de nouvelles missions, désormais étendues à l'ensemble des politiques conduites par le MAP, en matière d'alimentation et de pêche. La réforme prévoit également une déconcentration et une fongibilité accrues des crédits ([http://www.rgpp.modernisation.gouv.fr/index.php?id=73&tx\\_ttnews\[tt\\_news\]=271&tx\\_ttnews\[backPid\]=129&cHash=41ea97fd46](http://www.rgpp.modernisation.gouv.fr/index.php?id=73&tx_ttnews[tt_news]=271&tx_ttnews[backPid]=129&cHash=41ea97fd46)). Ce processus de renforcement de l'échelon administratif régional agricole se traduit également par une recomposition des modes de représentation des intérêts agricoles et associatifs, jadis structurés sur une base départementale.

<sup>57</sup> Ainsi le rôle des traditionnelles Commissions Départementales d'Orientation de l'Agriculture (CDOA) présidées par les Préfets de Département s'efface-t-il progressivement : ainsi la Note de service concernant la mise en œuvre en 2008 des mesures agro-environnementales en application de la programmation 2007-2013 prévoit que l'élaboration de la déclinaison régionale de la programmation, les affectations financière et le suivi des actions se déroulent dans les Commissions Régionales de Agro-Environnementale (CRAE), présidées par les Préfets de Région. Le rôle des CDOA est cantonné à la formulation d'un « avis de principe sur les différents dossiers » (MAP, mars 2008).

cofinanceurs régionaux (DIREN, agence de l'eau, voire conseils régionaux), mais elle apparaît toutefois largement contrainte par la poursuite de l'échange corporatiste national<sup>58</sup> et par les choix stratégiques nationaux (eau, biodiversité).

Ainsi, à maints égards, le « guidage » de l'Etat central prend largement appui sur l'action des DRAF qui viennent prolonger les choix nationaux sur le terrain. L'exemple de la mise en œuvre des MAET dans les régions Bretagne et Midi-pyrénées est à ce titre significatif de la capacité de l'Etat central à prendre en compte les spécificités environnementales locales tout en conservant son rôle de pilotage stratégique. Une Note de service détaille la procédure à suivre par les DRAF<sup>59</sup> : les MAET devant concourir à la réalisation des objectifs fixés par la directive Natura 2000 et la DCE, ces actions agro-environnementales devront s'y appliquer sur les zonages afférents. Afin de garantir « l'émergence effective d'un projet agro-environnemental », la Note de service prévoit que les DRAF organisent un « appel à candidature », dit encore « appel à projet » (p. 13). La Note précise les règles régissant la définition des appels à projet, qui croisent les grandes lignes de la grammaire de l'obligation d'évaluation continue des actions précédemment décrite, et qui structurent effectivement les appels à projets régionaux<sup>60</sup> : les « porteurs de projet » définissent un diagnostic<sup>61</sup>, auquel répond un « cahier des charges » composé d'une ou plusieurs actions agro-environnementales et, enfin, apprécient le coût du projet et les résultats attendus. Les enquêtes menées dans les régions Bretagne et Midi-pyrénées montrent combien la sophistication de la procédure des MAET définie par l'Etat central lui permet de prendre en compte les problématiques locales en poursuivant ses choix stratégiques. Non sans contestations, car les plaçant en concurrence les uns les autres, les acteurs traditionnels des politiques agricoles se sont largement adaptés aux nouvelles règles du jeu<sup>62</sup>. Compte tenu de

---

<sup>58</sup> « 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 Départements » (Entretien, DRAF de Midi-Pyrénées, mars 2008).

<sup>59</sup> 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.

<sup>60</sup> Cf. par exemple, L'appel à projet relatif à la mise en œuvre des mesures agro-environnementales liés à la directive cadre sur l'eau, DRAF de la Midi-pyrénées, Agence de l'eau Adour Garonne, 2008.

<sup>61</sup> Celui-ci doit décrire « les problématiques environnementales rencontrées, les pratiques agricoles habituelles sur le territoire, en particulier celles pouvant présenter un risque par rapport aux problématiques environnementales identifiées, [enfin] les évolutions envisageables de ces pratiques pour répondre aux problématiques environnementales » (Note de service précitée, p. 14).

<sup>62</sup> Dans le cas des MAET liées à la DCE, ces acteurs sont les ADASEA, les Chambres consulaires – toutes deux proches du syndicalisme majoritaire. En Bretagne, les syndicats de bassins versants dont l'animation technique est largement assurée par des techniciens des chambres, sont largement représentés.

la haute spécification des règles, leur marge de manœuvre dans la définition des projets paraît pour le moins faible<sup>63</sup>.

### 3.2 *Redéploiement infranational de l'action de l'Etat, luttes politiques régionales*

L'enquête a montré cependant que la « permissivité » du processus politique étudié, compte tenu notamment des principes communautaires de subsidiarité et de partenariat, pouvait déboucher sur la formulation de stratégies politiques offensives par les pouvoirs régionaux, venant remettre en cause le rôle de pilotage stratégique de l'Etat central. A l'image de la décentralisation, ces libertés offertes aux conseils régionaux aboutissent dans le secteur agricole à des modes d'institutionnalisation hétérogènes (Le Pape & Smith, 1998). Ainsi, à la différence du conseil régional de Midi-pyrénées, celui de Bretagne a « lourdement » cofinancé certaines actions agro-environnementales, infléchissant nettement la déclinaison régionale de la programmation agro-environnementale. Cette stratégie renvoie d'abord à la conception offensive de la décentralisation qui est celle du conseil régional de Bretagne : contestant la légitimité de l'Etat à piloter la programmation française définie au titre du RDR, il avait invoqué en 2006 son droit à l'expérimentation prévu par l'Acte II de la décentralisation (Cf. par ex. Tronquoy, 2004). Rejeté par l'Etat, les pouvoirs régionaux ont poursuivi la compétition politique lors de l'élaboration de la déclinaison régionale du PDRH et, en son sein, de la programmation agro-environnementale. Qu'est-ce à dire ?

En Bretagne, la modernisation du secteur agricole après la Libération a été analysée comme l'incarnation du projet politique porté alors par le Centre national des jeunes agriculteurs mené par Michel Debatisse<sup>64</sup> (Canévet, 1992). C'est en opposition à ces orientations modernisatrices que les porte-parole de l'agriculture biologique et des gauches paysannes ont développé d'« autres » systèmes de production, à la fois économes et autonomes en intrants<sup>65</sup>, les premiers sur la base d'une philosophie naturaliste (Cadiou & al, 1975), les seconds dénonçant l'élimination des paysans et leur intégration au « capital agroalimentaire » (Lagrave, 1990). L'antagonisme net entre les porte-parole de ces systèmes dits « alternatifs » et le syndicalisme majoritaire explique que les premiers aient développé en dehors de tout soutien institutionnel des

---

<sup>63</sup> Les règles organisant la combinaison des actions sont précisées au point 4. 4. 2. de la Note de service de 2007 précitée (p. 16).

<sup>64</sup> Selon eux, l'accès à la modernité technique, qui passait par une intensification des facteurs de production, leur permettrait de sortir de leur position de marginalité sociale (Muller, 1984).

<sup>65</sup> (Cf. Ansaloni & Fouilleux, 2006).

organisations de développement à la marge des structures traditionnelles de développement agricole<sup>66</sup> (par ex. Cadiou & al, 1975). Si les systèmes productifs ont acquis dans le temps une légitimité technico-économique certaine (Allard & al, 2002), l'antagonisme entre leurs porte-parole et le syndicalisme majoritaire est entretenu aujourd'hui par des phénomènes de rivalité politique – les premiers étant largement assimilés aux gauches paysannes, ainsi que par des phénomènes de concurrence institutionnelle – les premiers concurrençant l'offre de formations de développement des Chambres d'agriculture (Ansaloni & Fouilleux, 2006). En 2004, le changement de majorité au conseil régional a constitué une opportunité politique pour les porte-parole des agricultures alternatives<sup>67</sup>, largement marginalisés auprès des institutions politiques sectorielles nationale et communautaire. Etant parvenu à faire partager aux élus régionaux leur problématisation de l'activité agricole sur le territoire breton, ces derniers ont enrôlé à leur tour trois des quatre conseils généraux de Bretagne. Ainsi la stratégie du conseil régional s'inscrit clairement dans une logique de compétition partisane (« *les collectivités souhaitent afficher politiquement leur appui à l'agriculture non conventionnelle. C'est un affichage politique net et fort, lié à la couleur politique des collectivités. Le CR, et les CG de gauche financent les MAE liés aux systèmes alternatifs, celui du Morbihan, à droite, ne finance aucune MAE<sup>68</sup>* ») et dans une critique plus générale de la PAC<sup>69</sup>. Quels sont les effets de la stratégie politique des pouvoirs régionaux bretons ?

Elle a d'abord conduit à une inflexion nette de la déclinaison régionale de la programmation agro-environnementale. Alors que la première maquette financière élaborée par la DRAF de Bretagne abondait principalement la ligne budgétaire propre aux MAET<sup>70</sup>, aujourd'hui, suite à l'intervention du conseil régional, la majorité des budgets alloués est consacrée aux actions de

---

<sup>66</sup> Notamment de la Fédération Régionale des Centres d'Initiatives pour Valoriser l'Agriculture et le Milieu Rural (FRCIVAM), proche en Bretagne du Réseau Agriculture Durable (RAD), ainsi que de la Fédération des Agriculteurs Biologiques de Bretagne (FRAB). Dans la région Midi-pyrénées, la structuration du tissu associatif est toute autre. En guise d'illustration, signalons le fait que suite à la faillite en 2005 du Groupement de développement de l'agriculture biologique de Midi-pyrénées, les agriculteurs biologiques n'ont plus de représentation politique au niveau régional.

<sup>67</sup> Entretiens, FRCIVAM, FRAB, Conseil Régional de Bretagne, mars 2008.

<sup>68</sup> Entretien, Agence de l'eau de Bretagne, mars 2008.

<sup>69</sup> Ainsi à l'approche de la Présidence française de l'UE, les Présidents des régions Bretagne, Pays de la Loire, Poitou-Charentes et Basse-Normandie ont-ils plaidé pour une réorientation des aides de la PAC vers les systèmes productifs alternatifs, considérant la politique européenne, « aujourd'hui inadaptée, souvent inéquitable et qu'il faut relégitimer aux yeux du citoyen en l'infléchissant vers le développement durable », Serge Morin, Vice-président du Conseil Régional de Poitou-Charentes, cité par Gwénaél Demont, « Dans cette ferme, on boit du petit lait », *Ouest-France*, Mercredi 27 février 2008.

<sup>70</sup> Une hypothèse pour expliquer ce choix initial de la DRAF est que le syndicalisme majoritaire considère que la généralisation des agricultures alternatives conduirait à une baisse du potentiel productif régional, et donc à une remise en cause complète de la filière agroalimentaire bretonne. Les MAET quant à elles ne visent qu'à une modification à la marge des systèmes productifs.

soutien aux agricultures alternatives<sup>71</sup>. Ensuite, devenu cofinancier principal, le conseil régional bouleverse les règles du jeu de la négociation infranationale qui jadis étaient le fait d'une concertation étroite entre le syndicalisme majoritaire et les services déconcentrés de l'Etat. Aujourd'hui, les représentants professionnels majoritaires estiment que les financeurs « imposent » leurs décisions sans consultation ni concertation préalables<sup>72</sup>. En position de cofinancier principal, le conseil régional conteste enfin la légitimité du pilotage de la DRAF et plus généralement celle de l'Etat central<sup>73</sup>. La controverse entre la DRAF et le conseil régional se cristallise sur la question des cofinancements européens : ainsi le second conteste-t-il la « main mise » de la première sur l'enveloppe communautaire<sup>74</sup>.

