

ÉMERGENCE ET CLOTURE D'UN DÉBAT PUBLIC
L'EXEMPLE DES RAPPORTS ENTRE LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE ET
L'ENVIRONNEMENT EN EUROPE

Par Matthieu Ansaloni (Post-doctorant, enseignant vacataire)
Centre Émile Durkheim, Institut d'études politiques de Bordeaux
7 rue Philippe Féral, 31000 Toulouse
matthieuansaloni@yahoo.fr

RÉSUMÉ : à partir de l'exemple de la question des rapports entre la Politique Agricole Commune (PAC) et l'environnement, cet article propose de retracer les processus d'émergence et de clôture d'un débat public. Il explique comment l'interprétation des rapports entre la PAC et l'environnement portée par les environmentalistes européens a été imposée à l'échelle européenne, de sorte à faire l'objet d'un consensus entre les acteurs de la PAC. Trois éléments sont à l'origine de cette évolution : l'efficacité symbolique de la vision portée par les environmentalistes européens ; le rôle des agents de la Commission européenne qui, en mobilisant quelques experts, ont produit la vision officielle des rapports entre la PAC et l'environnement, consacrant l'interprétation des environmentalistes ; enfin, les effets symboliques induits par l'inscription de cette interprétation dans le droit communautaire.

ÉMERGENCE ET CLOTURE D'UN DÉBAT PUBLIC L'EXEMPLE DES RAPPORTS ENTRE LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE ET L'ENVIRONNEMENT EN EUROPE

Dans les années 1980, la question des rapports entre la Politique Agricole Commune (PAC) et l'environnement émerge sur les scènes européennes, d'abord comme un problème politique¹ : des agents des administrations agricoles nationales et européennes relaient cet enjeu, qui donne lieu à quelques développements réglementaires aux marges de la PAC². Ainsi, en 1992, les Mesures Agro-Environnementales³ (MAE) sont instituées comme une « mesure d'accompagnement » de la réforme de la PAC. Désormais, les États membres ont la tâche de définir un programme rémunérant les pratiques favorables à la protection de l'environnement et à l'entretien des paysages mises en œuvre par leurs agriculteurs.

Mais c'est dans les années 1990 que la question des rapports entre la PAC et l'environnement devient un véritable problème public : environnementalistes, représentants des agriculteurs européens et chercheurs livrent désormais bataille à ce propos. Des interprétations multiples des rapports entre la PAC et l'environnement font jour, ouvrant un espace des possibles : *Birdlife International* et les environnementalistes européens notamment dénoncent les pollutions induites par l'intensification agricole provoquée par la PAC et suggèrent de lui substituer une politique rémunérant les « services environnementaux » offerts par les agriculteurs. Quant au principal syndicat agricole européen, le Comité des Organisations Professionnelles Agricoles et le Comité Général de la Coopération Agricole (COPA-COGECA), il nie tout dommage environnemental généré par la PAC et projette l'image d'une agriculture européenne en elle-même « bonne » pour l'environnement et les paysages. Enfin, son adversaire, la Coordination Paysanne Européenne (CPE), propose de contrer les

1

Un problème est dit public quand des acteurs sociaux se mobilisent au sujet d'une situation qu'ils souhaitent changer. Un problème est dit politique quand il est pris en charge par les élus politiques et les fonctionnaires. Voir Favre P., « L'émergence des problèmes sur le champ politique », in Favre P. (Dir.), *Sida et politique, les premiers affrontements*, Paris, l'Harmattan.

2

Baldock D. et Lowe Ph., « The development of European agri-environment policy », in Whitby M (Ed.), *The European environment and CAP reform. Policies and prospects for conservation*, Oxon, CAB International, 1996, pp. 8-25.

3

Règlement (CE) 2078/1992 sur les méthodes agricoles compatibles avec les exigences de protection de l'environnement et d'entretien de la campagne.

dégradations environnementales induites par le « productivisme » de la PAC par des instruments limitant l'intensification agricole.

Quelques années plus tard, au début des années 2000, l'espace des possibles formé par ces alternatives est refermé : l'interprétation portée par les environmentalistes européens s'est imposée parmi les protagonistes de la PAC, faisant désormais l'objet d'un large consensus. Tout le monde, ou presque, s'accorde pour dire que les autorités communautaires doivent rémunérer les « services environnementaux » générés par les agriculteurs et les autres gestionnaires de terres agricoles (les propriétaires terriens par exemple) dans le cadre de leur activité professionnelle. En effet, en tant que « biens publics », les services environnementaux échappent au jeu du marché, justifiant de fait une intervention publique. Sur les scènes européennes, la cause est aujourd'hui entendue tant par les environmentalistes, les représentants agricoles, les propriétaires terriens, les scientifiques que les autorités communautaires. Ce n'est pas dire, toutefois, qu'un accord existe entre ces protagonistes au sujet de la place que doit occuper l'objectif de fourniture de biens publics dans la PAC. Mais, l'interprétation des rapports entre la PAC et l'environnement en termes de bien public constitue la représentation commune sur la base de laquelle se déploient les luttes que mènent les acteurs en compétition à ce propos et, peut-être plus généralement, à propos de la PAC.

La question des rapports entre la PAC et l'environnement nous offre donc un exemple intéressant pour analyser dans le temps long la production d'un problème public, c'est-à-dire ses processus d'émergence, de définition et de stabilisation. Comment, en une vingtaine d'années, *Birdlife International* et les environmentalistes européens ont-ils fait valoir comme légitime leur interprétation des rapports entre la PAC et l'environnement ? Comment sont-ils parvenus à homogénéiser les points de vue concurrents de sorte à produire un consensus à ce propos ?

ANALYSER L'EMERGENCE ET LA CLOTURE DES DÉBATS PUBLICS

L'analyse des problèmes publics a connu un développement paradoxal. D'un côté, un consensus existe pour dire que la construction des enjeux de l'intervention publique constitue un objet clé de l'analyse de l'action publique⁴. En effet, les luttes cognitives et symboliques que mènent les acteurs au sujet d'un enjeu donné débouchent sur une vision dominante du

4

Lascoumes P. et Le Galès P., *Sociologie de l'action publique*, Paris, Armand colin, 2007 ; Muller P., *Les Politiques publiques*, Paris, PUF, 2003 ; Sabatier P. et Schlaeger E., « Les approches cognitives des politiques publiques : approches américaines », *Revue française de science politique*, Vol. 50, 2, 2000, pp. 208-234.

problème à traiter, qui sert de support au développement d'une politique publique. D'un autre côté, prenant pour appui l'approche séquentielle des politiques publiques, les spécialistes de l'analyse des problèmes publics ont presque exclusivement porté leur attention sur les conditions d'émergence des problèmes et leur mise à l'agenda⁵. Ainsi, les analyses ont visé à retracer la « carrière » des problèmes publics en identifiant les lanceurs d'alerte qui, par leur mobilisation, conduisent les acteurs gouvernementaux (élus et fonctionnaires) à prendre en charge un enjeu. Les risques industriels comme l'amiante ont constitué à ce propos un terrain d'investigation particulièrement prisé⁶. De fait, se focalisant sur les conditions d'émergence et de mise à l'agenda, ces études ont largement négligées la question de la définition des problèmes publics⁷. Or, les enjeux de l'action publique font l'objet de luttes incessantes qui se déroulent tout au long du cycle des politiques publiques. Cet article propose de déplacer le regard, en analysant la production d'un problème public sur le temps long, au-delà des phases de l'émergence et de la mise à l'agenda. Courant sur une période d'une vingtaine d'années, notre enquête montre ainsi comment s'est imposée une définition légitime de la question des rapports entre la PAC et l'environnement. Reprenant les termes de Bruno Jobert, il s'agira d'analyser à la fois l'émergence et la clôture d'un débat public : il y a clôture lorsque la définition des termes d'un problème public est stabilisée, de sorte à ce qu'existe, à un moment donné, dans un espace politique donné, un consensus large autour des termes de ce même problème⁸. Selon nous, la clôture d'un débat correspond à un processus de resserrement des alternatives autour d'un problème et de ses solutions. Ce resserrement se joue à différents niveaux : celui des cadres de perception de ce problème ; celui des instruments permettant

5

Pour des synthèses récentes, voir Lascoumes P. et Le Galès P., *op.cit.*, 2007 ; Dubois V., « L'action publique », in Cohen A., Lacroix B., Riutort Ph. (Dir.), *Nouveau manuel de science politique*, Paris, La Découverte, pp. 311-332 ; Gilbert C. et Henry E., « La définition des problèmes publics. Entre publicité et discrétion », *Revue française de sociologie*, Vol. 1, 531, pp. 35-59.

6

Henry E., *Amiante : un scandale improbable. Sociologie d'un problème public*, Rennes, PUR, 2007. Voir également Boussaguet L., *La Pédophilie, problème public. France, Belgique, Angleterre*, Paris, Dalloz, 2008 ; Boussaguet L., « Les "faiseuses" d'agenda. Les militantes féministes et l'émergence des abus sexuels sur mineurs en Europe », *Revue française de science politique*, Vol. 59, 2, 2010, pp. 221-246.

7

Gilbert C. et Henry E., *op.cit.*, 2010.

8

Jobert B., « Représentations sociales, controverses et débats dans la conduite des politiques publiques », *Revue française de science politique*, Vol. 42, 2, pp. 219-234. Dans les termes de J. R. Gusfield, il s'agit d'analyser comment un ou plusieurs acteurs s'imposent comme les « propriétaires » d'un problème public, maîtrisant la définition de ses termes. Gusfield J. R., « Constructing the ownership of social problems: fun and profit in the welfare state », *Social problems*, Vol. 36, 5, 1989, pp. 431-441.

d'agir sur ce problème⁹ ; enfin, celui des arguments de légitimation, qui concernent à la fois les cadres de perception et les instruments. De manière générale, la question de la clôture d'un débat public renvoie donc à celle de savoir comment est produite la vision dominante d'un problème et de ses solutions, fruit d'un travail d'homogénéisation des points de vue concurrents.

La théorie de l'État proposée par Bruno Jobert et Pierre Muller offre des perspectives intéressantes pour instruire nos questions de recherche¹⁰. Cette approche repose fondamentalement sur le concept de médiation, qui désigne le processus par lequel les acteurs élaborent une vision du monde et la font valoir comme légitime. La médiation concerne à la fois la connaissance et le pouvoir : la connaissance, parce que ce concept désigne le processus par lequel les acteurs définissent leur place et leur rôle dans la société en élaborant une vision du monde ; le pouvoir, parce que lorsqu'un groupe social fait valoir sa vision du monde auprès d'autres groupes sociaux et/ou des pouvoirs publics, il jouit d'une position hégémonique. Dans cette perspective, l'analyse vise à retracer les luttes que mènent les acteurs en compétition au sujet d'un enjeu donné, en repérant leurs interprétations concurrentes, leurs stratégies de coalition, ainsi que les ressources dont ils disposent pour définir leur point de vue et le faire valoir¹¹.

Nous considérons que ces luttes se déploient sur des scènes multiples, les forums, où sont développés les débats au sujet d'une question donnée par des acteurs spécifiques, et selon des enjeux, des règles et des temporalités propres. Ainsi, l'analyse de la dynamique des forums permet, au sujet d'un débat public, de retracer l'espace des possibles, à savoir les interprétations concurrentes d'un même phénomène. Scènes d'argumentation et de délibération, les forums se distinguent des arènes, qui constituent les lieux de négociation et

9

Sur la notion d'instrument, voir Lascoumes P. et Le Galès P., *op.cit.*, 2007.

10

Jobert B. et Muller P., *L'État en action. Politiques publiques et corporatismes*, Paris, Presses universitaires de France, 1987 ; Muller P., « Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde », in Faure A., Pollet G. et Warin Ph (Dir.), *La Construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, Paris, L'Harmattan, 1995, pp. 153-179 ; Jobert B., « Une approche dialectique des politiques publiques. L'héritage de l'État en action », *Pôle Sud*, Vol. 2, 21, pp. 43-54.

11

Fouilleux È., *La Politique agricole commune et ses réformes. Une politique à l'épreuve de la globalisation*, Paris, L'Harmattan, 2003 ; Smith A., *Le Gouvernement de l'Union européenne. Une sociologie politique*, Paris, LGDJ, 2004 ; Roger A., « Constructions savantes et légitimation des politiques européennes. La circulation des savoirs sur la vigne et le vin », *Revue française de science politique*, Vol. 60, 6, 2010, pp. 1093-1113.

de décision des politiques publiques¹². Les échanges politiques entre les acteurs en compétition et les pouvoirs publics déterminent la sélection des interprétations concurrentes. Aussi, dans les arènes, l'espace des possibles tend à se refermer. Cet article distingue, à l'échelle européenne, différentes scènes où sont développés les débats sur les rapports entre la PAC et l'environnement, qui renvoient aux effets positifs ou négatifs de cette politique sur l'environnement : le forum des professionnels agricoles, dont les porte-parole s'affrontent en définissant des visions concurrentes de l'activité agricole sur la base desquelles ils tentent de fédérer un nombre maximal d'adhérents ; le forum des environnementalistes, dont les représentants portent des visions multiples de l'agriculture, de la PAC et de leurs rapports à l'environnement, et qui luttent pour s'attirer le soutien du public ; enfin, les forums académiques, dont les protagonistes – économistes agricoles et écologues – se saisissent des rapports entre la PAC et l'environnement dans leur quête de l'excellence scientifique.

Dans cette perspective, pour saisir les processus d'émergence et de clôture du débat sur les rapports entre la PAC et l'environnement, il faut se tourner vers les acteurs qui ont porté l'interprétation aujourd'hui dominante de ce problème, c'est-à-dire *Birdlife International* et les environnementalistes européens. Notre hypothèse générale est que cette évolution serait le fruit du travail de médiation entrepris par les environnementalistes européens qui seraient parvenus à faire valoir leur interprétation auprès des autres protagonistes de la PAC. Ce processus de médiation serait à l'origine d'un phénomène de socialisation et ce, en dépit même des luttes qui l'ont accompagné. Cette hypothèse peut être déclinée selon trois axes :

Premièrement, le succès des environnementalistes européens tient à l'efficacité symbolique de leur vision de l'agriculture et de la PAC : en effet, au-delà de la question des rapports entre la PAC et l'environnement, leur interprétation en termes de bien public repose sur une analyse des rapports entre cette politique communautaire et les structures socio-économiques globales (notamment les accords commerciaux internationaux), annonçant comme inéluctables les transformations sectorielles. De plus, l'efficacité de la vision en termes de bien public tient au volume d'expertise sur laquelle elle se fonde, à savoir l'économie et l'écologie scientifiques, ainsi que le savoir de consultant en développement durable. En effet, la monopolisation de l'expertise par un acteur (et inversement l'atrophie des sources d'expertise concurrente) constitue un élément clé de clôture des débats publics¹³.

12

La distinction entre forum et arène repose sur l'idée selon laquelle la régulation politique oscille entre deux pôles, l'argumentation qui se déploie dans les forums, et la négociation, qui se déploie dans les arènes (Jobert B., *op.cit.*, 2004 ; Fouilleux È., *op.cit.*, 2003 ; Boussaguet L., *op.cit.*, 2008).

Mais, deuxièmement, le succès des environmentalistes européens serait nul sans l'action des agents de la Commission européenne qui, en sélectionnant soigneusement quelques experts dans les rangs des environmentalistes européens et des économistes agricoles, ont produit la vision officielle des rapports entre la PAC et l'environnement, consacrant l'interprétation en termes de bien public et disqualifiant les interprétations concurrentes¹⁴.

Enfin, troisièmement, la clôture du débat sur les rapports entre la PAC et l'environnement tient à l'inscription de l'interprétation en termes de bien public dans le droit communautaire. Traduite sous forme d'instruments, cette interprétation tend à être reconnue comme la conception légitime de la question des rapports entre la PAC et l'environnement. En effet, comme l'a montré Pierre Bourdieu, un des effets du pouvoir symbolique de l'État est la naturalisation de pré-supposés qui, avant leur institutionnalisation, faisaient l'objet de luttes incessantes. Ainsi, pour cet auteur, toute institution qui s'est imposée implique l'« amnésie de sa genèse¹⁵ ».

Afin de retracer les processus d'émergence et de clôture du débat sur les rapports entre la PAC et l'environnement, cet article procède en trois étapes. D'abord, nous décrirons l'émergence dans les années 1990 de ce débat sur les scènes européennes, en identifiant les acteurs qui l'ont alimenté, leurs interprétations concurrentes, leurs stratégies et leurs ressources. Ensuite, nous observerons la stabilisation de l'interprétation en termes de bien public portée par les environmentalistes européens à travers son inscription dans le droit communautaire au début des années 2000. Enfin, nous envisagerons les effets symboliques induits par cette évolution en montrant que, depuis lors, les débats sur les rapports entre la PAC et

Jobert B., *op.cit.*, 1992.

14

Pour Andy Smith, la dépolitisation des débats publics constitue une caractéristique essentielle du gouvernement de l'Union européenne. Voir Smith A., *op.cit.*, 2004, ainsi que Campana A., Henry E., et Rowell J. (Dir.), *La Construction des problèmes publics en Europe. Émergence, formulation et mise en instrument*, Strasbourg, PUS, 2007. Pour une synthèse récente, voir Robert C., « Les groupes d'experts dans le gouvernement de l'Union européenne. Bilans et perspectives de recherche », *Politique européenne*, 32, 2010, pp. 7-38.

15

C'est pourquoi, dit P. Bourdieu, il existe de nombreuses questions qui pourraient se poser mais que l'on ne se pose pas ou peu (il prend l'orthographe pour exemple). Bourdieu P., *Sur l'État. Cours au collège de France. 1989-1992*, Paris, Le Seuil, 2012, p. 185 et suivantes. Les auteurs qui ont souligné les effets de « *feedback* » des instruments sur les débats publics ne se sont pas intéressés, comme le fait P. Bourdieu, à leur dimension symbolique. Par exemple, Pierson P., « When effect becomes cause. Policy feedback and political change », *World politics*, 45, 2000, pp. 595-628 ; Fouilleux È., *op.cit.*, 2003 ; Lascoumes P. et Le Galès P., *op.cit.*, 2007.

l'environnement s'ordonnent exclusivement autour des concepts de « bien public » et de « service environnemental¹⁶ ».

L'ESPACE DES POSSIBLES : LE DÉBAT SUR LES RAPPORTS ENTRE LA PAC ET L'ENVIRONNEMENT DANS LES ANNÉES 1990

Au début des années 1990, la question des rapports entre la PAC et l'environnement pénètre l'espace public européen lorsque les environnementalistes européens, des consultants en développement durable et des économistes agricoles portent une vision nouvelle de l'agriculture et de la PAC, fondée sur le concept de bien public. En réponse, les représentants des agriculteurs européens vont quelques années plus tard formuler des interprétations multiples de ce problème – certaines complémentaires, d'autres concurrentes.

Birdlife International, porte-parole des environnementalistes européens au sujet de la PAC

Les principales organisations environnementalistes internationales s'implantent à Bruxelles à la fin des années 1980 et au début des années 1990¹⁷. À ce moment, la *Royal Society for the Protection of Birds* (RSPB), une fondation environnementaliste anglaise, organise son offensive contre la PAC sur les scènes européennes.

En effet, à côté de son activité militante, la RSPB mène des recherches en écologie scientifique pour lesquelles elle jouit d'une autorité intellectuelle internationale. À la fin des années 1980, ses écologues prennent conscience qu'en favorisant l'intensification agricole, la PAC est à l'origine du déclin des populations d'oiseaux communs¹⁸. Désormais, les terres

16

Cet article repose sur les matériaux empiriques recueillis lors de la réalisation de notre thèse (Ansaloni M., *Configurations des débats politiques et diversité de l'action publique en Europe. La Politique agricole commune et l'environnement en France, en Hongrie et au Royaume-Uni*, Montpellier, Montpellier 1, 2012). Dans ce cadre, une trentaine d'entretiens a été menée en 2008 à Bruxelles auprès des représentants environnementalistes et agricoles, ainsi qu'auprès d'agents de la Commission européenne. À cela s'ajoutent des entretiens menés auprès de scientifiques (économistes agricoles notamment) et de consultants en développement durable. Cet article a bénéficié des commentaires d'Ève Fouilleux, d'Andy Smith et de Julien Weisbein. Qu'ils en soient remerciés.

17

En 1986, la promulgation de l'Acte Unique européen favorise l'arrivée des organisations environnementalistes à Bruxelles. Ainsi, *Friends of the Earth* s'établit à Bruxelles en 1986, *Greenpeace* en 1988, *World Wildlife Fund* (WWF) en 1989 et *Birdlife International* en 1993. Voir Berny N., « Le lobbying des ONG internationales d'environnement à Bruxelles. Les ressources de réseau et d'information, conditions et facteurs de changement de l'action collective », *Revue française de science politique*, Vol. 58, 1, 2008, pp. 197-222.

18

Entretien avec l'ancienne Chef de l'Équipe sur les politiques agricoles de la RSPB (également ancienne coordinatrice du groupe « Agriculture » de *Birdlife International*), Édimbourg, 2008 ; entretien avec le Coordinateur du groupe « Agriculture » de *Birdlife International*, Bruxelles, 2008.

agricoles acquièrent à leurs yeux une valeur pour la conservation de la vie naturelle en général et des oiseaux en particulier. Dans la mesure où l'agriculture occupe la majeure partie du territoire européen, la PAC devient pour les dirigeants de la RSPB leur cible principale. En 1997, un ouvrage dirigé par deux chercheurs de la RSPB, Farming and birds in Europe : the Common agricultural policy and its implications for bird conservation, décrivait dans les termes suivants cette prise de conscience :

« Les terres agricoles représentent la moitié de la surface de l'Union européenne. Très variées, elles abritent une grande partie de la vie naturelle. Cependant, jusqu'à récemment, la valeur pour la conservation des habitats agricoles n'était pas reconnue. La vie naturelle qu'ils abritaient a connu ces dernières quarante dernières années de grandes pertes, du fait d'un changement sans précédent des techniques agricoles (...). Comme l'agriculture est responsable de la gestion de la majeure partie des terres agricoles dans l'Union européenne, la PAC est un point de départ évident pour coordonner notre action internationale¹⁹ ».

À la fin des années 1980 et au début des années 1990, la promulgation des premières Mesures Agro-Environnementales (MAE) favorise également la prise de conscience des dirigeants de la RSPB de leurs intérêts vis-à-vis de la PAC²⁰. En effet, l'existence dans le cadre de la PAC d'instruments visant la protection de la nature sous-entend que d'autres ont potentiellement des effets néfastes. De plus, la juxtaposition de ces différents instruments permet aux responsables de la RSPB de prendre la mesure de l'inégale répartition des budgets en fonction des objectifs de la PAC, notamment la protection de l'environnement et la production agricole²¹. Enfin, la réforme de la PAC de 1992 catalyse la mobilisation des dirigeants de la RSPB, qui réalisent que cette politique va subir de profondes transformations sous l'effet des engagements commerciaux internationaux de l'Union européenne. En effet, la réforme de 1992 provoque un changement radical des instruments de la PAC, les prix garantis étant baissés et compensés à titre transitoire par des aides directes. Mais, de plus, elle laisse le futur de la PAC en suspend : à son issue, la question se pose de savoir quel sera le devenir des aides

19

Pain D. et Dixon J., « Why farming and birds in Europe ? », in Pain D., Pienkowski M. (Eds.), *Farming and birds in Europe. The Common agricultural policy and its implications for bird conservation*, London, Academic press, 1997, p. 1.

20

Les MAE de 1992 succèdent dans une certaine mesure aux *Environmental Sensitive Areas* (ESA) qui, instituées en 1985, permettaient aux États membres d'offrir des compensations financières à leurs agriculteurs exerçant dans des zones naturelles. Voir Baldock D. et Lowe Ph., *op.cit.*, 1996.

21

En effet, à cette époque, les ESA et les MAE représentaient quelques pourcents du budget de la PAC.

agricoles allouées à titre transitoire. Et ce d'autant plus qu'en vertu des accords commerciaux internationaux, les prix garantis devront être définitivement être abolis, augmentant pour autant le montant des aides transitoires. Au début des années 1990, un enjeu s'impose donc aux dirigeants de la RSPB : mettre le budget de la PAC au service de la conservation de la nature et des oiseaux.

La RSPB cumule de nombreuses ressources pour mener à bien cet objectif. Outre son expertise en écologie scientifique, la fondation compte à la fin des années 1990 près d'un million d'adhérents, emploie 600 salariés et figure parmi les plus importants propriétaires terriens anglais. Ses ressources financières permettent notamment à ses dirigeants d'initier l'antenne bruxelloise de *Birdlife International* pour conduire leur action sur les scènes européennes. Désormais, ils vont diriger son groupe de travail sur l'agriculture et financer ses activités de lobbying à ce sujet²². En plus de ses ressources financières, la RSPB met également au service de *Birdlife International* son capital d'expertise sur l'agriculture et la PAC. En effet, au début des années 1990, les dirigeants de la fondation développent une équipe sur les politiques agricoles qui compte plus d'une dizaine de lobbyistes, les uns généralistes (économistes, politistes), les autres spécialistes (agronomes). S'ils concentrent leur action sur les autorités anglaises, ces derniers travaillent également en étroite collaboration avec leurs collègues bruxellois de *Birdlife International*.

L'antenne bruxelloise de *Birdlife International* permet donc aux dirigeants de la RSPB d'incarner un porte-parole européen, jouissant d'une représentativité sociale à l'échelle du continent. Cette ambition a des implications rhétoriques : pour les responsables de la RSPB, à la tête de *Birdlife International*, il s'agit de porter une vision non pas nationale mais européenne de l'agriculture et de la PAC. Évoquant un rapport publié par *Birdlife International*²³ en 1997, une responsable de la RSPB et de *Birdlife International* nous confiait :

« Ce rapport a été écrit par la RSPB pour travailler au niveau européen. À cette époque, je coordonnais le groupe sur l'agriculture de *Birdlife*. On a produit ce rapport en 1997. Pourquoi la PAC pose problème ? Quels sont les enjeux ? Quelles solutions apporter ? Ce rapport

22

Entretien, ancienne Chef de l'Équipe sur les politiques agricoles de la RSPB (également ancienne coordinatrice du groupe « Agriculture » de *Birdlife International*), Édimbourg, 2008.

23

Birdlife International, A Future for Europe's rural environment : reforming the Common agricultural policy, Brussels, 1997.

repose sur des études de cas des différents pays européens. Le point de vue développé est très large. Nous pensons et nous parlons comme des européens²⁴ ».

La vision de l'agriculture et de la PAC portée par *Birdlife International* repose, fondamentalement, sur la science économique. En effet, les lobbyistes de l'équipe sur les politiques agricoles de la RSPB s'inspirent des analyses des économistes agricoles anglais qui, nous l'observerons plus précisément *infra*, dénoncent depuis la fin des années 1970 les dysfonctionnements économiques, budgétaires, commerciaux et environnementaux de la PAC. Reprenant leurs thèses, *Birdlife International* plaide pour le démantèlement total du marché agricole commun, amorcé par la réforme de 1992. Dans la mesure où il existe un marché pour les produits agricoles et alimentaires, la PAC doit selon ses dirigeants se limiter à prendre en charge les défaillances du marché (*market failures*), notamment la fourniture de biens publics environnementaux :

« De manière générale, les marchés doivent déterminer les revenus que les agriculteurs reçoivent pour leur production alimentaire (...). Cependant, les marchés échouent à fournir les biens environnementaux que désire la société. Ils doivent donc être régulés, des incitations doivent être utilisées pour atteindre les objectifs environnementaux²⁵ ».

La PAC doit donc selon *Birdlife International* faire place à une politique agro-environnementale, qui devrait rémunérer les services environnementaux fournis par les agriculteurs et les gestionnaires des terres agricoles. Compte tenu des engagements commerciaux internationaux de l'Union européenne, qui imposent la libéralisation des politiques agricoles modernisatrices, cette évolution est pour les responsables de *Birdlife International* non seulement souhaitable, mais également inéluctable.

Grâce aux ressources que la RSPB consacre à l'agriculture et à la PAC, *Birdlife International* s'impose dès le début des années 1990 comme le porte-parole des environmentalistes européens, portant en leur nom la vision de l'agriculture et de la PAC en termes de bien public. Nul doute que cette prise de pouvoir ait par ailleurs été facilitée par la division du travail militant entre les organisations environmentalistes européennes²⁶. En considérant les analyses de l'*Institute for an European Environmental Policy* (IEEP), un cabinet de

24

Entretien, ancienne Chef de l'Équipe sur les politiques agricoles de la RSPB (également ancienne coordinatrice du groupe « Agriculture » de *Birdlife International*), Édimbourg, 2008.

25

Birdlife International, *op. cit.*, 1997, p. 27.

26

consultants londonien, nous allons maintenant envisager une autre dimension du discours de *Birdlife International* et des environmentalistes européens. Elle concerne cette fois-ci l'ajustement des instruments de la politique agro-environnementale européenne.

Le rôle de l'IEEP : mettre au point une politique agro-environnementale « efficace »

Créé dans les années 1980, l'IEEP est spécialisé dans le développement d'instruments de politique environnementale, depuis leur conception à leur évaluation. Ses analyses reposent sur l'analyse économique des politiques publiques, interrogées à l'aune d'un rapport entre les coûts et bénéfices. Ce *think tank* entretient des liens étroits avec les organisations environmentalistes anglaises dont sont souvent issus ses cadres et qui représentent ses principaux clients²⁷. Dans les années 1990, l'IEEP compte une quinzaine de salariés, et travaillent en étroite collaboration avec des économistes agricoles.

Les consultants de l'IEEP débutent dès les années 1980 leurs analyses sur les rapports entre la PAC et l'environnement, à la demande d'organisations environmentalistes anglaises comme la RSPB²⁸. Leur expertise à ce sujet prend rapidement une ampleur considérable²⁹. Cette expérience pionnière à l'échelle de l'Europe les mène quelques années plus tard à figurer dans le groupe de travail « Agriculture et environnement » de l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE). Avec quelques économistes agricoles anglais (Ian Hodge, Janet Dwyer) et français (François Bonnieux), ils produisent les premiers rapports de l'OCDE consacrés à l'intégration de l'environnement dans les politiques agricoles³⁰.

Les principales organisations environmentalistes internationales européennes (WWF, *Greenpeace*, *Friends of the Earth* notamment) se consacrent à des enjeux globaux, comme les organismes génétiquement modifiés, les ressources marines ou bien encore le changement climatique, et s'intéressent pas ou peu à la PAC (Voir Berny N., op.cit., 2008). De fait, dans les années 1990, on ne distingue guère parmi les environmentalistes de voix discordantes à celle de *Birdlife International* sur ce sujet.

27

Dans les années 1980, le directeur de l'IEEP était membre de *Friends of the Earth* ; au début des années 2000, la chef de son équipe agricole était auparavant la chef de l'équipe sur les politiques agricoles de la RSPB, également coordinatrice du groupe de travail sur l'agriculture de *Birdlife International*.

28

Entretien, Directeur de l'IEEP, Londres, 2009.

29

Le site internet de l'IEEP recense, de 1990 à nos jours, 134 rapports sur les instruments agro-environnementaux, et 89 rapports consacrés à la conservation de la nature, qui traitent bien souvent des instruments agro-environnementaux (<http://ieep.eu/>) (Consulté le 21 juin 2011).

30

Voir par exemple: OCDE, *L'intégration des politiques de l'agriculture et de l'environnement. Progrès récents et nouvelles orientations*, Paris, 1993. OECD, *Amenities for rural development: policies examples*, Paris, 1996.

S'inspirant du savoir des économistes agricoles, ces consultants vont tout au long des années 1990 traduire les revendications de *Birdlife International* et des environmentalistes européens sous la forme de recettes de politique agro-environnementale. En effet, en cherchant à apprécier l'efficacité des premiers programmes agro-environnementaux mis en œuvre dans les États membres à partir de la fin des années, ces consultants identifient à travers leurs évaluations les dysfonctionnements de la politique agro-environnementale européenne. Ils réalisent, de fait, un travail sur le sens des instruments agro-environnementaux existants. Parmi leurs nombreuses recommandations, retenons qu'ils ont défendu l'idée d'établir un « niveau de référence » (*reference level*) entre bénéfices et coûts environnementaux. Pour les économistes agricoles, la fourniture de services environnementaux n'est possible que si un seuil permet de démarquer les externalités positives (les biens publics) des externalités négatives (les pollutions). Les effets environnementaux sont considérés comme des coûts lorsqu'ils contreviennent au principe pollueur-payeur (quand les agriculteurs ne respectent pas la législation environnementale), et comme des bénéfices lorsqu'ils vont au-delà de ce même principe (quand les agriculteurs adoptent des pratiques plus exigeantes que la législation environnementale). C'est pourquoi, à partir du début des années 1990, les analyses de l'IEEP sur la politique agro-environnementale ne cessent de souligner que les MAE doivent être articulées avec un autre instrument, établissant un niveau de référence entre coûts et services environnementaux. Cet instrument, que les consultants de l'IEEP qualifient de conditionnalité des aides agricoles, vise à conditionner l'octroi des aides agricoles au respect de critères environnementaux³¹. Cette recommandation constitue un véritable cheval de bataille de *Birdlife International*. Selon ses dirigeants, la PAC future doit reposer sur deux instruments principaux, les MAE et la conditionnalité des aides³².

Pour achever de resituer l'émergence sur les scènes européennes de la vision de l'agriculture et de la PAC en termes de bien public, il faut maintenant nous tourner vers un dernier groupe d'acteurs : les économistes agricoles dont, nous l'avons vu, les analyses ont abondamment nourri l'argumentaire de *Birdlife International* et de l'IEEP.

31

Le premier rapport consacré exclusivement à cet instrument date de 1995 : Baldock D. et Mitchell K., *Cross-compliance within the Common agricultural policy. A review of options for landscape and nature conservation*, London, IEEP, 1995.

32

Birdlife International, *op.cit.*, 1997. Birdlife International, *Implementation of EU agri-environment regulation 2078*, Brussels, 1994.

Les économistes agricoles, théoriciens de la vision en termes de bien public

Les années 1980 sont celles où les économistes agricoles instruisent le procès de la PAC, théorisant ses défaillances budgétaires, économiques et commerciales³³. Guidées par le paradigme néo-classique et l'économie du bien-être, leurs analyses convergent vers un même projet : réformer la PAC par le démantèlement des prix garantis³⁴. Quelques rares économistes agricoles se penchent alors sur la question des rapports entre la PAC et l'environnement³⁵. Tous dénoncent les dommages environnementaux générés par les prix garantis qui favorisent l'intensification et la spécialisation de l'agriculture européenne. Ces auteurs préconisent leur abolition et l'instauration de paiements, rémunérant les services environnementaux fournis par les agriculteurs et les gestionnaires de terres agricoles.

C'est après la réforme de la PAC de 1992, au fur et à mesure que les prix garantis sont abaissés et compensés par des aides directes, que la question des rapports entre la PAC et l'environnement s'impose comme une – sinon la – controverse majeure parmi les économistes agricoles en Europe. Quelle est la légitimité de ces aides directes ? Pour les figures de proue de l'économie agricole européenne, tels qu'Allan Buckwell et Eva Rabinovicz, qui se succéderont dans les années 1990 à la présidence de la *European Association of Agricultural Economics* (EAAE), il n'y en a pas, l'intervention publique n'étant légitime que pour corriger les défaillances du marché. Et, quant aux aides directes, elles ne constituent en comparaison au soutien par les prix qu'un progrès limité : elles améliorent peu la rémunération du travail agricole et, de plus, se capitalisent dans la terre et les droits à produire. C'est pourquoi, selon ces économistes, la PAC doit opérer un retour au marché et son champ d'intervention doit être borné à la correction des défaillances du marché, qui concernent notamment les biens publics environnementaux³⁶. Selon les propos de Louis Mahé, professeur d'économie agricole à

33

Fouilleux È., *op.cit.*, 2003.

34

Le livre de l'économiste anglais Allan Buckwell et de ses collègues caractérise cette époque : Buckwell A., Harvey D., Thomson K., et Parton K., *The Costs of the Common agricultural policy*, London, Groom Helm, 1982.

35

En Angleterre, Bowers J. et Cheschire P., *Agriculture, the countryside and land use*, London and New York, Methuen, 1983. En France : Mahé L. et Rainelli P., « Impact des pratiques et des politiques agricoles sur l'environnement », *Cahiers d'économie et de sociologie rurales*, 4, 1987, pp. 9-33.

36

Voir par exemple Buckwell A., « Agricultural economists in a brave liberal world », in European association of agricultural economists (Ed.), *Redifining the role for European agriculture*, 1996, pp. 1-17.

l'École nationale supérieure d'agronomie de Rennes, et de François Ortalo-Magné, professeur à la *London school of economics* :

« Le lien entre agriculture et espace rural prend aujourd'hui une nouvelle dimension car l'espace agricole est aussi le lieu où se trouvent la plupart des ressources naturelles. Ces dernières sont nécessaires à la production agricole, mais elles ont d'autres usages possibles dans notre société d'abondance, usages qui sont affectés en bien et en mal par l'agriculture (...). Ces interactions correspondent souvent à des effets non marchands, c'est-à-dire sans échanges rémunérés, des effets dont le marché n'assure pas la fourniture optimale³⁷ ».

Selon ces auteurs, seule une approche par le marché permet aux autorités européennes et aux États membres de définir une « politique cohérente », en phase avec les tendances socio-économiques, plutôt que de réagir par à-coups aux « contraintes³⁸ » des accords commerciaux internationaux.

Rien d'étonnant alors à ce que la question de la fourniture des services environnementaux s'impose dans les années 1990 comme une question de recherches centrale. Les économistes l'investissent en interrogeant l'efficacité des programmes agro-environnementaux entrés en vigueur à la fin des années 1980 et au début des années 1990³⁹. Contentons-nous de rappeler que leur recommandation clé consiste à instaurer un niveau de référence, délimitant les externalités positives (les biens publics) des externalités négatives (les pollutions), sans lequel l'objectif de fourniture de services environnementaux risque d'être caduc.

Ainsi, dans les années 1990, un consensus se dégage parmi les économistes agricoles européens pour dire que la PAC future doit reposer sur l'objectif de fourniture de biens publics environnementaux⁴⁰. Certes, des analyses inspirées de l'économie institutionnelle

37

Mahé P. et Ortalo-Magné F., *Politique agricole. Un modèle européen*, Paris, Presses de sciences po, 2001, p. 24.

38

Mahé P. et Ortalo-Magné F., *op.cit.*, p. 31.

39

Bonnieux F. et Weaver L., « Environmentally sensitive areas schemes: public economics and evidence », in Whitby M. (Ed.), *The European environment and the CAP reform. Policies and prospects for conservation*, Oxon, CAB International, 1996, pp. 209-226. Hodge I., « Agri-environmental relationships and the choice of policy mechanism », *The World economy*, Vol. 23, 2, 2000, pp. 257-273.

40

Notons toutefois que des controverses les opposent néanmoins, quant aux enjeux que recouvrent les biens publics (pour les partisans d'une définition stricte, seuls les objectifs environnementaux sont concernés ; pour les autres, l'objectif de cohésion sociale constitue un bien public) ou bien quant aux mécanismes de stabilisation des marchés agricoles.

existent. Mais celles-ci ne satisfont pas les standards académiques et, de fait, ne pénètrent pas les colonnes des revues internationales, telles que la *European review of agricultural economics*⁴¹.

Mis sur le banc des accusés, les représentants des agriculteurs européens ne vont pas rester sans voix. Ils proposent, dans les années 1990, des interprétations complémentaires et/ou concurrentes à celle portée notamment par *Birdlife International* et les environnementalistes européens. Mais, comme nous allons le voir, les élites agricoles ne vont guère parvenir à peser sur la construction des termes de ce débat.

La faiblesse des points de vue des professionnels agricoles

En effet, non seulement les représentants des agriculteurs européens développent des points de vue distincts au sujet des rapports entre la PAC et l'environnement, mais ils sont en plus largement dépourvus d'expertise à ce propos. À la tête du principal syndicat agricole européen, les dirigeants du Comité des Organisations Professionnelles Agricoles et le Comité Général de la Coopération Agricole (COPA-COGECA) voient d'un mauvais l'émergence du problème des rapports entre la PAC et l'environnement qui, nous l'avons dit, repose sur une critique des prix garantis. Or, les responsables du COPA-COGECA ont accompagné la mise en place du Marché agricole commun et, depuis la réforme de 1992, s'opposent systématiquement à son démantèlement⁴². Pour eux, la fonction de production de l'agriculture est certes un impératif économique, mais également une obligation morale, les agriculteurs européens ayant « vocation » à participer à la satisfaction des besoins alimentaires mondiaux⁴³. Lorsque le débat sur les rapports entre la PAC et l'environnement émerge sur les scènes européennes, les élites du COPA-COGECA développent un discours qui repose sur deux volets : d'une part, ils refusent de reconnaître les dommages environnementaux générés par l'intensification agricole et la PAC, disqualifiant la pertinence d'une réglementation environnementale qui grève selon eux la compétitivité des entreprises agricoles ; d'autre part, ils mettent en avant les bénéfices environnementaux inhérents à l'activité agricole. Ils tendent

41

On pense aux analyses de Gilles Allaire, économiste à l'INRA, et d'Aurélien Trouvé, économiste à Agrosup Dijon.

42

Fouilleux È., *op.cit.*, 2003.

43

Heereman C. F., « La coopération des agriculteurs français et allemands a fait avancer l'Europe », *Agra-Débats*, 1, 1995, pp. 65-68.

ainsi à s'approprier l'interprétation en termes de bien public non pas pour plaider en faveur du développement de la politique agro-environnementale, mais pour légitimer le maintien des aides directes allouées à titre transitoires. Aucune expertise, scientifique ou technique, ne vient cependant appuyer leur point de vue⁴⁴.

Pour leur part, les élites de la Coordination Paysanne Européenne (CPE) dénoncent depuis le début des années 1990 les dommages environnementaux générés par la PAC. Pour autant, elles refusent l'interprétation en termes de bien public portée notamment par *Birdlife International* qui, selon eux, n'est autre qu'un exemple de « marchandisation du vivant », produit par la « mondialisation libérale⁴⁵ ». Pour la CPE, le « productivisme » de la PAC est à l'origine des maux de l'agriculture européenne. Il mène en effet à l'intensification, la spécialisation et la concentration des exploitations agricoles, provoquant à la fois l'élimination des paysans d'Europe et la dégradation de l'environnement. Pour autant, ses dirigeants s'opposent au démantèlement du Marché agricole commun. Par la mise en place de prix agricoles différenciés, ils entendent au contraire assurer un revenu minimum aux agriculteurs. Et, grâce à des instruments réglementaires (par exemple la limitation du nombre de têtes de bétail à l'hectare), ils proposent de réduire les dommages environnementaux générés par la PAC. Cependant, les responsables de la CPE, pas plus que leurs adversaires du COPA-COGECA, ne développent une expertise technique ou scientifique au sujet des rapports entre la PAC et l'environnement⁴⁶.

Enfin, si l'*International Federation of Organic Agriculture Movements* (IFOAM), qui regroupe les acteurs de la filière de l'agriculture biologique en Europe, porte une interprétation spécifique des rapports entre la PAC et l'environnement, dans les années 1990, ses dirigeants ne mènent pas d'activité de lobbying à ce sujet. Largement dépourvus de ressources⁴⁷, ils concentrent alors leur action sur le développement de la réglementation

44

Ce n'est qu'au début des années 2000 que les dirigeants du COPA-COGECA recruteront deux chargées de mission « Environnement » pour développer une expertise en la matière (Entretien, chargé de mission « Environnement », COPA-COGECA, Bruxelles, 2008).

45

Confédération paysanne, *Changeons de politique agricole*, Paris, Mille et une nuits, 2002.

46

Entretien, Coordinateur de la Coordination paysanne européenne, Bruxelles, 2008.

47

À cet égard, on peut noter que jusqu'en 2003 l'IFOAM n'a pas de bureau à Bruxelles.

propre à la certification « Agriculture biologique », négligeant complètement la réforme de la PAC⁴⁸.

En somme, au début des années 1990, *Birdlife International* et les environmentalistes européens, des consultants en développement durable et les économistes agricoles ont porté dans l'espace public européen une vision nouvelle de l'agriculture et de la PAC, fondée sur le concept de bien public. Proposant une analyse des transformations des rapports entre la PAC et l'environnement, cette vision repose sur un large capital d'expertise, abondé principalement par les économistes agricoles et des consultants. Divisés et dépourvus d'expertise, les représentants des agriculteurs européens ont quant à eux peu pesé sur la construction des termes de ce débat. Par ailleurs, notons que dans les années 1990 les environmentalistes européens et les économistes agricoles ne sont pas seuls à instruire le procès de la PAC et de ses défenseurs : informés par les théories corporatistes, tant les sociologues que les politistes convergent pour imputer l'« inertie » de la PAC aux représentants agricoles européens et nationaux qui, relayés par leurs administrations, défendent leurs intérêts au détriment du bien commun, dont sa composante environnementale⁴⁹. C'est dans ce climat intellectuel que l'interprétation des rapports entre la PAC et l'environnement en termes de bien public va être institutionnalisée.

48

Gibbon P., « An analysis of standards-based regulation in the EU organic sector. 1991-2007 », *Journal of agrarian change*, Vol. 8, 4, 2008, pp. 553-582.

49

Jones A. et Clark J., *The Modalities of European union governance. New institutionalist explanations of agri-environmental policy*, Oxford, Oxford University press, 2001; Delorme H., *op.cit.*, 2004.

LA FERMETURE DES POSSIBLES : LA MISE EN POLITIQUE DE L'INTERPRÉTATION EN TERMES DE BIEN PUBLIC

Pour rendre compte de ce processus, il faut avant tout observer l'alliance nouvelle que nouent à partir de la moitié des années 1990 la Commission européenne et *Birdlife International* au nom des environnementalistes européens. Ensuite, il faut voir comment, à travers la production de rapports d'expertise, l'exécutif européen a consacré l'interprétation des rapports entre la PAC et l'environnement en termes de bien public.

Une alliance nouvelle entre la Commission européenne et les environnementalistes européens

La réforme de la PAC de 1992 signe la perte de contrôle des représentants des agriculteurs européens sur la gestion de la PAC⁵⁰ : tandis que la Commission européenne vise sa mise en conformité avec les accords commerciaux internationaux, tant les dirigeants du COPA-COGECA que leurs adversaires de la CPE s'opposent au démantèlement du Marché agricole européen.

La marginalisation des représentants des agriculteurs européens profite en revanche aux environnementalistes européens. Certes, dès leur implantation à Bruxelles, ces derniers avaient déjà noué des contacts étroits avec la Direction Générale (DG) de l'Environnement de la Commission européenne⁵¹. Mais, au lendemain de la réforme de la PAC de 1992, *Birdlife International* prend pour cible l'Unité 01 « Analyse et conception d'ensemble » de la DG de l'Agriculture, chargée de préparer la réforme de la PAC. Ses lobbyistes multiplient les contacts, exposant – rapports d'experts à l'appui – le bien-fondé de leur vision de l'agriculture et de la PAC en termes de bien public. Comme nous le confiait une responsable de *Birdlife International*, les agents de cette unité leur immédiatement bonne réception :

« *Birdlife* a mené une campagne, à la moitié des années 1990. Nous sommes venus voir les décideurs, à Bruxelles. Il y avait, à l'intérieur de la DG de l'Agriculture, l'unité des études prospectives, quelque chose comme ça. Vous savez Bruno Buffaria, Martin Scheele, etc. Ils se sont montrés très réceptifs à la RSPB et *Birdlife*. Je crois qu'ils partageaient tout à fait nos vues au sujet du futur de la PAC⁵² ».

50

Fouilleux È., *op.cit.*, 2003 ; Delorme H., *op.cit.*, 2004.

51

La CE a favorisé leur présence à Bruxelles en finançant une partie de leurs frais de fonctionnement (Berny N., *op.cit.*, 2008).

52

Entretien, ancienne Chef de l'Équipe sur les politiques agricoles de la RSPB (également ancienne coordinatrice du groupe « Agriculture » de *Birdlife International*), Édimbourg, 2008.

En effet, au milieu des années 1990, le parallélisme des vues entre *Birdlife International* et la Commission européenne est tout à fait étonnant. Devenu en 1995 Commissaire à l'Agriculture, Franz Fischler plaide dès son entrée en fonction pour une « politique rurale intégrée » :

« Il est illusoire de séparer la question agricole des problèmes de consommation ou d'environnement. Ces différents aspects forment un tout, au centre duquel se trouve l'agriculteur, producteur et gardien de l'environnement rural. Et c'est ce rôle particulier qu'il joue dans l'espace rural et dans la société en général qui justifie à lui seul le soutien financier qui lui est apporté, indépendamment des impératifs de compétitivité⁵³ ».

Ainsi, au milieu des années 1990, les environmentalistes européens, incarnés par *Birdlife International*, constituent pour la Commission européenne des alliés de circonstance : leur soutien politique permet à l'exécutif européen de légitimer le processus de réforme de la PAC en dépit de l'opposition de son interlocuteur « naturel », le COPA-COGECA. Systématiquement, le Commissaire Franz Fischler fera appel à la « société civile » pour légitimer son projet pour la PAC :

« La politique agricole doit être acceptée par l'ensemble de la société et non seulement par quelques lobbies. En ces temps d'économies budgétaires et de marasme économique, il est doublement important d'apporter la preuve noir sur blanc aux citoyens que leurs impôts sont bien investis dans la politique agricole. C'est également la raison pour laquelle nous devons poursuivre les réformes. Rien ne serait plus préjudiciable aux intérêts des agriculteurs que de perdre le soutien de la société⁵⁴ ».

La mise en politique de l'interprétation des rapports entre la PAC et l'environnement en termes de bien public va préalablement reposer sur des groupes d'experts *ad hoc* mis en place par les agents de la Commission européenne, qui vont consacrer cette définition du problème.

La consécration « experte » de l'interprétation en termes de bien public

Mandatés par la Commission européenne, quelques experts vont produire la vision officielle du problème des rapports entre la PAC et l'environnement. Soigneusement choisis, ces acteurs

53

Fischler F., Communiqué de presse, Bruxelles, 1995.

54

Communiqué de presse, Bruxelles, 16 janvier 2003.

– économistes agricoles et consultants de l’IEEP – partagent de manière générale une même vision de la PAC et, plus particulièrement, une même interprétation des rapports entre cette politique communautaire et l’environnement.

En 1995, l’Unité 01 « Analyse et conception d’ensemble » de la DG de l’Agriculture initie un groupe de travail dans l’objectif de tracer les contours de la « politique rurale intégrée » souhaitée par le Commissaire Franz Fischler. Pour cela, l’Unité fait appel à l’économiste anglais Allan Buckwell, Président de l’EAAE et éminent connaisseur de la PAC, qui va séjourner un an au sein de cette unité. Pour conduire son travail, Allan Buckwell bénéficie de l’aide de quelques experts, principalement des économistes agricoles (comme la suédoise Eva Rabinowicz, future Présidente de l’EAAE) ainsi que le consultant allemand Heino Von Meyer, associé à l’IEEP, spécialiste de l’économie de l’environnement. Les agents de l’Unité 01 prennent soin d’associer des experts originaires de toute l’Europe, de sorte à légitimer le travail que produira le groupe⁵⁵.

Selon le « rapport Buckwell⁵⁶ », les accords commerciaux internationaux impliquent la poursuite de la réforme de la PAC. En effet, les choix politiques sont contraints : le marché doit orienter la future PAC ; seuls les paiements rémunérant la fourniture de biens publics, qui concernent bien souvent l’environnement, apparaissent légitimes. Par ailleurs, rien ne justifie plus le maintien des aides directes qui furent allouées à titre provisoire pour compenser la baisse des prix garantis instituée en 1992⁵⁷. Selon le « rapport Buckwell », les paiements agro-environnementaux constituent les principaux instruments de la future PAC. Pour rémunérer la fourniture de services environnementaux, ils doivent – à la différence des MAE instituées en 1992 – prendre appui sur la législation environnementale en vigueur. Ces paiements sont représentés par un triangle (voir le diagramme, ci-dessous) : expression du principe pollueur-payeur, sa base renvoie aux standards environnementaux liés à la politique européenne de l’environnement que les agriculteurs doivent respecter indépendamment de l’allocation de

55

Entretien, Allan Buckwell, Professeur émérite d’économie agricole, Londres, avril 2009.

56

Buckwell A., Blom J., Commins P., Hervieu B., Hofreither M., Von Meyer H., Rabinowicz E., Sotte F. et Sumpsi vinas J., « Towards a common agricultural and rural policy for Europe », *European economy. Reports and studies*, 5, 1997.

57

« The compensation payments are vulnerable on five counts : their sheer visibility, justifying perennial payments for one-off policy change, there is no relation between injury and compensation, there are not fully decoupled and they continue to reward most those with the largest farms with most wealth », Buckwell et al, *ibid*, 1997, p. 8.

paiements de la PAC. Sur cette base, des paiements rémunèrent les services environnementaux fournis par les agriculteurs en fonction de la valeur du bien public mis en jeu.

« The common agricultural and rural policy for Europe » (Buckwell et al, 1997)

Un autre rapport recevra en effet un écho considérable. En 2000, l'Unité « Analyses économiques, perspectives et évaluations » de la DG de l'Agriculture, qui a succédé à l'Unité 01, commande à l'IEEP un travail portant cette fois-ci sur les possibilités à court terme d'intégration de l'environnement dans la PAC. La commande prend appui sur l'interprétation des rapports entre la PAC et l'environnement développée par le groupe d'experts dirigé par Allan Buckwell. Dans le prolongement de leur travail, David Baldock et Janet Dwyer⁵⁸, les auteurs de ce rapport, ont pour mission de traduire dans les actes l'objectif de fourniture de services environnementaux en définissant des instruments adaptés. Précisément, dans ce rapport, les consultants de l'IEEP proposent un mécanisme permettant de conditionner l'allocation des paiements des MAE en particulier et des aides de la PAC en général au respect de la législation environnementale⁵⁹. Nous l'avons vu, dès le milieu des années 1990, l'IEEP a développé une expertise au sujet de cet instrument, que ces consultants ont qualifié de conditionnalité des aides agricoles.

Au début des années 2000, l'interprétation des rapports entre la PAC et l'environnement en termes de bien public, désormais consacrée par des experts mandatés par la Commission européenne, va servir de support au développement de la réglementation sur les MAE. En 2005, celle-ci dispose désormais que les MAE rémunèrent les « services⁶⁰ » fournis par les agriculteurs et les gestionnaires de terres agricoles à la société. La valeur d'échange des MAE est calculée sur la base de la conditionnalité des aides qui, également entrée en vigueur dans

58

Le premier était Directeur de l'IEEP, la seconde Chef de son équipe agricole.

59

Baldock D. et Dwyer J. (with Sumpsi vinas J.), *Environmental integration and the CAP. A report for the European commission*, London, 2002.

60

Règlement (CE) 1698/2005 sur le développement rural (considérant 35). La notion de service était absente du règlement (CE) 2078/1992 sur les MAE.

les États membres en 2005, établit un niveau de référence délimitant les coûts des bénéfices environnementaux⁶¹. Il faut maintenant considérer les effets symboliques induits par l'inscription de l'interprétation en termes de bien public dans le droit communautaire. Cette évolution a favorisé la clôture du débat sur les rapports entre la PAC et l'environnement.

MISE EN POLITIQUE ET IMPOSITION SYMBOLIQUE : LA CLÔTURE DU DÉBAT SUR LES RAPPORTS ENTRE LA PAC ET L'ENVIRONNEMENT

Pour rendre compte des effets symboliques induits par l'inscription de l'interprétation en termes de bien public dans le droit communautaire, il faut montrer que les luttes que mènent les scientifiques et les protagonistes de la PAC au sujet de ses rapports à l'environnement s'organisent désormais exclusivement autour des concepts de « service environnemental » et de « bien public ».

La convergence des expertises scientifiques

Au début des années 2000, les figures de proue de l'économie agricole européenne voient d'un bon œil les réformes de la PAC qui se sont succédé depuis 1992 : les excédents commerciaux n'ont plus cours ; les relations de l'Union européenne avec ses partenaires commerciaux se sont améliorées et la baisse des prix garantis a limité l'intensification agricole et ses dommages environnementaux. Toutefois, les économistes agricoles s'accordent pour dire que la réforme doit être approfondie. La PAC doit se focaliser sur la prise en charge des biens publics qui, en tant que défaillances du marché, ne sont pas rémunérés de façon satisfaisante, donc pas fournis en quantité suffisante. Le budget de la PAC doit leur être consacré et des instruments « efficaces » doivent être conçus pour les prendre en charge⁶². Sur ce point, l'affirmation au début des années 2000 d'une nouvelle discipline académique,

61

Notons que si la place des MAE, donc de l'objectif de fourniture de biens publics, a été développée dans la PAC, elle demeure toutefois bien en-deçà du projet dessiné par les experts mobilisés par la Commission européenne. En 2005, les MAE représentent 30% du budget européen consacré au développement rural, qui s'élève à 25% du budget total de la PAC (European commission, *Agri-environmental measures. Overview on general principles, types of measures and application*, Brussels, 2005). S'il dépasse le propos de cet article d'analyser pourquoi les MAE occupent toujours une place relativement marginale dans la PAC, précisons cependant que le réformisme de la CE bute sur l'opposition d'une majorité d'États membres, qui relaient à Bruxelles les positions des syndicats agricoles majoritaires (Fouilleux E., *op.cit.*, 2003 et Delorme H., *op.cit.*, 2004).

62

Bureau J-C. et Mahé, « CAP reform beyond 2013 : an idea for a longer view », *Notre Europe*, 2008. Comme nous l'avons dit précédemment, des controverses subsistent néanmoins entre les économistes agricoles européens au sujet de la nature des biens publics (Rabinowicz E., Brady M., Höjgard S., Kaspersson E., « The CAP and futures challenges », *European policy analysis*, 11, 2009).

l'économie écologique (*ecological economics*), favorise la convergence des expertises des économistes et des écologues à propos des rapports entre la PAC et l'environnement. Vouée à l'étude des liens entre les écosystèmes et les systèmes économiques, cette discipline se concentre sur la question de la fourniture des services environnementaux⁶³. Désormais, les écologues étudiant les rapports entre la PAC et l'environnement construisent leur objet de recherche en s'appuyant sur les concepts de « service environnemental » et de « bien public », afin d'apprécier les services fournis par les MAE en matière de conservation de la nature et de protection des ressources. Inversement, les économistes agricoles empruntent aux écologues certains concepts pour préciser leurs investigations⁶⁴. Écologues et économistes s'accordent pour dire que, pour être « efficaces », les programmes et les contrats agro-environnementaux des États membres doivent être « ciblés » vers des objectifs environnementaux précis et ce, dès leur conception. Et ces derniers doivent être définis sur la base de savoirs scientifiques adéquats, que seuls les écologues sont susceptibles d'offrir. Un instrument est mis en avant pour mener à bien ces évolutions : l'évaluation continue des programmes agro-environnementaux.

Les effets symboliques induits par l'inscription de l'interprétation en termes de bien public dans le droit communautaire sont également perceptibles au-delà des sphères académiques. Dorénavant, c'est à travers cette interprétation que les protagonistes de la PAC livrent leurs luttes au sujet des rapports entre la PAC et l'environnement et, plus généralement, au sujet de l'avenir de cette politique communautaire.

Le consensus des acteurs de la PAC au sujet de l'interprétation en termes de bien public

Tout indique que la mise en politique de l'interprétation en termes de bien public est à l'origine d'un consensus des protagonistes de la PAC au sujet de ses rapports à l'environnement. Faisant l'objet de réinterprétations multiples, le concept de bien public qui la fonde tend aujourd'hui à constituer la représentation minimale commune sur la place et la fonction de l'agriculture et de la PAC en Europe. Ainsi, les batailles auxquelles se prêtent les acteurs en compétition visent à définir la nature des biens publics, donc des objectifs de la

63

Voir l'article fondateur de Robert Costanza dans le premier numéro de la revue *Ecological economics*, créée en 1989. Costanza R., « What is ecological economics ? », *Ecological economics*, 1, 1989, pp. 1-7.

64

Voir par exemple Dupraz P., Latouche K. et Turpin N., « Programmes agro-environnementaux en présence d'effets de seuil », *Cahiers d'économie et de sociologie rurales*, 82-83, 2007, pp. 6-32.

PAC future. Deux camps s'affrontent aujourd'hui, en fonction de leur interprétation que leurs protagonistes donnent du concept de bien public.

D'un côté, les environnementalistes européens, emmenés par *Birdlife International*, défendent une interprétation stricte des biens publics, inspirée des travaux économiques orthodoxes, pour lesquels l'intervention publique doit se focaliser sur les biens publics « purs », notamment environnementaux. Dans le cadre de la prochaine réforme de la PAC, prévue en 2013, les principales organisations environnementalistes européennes se présentent unies derrière cette interprétation des biens publics en particulier, et derrière cette vision de la PAC en général. De nouveaux acteurs se sont clairement ralliés à cette cause, affichant leur soutien politique à *Birdlife International* : les acteurs de la filière et biologique⁶⁵ (*IFOAM-Europe*), ainsi que les propriétaires terriens⁶⁶ (*European Landowners' Organisation* – ELO) dont les dirigeants se sont récemment impliqués dans les débats sur la PAC⁶⁷.

De l'autre côté, figurent les partisans d'une interprétation large du concept de bien public. Récemment, les dirigeants du COPA-COGECA ont adopté le discours de la « croissance verte⁶⁸ ». Selon eux, l'objectif de sécurité alimentaire, entendu comme un bien public, doit figurer au cœur de la PAC. Il faut satisfaire la demande alimentaire mondiale par le relèvement du niveau de rentabilité et de productivité de l'agriculture européenne. À cette fin, une condition est de maintenir l'allocation des aides directes. Pour eux, l'objectif de protection de l'environnement, autre bien public, doit également occuper une place

65

Birdlife International/European Environment Bureau/IFOAM EU Group/WWF, *Proposals for a new CAP*, Brussels, 2010.

66

Birdlife International/European Landowners' Organization, *Proposals for the future CAP: a joint position from the European Landowners' Organization and Birdlife International*, Brussels, 2010.

67

Notons qu'en Angleterre, au milieu des années 1990, la RSPB a initié une coalition similaire sur la base d'un même projet pour la PAC, regroupant les environnementalistes anglais, les propriétaires terriens (*Country Landowners' Association* - CLA) et les acteurs de la filière biologique (*Soil Association*). À ce sujet, voir Ansaloni M., « Genèse sociale des coalitions et changement de politiques publiques. