

Congrès AFSP 2009

Section thématique 20 Transferts institutionnels et convergences étatiques

Session 3

Matthieu Ansaloni (INRA/ESR)

matthieuansaloni@yahoo.fr

Contrôle politique européen et processus d'européanisation : une comparaison des politiques agro-environnementales anglaises et françaises

« Responsabilité », « participation », « efficacité », tels sont les principaux mots d'ordre autour desquels se structure la « nouvelle gouvernance européenne » (Georgakakis, 2007). Elle se trouve impliquée dans une multiplicité de mécanismes de contrôle politique (évaluation, audit), développés ces dernières années par les autorités européennes (Costa et al., 2003). Ce qui est en jeu, c'est ni plus ni moins la transformation de la légitimité démocratique, la question des épreuves de contrôle des gouvernants étant intrinsèquement liée à celle des transactions entre État et société civile (Rosanvallon, 2008).

Au sein de l'Union Européenne (UE), la question du contrôle des gouvernants se décline suivant deux cas de figure : le premier concerne le contrôle des institutions européennes par des autorités indépendantes (Costa et al., 2003), le second le contrôle par la Commission Européenne (CE) des actions des États membres par lequel elle cherche à vérifier leur conformité aux normes communautaires. Ces mécanismes de contrôle constituent alors autant d'étalons de mesure des politiques publiques nationales, contraignant les États membres à rendre compte aux institutions politiques européennes et au public en général de l'exercice de leur mandat et de la façon dont ils dépensent l'argent public. Considérant ce second cas de figure, la question que pose cet article est celle de savoir en quoi et comment le contrôle politique opéré par la CE provoque une dynamique d'européanisation des politiques publiques nationales. À bien des égards symptomatiques de la « nouvelle gouvernance européenne », les transformations qui ont affecté la Politique Agricole Commune (PAC) dans le domaine de l'environnement semblent particulièrement intéressantes pour l'investir. Le développement des instruments agro-environnementaux s'est en effet accompagné d'un processus continu d'approfondissement de mécanismes de contrôle actionnés par la CE. Inspirés des pratiques de la gestion privée (évaluation continue des actions, instruction, audit), ils reposent sur la croyance en la capacité des gouvernants à agir de manière rationnelle sur la société, en mobilisant des approches a-historiques et techniques de résolution des problèmes. Cet agir politique est représenté comme neutre car fondé sur les acquis scientifiques, loin des clivages partisans.

Afin de poser cette question, nous avons mené une enquête comparative dans deux États membres contrastés, l'Angleterre et la France. Les entretiens semi-directifs que nous y avons menés ont cherché à appréhender les effets du contrôle politique européen en repérant les controverses qui opposaient les autorités nationales responsables et la CE lors des procédures

de contrôle, ainsi que la façon dont ces controverses étaient ou non résolues¹. En matière de politique agricole, l'Angleterre et la France s'opposent de manière caricaturale : quand la première, plus généralement le Royaume-Uni (RU), sacrifiait son agriculture sur l'autel de ses intérêts commerciaux et industriels (Hobsbawm, 1977), la seconde maintenait un nombre élevé de paysans à la terre, notamment *via* des politiques protectionnistes (Gervais et al., 1977) ; tandis que le RU s'est opposé à la PAC dès son adhésion à la Communauté Économique Européenne (CEE) (Flynn, 1985), la France, qui a largement participé à la formuler, a défendu systématiquement des positions conservatrices à son égard (Fouilleux, 2003). L'opposition se décline également en matière de protection de l'environnement naturel : le 19^{ème} siècle a vu l'émergence d'une esthétique champêtre dans la classe dirigeante britannique, une sensibilité qui n'est pas ou peu partagée dans cette nation de paysans qu'est la France (Bodiguel et Lowe, 1989). Aujourd'hui, autant le mouvement environnementaliste britannique est puissant, autant son homologue français est fragile (Fillieule, 2006 ; Rootes, 2006).

Le contraste entre ces États membres tient également aux types de transaction à l'œuvre entre gouvernants et gouvernés, élément fondamental de notre problématique, compte tenu des liens existants entre contrôle des gouvernants et légitimité démocratique. Des référentiels civils (Jobert, 2008) – qui fondent des régimes de citoyenneté spécifiques (Jobert, 1998 ; Théret ; 1998) – peuvent être distingués. En France, le référentiel de l'État tutélaire reste dominant, notamment dans le secteur agricole (Jobert et Muller, 1987 ; Fouilleux, 2003) ; quoique érodé, le corporatisme sectoriel fonde un échange politique État/profession clos, peu publicisé, fondé sur le savoir professionnel. Dans cette configuration qui tend par construction à être exclusive des autres composantes de la société civile, la publicité des processus politique n'est pas de mise. En Angleterre, le référentiel de la Troisième voie est à l'œuvre (Dunleavy et al., 2006) ; au nom de la « transparence » et du « relèvement du niveau d'efficacité de l'État » (Giddens, 2002), il institue un rapport nouveau entre l'État et la société civile fondé sur les droits mais aussi les devoirs des citoyens : il s'agit tout à la fois d'activer la société civile au-delà des partenaires sociaux de la modernisation (syndicats), tout en moralisant et responsabilisant le public.

Notre hypothèse de départ est déduite d'un enseignement central des études européennes, selon lequel la congruence des modèles européens de politique publique avec les pratiques, représentations et institutions à l'œuvre dans chaque État membre conditionne leurs processus de transfert (Hassenteufel et Surel, 2000 ; Kohler-Koch et Larat, 2000 ; Schmidt, 2002 ; Börzel et Risse, 2003). Partant, nous formulons l'hypothèse selon laquelle les effets du contrôle européen associé à ces modèles sont dépendants de la situation de départ propre à chaque État membre. Dans cette perspective, la proximité entre les représentations nationales dominantes sur les rapports agriculture/environnement et celles qui fondent les modèles européens transférés d'une part, la proximité entre le référentiel civil à l'œuvre nationalement avec les canons de la « nouvelle gouvernance européenne » de l'autre, limiteraient pour autant les effets du contrôle européen. Inversement, le décalage entre les représentations nationales dominantes sur les rapports agriculture/environnement et celles qui fondent les modèles européens transférés d'une part, et le décalage entre le référentiel civil à l'œuvre

¹ Cette enquête s'inscrit dans la préparation d'une thèse de sciences politiques consacrée au processus d'intégration de l'environnement dans la Politique agricole commune. Cet article repose plus ou moins directement sur 70 entretiens conduits dans ce cadre entre 2008 et 2009 en Angleterre, en France et au niveau européen. Ma reconnaissance va à Gilles Allaire, Janet Dwyer, Bruno Théret, Julien Weisbein, ainsi qu'à Andy Smith qui a relu et critiqué ce texte. Je remercie plus particulièrement Ève Fouilleux pour ses conseils, (re) lectures et soutien.

nationalement avec les canons de la « nouvelle gouvernance européenne » de l'autre, favoriseraient les effets de convergence du contrôle européen.

Faisant le choix d'un parti pris constructiviste, notre approche théorique de la comparaison se rapproche de celle proposée par Anne-Marie Guillemard (2005). Notre cadre d'analyse répond à une double exigence : il s'agit d'être en mesure de rendre compte des processus de convergence des politiques publiques d'un côté, et de leurs modalités d'appropriation nationales de l'autre (Théret, 1997 ; Hassenteufel, 2005). Mobilisant une approche en termes de « forum » et d'« arènes » de politiques publiques (Jobert, 1994, 1998 ; Fouilleux, 2000, 2003), on cherche ainsi à resituer les processus politiques étudiés dans leur matrice historique – sociale, politique et économique – afin de rendre compte de la spécificité des débats nationaux autour des rapports agriculture/environnement. Les processus de production des problèmes à traiter et des solutions jugées les meilleures à y apporter seront ainsi appréhendés comme des construits sociaux. Dans la mesure où la réalisation d'une cartographie sociale exhaustive de ces espaces d'argumentation et de délibération dépasse la perspective de ce travail, nous nous concentrerons sur les représentations sociales dominantes mises en jeu nationalement par les professionnels agricoles, les environmentalistes et les scientifiques (écologues et dans une moindre mesure économistes), et les liens établis avec le forum de la rhétorique politique. Sources potentielles de convergence, des processus de transnationalisation de forum seront également mentionnés. Nous porterons également attention aux arènes des politiques publiques : en tant qu'espace de négociation, leur structuration traduit une conception spécifique des rapports gouvernants/gouvernés et influencent le développement des politiques publiques (Ansaloni et Fouilleux, 2009).

La première partie présente les instruments de politiques publiques étudiés, ainsi que les mécanismes de contrôle qui leurs sont associés (1). Celles qui suivent valident notre hypothèse, en soulignant que les effets du contrôle européen sont étroitement dépendants de la spécificité des débats sur les rapports agriculture/environnement et des référentiels civils à l'œuvre nationalement (2 et 3). Il apparaît toutefois que le contrôle de la CE produit des effets de convergence limités compte tenu de ses faiblesses institutionnelle et politique. Des marges de manœuvre plus ou moins importantes en découlent pour les États membres, alimentant des phénomènes nationaux de réappropriation. Les uns sont liés à la spécificité des débats sur les rapports agriculture/environnement, les autres à la nature des relations centre/périphérie à l'œuvre dans ces États (4).

1. Le verdissement de la PAC : discours et instruments

Au tournant des années 1980/90, sous l'effet des négociations commerciales internationales, le référentiel de marché s'impose à la PAC qui connaît alors une transformation radicale de ses instruments (abandon progressif des prix garantis pour des aides directes au revenu agricole). Les premiers instruments agro-environnementaux sont alors développés, dans un premier temps de manière marginale. Instituées en 1985 sur l'exemple britannique des « Environmental sensitive areas », les Mesures Agro-Environnementales (MAE) deviennent d'application obligatoire en 1992². Chaque État membre définit à leur titre un programme pluriannuel de sept années, ensuite instruit par la CE. Une liste d'actions cofinancées par l'État membre concerné et l'UE y est définie. Chacune rémunère de façon contractuelle les effets bénéfiques sur l'environnement de pratiques et techniques mises en œuvre par les agriculteurs dans leurs exploitations. Les premières formes de conditionnalité des aides au

² CEE/2078/1992.

revenu agricole apparaissent progressivement dans les années 1990. Cet instrument conditionne l'allocation des aides directes au revenu agricole au respect de normes environnementales. Initialement d'application optionnelle, il devient obligatoire en 2003³. Les États membres sont chargés de définir à ce titre une politique de contrôle et de sanction des agriculteurs bénéficiaires des aides agricoles.

Tout au long des années 1990 et 2000, alors que la portée de ces instruments est progressivement étendue, un discours dominant sur les rapports agriculture/environnement se déploie en Europe. Tel qu'énoncé par les autorités européennes (entre autres acteurs), il emprunte largement les schèmes de l'économie néo-classique et de l'économie de l'environnement⁴. Il fonde en quelque sorte la fiction selon laquelle l'allocation des aides publiques dans ce domaine suivait une régulation marchande : les MAE rémunèrent les « services environnementaux » que produisent les agriculteurs, leur valeur d'échange étant appréciée en référence à un niveau minimal – la conditionnalité des aides au revenu agricole – qui matérialise désormais le « principe pollueur payeur ». Chargés par les autorités européennes d'organiser les règles de transaction des services environnementaux, les États membres sont tenus de faire un usage optimal des aides publiques allouées et ce, tant pour les générations futures que pour créer, *hic et nunc*, un maximum de richesses, condition de l'optimisation du bien-être collectif. Une injonction à la responsabilisation est formulée par les autorités européennes : à vous États membres de faire un usage optimal des aides publiques allouées ; à vous d'en rendre compte (Ansaloni, 2008).

Ce discours est aujourd'hui impliqué dans un ordre institutionnel dont les composantes ont été développées et précisées par les autorités européennes à la fin des années 1990 et au début des années 2000. Le conseil des ministres de l'Agriculture a notamment défini en 2006 une stratégie communautaire pour le développement rural dans laquelle les États membres doivent inscrire leur programme agro-environnemental⁵. Sept « indicateurs d'impact » y sont listés : croissance, emploi, productivité, biodiversité, zones à haute valeur naturelle, eau, changement climatique. En vertu de ce texte, la CE (2006) a produit un Cadre commun de suivi et d'évaluation précisant et élargissant l'obligation d'évaluation continue des programmes agro-environnementaux, qui intervient désormais tout au long de leur déroulement. Trois raisons principales ont motivé ce choix. Il s'agissait pour la CE à la fois de mieux encadrer la définition des programmes nationaux – les premières générations de MAE ayant fait l'objet de vives critiques, dénonçant parfois un détournement de l'argent public par certains États membres – tout en conservant une certaine flexibilité, compte tenu de la nature des problèmes à traiter. L'enjeu était également de répondre à un rapport de la Cour des comptes européenne, soulignant que la CE n'avait jusqu'alors que partiellement garanti le caractère vérifiable des dépenses agro-environnementales⁶. Fondée sur les hypothèses de l'économie néo-classique (l'individualisme méthodologique, la rationalité économique des acteurs), l'évaluation environnementale est toute ordonnée autour du rapport coût/bénéfice de l'action publique (Vallée, 2002). L'efficacité économique (dite encore « efficacité environnementale ») devient le principe présidant à la définition des programmes nationaux et plus généralement l'étalon de mesure des « performances » des États membres. L'évaluation continue des actions constitue ainsi une grammaire d'action publique (Muller, 1996) en fonction de laquelle les États membres sont tenus – en plus du droit positif propre aux MAE – d'élaborer, de suivre et

³ CE/782/2003.

⁴ Voir par exemple, CE/144/2006.

⁵ CE/144/2006.

⁶ http://www.eca.eu.int/audit_reports/special_reports/docs/2005/rs03_05fr.

de rendre compte de leurs actions⁷. *A priori* dépourvue de force juridique, cette grammaire expose la bonne marche à suivre, c'est-à-dire liste les critères en fonction desquels la CE instruira les programmes nationaux. En 2003, quand la conditionnalité des aides au revenu devient obligatoire, un système d'audit des politiques nationales est introduit. Chaque année, les agents de la CE inspectent *in situ* la conformité des politiques nationales au regard des dispositions juridiques européennes. Ces audits concernent principalement la manière dont les contrôles nationaux sont réalisés – c'est-à-dire les taux de contrôle, la sélection des agriculteurs contrôlés, ainsi que la manière dont les sanctions sont calculées (le pourcentage de réduction moyen des aides au revenu agricole en cas d'infraction).

Voyons maintenant la manière dont opèrent ces mécanismes de contrôle en Angleterre puis en France, ainsi que leurs effets.

2. Angleterre : des effets limités

En Angleterre, le contrôle politique européen a suscité peu d'effets. Cette situation est liée à sa position de pionnier en matière d'agro-environnement en Europe, ainsi qu'à la forte proximité entre la « gouvernance » européenne et le régime de citoyenneté fondé sur le référentiel civil de la Troisième voie.

Un débat national dominé par les porte-parole environnementalistes

La singularité du débat agriculture/environnement en Angleterre, et plus généralement au Royaume-Uni (RU), est liée à l'émergence précoce d'un forum, qui aurait alors été qualifié de conservateur, dès la fin du 19^{ème} siècle. Face à la misère urbaine provoquée par la Révolution industrielle, la campagne devient pour les élites dirigeantes le « poumon » de la société (Bodiguel, 1989). Symboles du patrimoine national, ses haies d'arbres, chemins creux et paysages incarnent la mémoire nationale. Les uns – the National Trust, the Campaign for the protection of rural England – projettent l'image d'une campagne récréative, espace de ressourcement spirituel et physique. C'est contre les dégradations de l'industrialisation qu'il faut alors la protéger ; c'est pour l'éducation et le loisir de la population ouvrière qu'il lui faut aménager des espaces récréatifs, notamment des chemins d'accès dans un pays où la propriété des terres est concentrée dans les mains de quelques milliers de propriétaires. Pour d'autres – the Royal Society for the Protection of Birds notamment – la campagne est un paradis naturel à contempler, donc à protéger. Ces esthètes seront rapidement rejoints par les pionniers de l'écologie scientifique – citons A. G. Tansley, l'inventeur du concept d'écosystème – pour qui la définition d'espaces protégés sera la condition de l'expérimentation scientifique. Des liens étroits uniront écologues et environnementalistes (Sheail, 1995). Le paradigme réductionniste (en opposition à l'organicisme) influencera les idées défendues par ces acteurs, centrées sur la protection des espèces et milieux sauvages, restés indemnes de la main de l'homme. Se développant depuis lors continuellement, l'importance de ce forum – qui cumule des ressources politiques, financières et intellectuelles considérables⁸ – reste aujourd'hui exceptionnelle à l'échelle mondiale. À partir des années 1970, la modernisation de l'agriculture lui apparaît de plus en plus nettement comme source de dégradation de la

⁷ La « chaîne causale de la logique d'intervention » (CE, 2006) doit présider à la définition des programmes nationaux : il s'agit d'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 étant objectivée et quantifiée au moyen d'indicateurs d'état, d'intrant, de réalisation, d'impact.

⁸ La Royal Society for the Protection of Birds est la tête de file en matière d'agriculture. Elle compte aujourd'hui plus d'un million d'adhérents, emploie 700 personnes et dépense plus de 2 millions de livres par an dans la recherche. Ses publications paraissent dans les revues internationales les plus renommées, telles que *Nature* et *Nature conservation*.

campagne (Cox et al., 1985). Les critiques se focalisent progressivement sur la PAC, qui profite aux agriculteurs britanniques depuis l'adhésion du RU à la CEE en 1973. Répondant aux incitations de la PAC, un nombre croissant d'agriculteurs exerçant dans des sites classés intensifie l'usage de leurs terres conduisant ainsi à leur destruction (retournement de prairies, drainage de zones humides). Le Ministry of Agriculture, Fisheries and Food (MAFF) cherche alors à promouvoir au niveau européen un instrument afin de « compenser » les agriculteurs concernés, pénalisés de ne pouvoir intensifier l'usage de leurs terres. Ainsi seront instituées les Environmental Sensitive Areas (ESA) en 1985 (Baldock et Lowe, 1996). Les ONG désormais qualifiées d'environnementalistes poursuivent leur travail de politisation des effets négatifs de la PAC en la matière (Cox et al., 1985). L'établissement du diagnostic est facilité par les liens qui les unissent avec les écologues scientifiques. Des antidotes sont également formulés ; c'est ainsi qu'apparaît progressivement l'idée de conditionnalité des aides au revenu, promue notamment *via* un bureau de consultant londonien – l'Institute for an European Environmental Policy.

Si le corporatisme agricole fut considéré dans la littérature comme la meilleure illustration du corporatisme sectoriel britannique (Grant, 1995), le pouvoir de la National Farmer Union (NFU), porte-parole unique des agriculteurs depuis la Seconde guerre mondiale, s'est progressivement érodé depuis les années 1980. Aux critiques formulées par les environnementalistes s'ajoute un processus de fragmentation de l'acteur corporatiste avec l'apparition de dissidences politiques (Jordan et al., 1994), dans un contexte général de méfiance des gouvernements néo-conservateurs à l'égard des syndicats (Hayward et Klein, 1994). Si un consensus bipartisan pour le maintien d'une politique protectionniste a prévalu jusqu'à l'entrée du RU dans la CEE (Flynn, 1985), l'agriculture n'apparaît plus comme une priorité économique nationale, comme ce fut le cas après la Seconde guerre mondiale. Bien au contraire, depuis l'adhésion du RU à la CEE, les gouvernements successifs ont exprimé un rejet net de la PAC, compte tenu notamment de son poids sur le budget national (Casy, 1980). Dans la continuité des néo-conservateurs, les néo-travaillistes ont activé toutes les marges de manœuvre nationales disponibles afin de transférer les aides agricoles depuis le soutien à la production et à la modernisation des exploitations vers le soutien à l'agro-environnement (Delorme, 2004). L'Angleterre expérimente alors nationalement la vision de la PAC qu'elle souhaiterait voir élargie et approfondie au niveau européen (Lowe et al., 2002), à savoir une politique prenant uniquement en charge les « biens publics » produits par les agriculteurs, notamment environnementaux, car corrigeant les « défaillances du marché » (Treasury/DEFRA, 2005). La succession des crises sanitaires a renforcé ces orientations, et provoqué la disparition du MAFF, qui fusionne avec le Department for Environment, Transport and Regions pour former le Department for the Environment, Food and Rural Affairs (DEFRA) (Ward et Lowe, 2007). Dans une certaine mesure marginalisée, la NFU – quoique ayant verdi son discours – maintient le credo modernisateur qui a fait son succès, soulignant la « compétitivité » du secteur et sa « contribution à l'économie nationale ».

L'antériorité des pratiques nationales

Fascinés par la gestion privée (Hayward et Klein, 1994), les néo-conservateurs ont introduit et généralisé précocement les pratiques d'évaluation et d'audit dans la conduite des politiques publiques ; « best value for money » devient alors le mot d'ordre de la gestion publique britannique, sanctionné par le Treasury, qui exerce le contrôle des dépenses budgétaires de l'administration. Les MAE étant sujettes à des cofinancements nationaux, leur développement national a toujours été soumis à son aval, donc passées au crible d'une stricte évaluation économique, influençant leurs objectifs et instrumentation – et ce, bien avant l'affirmation du contrôle politique européen. L'exemple du Countryside Stewardship Scheme (CCS), expérimenté à partir de 1992 par la countryside commission, placée sous la responsabilité du

Department for environment and transport, est éclairant. Pour ses concepteurs, le contrat devait être de portée nationale, et son application suivre une approche paysagère ; ses objectifs étaient larges, depuis la protection des patrimoines naturel et bâti à la promotion d'une campagne récréative. Mais, afin de démontrer le bien-fondé de son action au Treasury, autrement dit de faire la preuve que le contrat permettait l'utilisation la meilleure de l'argent public, la countryside commission a progressivement restreint les objectifs visés, introduit des appels d'offre afin de sélectionner les agriculteurs les meilleurs offrants, parfois concentré l'application du contrat sur des habitats naturels, là où les bénéfices environnementaux étaient les plus aisés à apprécier. Apprécié à l'aune du seul rapport coût/bénéfice, dans un contexte de restriction budgétaire, le CSS fut largement dépossédé de son esprit originel⁹.

Aux noms de la « transparence » et du relèvement des « performances » de l'État (Giddens, 2002), l'héritage des néo-conservateurs en matière de réforme de la gestion publique a largement été approfondi par les néo-travailleurs, qui avaient fait de la réforme de l'État un élément central de leur programme de politique générale (Faucher-King et Le Galès, 2007 ; Richards et al, 2008). Partie intégrante de la revue des dépenses publiques (public spending review), par laquelle le Treasury et les différents segments de l'administration décident de l'allocation des dépenses publiques, les Public Service Agreements (PSA) commandent désormais largement l'action gouvernementale (James, 2004) : soumis aux contrôles *a priori* et *a posteriori* du Treasury, chaque ministère bénéficie d'une enveloppe budgétaire afin d'atteindre un nombre limité d'objectifs liés aux PSA. Lors de la formulation de l'actuel programme agro-environnemental, le DEFRA en poursuivait neuf, dont un consacré à la préservation de l' « héritage naturel » ; les objectifs institués témoignent de l'institutionnalisation des revendications des porte-parole environnementalistes et de l'influence de l'écologie scientifique dans sa version réductionniste. Schématiquement, l'actuel programme se décline en deux contrats, suivant ces deux objectifs principaux¹⁰.

La lutte contre le « departmentalism » – identifié par les néo-travailleurs comme une source d'inefficacité de l'État, considérée comme symptomatique de la culture (dépassée) de Whitehall – a débouché sur une ouverture des arènes de politique publique, *via* une procédure transversale au gouvernement (Cabinet office, 2000). La conséquence est que la NFU, quoique généralement épaulée par la puissante Country land and business association (CLA) qui regroupe les propriétaires terriens, se trouve largement marginalisée dans ces arènes face aux porte-parole environnementalistes, au DEFRA et aux agences environnementales (Natural England, Environmental agency). En cherchant à ce que le niveau d'exigence environnementale soit peu élevé afin de ne pas « pénaliser » la compétitivité économique des exploitations de leurs adhérents, les représentants professionnels sont en position de faiblesse, projetant l'image d'un groupe d'intérêt arc-bouté sur ses privilèges, aux dépens de l'intérêt général. Forts de leurs ressources scientifiques, les porte-parole environnementalistes oeuvrent en sens inverse. À cette fin, les évaluations – ordonnées autour de l'objectif d'efficacité environnementale – représentent une ressource politique, soulignant les insuffisances des programmes passés. Centré sur quelques objectifs et indicateurs, le débat se réduit à une joute d'experts aux appareils scientifiques.

⁹ (Entretiens, 2009).

¹⁰ Le premier « indicateur de résultat » vise à inverser le déclin des oiseaux d'ici 2020, le second le bon état écologique de 95% des sites sauvages classés. Les « oiseaux » constituent, dans le jargon expert, un « indicateur proxy », c'est-à-dire reflétant la qualité écologique des milieux.

3. France : des effets transformatifs importants

Contrairement à la situation anglaise, en France, le débat sur les rapports agriculture/environnement est largement alimenté par des acteurs sectoriels. Certes progressivement mis à mal, l'échange politique corporatiste structure aujourd'hui encore largement les transactions État/société civile, favorisant un processus national de production des politiques agricoles fermé sur un nombre restreint d'acteurs, peu publicisé, excluant largement toute reddition de compte. Dans ce contexte, les exigences liées au contrôle européen ont conduit à l'introduction de pratiques gestionnaires dans le répertoire d'action de l'administration agricole, suscitant des effets transformatifs importants.

Un débat... très sectoriel

Le progrès technique, qui permettait la substitution du capital au travail par l'intensification des moyens de production, était pour les élites paysannes des années 1960 le sésame leur permettant de sortir de la position de marginalité sociale dans laquelle ils se voyaient enfermés ; condition de la croissance économique, le progrès technique assurait l'intégration des paysans devenus agriculteurs à la société salariale (Allaire, 2002) tout en libérant la main d'œuvre agricole nécessaire à l'industrialisation de l'économie nationale. C'est sur ces représentations que furent instituées les politiques agricoles des années 1960, qui posent les fondements institutionnels du corporatisme sectoriel (Muller, 1984). Schématiquement, la PAC fut instituée sur ces mêmes représentations ; l'État français ne cessera de défendre à son égard des positions conservatrices, arguant en faveur d'une politique d'organisation et de soutien des marchés agricoles structurée autour de prix rémunérateurs (Fouilleux, 2003). Dans les années 1980, quand la question des effets négatifs de la modernisation agricole sur l'environnement fait jour, ce qui est remis en cause, c'est ni plus ni moins le modèle agricole qui a fait le succès et la puissance du syndicalisme majoritaire, réunissant syndicalisme jeune (les Jeunes agriculteurs) et aîné (la Fédération Nationale des Syndicats des Exploitants Agricoles – FNSEA) ; pour leurs porte-parole, les « contraintes environnementales » posent clairement des limites à la compétitivité des exploitations, qui doit passer par l'augmentation des rendements physiques. Au tournant des années 1980/90, quand les MAE sont instituées, le syndicalisme majoritaire n'y voit que négation de son statut professionnel de producteur alimentaire (Alphandéry et Deverre, 1994), désormais réduit aux rôles de « jardinier de la nature » sinon de « fonctionnaire de la DDE ».

La question des effets négatifs de l'agriculture sur l'environnement acquiert une visibilité sociale au début des années 1990, sous l'offensive de Brice Lalonde alors ministre de l'Environnement (Alphandéry et al., 1991), dans le contexte de la mise en œuvre de la Directive sur les nitrates, bref sous l'effet de la politique environnementale européenne. Dans les années 1970, des voix nouvelles se font entendre sur le forum professionnel, avec l'apparition des gauches syndicales paysannes. Leur argumentaire est alors centré sur la « question sociale », l'expression désignant l'élimination du nombre de paysans, conséquence directe du modèle défendu par le syndicalisme majoritaire. Ses effets sur l'environnement ont longtemps constitué un argument de second rang ; syndicat à vocation généraliste, la Confédération paysanne ne s'est pas positionnée en faveur de tel ou tel modèle d'agriculture (Fouilleux, 2003). Dans son giron cependant, des formes d'agriculture – dites « alternatives », en référence au modèle dominant, dit « conventionnel » – ont été expérimentées, cherchant tant à maintenir un nombre maximal de paysan à la terre qu'à protéger l'environnement (l'agriculture dite économe-autonome, promue par le Réseau Agriculture Durable (RAD) ainsi que l'agriculture biologique).

Instance de réflexion de la modernisation agricole, l'Institut National de la Recherche Agronomique jouit d'un monopole sur la production scientifique agronomique. Dans les années 1980, alors que s'y joue un processus de différenciation des objets de recherche (Allaire et Boiffin, 2004), l'approche systémique – qui considère les interdépendances entre les phénomènes physiques, biologiques, humains et économiques – s'affirme chez les agronomes et écologues (Béranger, 2005). Ce paradigme converge avec les formes d'agricultures alternatives et, dans les années 1980, des chercheurs influents s'en saisissent et en explicitent les fondements (Alard et al., 2002). Progressivement légitimées, elles serviront au développement d'une partie des MAE et inspireront le concept de Contrat Territorial d'Exploitation (CTE), traduction nationale des MAE par la gauche plurielle (Rémy, 1999). Si l'« environnement » a constitué un facteur de déstabilisation du syndicalisme majoritaire, jusqu'à très récemment, l'absence d'implication du forum environnementaliste dans le débat de politique agricole – aux niveaux national et européen – est frappante¹¹. Quoique les fondements institutionnels du corporatisme sectoriel aient néanmoins été érodés par les gouvernements de gauche¹², le débat de politique agricole reste largement fermé sur des arènes sectorielles, par construction exclusive ; le syndicalisme majoritaire y jouit d'une position dominante, compte tenu de ses succès écrasants aux élections professionnelles. Très récemment, le Grenelle de l'environnement a permis un transfert – toutefois ponctuel – du débat de politique agricole vers une arène intersectorielle et publicisée ; l'évènement a suscité un rapprochement entre les porte-parole alternatifs et les associations environnementalistes (France nature environnement, WWF France), les secondes ayant mobilisé les premières afin de nourrir leur argumentaire.

Processus et effets transformatifs du contrôle politique européen

L'approfondissement de l'obligation d'évaluation continue des actions agro-environnementales opérée par la CE a conduit à la diffusion des pratiques d'évaluation dans le répertoire d'action du Ministère de l'Agriculture et de la Pêche (MAP). Contrairement à d'autres secteurs de l'administration française où l'introduction de ces pratiques a suivi une dynamique nationale (Gaxie et Laborier, 2003 ; Bezès, 2008), le changement est largement le résultat de la pression institutionnelle de la CE. Comment expliquer cette particularité agricole ? Un élément clé d'explication serait que du fait des importants retours budgétaires dont bénéficie la France au titre de la PAC, le MAP jouit d'une position de toute-puissance dans le jeu interministériel ; aucun ministère – notamment le ministère de l'Économie et des Finances – ne serait en mesure d'imposer au MAP toute reddition de compte¹³.

Bien sûr, les agents concernés du MAP n'ont pas ajusté mécaniquement leurs pratiques aux exigences nouvelles de la CE. La réalisation de l'évaluation à mi-parcours du programme agro-environnemental en 2003 a ainsi suscité de nombreuses difficultés, d'abord parce l'exigence de « contrôlabilité des actions », pour reprendre le jargon expert, n'avait pas présidé à leur définition, ensuite parce que les ressources informationnelles n'étaient pas

¹¹ Il est étonnant que, compte tenu de sa fragmentation et de sa spécialisation (Fillieule, 2006), le mouvement environnementaliste français ne présente pas d'association dédiée à l'agriculture. Maryvonne Bodiguel (1989) considérait que la France était en quelque sorte une nation encore trop paysanne pour être animée par une esthétique champêtre. Les associations environnementalistes oeuvrent plus aux niveaux régionaux, comme Eaux et rivières de Bretagne ou la Ligue de protection des oiseaux dans le Marais Poitevin (Poitou-Charentes).

¹² La première brèche fut ouverte par Édith Cresson, alors ministre de l'Agriculture, avec la reconnaissance du pluralisme syndical, puis élargie par la gauche plurielle, avec l'ouverture des arènes nationales et infranationales aux associations de consommateurs et environnementalistes.

¹³ Évoquant les négociations interministérielles entre le MAP et Bercy, un fonctionnaire du MAP avançait que ce dernier avait « une position nuancée, puisque la PAC est la première politique dont bénéficie la France, en termes budgétaires. On leur dit : taisez vous, mieux vaut dépenser l'argent là que dans la politique de cohésion, hein » (Entretien, 2008).

disponibles. Cependant, cette évaluation a été à l'origine de processus de médiation, de reconstruction de sens par les acteurs impliqués. C'est en effet en fonction de son schéma de pensée, de ses catégories sémantiques et de son principe, « l'efficacité environnementale », qu'ils ont identifié les atouts et faiblesses du programme (Ansaloni, 2008). Pratique fondée sur la pensée économique, son introduction dans les processus d'action publique fait la part belle aux économistes mobilisés en tant qu'experts dans le Comité de suivi et d'évaluation. Économistes à l'INRA et en école d'agronomie, ils se font les colporteurs de cette pratique et jouent un rôle clé dans le processus d'apprentissage national¹⁴. Écrit par un consultant et un agent du MAP impliqués dans les évaluations agro-environnementales, un article paru dans la revue *Notes et études économiques* du MAP synthétisant les enseignements révélés par l'évaluation de 2003, préfigure les principales innovations du futur programme (Barbut et Baschet, 2005), notamment les Mesures Agro-Environnementales Territorialisées (MAET). Érigées en vérité du moment, les évaluations tendent progressivement à circonscrire le débat à la seule question de l'efficacité environnementale. Que des mécanismes de marché favorisant des comportements concurrentiels aient été introduits dans le programme actuel n'est sans doute pas étranger à ce processus de limitation du débat. Ainsi, afin de garantir « l'émergence effective d'un projet agro-environnemental¹⁵ », les MAET sont mises en opération *via* un « appel à candidature » (ou « appel à projet ») organisés par les services déconcentrés du MAP. Les « porteurs de projet » définissent un « diagnostic » auquel répond un « cahier des charges » et, enfin, apprécient les coûts des actions et leurs résultats attendus. Les « diagnostics » permettent aux services du MAP de disposer de l'information nécessaire pour sélectionner les opérateurs jugés les plus offrants, c'est-à-dire faire jouer la concurrence. Avec l'introduction de l'évaluation dans le répertoire d'action du MAP apparaît une exigence nouvelle, la contrôlabilité des actions. Évaluer les actions implique en effet de pouvoir les contrôler. L'expérience de l'évaluation passée, conjuguée aux pressions de la CE lors de l'instruction de la programmation, ont érigé la contrôlabilité en « critère absolu » de sélection des actions par les élites administratives¹⁶ quitte, parfois, à prendre le pas sur leur bien-fondé. L'impossibilité de traduire dans les nomenclatures administratives des actions vouées à s'appliquer à des écosystèmes de production intrinsèquement hétérogènes a parfois conduit les fonctionnaires du MAP à rejeter certaines actions avancées par des porte-parole associatifs dans les groupes de travail ayant précédé la formulation du programme actuel. Du fait de leur complexité, les approches systémiques visant la refonte des systèmes productifs tendent à être pénalisées¹⁷, au profit des actions visant une adaptation à la marge des exploitations (réduire son niveau de fertilisation sur une parcelle, à l'image de certaines MAET).

¹⁴ On pense notamment à Gilles Allaire, Marielle Berriet-Sollicet et Philippe Lacombe. Si les travaux de recherche de ces économistes s'inscrivent dans une perspective hétérodoxe (économie institutionnelle), cette position d'expert traduit leur acceptation *a minima* implicite des postulats de l'économie néo-classique et témoigne du processus de transnationalisation du forum des économistes ruraux, jadis marqué par l'économie marxiste. Sur ces questions, voir les travaux d'Ève Fouilleux (2003).

¹⁵ 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, MAP, 2007.

¹⁶ « 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, il faut qu'on s'assure que les cahiers des charges soient mis en œuvre. La CE pousse dans ce sens. Au moment de la notification des mesures, dans le cadre des négociations qu'on a eu, la question posait était : comment vous le contrôler? » (Entretien, MAP, 2008).

¹⁷ Ce fut le cas récemment avec le cahier des charges de l'agriculture économe-autonome, promue par le Réseau agriculture durable, qui fut particulièrement controversé.

4. Limites du contrôle politique européen, phénomènes nationaux de réappropriation

Les limites rencontrées par le contrôle de la CE en Angleterre et en France tiennent à ses faiblesses institutionnelles, plus précisément à ses difficultés à assurer l'exécution des textes européens. Des phénomènes nationaux de réappropriation en découlent : les uns sont liés à la spécificité du débat national autour des rapports agriculture/environnement, les autres à la nature des relations centre/périphérie à l'œuvre dans les États membres.

La faiblesse institutionnelle de la CE : un manque de légitimité face aux États membres ?

De manière générale, de nombreux auteurs ont fait état des difficultés de la CE à assurer l'application du droit européen de l'environnement (Jordan et Lenschow, 2000). En l'espèce, c'est avec les déclinaisons de type réglementaire du contrôle européen que s'expriment les faiblesses institutionnelles de la CE. Prenons l'exemple de l'instruction des programmes agro-environnementaux nationaux. Chaque État membre élabore son programme qui sera instruit par la CE, suivant une procédure inter-service impliquant principalement la DG Agriculture et la DG environnement. Une fois instruit, la CE notifie à l'État membre ses remarques, et un processus de négociation informelle se déploie sur cette base entre les administrations européenne et nationale. Schématiquement, les controverses portent d'une part sur la nature des problèmes à traiter, de l'autre sur le degré d'exigence des actions, c'est-à-dire la proximité entre leurs dispositions et celles relatives au niveau de référence que constitue la conditionnalité des aides au revenu. Sans surprise, l'exemple anglais présente peu de controverses. Celles-ci renvoient principalement à l'image nationale de la campagne telle que défendue par le mouvement environnementaliste, et concernent précisément la volonté de l'administration anglaise d'intégrer dans ses programmes agro-environnementaux des actions relatives à la question de l'accès du public à la campagne (rémunération de l'ouverture de chemins d'accès) et à la préservation du patrimoine bâti. Ayant rencontré l'intransigeance de la DG environnement, une seconde série de controverses est liée à la proximité entre certaines actions proposées et les exigences relatives à la directive sur les nitrates¹⁸, dont les objectifs n'ont pas été atteints en Angleterre. La protection des ressources (eau, sol notamment) y fait en effet peu débat, les ONG étant concentrées sur la conservation de la nature et de l'esthétisme de la campagne. L'exemple français est sujet à bien plus de contentieux. En 1999, l'instruction des CTE suscita de nombreuses controverses. Élaboré au regard de l'agenda de la gauche plurielle plus que sur la base des dispositions communautaires (Brun, 2006), l'idée du CTE – conformément à l'approche systémique défendue par les scientifiques de l'INRA – considérait l'exploitation agricole comme un tout, cherchant à agir sur ses volets économique, social et environnemental. Pour cela, le CTE articulait les MAE avec d'autres instruments de la politique européenne de développement rural. Arguant qu'elle refusait de co-financer une politique nationale, la CE força le MAP à permettre la contractualisation de MAE en dehors des CTE. L'instruction du programme actuel a présenté des difficultés moindres. Mise à part la question de la contrôlabilité déjà évoquée, ainsi que le peu de financement national consacré à la protection de la nature (la « biodiversité »), un enjeu peu présent dans le débat national, les controverses ont concerné principalement la « prime à l'herbe ». Peu contraignante, destinée à être appliquée sur l'ensemble du territoire national, cette action vise le maintien des surfaces implantées en herbage. Elle fut instituée afin de compenser les écarts de soutiens publics alloués aux éleveurs et céréaliers, creusés par la réforme de la PAC de 1992. Expression nette de la permanence de l'échange politique

¹⁸ La directive sur les nitrates est un des textes juridiques qu'intègre la conditionnalité des aides au revenu agricole.

corporatiste, sa reconduction relevait selon les termes d'un fonctionnaire du MAP d'un « *engagement politique* » vis-à-vis du syndicalisme majoritaire. Cet exemple permet cependant d'illustrer comment le contrôle politique opéré par la CE lors de l'instruction des programmations nationales – s'il présente des limites certaines – procède cependant par touches successives, au fil des programmations, conduisant progressivement les États membres à se conformer aux exigences européennes¹⁹, par marchandage²⁰. La résolution de ces controverses passe également par la voie budgétaire, certaines actions étant acceptées par la CE sans bénéficier de co-financement communautaire (par exemple l'accès du public à la campagne en Angleterre, la prime à l'herbe en France).

Comment expliquer les faiblesses institutionnelles de l'exécutif européen ? Si l'on se fie à nos entretiens, elles ne paraissent pas liées à des dissensions internes à la CE, celles-ci s'exprimant plus à l'occasion des négociations interservices préfigurant les réformes de la PAC que lors de la mise en œuvre des politiques. Ces faiblesses nous semblent plutôt être liées au déficit de légitimité de la CE face aux États membres. L'exemple de la conditionnalité des aides au revenu permet d'étayer cette hypothèse. Défendu tout au long des années 1990 par les ONG britanniques et européennes et la DG environnement, cet instrument devint obligatoire en 2003, lorsque les aides au revenu agricole furent allouées directement aux producteurs²¹. Le respect par les agriculteurs des textes juridiques tombant dans le champ de l'instrument conditionne désormais l'allocation des aides agricoles²². Si la CE y voyait un moyen de légitimer la PAC, aucun État membre ne la soutenait dans cette voie. Dans une certaine mesure, compte tenu de l'ampleur de la réforme de la PAC qui se jouait alors²³, cette proposition fut peu débattue au conseil des ministres de l'Agriculture. Les principales négociations ont concerné la portée de l'instrument, ses modalités de contrôle et de sanction, non son principe²⁴. Fruit d'un travail entre le cabinet du MAP et le syndicalisme majoritaire, la politique définie en France à ce titre relève typiquement d'un échange politique corporatiste. Compte tenu de son incomplétude et du peu de contrôles et de sanctions prononcées en France, nombre d'acteurs considèrent que le MAP a fait le choix de « *budgeter* » les éventuelles pénalités financières qui résulteraient des audits menés par la CE. Ces sanctions, au regard des retours budgétaires nationaux dont bénéficie la France au titre de la PAC, paraissent peu dissuasives. En Angleterre, la situation est plus ambiguë : d'un côté la politique nationale est la plus exigeante en Europe (Farmer et Swales, 2004), de l'autre peu de sanctions y sont prononcées. Tant en France qu'en Angleterre, les audits de la CE ont

¹⁹ « *Quand ça a commencé, c'était clairement un soutien au revenu. On a du se battre très fort, et on n'a pas eu tout ce qu'on a voulu, mais ça s'est amélioré petit à petit, et maintenant je pense que c'est une mesure raisonnable, les paiements ne sont pas très élevés* » (Entretien, DG environnement, 2008).

²⁰ « *La CE n'aime pas trop certaines MAE, la prime à l'herbe. Là, ils ont été très sympas de l'accepter. Les mesures agro-environnementales territorialisées, elles, sont bien perçues, vont dans le bon sens, ça nous a aidé. La CE a dit qu'on avait un bon programme environnemental, bien meilleur que le précédent* » (Entretien, MAP, 2008).

²¹ C'est-à-dire lorsque les aides furent « *découplées* » de la production. Auparavant le montant des aides dépendait par exemple du nombre d'animaux élevé dans une exploitation ou du nombre d'hectares cultivés.

²² Lorsque la conditionnalité fut instituée en 2003, elle intégrait dix huit règlements et directives.

²³ Les deux principaux enjeux étaient alors le « *découplage* » des aides au revenu de la production d'une part, de l'autre la « *modulation* » – c'est-à-dire le transfert des aides publiques depuis les instruments de soutien à la production vers des instruments de développement rural. Tandis que la France menait le front contre ces transformations, le Royaume-Uni jouait en sens inverse.

²⁴ « *La conditionnalité a été un piège à double détente. Comme tous les États membres étaient censés avoir mis en application tous les directives, on ne pouvait pas dire ça ne nous va pas, comme on était censés les appliquer, les contrôler, les sanctionner, et dans chaque État membre, les agriculteurs ne pouvaient pas dire, on fait n'importe quoi, laissez nous faire. Coincés. Surtout que la CE n'a pas pris de nouveaux textes, mais de vieux textes* » (Entretien, MAP, 2008).

débouché sur des pénalités financières. Mais, dans le même temps, certains États membres – la France en tête – ont choisi de se battre sur un autre terrain, celui de la révision du règlement y afférant. Face aux mécontentements des États membres, afin de « *désamorcer la crise* » selon les mots d'un agent de la DG Agriculture, la réponse de la CE fut d'abord de mettre en place des groupes de travail dans lesquels les États membres viennent y partager leurs problèmes et les solutions les meilleures pour les surmonter. En 2008, la CE a finalement soumis au conseil des ministres de l'Agriculture une proposition de révision du règlement en question qui, votée à l'unanimité, emporte un certain nombre d'assouplissements²⁵. Les limites du contrôle européen ouvrent la voie à une seconde série de phénomènes de réappropriation, liée cette fois-ci à la nature des relations centre/périphérie à l'œuvre dans les États membres.

Contrôle politique et capacité de pilotage stratégique des États

Le contrôle de la CE semble renforcer la tendance à la centralisation des processus politique étudiés en Angleterre et en France : toute action de contrôle suppose en effet une autorité responsable. Cet effet de convergence tend à renforcer la capacité de pilotage stratégique des États centraux, qui poursuivent alors leur agenda politique propre.

France : redéploiement et contestation de l'action de l'État central

En 2000, alors que la gauche plurielle entendait laisser la définition des actions agro-environnementales au niveau départemental, face aux exigences de la CE exprimées lors de l'instruction de son programme, le MAP avait finalement repris en main leur définition (Brun, 2006). Fort de cette expérience, le programme actuel a été défini centralement et poursuit la réalisation des objectifs de la Directive Cadre sur l'Eau²⁶ (DCE) et de Natura 2000²⁷, qui s'intègrent dans la liste des objectifs agro-environnementaux communautaires²⁸. Elle prend appui sur les Directions Régionales de l'Agriculture et de la Forêt (DRAF), qui pilotent la déclinaison régionale du programme, au détriment des Directions Départementales de l'Agriculture et de la Forêt (DDAF) jadis plus impliquées. La compétence des DRAF tient principalement à la mise en œuvre des MAET. Cet exemple nous a servi précédemment à illustrer les effets transformatifs du contrôle européen ; il témoigne tout autant de la capacité des agents du MAP à intégrer dans leur répertoire d'action de nouvelles pratiques. En effet, la procédure de mise en œuvre des MAET est largement le décalque des pratiques européennes de surveillance et de contrôle. En se l'appropriant, les agents du MAP entendaient renforcer leur capacité de pilotage stratégique en luttant contre la fragmentation de l'exécutif. La Note de service précitée détaille la procédure à suivre pour les DRAF ; leur marge de manœuvre paraît limitée, leur action étant réduite à l'organisation d'appels à projet sur les zonages correspondants à la DCE et à Natura 2000.

Cependant, le redéploiement de l'action du MAP vers l'échelon régional, conjugué aux principes communautaires de subsidiarité et de partenariat, a permis la définition de stratégies politiques offensives par des pouvoirs régionaux, contestant la légitimité du pilotage étatique ; cette permissivité aboutit à des modes d'institutionnalisation hétérogènes (Le Pape et Smith, 1998). Ainsi le Conseil Régional (CR) de Bretagne – à la différence de son homologue de

²⁵ Un fonctionnaire du MAP confiait à ce titre, « *en fait ces trucs là blanchissent ce qu'on faisait déjà* » (Entretien, 2008). La FNSEA y voit une victoire politique, Cf. H. Berthe, « *La France sert de modèle à Bruxelles* », L'Information agricole, n°815, mars 2008.

²⁶ CE/60/2000.

²⁷ Le réseau Natura 2000 a été constitué en vue de la mise en œuvre des Directives dites « Oiseaux » (CEE/409/1979) et « Habitats » (CEE/43/1992).

²⁸ CE/144/2006.

Midi-Pyrénées par exemple – a lourdement co-financé la déclinaison régionale agro-environnementale. Sans entrer dans les détails, signalons que cette stratégie est liée à sa conception offensive de la décentralisation (Pasquier, 2004). En soutenant les actions développées par les agriculteurs alternatifs en dehors des chambres d'agriculture, le CR prend clairement ses distances avec le syndicalisme majoritaire qui y voit ni plus ni moins que la remise en cause de son modèle productif. Sa stratégie s'inscrit plus généralement dans une logique de compétition partisane. Devenu le principal cofinancier de la déclinaison régionale du programme, le CR bouleverse les règles de la négociation DRAF/profession et conteste la mainmise de la DRAF sur les cofinancements européens.

L'hypercentralisation anglaise

Malgré la décentralisation anglaise initiée par les néo-travailleurs, les institutions politiques restent centralisées, les Agences de Développement Régionales (ADR) disposant de peu de marges d'autonomie (Ward et al., 2002 ; Jeffery, 2006). Au niveau du RU, dans la continuité des gouvernements néo-conservateurs, les néo-travailleurs ont renforcé sans cesse les capacités de pilotage stratégique de l'État central, suscitant des débats sur la présidentialisation du modèle de Westminster (Heffernan, 2006). Ainsi les travaux de l'équipe rurale de la Performance and Innovation Unit (PIU) du Cabinet office – instance de réflexion rapportant directement au Premier ministre – ont largement préfiguré le nouveau programme agro-environnemental anglais (Ward et Lowe, 2007). Les travaux de cette même PIU ont imaginé les PSA, afin de coordonner l'action gouvernementale et lutter contre la fragmentation de l'exécutif (James, 2004). Comme exposé précédemment, la formulation du programme agro-environnemental a été pilotée par le DEFRA, poursuivant les objectifs liés aux PSA, c'est-à-dire un agenda environnemental et non rural (Ward et Lowe, 2007). Ainsi les instruments européens de développement rural (modernisation, diversification des exploitations, etc.), qui ont la faveur de la NFU, sont abondés de manière minimale, à hauteur des exigences réglementaires communautaires (Dwyer et al, 2008). Seuls ces instruments tombent dans le champ de compétence des ADR, tandis que la mise en œuvre du programme agro-environnemental est l'œuvre de Natural England, une agence du DEFRA.

Deux types de contrats le composent. Le premier (entry level stewardship scheme et sa variante dédiée à l'agriculture biologique, organic entry level stewardship scheme) est d'application nationale et la procédure d'instruction des contrats est administrée par ordinateur. Une liste de normes productives a été définie centralement. Chacune est assortie d'un nombre de points. Les contractants piochent librement dans cette liste de manière à atteindre un nombre total de points représentant le seuil minimal de souscription. Le second contrat – dit « higher level stewardship scheme » – est destiné à s'appliquer dans des sites préalablement identifiés et délimités pour leur valeur naturelle, conformément à l'agenda politique national et aux objectifs liés à la Directive sur les Habitats²⁹. Les contractants doivent faire réaliser un audit d'exploitation par un cabinet de consultant qui formera le support de leur demande instruite par les structures régionales de Natural England. Celles-ci disposent de peu d'autonomie, le Conseil de direction de Natural England définissant pour chacune de ses régions leurs budgets et leurs objectifs annuels, correspondant aux normes productives des contrats. Aujourd'hui où le budget alloué au programme agro-environnemental est important, compte tenu du quasi abandon des instruments de développement rural, la sélection des contractants est souple : ce ne sont plus les agriculteurs

²⁹ Les zones visées sont les sites à intérêt scientifique particulier (Sites of special scientific interest – SSSIs) définis par la Loi sur la campagne et la vie sauvage (Wildlife and countryside Act) de 1981, aujourd'hui listés dans l'Annexe 9 de la Loi sur la campagne et les droits de passage de 2000 (Countryside and rights of way Act). Ces sites correspondent à la déclinaison nationale de la Directive sur les Habitats naturels.

ressortissants de la politique qui sont mis en compétition comme ce fut le cas auparavant, mais les agents de Natural England, la réalisation des objectifs régionaux conditionnant leur avancement de carrière³⁰.

Conclusion

Cet article a cherché à savoir en quoi et comment le contrôle politique opéré par la CE provoque une dynamique d'eupéanisation des politiques publiques nationales. À cette fin, les instruments incarnant le verdissement de la PAC nous ont servi d'exemple. Après avoir caractérisé les formes de contrôle politique associées à ces instruments (évaluation, audit notamment) – largement symptomatiques de ce que B. Jobert (2003) a qualifié de mythe de la gouvernance dépolitisée – l'article a analysé leurs effets en Angleterre et en France. Alors que ceux-ci sont importants en France, il apparaît qu'ils sont très limités en Angleterre. Nos hypothèses initiales ont pour partie permis d'expliquer cet état de fait. La portée du changement induit par le contrôle européen paraît en effet étroitement dépendante de la situation de départ propre à ces États membres, qui leur permet d'intégrer plus ou moins aisément les modèles de politique publique européens transférés. Cette situation de départ présente deux dimensions. D'un côté, l'Angleterre, et plus généralement le Royaume-Uni où les débats sur les rapports agriculture/environnement sont dominés par les environnementalistes, occupe une position de pionnier en matière d'agro-environnement en Europe. De l'autre, le régime de citoyenneté que fonde le référentiel civil de la Troisième voie présente une proximité certaine avec la « nouvelle gouvernance européenne³¹ » (Georgakakis, 2007). Le diagnostic est identique : l'intervention étatique est vue comme une source de dysfonctionnements. Il faut donc la soumettre à des épreuves de contrôle (évaluation, audit) pour en limiter la portée et asseoir sa légitimité sur un critère d'appréciation unique, l'efficacité économique (rapport coût/bénéfice de l'action publique). Ces idées prolongent les thèses des néoconservateurs (Jobert, 2008) qui avaient initié les pratiques d'évaluation et d'audit dans les processus d'action publique. Cet héritage a largement été prolongé et systématisé par les néo-travaillistes (Dunleavy et al., 2006). Ainsi, en Angleterre, les pratiques d'évaluation et d'audit préexistaient à leur généralisation par les autorités publiques européennes. Ce contexte national limite pour autant les effets du contrôle politique européen associé aux instruments agro-environnementaux. Le contraste avec l'exemple français est net. Dans le secteur agricole, le référentiel de l'État tutélaire reste à l'œuvre, même s'il tend à être érodé. Le régime de citoyenneté qu'il fonde a longtemps reposé sur un échange corporatiste clos, favorable aux intérêts agricoles dominants et dans lequel la publicité de l'action publique n'est pas de mise. Dans ce contexte, l'obligation d'évaluation continue des actions agro-environnementales a alimenté des processus de médiation, les acteurs concernés réinterprétant l'expérience passée au crible de ses catégories sémantiques et de son principe actif, l'efficacité économique. Les débats sur les rapports agriculture/environnement tendent désormais à être circonscrits à cette seule question. C'est à la suite de l'introduction des

³⁰ « Chaque année le Conseil d'administration nous fixe des cibles à atteindre lors de réunions – tant de classes scolaires doivent visiter tant de fermes, tant d'options favorables pour les oiseaux, tant de SSSIs etc. J'ai des amis qui travaillent dans le National health service et les pressions auxquelles je fais face ne sont guères différentes... je ne suis pas contre les cibles mais encore faut-il qu'elles soient réalistes. À moins de casser d'anciens contrats en cours, ESA notamment, je ne vois pas comment atteindre les cibles qui m'ont été données » (Entretien, responsable du programme agro-environnemental, East of England).

³¹ « Les débats concernant le besoin d'adaptation des sociétés européennes et l'exigence de donner aux citoyens les moyens de bénéficier des changements socio-économiques ne sont évidemment pas nouveaux. En 1993, le Livre blanc de la Commission européenne (Croissance, compétitivité, emploi : les défis et les pistes pour entrer dans le XXI^e siècle) s'est attaché à dresser les lignes d'un programme. En un sens, ce programme pouvait, sous certains aspects, préfigurer celui de la troisième voie. C'est peut-être pourquoi nombre de commentateurs y voient la preuve que la troisième n'est un projet purement anglo-saxon » (Delors, 2001, p. 10).

pratiques d'évaluation que sont apparus dans les programmes agro-environnementaux des mécanismes de marché tels que les appels d'offre. À ce titre, un parallèle peut être établi avec les transformations identifiées dans d'autres secteurs, notamment celui de la protection sociale, où une tendance convergente à la « concurrence encadrée » a été repérée (Hassenteufel et al., 2000).

Toutefois, notre enquête nous conduit à compléter nos hypothèses initiales. Il apparaît que le contrôle de la CE produit des effets de convergence limités compte tenu de ses faiblesses institutionnelles. En dépit de la multiplication et de l'approfondissement des mécanismes de contrôle des actions des États membres, l'exécutif européen ne dispose pas systématiquement d'un pouvoir coercitif lui permettant de contraindre les États membres au respect des normes communautaires. L'exemple de la conditionnalité des aides directes au revenu agricole nous a permis de montrer que ses faiblesses institutionnelles étaient liées à un manque de légitimité politique face aux États membres. Nombre d'entre eux ont en effet fait le choix de ne pas appliquer les dispositions réglementaires afférentes, quitte à assumer le coût des sanctions financières, tout en oeuvrant en faveur d'une révision à la baisse des exigences de cet instrument. Face au front uni des États membres, la CE a abdicqué. Conjuguées au degré de spécification des modèles de politique publique transférés, les faiblesses institutionnelles de la CE laissent des marges de manœuvre aux États membres. Des phénomènes nationaux de réappropriation en découlent. Dans notre cas d'étude, les uns sont liés à la spécificité des débats sur les rapports agriculture/environnement, les autres à la nature des relations centre/périphérie à l'œuvre dans ces États (lutte pour la décentralisation en France *versus* tendance à l'hypercentralisation en Angleterre).

Pour conclure, on peut remarquer que sous couvert de « transparence », les épreuves européennes de contrôle (évaluation, audit) renforcent les caractères technocratiques et anti-démocratiques des processus politiques. La généralisation de ces pratiques renforce la place des économistes et autres consultants à chaque étape du développement des politiques publiques. Tout se passe comme si quelques fonctionnaires nationaux, appuyés d'experts, rendent compte à quelques fonctionnaires européens, sous le regard intéressé de forces sociales (ici, les environnementalistes) érigés en représentants de la société civile. Instances de formation de la généralité démocratique (Rosanvallon, 2008), les parlements (nationaux, européens) sont quant à eux contournés (Costa et al., 2003). Certes, ces processus politiques tendent à éroder les échanges politiques corporatistes et, conséquemment, à les ouvrir aux autres acteurs de la société civile. Toutefois, cela peut se faire au prix de la marginalisation politique (sinon sociale) du groupe professionnel concerné. En Angleterre, les agriculteurs – qui restent les ressortissants de la politique – se trouvent largement isolés face aux intérêts environnementalistes et à l'agenda gouvernemental. La généralisation des procédures de contrôles des agriculteurs – liées notamment à la conditionnalité des aides directes au revenu – a érodé le lien de confiance entre ce groupe professionnel et l'administration. En effet, pour nombre d'agriculteurs, ce que signifient ces contrôles, c'est qu'ils bénéficient au titre de la PAC de soutiens publics indus, que d'ailleurs leur gouvernement cherche à limiter (sinon à éliminer dans certains cas). Un courant de recherche émerge d'ailleurs en Angleterre, qui tend à décrire les agriculteurs comme un groupe d'exclus (« underclass of excluded ») (Hall et Pretty, 2008). En ce sens, les mécanismes de contrôle de l'action publique issus de la gestion privée, prenant implicitement pour cible l'État et conséquemment les fondements de sa légitimité (la démocratie représentative), constituent des instruments de diffusion d'une action publique anti-démocratique.

Alard V, Béranger C et 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.

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

Alphandéry P, Bitoun P et Dupont Y (1991), *L'équivoque écologique*, La Découverte, Paris, 273p.

Ansaloni M et Fouilleux E (2009), « Terroir et environnement : un mariage indésirable ? À propos d'intégration de critères environnementaux dans les politiques sectorielles », *Politique et management public*, à paraître.

Ansaloni M (2008), « La responsabilité comme technique de gouvernement. L'exemple de la politique agro-environnementale européenne en France », Journée d'étude de la section des études européennes de l'AFSP, « Les enjeux des politiques environnementales de l'Union en France », Jeudi 15 mai, Sciences po Bordeaux.

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

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

Béranger C (2005), « Evolutions technologiques et évolutions des systèmes de production », *Économie rurale*, 288, juillet août, pp. 86-90.

Bezès Ph (2008), « Le tournant néo-managérial de l'administration française », in Borraz O. et Guiraudon V. (dir.), *Les politiques publiques en France*, Paris, Presses de Science Po, 2008, pp. 222-260.

Börzel T et Risse T (2003), « Conceptualizing the domestic impact of Europe », in Featherstone K et Radaelli C (dir.), *The politics of Europeanization*, New York, Oxford University press.

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

Bodiguel M et Lowe Ph (1989), *Campagnes françaises, campagnes britanniques*, L'Harmattan, Paris, 352p.

Bodiguel M (1989), « La campagne, quelle campagne », in Bodiguel M et Lowe Ph (dir.), *Campagnes françaises, campagnes britanniques*, L'Harmattan, Paris, pp. 13-28.

Cabinet Office (2000), Code of practice on written consultation, November, London, 24p.

Casy J (1980), « Le problème de la contribution britannique au budget de la Communauté », *Politique étrangère*, Vol. 45, n°2, pp. 389-405.

Cini M (2001), « The soft law approach: Commission rule-making in the EU's state aid regime », *Journal of European public policy*, Vol. 8, n°2, April, pp. 192-207.

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

Costa O, Jabko N, Lequesne C et Magnette P (2003), « Introduction: diffuse control mechanisms in the European union: towards a new democracy? », *Journal of European public policy*, Vol. 10, n°5, October, pp. 666-676.

Cox G, Lowe Ph et Winter M (dir.) (1985), *Agriculture: people and policies*, Allen et Unwin, Londres, 238p.

Cox G, Lowe Ph et Winter M (1985), « Agriculture and conservation in Britain: a community under pressure », in Cox G, Lowe Ph et Winter M (dir.), *Agriculture: people and policies*, Allen et Unwin, Londres, pp. 181-215.

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.

Delors J (2001), Préface, in Giddens A et Blair T, *La Troisième voie : le renouveau de la social-démocratie*, Seuil, Paris, pp. 7-16.

Dunleavy P, Heffernan R, Cowley Ph et Hay C (dir.) (2006), *Developments in British politics*, Palgrave, MacMillan, Basingstoke, 386p.

Dwyer J, Kirwan J et Thomson K (2008), Policy design report for the United Kingdom, RuDI Workpackage 2, October, 21p.

Farmer M et Swales V (2004), The development and implementation of cross-compliance in the EU 15: an analysis. Report to the RSPB, IEEP, London.

Faucher-King F et Le Galès P (2007), *Tony Blair. 1997-2007. Le bilan des réformes*, les presses de Sciences po, Paris, 185p.

Filieulle O (2007), « France », in Rootes C (dir.), *Environmental protest in Western Europe*, Oxford University press, Oxford, pp. 59-79.

Flynn A (1985), « Agricultural policy and party politics in Post-War Britain », in Cox G, Lowe Ph et Winter M (dir.), *Agriculture: people and policies*, Allen et Unwin, Londres, pp. 216-236.

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

Fouilleux E (2000), « Entre Production et institutionnalisation des idées, La réforme de la Politique Agricole Commune », *Revue Française de Science Politique*, vol.50, n°2, avril.

Gaxie D et Laborier P (2003), « Des obstacles à l'évaluation des actions publiques et de quelques pistes pour tenter de les surmonter », in in Hayward J & Schemeil Y, *Etre gouverné. Etudes en l'honneur de Jean Leca*, Presses de Sciences Po, Paris

Georgakakis D (2007), « Gouvernance et « nouvelle gouvernance européenne » : de la critique d'un concept à l'analyse de ses usages politiques », in Georgakakis D et De Lassalle M (dir.), *La « nouvelle gouvernance européenne ». Genèses et usages politiques d'un livre blanc*, Presses universitaires de Strasbourg, Strasbourg, pp. 9-48.

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.

Giddens A (2002), « La Troisième voie : le renouveau de la social-démocratie », in Giddens A et Blair T, *La Troisième voie : le renouveau de la social-démocratie*, Seuil, Paris, pp. 17-162.

Grant W (1995), *Pressures groups, politics and democracy in Britain*, Harvester Wheatsheaf, New York, 180p.

Guillemard A-M (2005), « La construction sociale de la catégorie de “travailleur âgé” dans une perspective comparée », in Barbier J-C et Letablier M-T (dir.), *Politiques sociales. Enjeux méthodologiques et épistémologiques des comparaisons internationales*, P.I.E-Peter Lang, Bruxelles, pp. 229-245.

Hall J et Pretty J (2008), « Then and now: Norfolk farmers' changing relationships and linkages with government agencies during transformations in land management », *Journal of farm management*, Vol. 13, n°6, pp. 393-418.

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

Hassenteufel P (2005), « De la comparaison internationale à la comparaison transnationale. Les déplacements de la construction d'objets comparatifs en matière de politiques publiques », *Revue française de science politique*, 55 (1) : 113-132.

Hassenteufel P et Surel Y (2000), « Des politiques publiques comme les autres ? Construction de l'objet et outils d'analyse des politiques européennes », *Politique européenne*, n°1, pp. 8-24.

Hassenteufel P, Delaye S, Pierru F, Robelet M et Serre M (2000), « La libéralisation des systèmes de protection maladie européens. Convergence, européanisation et adaptations nationales », *Politique européenne*, n°2, septembre 2000, pp. 29-48.

Heffernan R (2006), « The Blair style of central government », in Dunleavy P, Heffernan R, Cowley Ph et Hay C (dir.) (2006), *Developments in British politics*, Palgrave, MacMillan, pp. 17-35.

Hobsbawn E (1977), *Histoire économique et sociale de la Grande-Bretagne. Tome 2. De la révolution industrielle aux années 70*, Le Seuil, Univers historique, Paris.

James O (2004), « The UK core executive's use of public service agreements as a tool of governance », *Public administration*, Vol. 82, n°2, pp. 397-419.

Jeffery C (2006), « Devolution and the lop-sided State », in Dunleavy P, Heffernan R, Cowley Ph et Hay C (dir.) (2006), *Developments in British politics*, Palgrave, MacMillan, pp. 138-158.

Jobert B (2008), « Des référentiels civils », in Giraud O et Warin Ph (dir.), *Politiques publiques et démocratie*, La Découverte/PACTE, pp. 407-424.

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 (1998), « La régulation politique : point de vue d'un politiste », in Commaille J et Jobert B (dir.), *Les métamorphoses de la régulation politique*, LGDJ, pp. 119-146.

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

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

Jordan G, Maloney W et McLaughlin A (1994), « Characterizing agricultural policy-making », *Public administration*, Vol. 72, Winter, pp. 505-526.

Kohler-Koch B et Larat F (2000), « La dissémination du modèle communautaire de gouvernance comme processus d'adoption et d'adaptation », *Politique européenne*, n°2, septembre 2000, pp. 87-106.

Jordan A. et Lenschow A. (2000): « Greening the European Union: what can be learned from the 'leaders' of EU environmental policy? », *European environment*, Vol. 10, 2000, pp. 109-120.

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

Le Pape Y et 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 et Ward N (2002), « Setting the next agenda? British and French approaches to the second pillar of the CAP », *Journal of rural studies*, 18, 2002, pp. 1-17.
- Muller P (1996), « La mise en œuvre des politiques de l'Union européenne », in D'Arcy F & Rouban L (dir.), *De la Vème République à l'Europe. Hommage à Jean-Louis Quermonne*, Presses de Science politique, Paris, pp.
- Muller P (1984), *Le technocrate et le paysan*. Les Editions ouvrières, Paris.
- Pasquier R (2004), *La capacité politique des régions. Une comparaison France/Espagne*, Presses universitaires de Rennes, Rennes, 227p.
- Rémy J (1999), « Les Contrats territoriaux d'exploitation. Un outil de développement durable », *Pouvoirs locaux*, n°43, IV, pp. 88-91.
- Richards D, Blunkett D et Mathers H (2008), « Old and new labour narratives of Whitehall : radicals, reactionaries and defenders of the Westminster model », *The Political quarterly*, Vol. 79, n°4, pp. 488-498.
- Rootes C (2007), « Britain », in Rootes C (dir.), *Environmental protest in Western Europe*, Oxford University press, Oxford, pp. 20-58.
- Rosanvallon P (2008), *La légitimité démocratique. Impartialité, réflexivité, proximité*, Le Seuil, 370p.
- Sheail J (1995), « Nature protection, ecologists and the farming context: a UK perspective », *Journal of rural studies*, Vol. 11, pp. 79-88.
- Schmidt V (2002), *The futures of European capitalism*, Oxford, Oxford University press, 357p.
- Théret B (1998), « La régulation politique : point de vue d'un économiste », in Commaille J et Jobert B (dir.), *Les métamorphoses de la régulation politique*, LGDJ, Paris, pp. 83-118.
- Théret B (1997), « Méthodologie des comparaisons internationales, approches de l'effet sociétal et de la régulation : fondements pour une lecture structuraliste des systèmes nationaux de protection sociale », *L'Année de la régulation*, vol. 1, pp. 163-228.
- Vallée A (2002), *Économie de l'environnement*, Éditions du Seuil, Paris, 344p.
- Ward N et Lowe Ph (2007), « Blairite modernisation and countryside policy », *The Political quarterly*, Vol. 78, n°3, July-September, pp. 412-421.
- Ward N, Lowe Ph et Bridges T (2002), « Rural and regional development: the role of regional development agencies in England », *Regional studies*, Vol. 37, n°2, pp. 201-214.