#### 4 Conclusion de la Section

Après avoir montré combien le « modèle » de politique publique européen des MAE a été spécifié dans le temps par les autorités européennes à partir des fondements intellectuels de l'économie néo-classique, nous avons cherché à apprécier les effets du renforcement du contrôle politique européen sur l'élaboration des programmations agro-environnementales définies en France – plus précisément sur la mise en place de leur dispositif de normalisation. Le premier effet renvoie à des processus d'apprentissage cognitif : en participant à la limitation du débat à l'œuvre en France autour des MAE, le corps de règles sur lequel s'appuie le contrôle politique opéré par la Commission européenne joue en faveur d'une rationalisation des programmations françaises. Cette extension de la rationalité économique se traduit par leur inflexion croissante vers une logique économique de production de « services » (et non de soutiens déguisés aux revenus) d'une part, et par un ordonnancement du débat national autour de la seule question de

---

<sup>71</sup> Ainsi la maquette financière du DRDR prévoit que pour l'année 2008 (Document de la DRAF de Bretagne), le Conseil Régional de Bretagne abonde les actions agro-environnementales 214 C, D et E à hauteur de 4 762 K€ et les trois Conseils Généraux précités à hauteur de 2 625 K€. A cela s'ajoutent les financements dits en top up (c'est-à-dire sans cofinancements européens), qui s'élèvent à 12 130 K€ pour le Conseil Régional et à 5 257 K€ pour les Conseils Généraux. Au total le Conseil Régional contribue à hauteur de 16 892 K€, les Conseils Généraux à hauteur de 7 882 K€ - tandis que les financements étatiques s'élèvent au total à 10 463 K€.

<sup>72</sup> « On n'est plus dans le même registre de discussion : les financeurs ont imposé leur façon de voir, ce n'est pas une discussion Etat/profession, mais profession/Etat/financeur, et les financeurs pèsent plus lourd que l'Etat. L'Etat coordonne mais ne peut plus imposer une politique aux financeurs. La négociation se passe extrêmement différemment » (Entretien, Chambre régionale de Bretagne, mars 2008).

<sup>73</sup> « On m'a reproché sérieusement – et souvent je n'étais pas très à l'aise – qu'on définissait les règles unilatéralement, du côté de l'Etat, sans associer les autres financeurs. Le reproche qui nous est fait en permanence est de ne pas associer – c'est ce que dit le Conseil Régional – l'Etat cale ses dispositifs et fait appel à des financeurs ensuite » (Entretien, DRAF de Bretagne, mars 2008).

<sup>74</sup> « La manière dont la circulaire sur les MAE est rédigée... On a l'impression que l'Etat est tout puissant, mais là le contexte a complètement changé. A partir du moment où les collectivités nous disent : 'le FEADER, c'est à l'Etat ou non ? Le Conseil Régional nous dit 'l'Europe ce n'est pas l'Etat'. A partir du moment où on part de ce postulat, on ne regarde que les parts respectives, les financements nationaux, et voilà » (Entretien, DRAF de Bretagne, mars 2008).

l'efficacité des actions agro-environnementales définies. Intimement lié aux exercices d'évaluation continue des actions, ce phénomène d'apprentissage cognitif est renforcé par les pratiques gouvernementales réglementaires de la CE (instruction des programmations nationales notamment). Le second effet souligné renvoie au renforcement des capacités de pilotage stratégique de l'Etat central : le pilotage de la programmation par les indicateurs que sous-tend l'obligation d'évaluation continue des actions a conduit le ministère de l'Agriculture et de la Pêche à définir les normes et critères de contrôle des actions. En effet, se conformer aux exercices d'évaluation des actions exige de pouvoir les traduire sur le papier – donc de pouvoir rendre compte des actions définies sur l'ensemble du territoire national et d'être en mesure d'agrégier les données. Toutefois, le renforcement du rôle de l'Etat central a pour effet indirect de prolonger l'échange corporatiste national. Ce phénomène constitue une limite au processus de conformation de la programmation française au modèle européen des MAE, et témoigne en creux des défaillances du pouvoir normatif de la Commission européenne qui ne parvient pas à contraindre l'Etat français. La permanence de l'échange politique corporatiste donne par ailleurs à penser qu'un même dispositif de normalisation présente différents espaces et registres de délibération, en fonction de la position sociale et politique de l'acteur (collectif) concerné.

Cette Section a également envisagé les effets du redéploiement de l'action de l'Etat central sur le terrain. Le décentrement de son action depuis l'échelon administratif départemental vers l'échelon régional suscite des résultats ambivalents. D'un côté, nous avons observé que le rôle de pilotage nouveau des Directions régionales de l'agriculture et de la Pêche était pour le moins ténu, compte du cadrage politique européen et national préalable à leur action. C'est plus la capacité de l'Etat central à prendre en charge des enjeux locaux tout en poursuivant ses objectifs stratégiques que nous avons souligné. A ce titre, les Mesures agro-environnementales territorialisées constituent un exemple significatif. De l'autre côté, le décentrement de l'action infranationale de l'Etat central offre des ressources aux pouvoirs régionaux, comme l'illustre l'exemple de l'élaboration de la déclinaison régionale de la programmation agro-environnementale en Bretagne. Défendant une stratégie offensive de la décentralisation, le conseil régional a lourdement financé les actions de soutiens aux agricultures alternatives, pour se poser comme le cofinanceur principal de l'Europe, avant l'Etat. Certes, cette stratégie régionale ne vient pas bouleverser les règles du dispositif de normalisation définies au niveau central (mais le conseil régional aurait-il s'il le pouvait fait le choix de soutenir d'autres actions ?), mais infléchit nettement la déclinaison régionale de la programmation, ainsi que le montre la comparaison avec celle élaborée dans la région Midi-pyrénées. Cette stratégie

offensive conduit le conseil régional de Bretagne à contester la légitimité du pilotage opéré par l'Etat. L'affrontement se cristallise sur la question des cofinancements européens, dont le second dénonce l'accaparement par le premier. Qui plus est, en tant que cofinanceur principal, le conseil régional de Bretagne est venu bouleverser les règles de la négociation infranationale des politiques agricole et rurale, qui jadis étaient le fait quasi exclusif des services déconcentrés de l'Etat et du syndicalisme majoritaire.

## 5 Bibliographie

Alard V, Béranger C & Journet M, 2002. *A la recherche d'une agriculture durable. Etude de systèmes herbagers économes en Bretagne*. INRA, Paris.

Allaire G, Boiffin P (2004), « Innovation and development: intensification/disintensification paradigms. Reflections from the French experience », Sixth IFSA European symposium, 4-7 avril.

Allaire G (2002), « Croissance et crise en agriculture », in Boyer R & Saillard Y (dir.), *Théorie de la régulation. L'état des savoirs*, La Découverte, Coll. Recherches, pp. 341-349.

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

Allaire G & Blanc M (2000), Emergence et organisation de marchés locaux de services environnementaux, Rapport de recherche INRA pour le Centre d'Etudes de l'Emploi, ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, Toulouse.

Alphandéry P, Fortier A & Fouilleux E (2008), « Propositions pour un canevas de réflexion transversale », Projet ADD – Normes, CIRAD, Montpellier.

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.

Ansaloni M & Fouilleux E (2006), « Changement de pratiques agricoles : facteurs et modalités d'hybridation des exploitations agricoles bretonnes », *Economie rurale*, n°292, mars-avril, pp. 6-20.

Aubert F, Guérin M, Berriet-Sollic M (2006), « Les interventions des régions et des départements dans le développement agricole et rural », *Ingénieries, Politiques de développement rural : enjeux, modalités et stratégies*, n°15, pp. 131-143.

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

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.



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

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.

Buckwell A, Blom J, Commins P, Hervieu B, Hofreither M, Von meyer H, Rabinowicz E, Sotte F & Sumspi Vîna J (1998), *Towards a common agricultural and rural policy for Europe, European economy. Reports and studies*, n°5, Bruxelles.

Buller H (2002), « Integrating EU environmental and agricultural policy », in Lenschow A (dir.), *Environmental policy integration. Greening sectoral policies in Europe*, Earthscan, London and Sterling.

Cadiou P, Mathieu-Gaudrot F, Lefebvre A, Le Pape Y & Oriol S (1975), *L'agriculture biologique. Ecologie ou mythologie*, Presses universitaires de Grenoble, Grenoble.

Canévet C (1992), *Le modèle agricole breton*, Presses universitaires de Rennes, Rennes.

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

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.

Costa O, Jabko N, Lequesne C & Magnette P (2001), « La diffusion des mécanismes de contrôle dans l'Union européenne : vers une nouvelle forme de démocratie », *Revue française de science politique*, vol. 51, n°6, décembre, pp. 859-866.

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

Delorme H, Berriet-Sollic M & Perraud D (2005), « Les politiques agricoles et rurales des régions dans l'Union européenne : une première comparaison », Site Internet du Centre d'études sur les relations internationales (FNISP).

Delorme H (2004), « La politique agricole au Royaume-Uni : de l'agricole au rural », in Delorme H (dir.), *La Politique agricole commune. Anatomie d'une transformation*, Presses de sciences po, Paris, pp. 73-100.

Dupeuble Th (2006), *Qualification, normalisation et changement institutionnel en agriculture : regards sur la mise en œuvre des contrats territoriaux d'exploitation*, Thèse d'économie sociale sous la dir. de Gilles Allaire, Université des sciences sociales de Toulouse I.

Descombes V (2000), « Philosophie des représentations collectives », *History of the human sciences*, 13 (1), pp. 37-49.

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

Gaxie D & Laborier P (2003),

Gervais M, Jollivet M & Tavernier Y (1977), *Tome 4. La fin de la France paysanne. Depuis 1914*, in Duby G & Wallon A (dir.), *Histoire de la France rurale*, Editions du Seuil, Paris.

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

Jobert B (2003), « Le mythe de la gouvernance dépolitisée ». In Hayward J & Schemel Y, *Etre gouverné. Etudes en l'honneur de Jean Leca*, Presses de Sciences Po, Paris, pp. 273-285.

Jobert B (dir.), *Le Tournant néo-libéral en Europe. Idées et recettes dans les pratiques gouvernementales*, L'Harmattan, Logiques politiques, Paris.

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

- Jollivet M (1996), « Les fondements agraires de l'Europe », in Jollivet M & Eizner N (dir.), *L'Europe et ses campagnes*, Presses de la Fondation nationale de science politique, Paris.
- Lascoumes P & Le Galès P (2004), « L'action publique saisie par les instruments », in Lascoumes P & Le Galès P (dir.), *Gouverner par les instruments*, Presses de sciences po, pp. 11-46.
- Lagrave R-M (1990), « Les gauches syndicales (MODEF, CNSTP, FNSP) », in Coulomb P, Delorme H, Hervieu B, Jollivet M & Lacombe Ph (dir.), *Les agriculteurs et la politique*, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, Paris, pp. 335-369.
- Le Pape Y & Smith A (1998), « Décentralisations et agricultures : analyse comparée de deux régions françaises », *Politiques et management public*, Vol 16, n°4, décembre, pp. 53-74.
- Lowe Ph, Buller H & Ward N (2002), « Setting the next agenda? British and French approaches to the second pillar of the Common agricultural policy », *Journal of rural studies*, 18, pp. 1-17.
- 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 (1984), *Le technocrate et le paysan*. Les Editions ouvrières, Paris.
- OECD (2006), « Reinventing rural policy », Policy Brief, October.
- Palier B & Surel Y (2007), *L'Europe en action. L'eupéanisation dans une perspective comparée*, L'Harmattan, Logiques politiques, Paris.
- Pernet F (1982), *Résistances paysannes*, Presses universitaires de Grenoble, Grenoble.
- Pisani E (2004), *Un vieil homme et la terre. Neuf milliards d'êtres à nourrir. La nature et les sociétés rurales à sauvegarder*, Le Seuil, L'Histoire immédiate, Paris.
- Rémy J (1999), « Les Contrats territoriaux d'exploitation. Un outil de développement durable », *Pouvoirs locaux*, n°43, IV, pp. 88-91.
- Ross G (1995), *Jacques Delors and European integration*, Polity press, Cambridge.
- Schmidt V (2008), « Discursive institutionalism: the explanatory power of ideas and discourse », *Annual review of political science*, forthcoming.
- 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 (1989), « The Common agricultural policy and the politics of European decision making », *Journal of common market studies*, Vol. (27), 4, June, pp. 303-322.

Tronquoy Ph (2004), Décentralisation, Etat, territoires, *Cahiers français*, n°318, Janvier février.

## ANNEXES

### 1 Chronologie des réformes de la PAC

1972 : à la suite du plan Mansholt, mise en place d'une politique d'amélioration des structures agricoles ;

1984 : résorption des excédents, avec la mise en place de quotas de production, notamment dans le domaine laitier, et une politique de réduction des prix de soutien ;

1985 : premières mesures agro-environnementales (MAE) (application reportée en France)

1988 : mise en place d'une discipline budgétaire pour encadrer les dépenses, avec la fixation d'une enveloppe maximale annuelle de dépense, et le gel des terres (improprement comparé à la jachère agronomique);

**1992 : réorientation de la politique de soutien, les prix garantis se rapprochent du niveau des cours mondiaux ; première orientation vers une politique de l'environnement avec l'instauration de mesures agro-environnementales en co-financement avec les États membres ;** les stocks régressent ;

1994 : mise en place de mesures d'accompagnement de la réforme de 1992, sur le plan social (préretraites) et le soutien au développement rural (voir PDZR) et fixation d'un cadre financier pour la période 1994 - 2000

1999 ("**Agenda 2000**") : organisation du soutien au développement rural par regroupements de divers règlements dans le "second pilier" (RDR) et fixation d'un cadre financier pour la période 2000 - 2006 ; cette réforme est notamment destinée à préparer l'arrivée de 10 nouveaux membres et à rendre la PAC compatible avec les règles de l'OMC ; la mise en place du second pilier conduit à un développement des mesures agro-environnementales (MAE) et à un soutien à l'économie locale (Développement rural)

2003 : Accords de Luxembourg menés par le commissaire européen, Franz Fischler. Pour se mettre en conformité avec les prescriptions de l'OMC, la nouvelle PAC introduit le "découplage" des aides (c'est-à-dire que l'exploitant agricole n'est plus obligé de produire pour toucher une aide), qui sont fixées à partir d'un référentiel historique, et entérine la diminution progressive des restitutions à l'exportation. Il introduit également la notion de conditionnalité, les aides découplées sont versées à la condition que l'agriculteur respecte les bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE) ainsi que le bien être animal.

2008 : un « bilan de santé » de la PAC, afin d'évaluer les politiques en place et d'anticiper les évolutions à l'horizon 2013 (fin du financement actuel garanti).

## 2 Les 22 mesures du Règlement de Développement Rural (RDR, 2000-2008)

Le RDR a été mis en œuvre selon trois grands axes d'interventions :

- renforcer les secteurs agricole et forestier,
- améliorer la compétitivité des zones rurales,
- préserver l'environnement et le patrimoine rural de l'Europe.

Ces trois axes correspondent à 22 mesures, qui se décomposent en deux types : 4 mesures d'accompagnement de la PAC et 18 mesures concernant l'investissement et la modernisation des exploitations.

Pour mettre en œuvre le volet FEOGA-Garantie du RDR, la France s'est dotée de deux niveaux de programmation :

- au niveau national, d'un Plan de développement rural national (**PDRN**)
- au niveau régional, l'intégration de certaines mesures du RDR dans les Documents uniques de programmation (**DOCUP**)

Les mesures du **PDRN** (déclinaison Française du **RDR**) sont gérées par plusieurs dispositifs tels que DJA ou CTE.

Le RDR permet le cofinancement par l'Union européenne de 22 mesures :

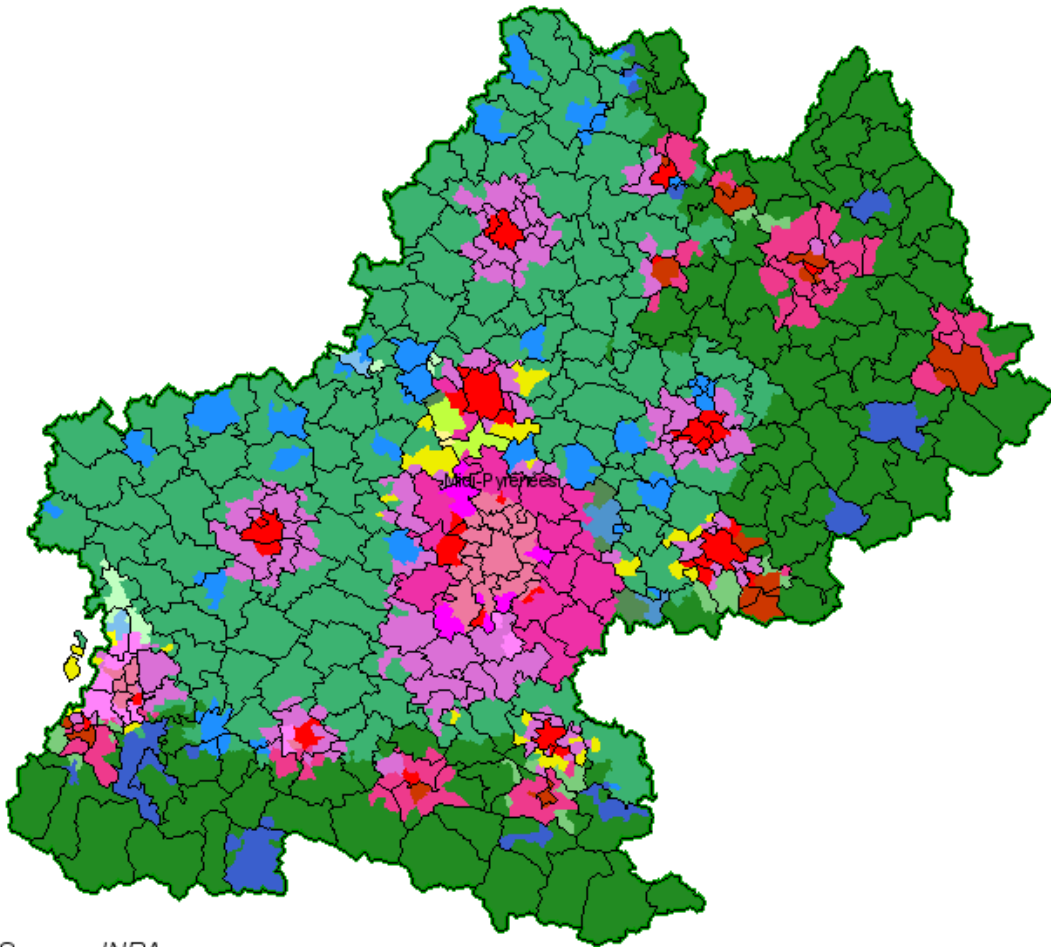
- a. Investissement dans les exploitations agricoles (**PDRN,DOCUP**)
- b. Installation des jeunes agriculteurs (**PDRN**)
- c. Formation (**PDRN**)
- d. Préretraite (**PDRN**)
- e. Zones défavorisées (ICHN) et zones soumises à des contraintes environnementales (**PDRN**)
- f. Mesures agro-environnementales (**PDRN**)
- g. Amélioration de la transformation et de la commercialisation des produits agricoles (**PDRN,DOCUP**)
- h. Boisement des terres agricoles (**PDRN**)
- h + i. Autres mesures forestières (**PDRN**)
- j. Amélioration des terres (**PDRN,DOCUP**)
- k. Remembrement des terres (**PDRN,DOCUP**)
- l. Instauration de services de remplacement et d'aide à la gestion (**DOCUP**)
- m. Commercialisation des produits de qualité (**PDRN,DOCUP**)
- n. Services essentiels pour l'économie et la population rurale (**DOCUP**)
- o. Rénovation et développement des villages (**PDRN,DOCUP**)
- p. Diversification des activités (**PDRN,DOCUP**)
- q. Gestion des ressources en eau destinées à l'agriculture (**PDRN,DOCUP**)
- r. Développement et amélioration des infrastructures liées à l'agriculture (**DOCUP**)
- s. Encouragement des activités touristiques et artisanales (**DOCUP**)
- t. Protection de l'environnement (**PDRN,DOCUP**)
- u. Reconstitution du matériel de production endommagé par des catastrophes naturelles et mise en place d'instruments de prévention appropriés (**DOCUP**)
- v. Ingénierie financière.

3 *Liste des dispositifs du RDR (2000-2006)*

<b>dispositif</b>	<b>dossiers</b>	<b>bénéficiaires</b>
aide aux bâtiments d'élevage	5564	5400
Boisement	6995	5949
contrat d'agriculture durable	18743	18556
contrat territorial d'exploitation	150197	52864
aide aux CUMA	840	477
dotation jeune agriculteur	65139	65138
document unique de programmation objectif 2	34993	20192
aides à la sylviculture	41186	24860
formation	9577	770
indemnité compensatoire pour handicap naturel	630905	141428
loup	1132	491
aide à la mécanisation	2790	2316
natura 2000	270	216
pastoralisme	609	443
prime au maintien des systèmes extensifs	83229	83101
prime d'orientation agricole	1686	1315
préretraite	11691	10137
remembrement des terres	307	50
aides aux serres	335	315
dossiers à traitement particulier	73	63

Source : Cnasea, Fichier paiements RDR1, 2000-2006

## Types de territoires pour l'évaluation du PDRN



Source : INRA

Produit le 29/11/2007 par Carto Dynamique INRA 2005

### Légende : zone27

<span style="color: #8B0000;">■</span> 111 - zone urbaine, montagne ( 24 )	<span style="color: #FFFF00;">■</span> 332 - commune multipolarisée, plaine, docup ( 2 )
<span style="color: #FF0000;">■</span> 121 - zone urbaine, défavorisées ( 48 )	<span style="color: #00B0F0;">■</span> 511 - pôles ruraux, montagne, hors docup
<span style="color: #E67E8A;">■</span> 131 - zone urbaine, plaine ( 75 )	<span style="color: #00008B;">■</span> 512 - pôles ruraux, montagne, docup ( 81 )
<span style="color: #8B0033;">■</span> 211 - couronne périurbaine, montagne, hors docup	<span style="color: #4682B4;">■</span> 521 - pôles ruraux, défavorisées, hors docup ( 8 )
<span style="color: #C71585;">■</span> 212 - couronne périurbaine, montagne, docup ( 127 )	<span style="color: #1E90FF;">■</span> 522 - pôles ruraux, défavorisées, docup ( 81 )
<span style="color: #DC143C;">■</span> 221 - couronne périurbaine, défavorisées, hors docup ( 154 )	<span style="color: #6495ED;">■</span> 531 - pôles ruraux, plaine, hors docup
<span style="color: #DDA0DD;">■</span> 222 - couronne périurbaine, défavorisées, docup ( 342 )	<span style="color: #ADD8E6;">■</span> 532 - pôles ruraux, plaine, docup ( 5 )
<span style="color: #FF00FF;">■</span> 231 - couronne périurbaine, plaine, hors docup ( 18 )	<span style="color: #006400;">■</span> 611 - autres communes rurales, montagne, hors docup
<span style="color: #FF69B4;">■</span> 232 - couronne périurbaine, plaine, docup ( 38 )	<span style="color: #008000;">■</span> 612 - autres communes rurales, montagne, docup ( 711 )
<span style="color: #6B8E23;">■</span> 311 - commune multipolarisée, montagne, hors docup	<span style="color: #556B2F;">■</span> 621 - autres communes rurales, défavorisées, hors docup ( 9 )
<span style="color: #3CB371;">■</span> 312 - commune multipolarisée, montagne, docup ( 28 )	<span style="color: #2E8B57;">■</span> 622 - autres communes rurales, défavorisées, docup ( 1199 )
<span style="color: #9ACD32;">■</span> 321 - commune multipolarisée, défavorisées, hors docup ( 9 )	<span style="color: #3CB371;">■</span> 631 - autres communes rurales, plaine, hors docup
<span style="color: #FFD700;">■</span> 322 - commune multipolarisée, défavorisées, docup ( 38 )	<span style="color: #90EE90;">■</span> 632 - autres communes rurales, plaine, docup ( 21 )
<span style="color: #FFD700;">■</span> 331 - commune multipolarisée, plaine, hors docup ( 2 )	

## Partie 2. La diffusion des mesures agro-environnementales et des aides PAC en région

Cette seconde partie a pour objectif d'analyser des indicateurs de suivi de politique Européenne en région. Elle se centre sur les politiques du second pilier et plus particulièrement sur les mesures agro environnementales et dresse une comparaison entre deux régions Midi-pyrénées et Bretagne. C'est une section essentiellement graphique qui s'appuie sur l'outil cartographique d'interrogation de bases de données des actions régionales développé à l'Inra de Toulouse (Unité ODR). Sur cet outil voir la Partie 3.

### *Définitions*

- Bénéficiaires : nombre d'ayant droit aux aides (agriculteurs, entreprises, établissements publics, voire collectivités territoriales selon le cas) ayant reçu un versement pour l'année en cours
- Nombre dossiers : Nombre de dossiers traités pour l'année en cours, pour certains dispositifs, un bénéficiaire peut avoir plusieurs dossiers
- Montant moyen : Montant moyen des versements par bénéficiaire ou par ha.

Les aides considérées sont les aides du premier pilier (toutes aides confondues) et les aides du second pilier. **Les aides du second pilier ont été réparties en 7 types :**

- T1 : agro environnement et aides au revenu
- T2 : agro environnement ciblé aux enjeux localisés
- T3 : domaine forestier
- T4 : investissement dans les exploitations (mesure a du RDR)
- T5 : mesure G et POA (aides aux industries agroalimentaires)
- T6 : accompagnement (formation et aides aux acteurs collectifs via les DOCUP)
- T7 : mesures sociales et rurales (préretraite notamment)

**Les aides du second pilier** sont également regroupées en 4 ensembles :

#### **Ensemble 1 : Revenus de services**

- Agro-environnement et aides au revenu
- Agro-environnement ciblé sur enjeux localisés

#### **Ensemble 2 : Soutien aux investissements**

- Investissements dans les exploitations (T4)

#### **Ensemble 3 : Forêt**

- Domaine forestier (T3)

#### **Ensemble 4 : Autres**

- Mesure G et POA (prime d'orientation agricole)
- Accompagnement et mesures rurales
- Mesures sociales et rurales

NB : Les MAE sont incluses dans l'ensemble 1 (E1) se répartissent entre le type 1 (qui comprend aussi les ICHN) et le type 2 (qui comprend aussi l'aide au boisement des terres agricoles).

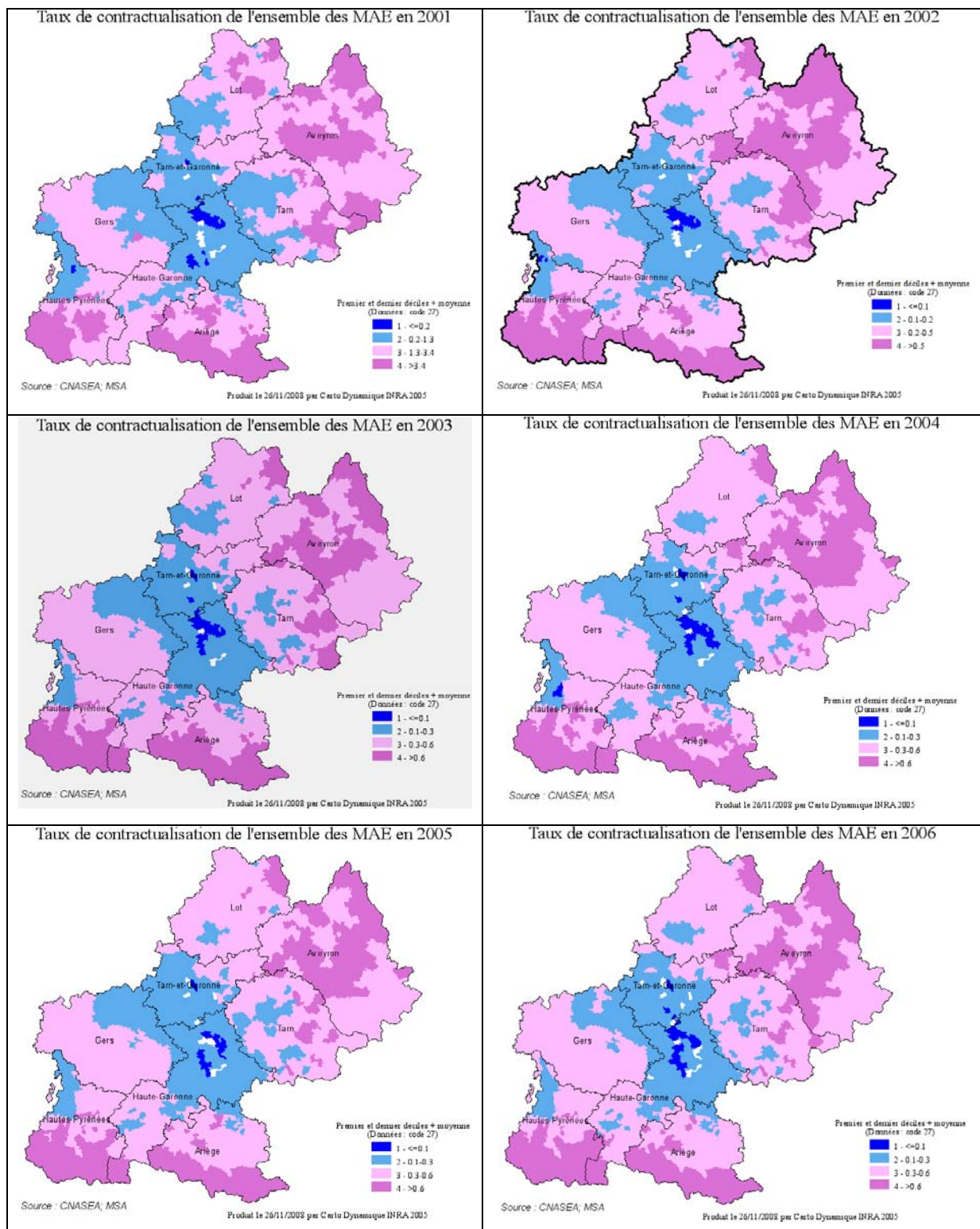
En France, les MAE ont été gérées dans le cadre de plusieurs dispositifs : PMSEE, PHAE, CTE, EAE, CAD, mesure rotationnelle et mesure tournesol, les OLAE et les MAE2078 encore actives durant la période sont incluses.



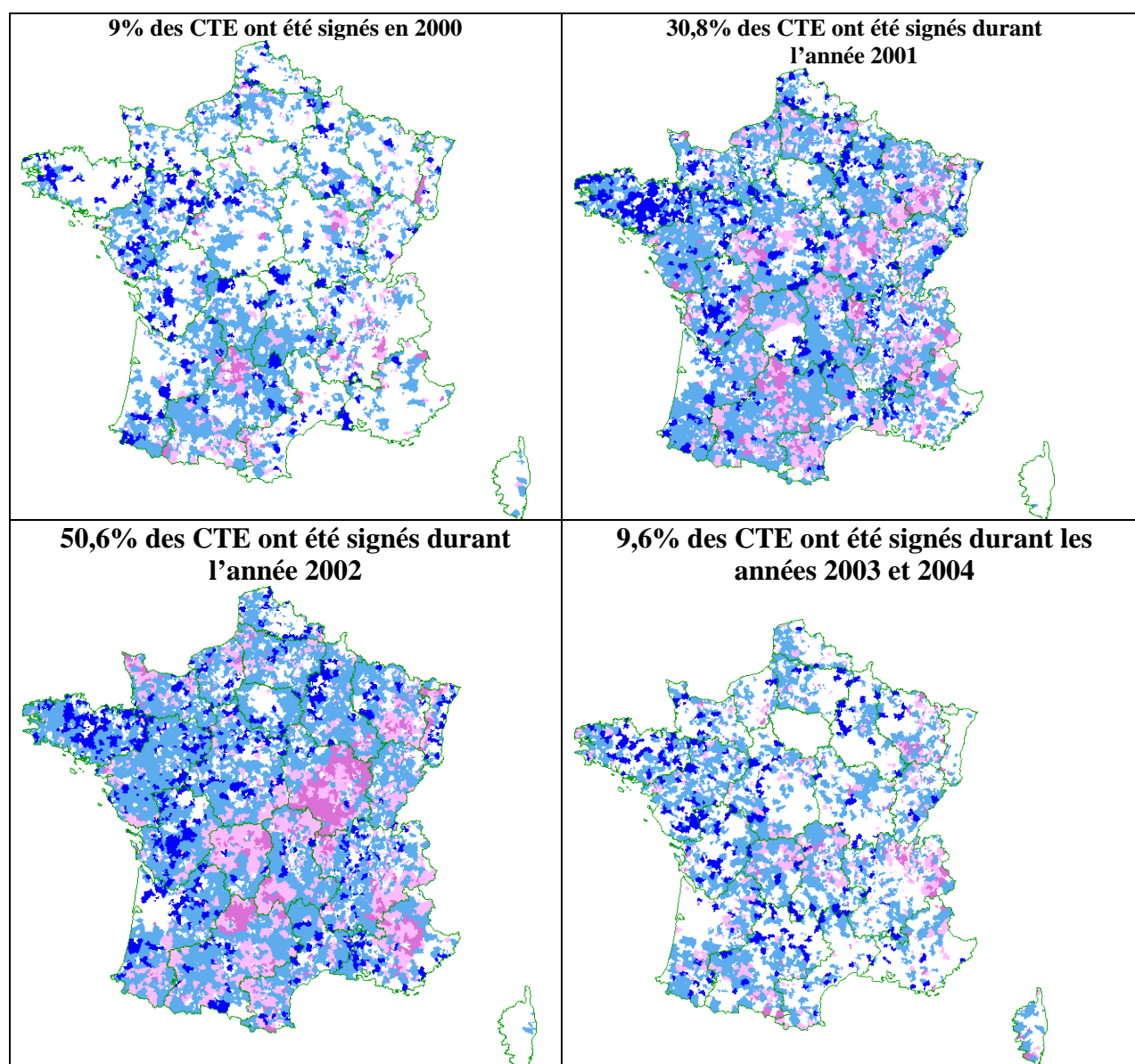
## Section 1 : Les Mesures agro-environnementales, dont les CTE

### 1 Taux de contractualisation des Mesures Agro-environnementales (tous dispositifs) par année

Les taux de contractualisation sont définis comme le rapport du nombre de bénéficiaires d'une mesure agro environnementale divisé par le nombre d'exploitants au sens MSA dans la zone considérée (zone 27).







2 *Proportion d'exploitants en CTE par année d'application du dispositif*



Sources: CNASEA, MSA (traitement INRA)

Population cible : exploitants à titre exclusif ou principal de moins de 50 ans.

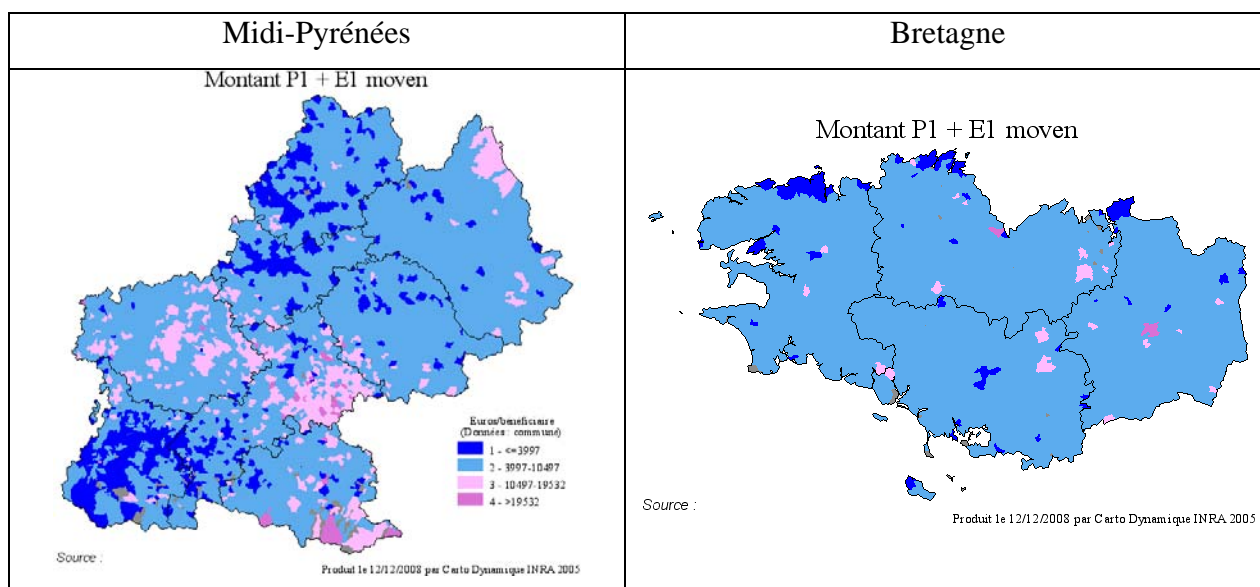
**Légende :**

-  décile inférieur pour l'ensemble France
-  inférieur à la moyenne pour l'ensemble de la France
-  supérieur à la moyenne
-  décile supérieur pour l'ensemble de la France

## Section 2 : Montants des aides PAC (premier et second piliers) pour la campagne 2006

Le premier pilier (P1) et l'ensemble 1 du RDR (P2) correspondent aux aides qui vont directement aux exploitations agricoles.

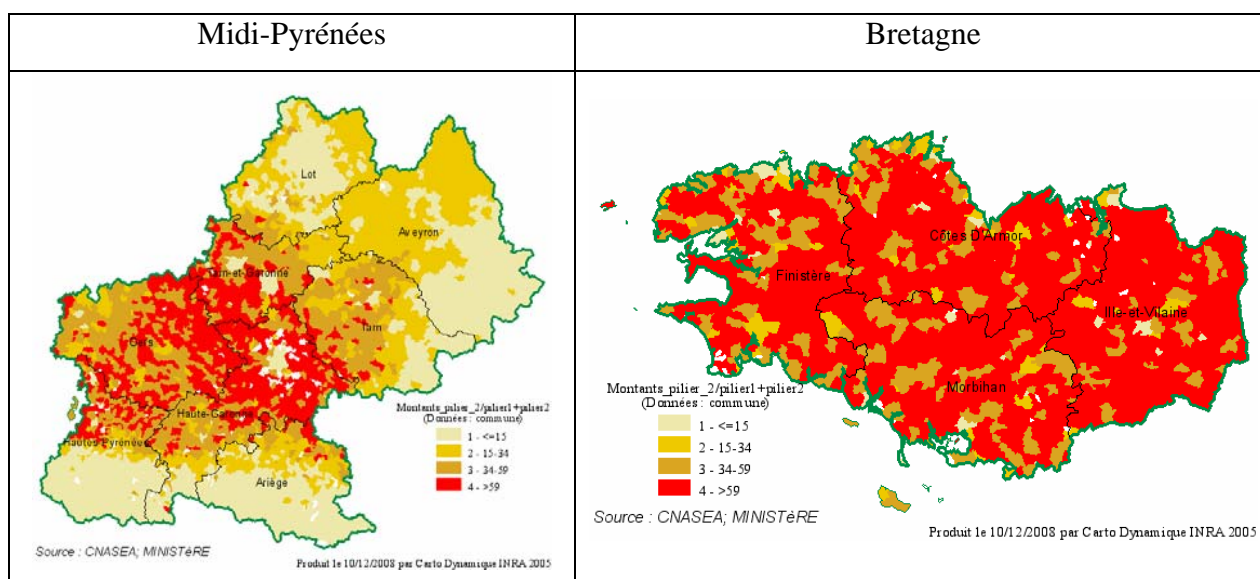
### 1 Montants moyens par bénéficiaire (eu euros) des aides premier pilier et ensemble E1 du second pilier (agro environnement et aides au revenu) (niveau agrégation : commune)



NB : les classes des cartes correspondent à France entière (en rose au-dessus de la moyenne, en bleu en dessous, les plages foncées correspondant au premier et dernier décile)

Moyennes : Midi-Pyrénées : 6928 euros, Bretagne : 6662 euros, France : 10497 euros

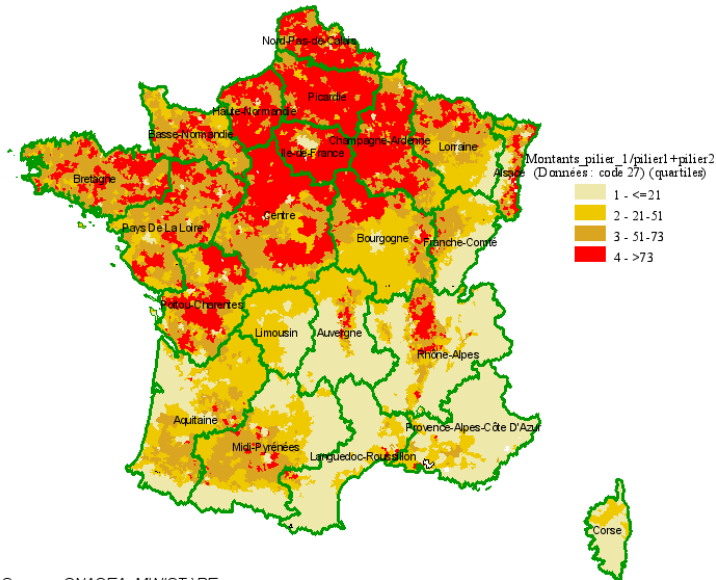
### 2 Poids du premier pilier (Montant P1 sur (P1+P2) en %)



NB : les classes des cartes correspondent à France entière (quartiles)

# FRANCE

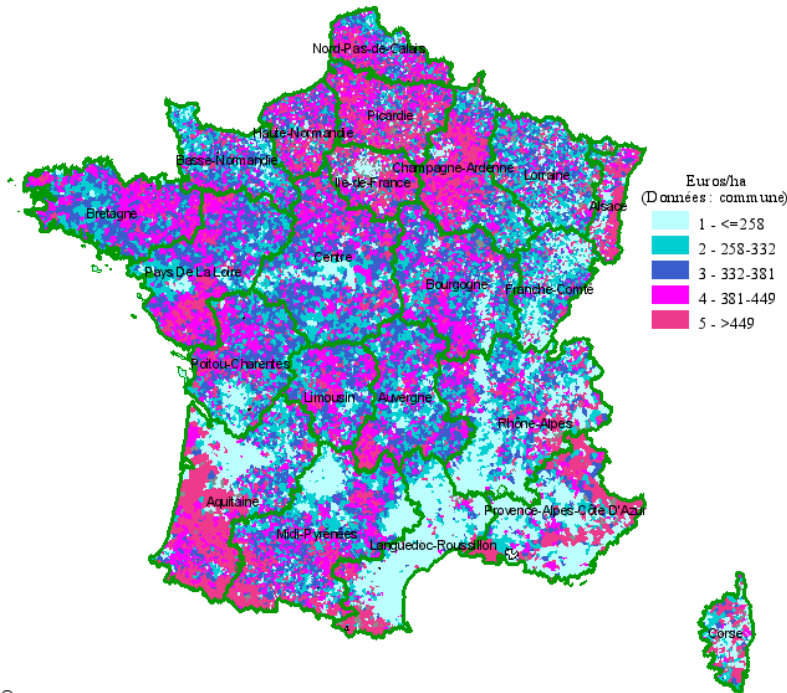
## Aides PAC 2006: Montants pilier 1/pilier1+pilier2



Source : CNASEA; MINISTÈRE

Produit le 12/12/2008 par Carto Dynamique INRA 2005

## Montant P1 + E1 par ha msa 2006



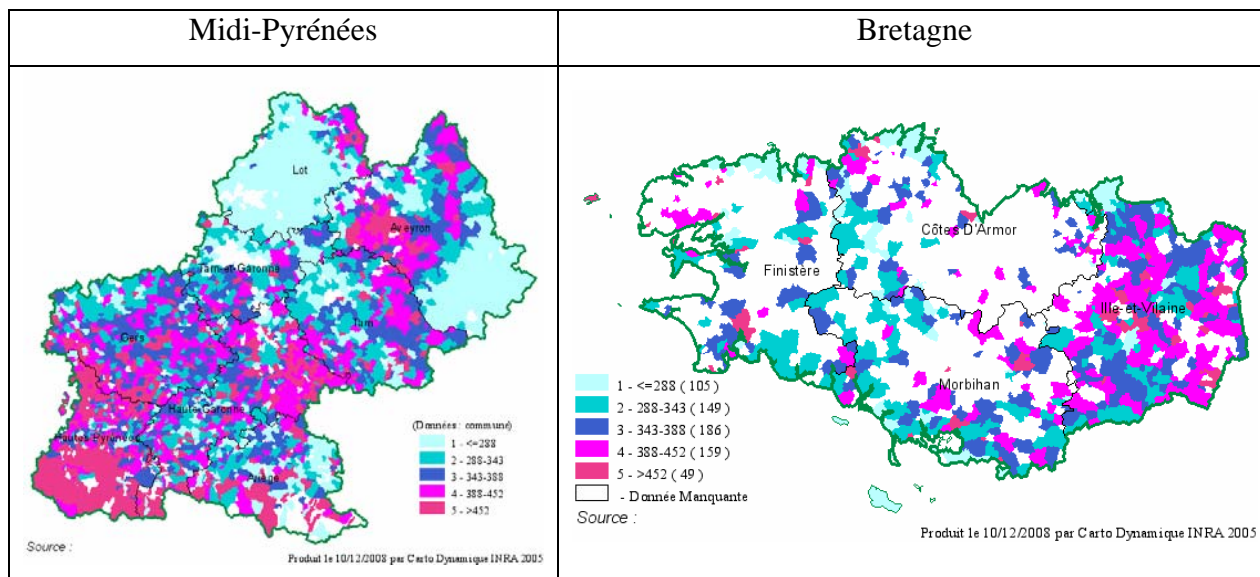
Source :

Produit le 12/12/2008 par Carto Dynamique INRA 2005

### 3 Montant P1 + E1 par ha MSA en 2006(en euros)

Ces montants sont calculés par commune à partir de données SCEES (pour le premier pilier), du CNASEA et de la MSA (superficie des exploitations par commune).

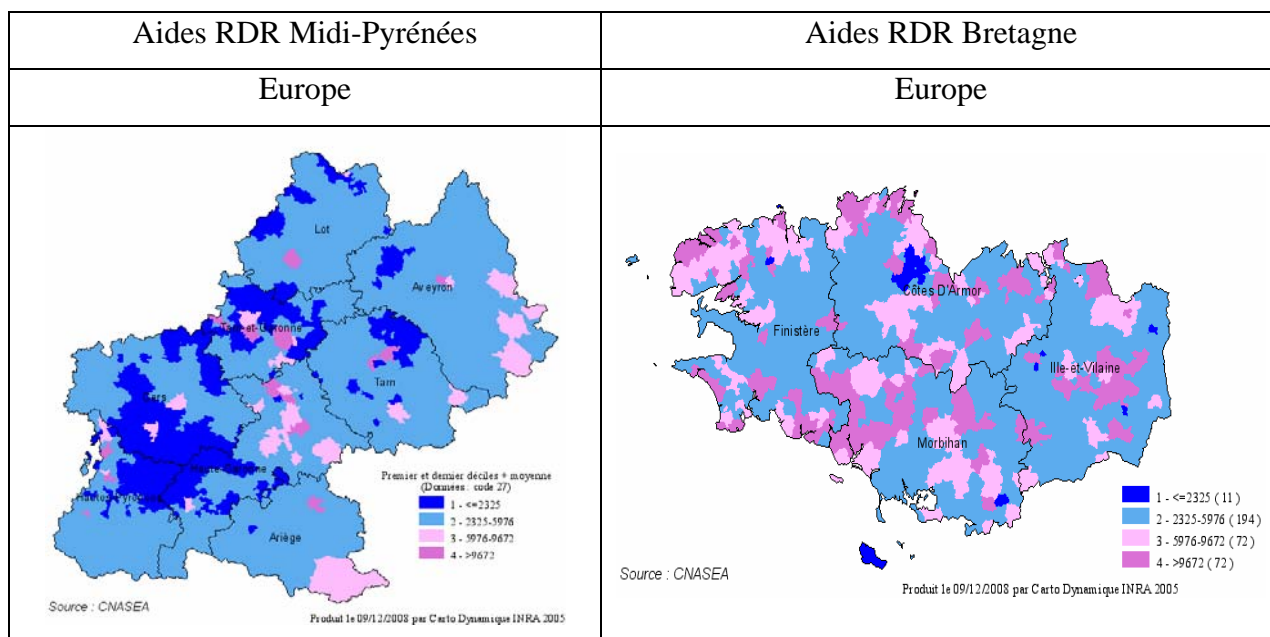
NB. Sont exclus les montants dont les communes ont une orientation agricole en : horticulture, maraîchage, vins de qualité, vignes, vergers, granivores

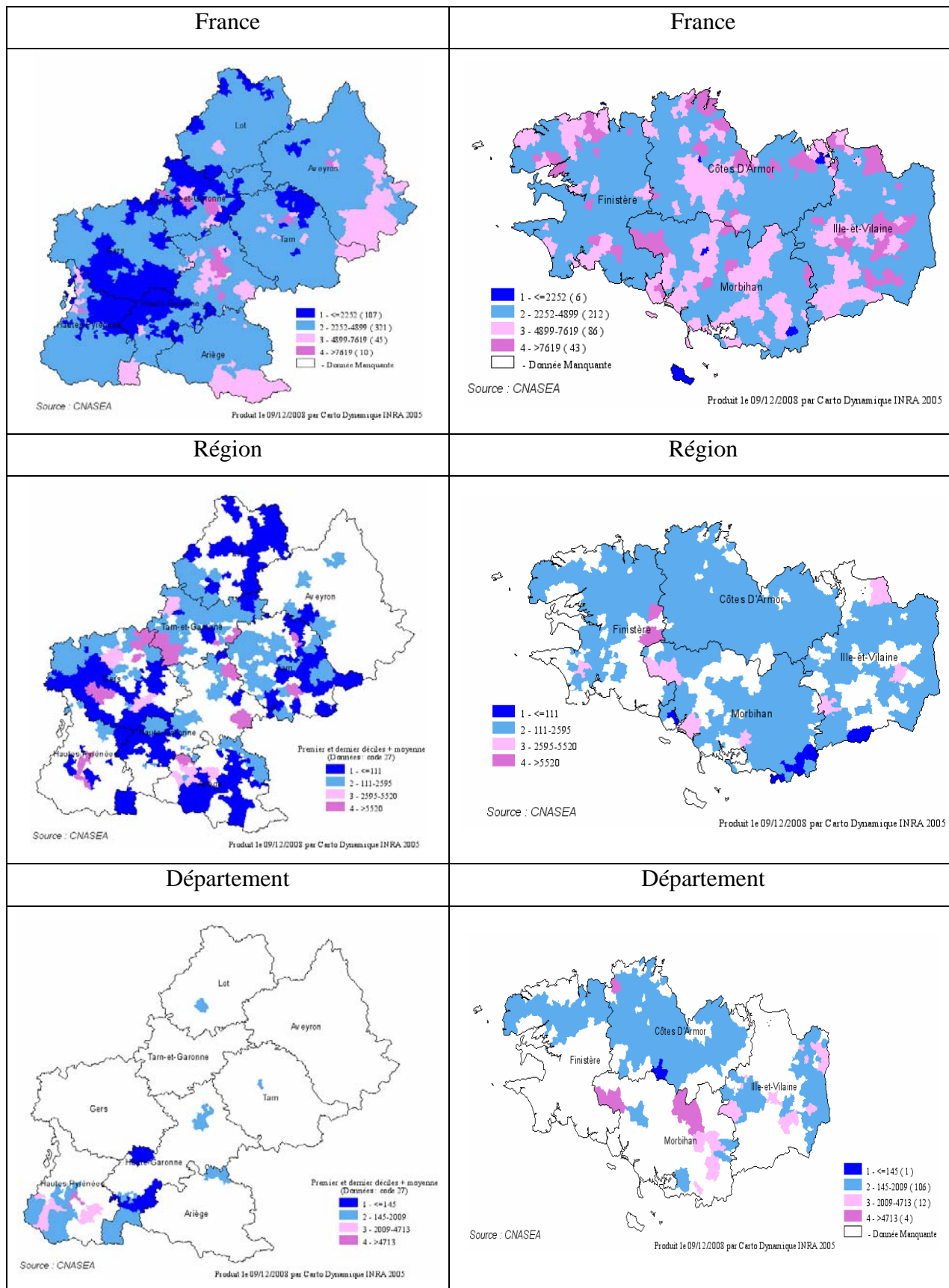


NB : les classes des cartes correspondent à France entière (quintiles)

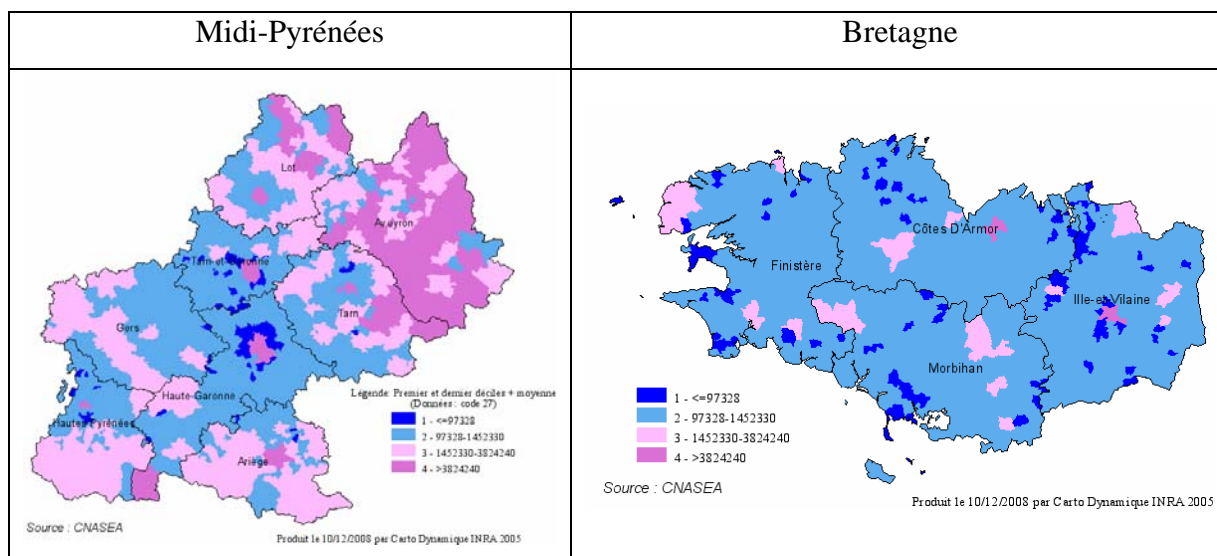
### 4 Montants moyens par dossier selon le type de financeurs

Il y a 4 types de financeurs : Europe, France, Région, Département (les classes sont déterminées pour France entière)





5 Montant total financé par l'Europe de l'ensemble des aides entre 2000 et 2006

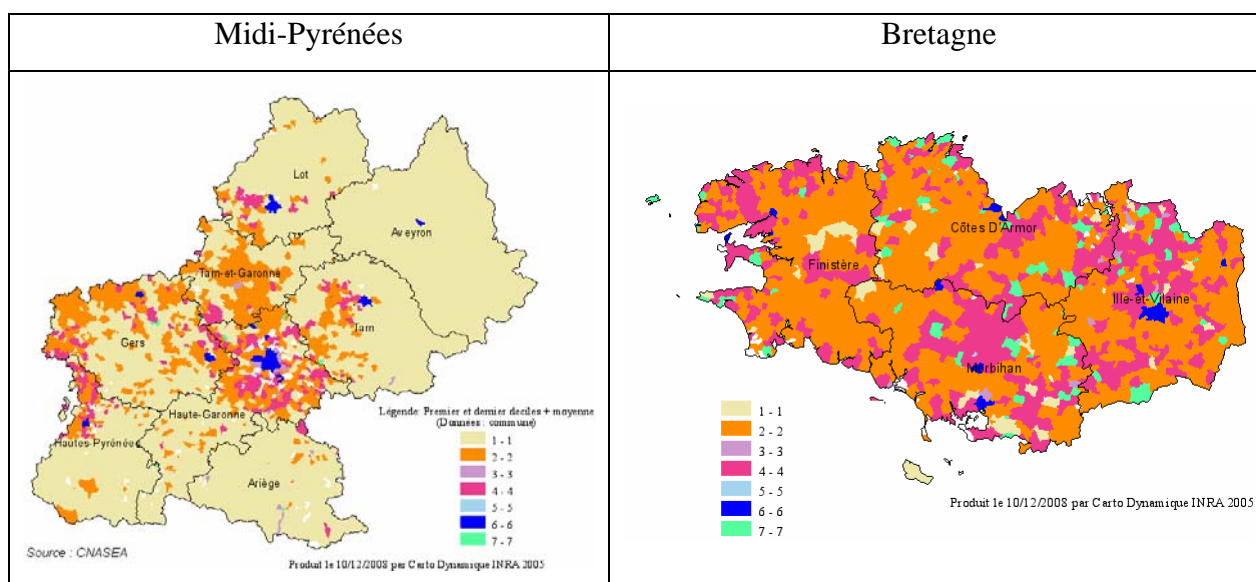


NB : les classes des cartes correspondent à France entière)

**Section 3 : Types d'actions du RDR (PDRN et DOCUP)**

Ce type dominant est calculé pour 2000-2006 en fonction du nombre de bénéficiaires par action de la commune. Les actions sont classées en 7 types. Alors que les aides au revenu et les MAE « de masse » (PMSEE et PHAE) (type 1) caractérisent Midi-Pyrénées, la Bretagne bénéficie d'aides plus ciblées et aux investissements.

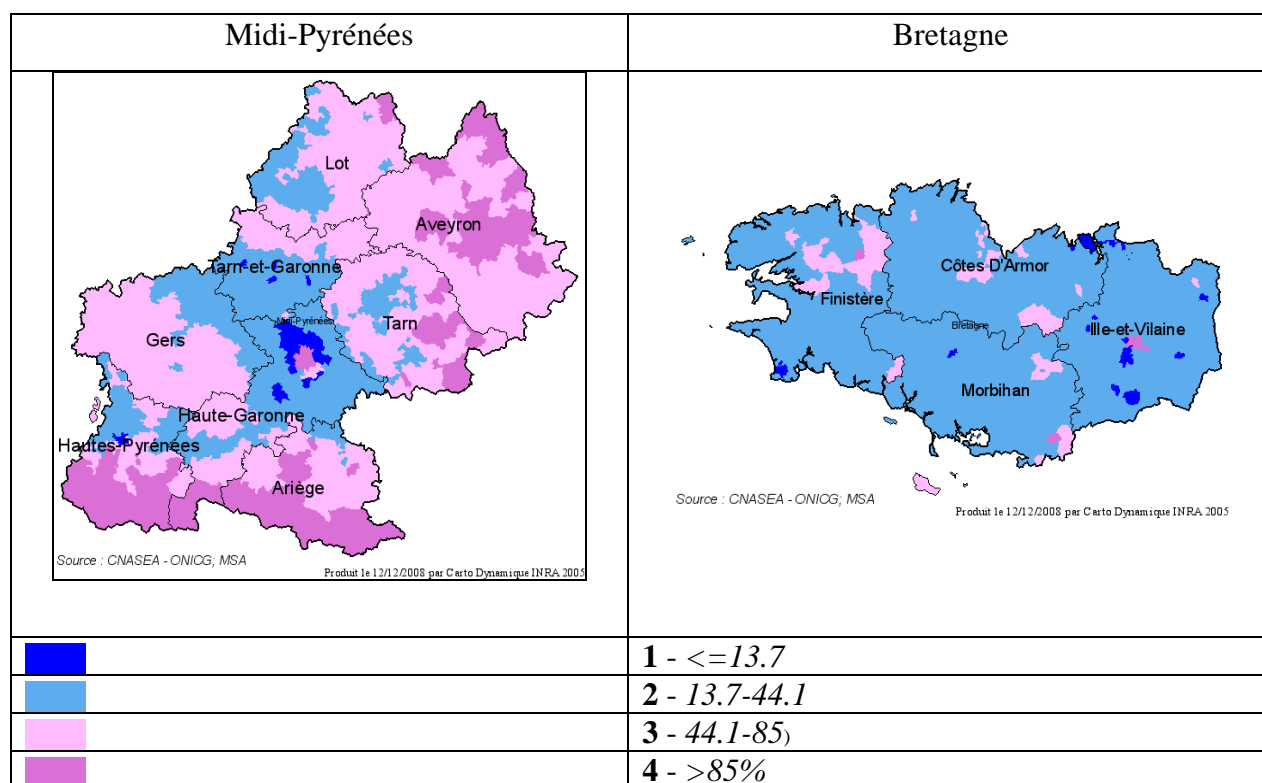
1 Types dominants d'actions du RDR (PDRN et DOCUP)



1 : agro environnement et aides au revenu (E1)  
 2 : agro environnement ciblé aux enjeux localisés (E1)  
 3 : domaine forestier (E3)  
 4 : investissement dans les exploitations (E2)

5 : mesure G et POA (E4)  
 6 : accompagnement (E4)  
 7 : mesures sociales et rurales (E4)

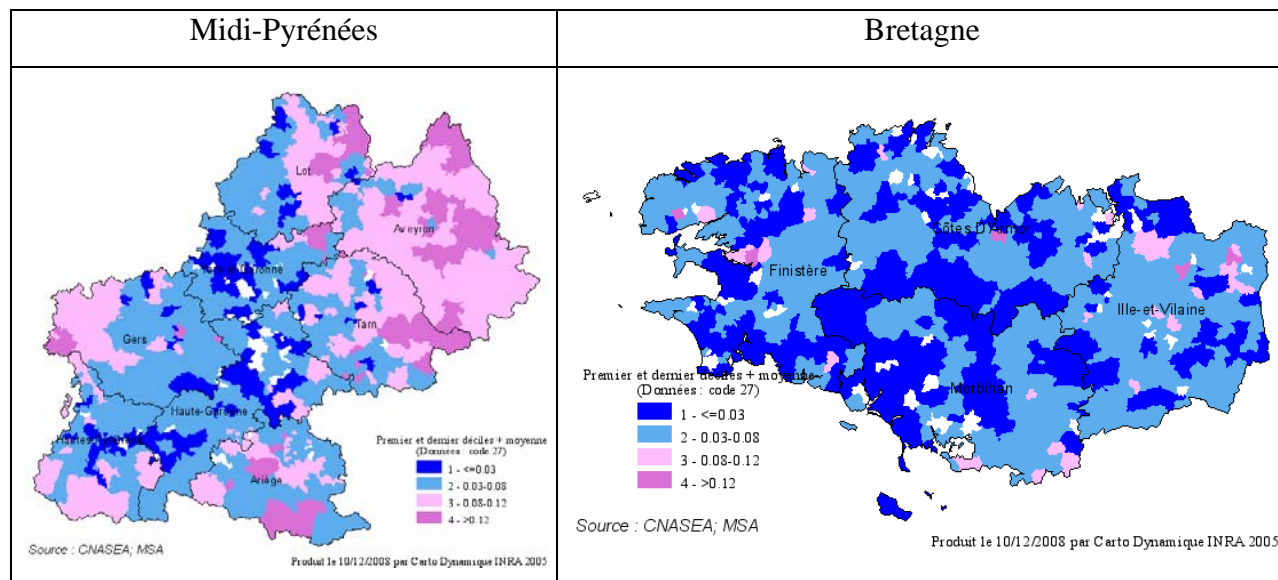
## 2 Taux de contractualisation pour les ensembles E1, E2 des aides du RDR



NB : les classes des cartes correspondent à France entière

## 3 Taux de contractualisation de l'ensemble E2 du RDR en 2006

Individus E2 du fichier paiement 2006 / cotisants MSA 2006



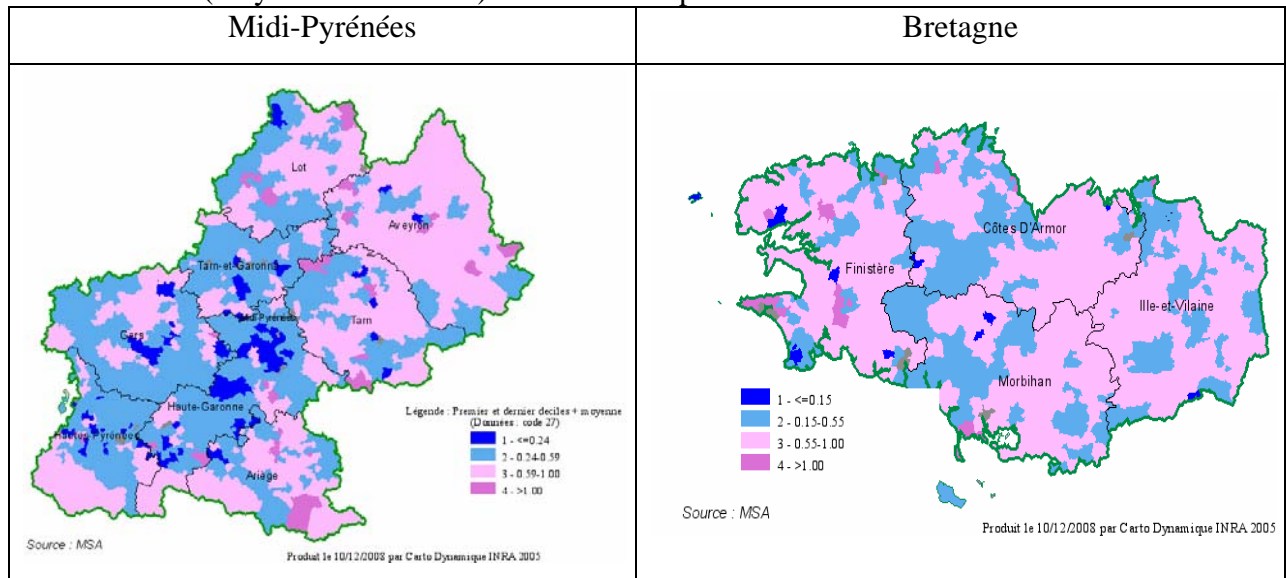
Les taux de contractualisation sont plus faibles en Bretagne, malgré un taux élevé d'installations aidées (cf. section suivante), du fait de la faiblesse des CTE et à l'inverse leur forte présence en Midi-Pyrénées (les CTE ont un volet investissement).



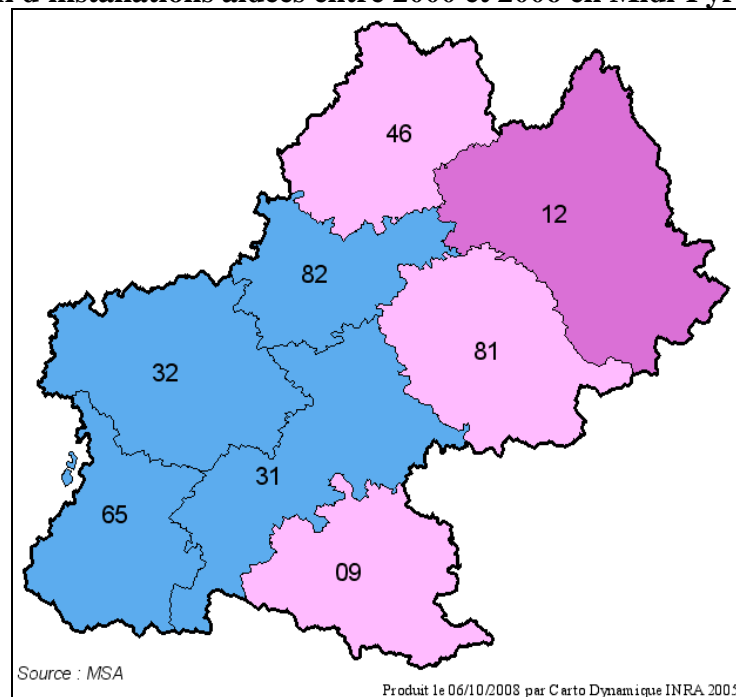
## Section 4 : Taux d'installation

### 1 Taux d'installations aidées entre 2000 et 2006.

Nombre DJA (moyenne 2000-2006) sur nombre exploitants MSA de moins de 40 ans en 2003.



### Taux d'installations aidées entre 2000 et 2006 en Midi-Pyrénées



- 2 : 31%-52% (moyenne)
- 3 : 52%-70%
- 4 : >70%

### **Partie 3. L'observatoire du développement rural : les perspectives d'utilisation par des acteurs régionaux**

#### **Développer des outils d'évaluation du développement rural**

Au sens de la politique européenne, le développement rural regroupe l'agro-environnement et les mesures dites d'accompagnement de la réforme de 1992), c'est-à-dire des mesures territorialisées tant du point de vue de leur mise en œuvre que des objectifs. Cette évolution a conduit d'une part à une redéfinition progressive des objectifs de la politique d'orientation des investissements (ce que l'on appelait la modernisation, qui relevait des mesures « socio-structurelles ») et d'autre part à la mise en place d'un marché de services écologiques et de proximité. Ces évolutions se combinent avec des transformations profondes des formes de gouvernement de l'agriculture et du management des politiques publiques : décentralisation et déconcentration, élargissement de l'espace public de concertation et décorporatisation, normalisation et certification des services... Ces nouvelles politiques reposent sur des dispositifs de normalisation des procédures administratives et de concertation tout autant que des manières de produire, qui se déploient à plusieurs niveaux de gouvernance et laissent une certaine place aux initiatives collectives de différentes natures et en particulier aux opérateurs territoriaux locaux (groupes d'agriculteurs, syndicats de gestion pour l'eau, les estives, les réserves naturelles, les signes de qualité, les indications géographiques..., les parcs naturels, etc.). La mise en œuvre progressive de cette politique européenne a multiplié les besoins d'évaluation et d'indicateurs, en particulier aux niveaux territoriaux intermédiaires.

Du point de vue du management public, l'obligation d'évaluation qui était inscrite dès le départ dans les programmes communautaires est renforcée par une demande d'évaluation plus rapprochée dans le temps et de systèmes de monitoring, tant à l'échelle des actions locales que des objectifs globaux. La révision des politiques publiques en France est également en train de précipiter une restructuration des dispositifs de mise en œuvre et de contrôle des politiques agricoles, rurales et alimentaires (fusion DDA et DDE, renforcement du rôle des DRAF, fusion CNASEA et AUP, ainsi que de la DGPEI et DGFAR en ce qui concerne le MAP). Avec la mise en œuvre de la LOLF, l'action publique est programmée par objectifs avec des indicateurs de réalisation. Ainsi s'ouvrent des thématiques et des enjeux de recherche nouveaux sur la distribution de l'action publique à différentes échelles et sur l'impact territorial des instruments de politique publique, en particulier dans le cadre du développement rural.

La mise en œuvre du RDR1 s'est faite de deux façons : le Programme de Développement Rural National (PDRN), géré par le Ministère de l'Agriculture et de la Pêche (DGFAR) et de façon limitée celui de l'environnement (NATURA 2000), des programmes régionaux (DOCUP objectif 1 et DOCUP objectif 2), en particulier pour les actions d'animation et d'accompagnement et le soutien aux initiatives collectives. Une grande partie de la gestion financière (mais pas de tous les dispositifs) a été confiée au CNASEA, également responsable des contrôles. La mise en œuvre du RDR2 repose toujours sur une articulation, mais sensiblement différente, du niveau national (pour le PDRH<sup>75</sup>), qui ne concerne que certaines mesures, et le niveau régional où ont été établis des PDR Régionaux, pilotés par les DRAF, construits avec et co-financés par les Régions et d'autres partenaires, en particulier les Agences de l'Eau, les mesures agro-environnementales étant mises en œuvre via ces PDRR et grâce à ces co-financements.

---

<sup>75</sup> Il y a, à côté du « PDR Hexagonal », des PDR différents pour la Corse (qui dans le cas du RDR1 relevait de l'objectif 1) et pour les DOM.

Le CNASEA est devenu le gestionnaire financier unique pour la durée du programme (cette année une fusion est en cours avec l'agence gestionnaire du premier pilier). L'évolution des rôles respectifs du national et du régional, globalement, va dans le sens à la fois d'une normalisation centralisée de ces instruments et d'une décentralisation/déconcentration de leur gestion.

La très grande diversité de la spécification des instruments de la politique rurale est sans doute responsable du déficit d'informations statistiques les concernant<sup>76</sup>, déficit qu'a visé à combler la création de l'Observatoire des programmes communautaires de Développement Rural (ODR) par le CNASEA, l'INRA et le MAP. Tant le bilan santé de la PAC en 2008, que le suivi des objectifs du Grenelle de l'environnement demandent de redimensionner le rôle de l'évaluation ; celle-ci ne saurait se limiter à des exercices formels ex post qui se heurtent à la difficulté de produire des indicateurs, tant du fait du déficit de données que de difficultés méthodologiques.

L'évaluation des RDR comporte deux difficultés méthodologiques, qui tiennent au caractère intégré et décentralisé des politiques rurales.

L'évaluation de l'efficacité propre des différentes mesures et dispositifs relatifs aux divers chapitres du RDR, outre la difficulté de rassembler les données pertinentes, se heurte au fait que chaque mesure renvoie généralement à plusieurs objectifs, interfère avec d'autres et est diversement spécifiée localement dans sa mise en œuvre (au niveau départemental ou infra)<sup>77</sup>. De plus, il convient d'étudier les effets croisés entre dispositifs pour cerner l'impact global du programme. Toutefois les sources statistiques font défaut ne serait-ce que pour décrire l'interférence des dispositifs dans les stratégies individuelles (excepté l'enquête structures des exploitations de 2005) et territoriales<sup>78</sup>. Ce problème d'absence de base de données est à l'origine de la création de l'ODR. D'une façon générale, le développement des capacités d'évaluation (et des travaux scientifiques en relation avec) nécessite de disposer d'une base de données cohérente et évolutive.

Les objectifs visés par les politiques rurales ayant un caractère territorial il convient également d'étudier la répartition géographique des bénéficiaires et de l'impact du programme sur les territoires (le PDRN visant à aider principalement les territoires les plus fragiles)<sup>79</sup>. De plus, l'analyse et l'évaluation de ces politiques doivent tenir compte de la diversité des espaces ruraux. Pour faciliter des travaux de ce type, Carto-dynamique, le logiciel qui gère l'ODR, a été conçu pour faciliter l'intégration des données selon différentes échelles et différents zonages.

---

<sup>76</sup> Par exemple, il n'existait, jusqu'à l'évaluation finale du PDRN en cours, aucune statistique sur les différentes MAE, hormis deux brochures (incomplètes) du CNASEA pour les 2 seules années 2004 et 2005...

<sup>77</sup> De fait, il n'y a pratiquement pas de véritables travaux quantifiés sur les impacts, du moins de façon globale. De nombreuses études d'agronomes ou d'écologues sont difficilement généralisables. Dans une étude à paraître de l'OCDE sur l'évaluation des politiques de développement rural, les seuls modèles utilisés par les économistes qui s'intéressent à la question sont des matrices de comptabilité sociale pour des territoires et des mesures limités.

<sup>78</sup> En ce qui concerne le PDRN, les données de gestion n'étaient pas organisées initialement par les gestionnaires de façon à permettre de tels rapprochements à un niveau d'observation fin (les dispositifs de gestion autonomes étant divers dans leur conception selon qu'il s'agissait de mesures anciennes ou nouvelles).

<sup>79</sup> « En ce qui concerne l'utilisation des indicateurs agri-environnementaux pour le suivi des mesures rurales et des programmes agri-environnementaux, si l'on veut que ces indicateurs aient un sens, il faut qu'ils reflètent les caractéristiques spécifiques des sites concernés et les critères des programmes. Les indicateurs généraux qui sont d'ores et déjà disponibles n'informent guère sur l'efficacité d'actions spécifiques. Il faudrait des données spécifiques et territorialement différenciées pour pouvoir discerner les insuffisances ou les bienfaits des mesures rurales et agri-environnementales. La mise en place d'indicateurs doit se fonder autant que possible sur les statistiques existantes. Toutefois, il faudrait éviter qu'elle soit trop dépendante de la disponibilité actuelle de données. Il est nécessaire d'intensifier les efforts en matière de conceptualisation des indicateurs, et, en même temps, de lancer des groupes de réflexion pour répondre aux nouvelles exigences concernant les données. Il est également nécessaire d'assurer que les instruments statistiques adéquats soient établis. Ce sera une priorité des travaux de la Commission des prochains mois et des années à venir. » (in « la mise au point d'indicateurs agri-environnementaux », CCE, Bruxelles, le 27.01.1999, COM(1999) 22 final. La question reste largement actuelle.

La réorganisation des systèmes d'information affecte tant le monitoring des politiques, que les conditions de leur mise en débat public, l'appareil statistique public et les rapports de la recherche aux données. Sur le plan instrumental, cette réorganisation est permise par le développement des nouvelles technologies web permettant une mise en réseau des bases de données et elle est motivée par un besoin croissant d'informations statistiques détaillées, compte tenu de la généralisation des procédures de diagnostic, de suivi et d'évaluation. Cette évolution intervient tant au niveau des modalités d'instruction et de suivi des dossiers administratifs et donc de la production initiale de la "donnée publique", que des modalités de conservation, de valorisation et de diffusion de ces données. Les conditions d'élaboration et de diffusion de l'information économique et relative aux politiques publiques représentent un enjeu de portée politique et économique et un enjeu de recherche en sciences sociales, autant qu'un enjeu technique. La statistique publique s'adapte à cette évolution de la demande (voir le nouveau portail "statistique-publique.com"). Néanmoins, les données issues des systèmes de gestion dans le domaine des politiques agricoles et de développement rural, social ou de la gestion des démarches qualité (CNASEA, MSA, INAO et Agence bio) sont encore peu valorisées. Bien que les systèmes informatiques de gestion des dispositifs publics évoluent rapidement avec la constitution de bases de données centrales ou de réseaux de bases de données normalisées (voir le "Système d'Information sur l'Eau", géré par Sandre et la Direction de l'Eau au Ministère de l'environnement ou le système de la BDNI pour l'élevage), ces réseaux restent de fait peu accessibles aux chercheurs, du moins dans le domaine de l'économie et des sciences sociales ; et s'ils sont accessible aux gestionnaires directs, ils ne le sont généralement pas pour des travaux comparatifs. En effet, au niveau local ou département ou régional, il n'existe pas de système d'information sur les politiques rurales par lesquelles les acteurs sont concernés ou qu'ils mettent en œuvre. Ce déficit de transparence peut être une des causes de la difficulté à s'impliquer des collectivités locales.

L'appareil statistique (SCEES, INSEE) n'est pas complètement adapté au nouvel enjeu de l'évaluation des impacts territoriaux et environnementaux des politiques rurales. Le basculement prévu du système statistique vers l'exploitation des sources administratives tarde à se mettre en place. Les outils de suivi des organismes qui gèrent les mesures fournissent des indicateurs financiers globaux et, au mieux, des indicateurs (par mesure et non transversaux) au niveau départemental. C'est pour ces raisons qu'a été conçu un observatoire qui constitue un système d'information d'étendue nationale, en regroupant des bases de données de gestion des mesures du développement rural, permettant de fournir des tableaux de bord à un niveau local. Cet observatoire est à double fin : il est dédié à l'évaluation des politiques publiques et il constitue également une base de données d'une grande richesse à une échelle détaillée et avec des possibilités de visualisation à différentes échelles, grâce à une application informatique qui unifie la gestion de ces bases.

### **Un observatoire des programmes communautaires de développement rural pour évaluer les politiques publiques et le développement durable**

La création de l'observatoire du Développement rural en partenariat avec le CNASEA, l'INRA et le MAP (impliquant la DGPEI et la DGFAR) ouvre de nouvelles possibilités pour l'organisation des évaluations de la politique rurale. Les bases rassemblées incluent : (1) des données relatives à la réalisation des mesures du programme (2000-2006) y compris les mesures payées liées à des programmes antérieurs (et l'historique de ces programmes) ; (2) des données de référence (RGA88, RA2000, données annuelles de la MSA, statistiques INSEE population 99...) ; (3) différents zonages administratifs, réglementaires et agro-géographiques. Les données de réalisation sont individuelles et localisées et sauf exception les données de référence sont

communales. Il est d'ores et déjà prévu d'utiliser l'observatoire pour le suivi annuel du nouveau programme (2007-2013).

L'observatoire du développement rural se positionne, de façon intermédiaire, entre des observatoires comme "l'observatoire des territoires" créé par la DIAC qui mettent à disposition des informations territorialisées issues du système statistique public et des observatoires locaux qui tendent à se développer et qui regroupent diverses informations sur les pratiques ou les systèmes agronomiques dans des systèmes d'information géographique.

La convention CNASEA/MAP/INRA créant l'observatoire est reconduite pour 2009 et 2010 avec l'intention d'une utilisation plus large. Une étude est en cours pour l'utilisation par le Réseau, Rural Français et notamment des acteurs de niveau régionaux.

# Table des Matières

<b>Introduction.....</b>	<b>2</b>
<b>Partie 1. La Politique européenne de développement rural : les enjeux pour les acteurs régionaux.....</b>	<b>4</b>
<i>Section 1. La politique de développement rural comme produit de la réforme inachevée de la Politique agricole commune .....</i>	<i>4</i>
1    La Politique agricole commune : une politique des marchés agricoles.....	5
2    Vers une politique agricole et rurale commune .....	9
3    La politique de développement rural : objectifs, instrumentation, applications et transformations .....	14
4    Conclusion de la section .....	17
<i>Section 2. La régulation politique d'un marché de services environnementaux. L'exemple de la politique agro-environnementale européenne en France .....</i>	<i>18</i>
1    Les mesures agro-environnementales comme instrument de régulation d'un marché de services environnementaux .....	20
2    Les effets du contrôle politique européen en France : limitation du débat national, renforcement de l'Etat central .....	25
3    Les effets ambivalents du redéploiement infranational de l'action de l'Etat .....	31
4    Conclusion de la Section.....	36
5    Bibliographie.....	39
ANNEXES.....	43
1    Chronologie des réformes de la PAC.....	43
2    Les 22 mesures du Règlement de Développement Rural (RDR1, 2000-2008).....	44
3    Liste des dispositifs du RDR (2000-2006).....	44
<i>Types de territoires pour l'évaluation du PDRN.....</i>	<i>46</i>
<b>Partie 2. La diffusion des mesures agro-environnementales et des aides PAC en région.....</b>	<b>47</b>
Définitions .....	47
<i>Section 1 : Les Mesures agro-environnementales, dont les CTE.....</i>	<i>48</i>
1    Taux de contractualisation des Mesures Agro-environnementales (tous dispositifs) par année .....	48
2    Proportion d'exploitants en CTE par année d'application du dispositif .....	49
1    Montants moyens par bénéficiaire (eu euros) des aides premier pilier et ensemble E1 du second pilier (agro environnement et aides au revenu) (niveau agrégation : commune) .....	50
2 <b>Poids du premier pilier</b> (Montant P1 sur (P1+P2) en %).....	50
3    Montant P1 + E1 par ha MSA en 2006(en euros).....	52
4    Montants moyens par dossier selon le type de financeurs .....	52
5    Montant total financé par l'Europe de l'ensemble des aides entre 2000 et 2006.....	54
<i>Section 3 : Types d'actions du RDR (PDRN et DOCUP) .....</i>	<i>54</i>
1    Types dominants d'actions du RDR (PDRN et DOCUP).....	54
2    Taux de contractualisation pour les ensembles E1, E2 des aides du RDR.....	55
3    Taux de contractualisation de l'ensemble E2 du RDR en 2006.....	55
<i>Section 4 : Taux d'installation .....</i>	<i>56</i>
1    Taux d'installations aidées entre 2000 et 2006. ....	56
<b>Partie 3. L'observatoire du développement rural : les perspectives d'utilisation par des acteurs régionaux... 57</b>	<b>57</b>
<i>Développer des outils d'évaluation du développement rural.....</i>	<i>57</i>
<i>Un observatoire des programmes communautaires de développement rural pour évaluer les politiques publiques et le développement durable.....</i>	<i>59</i>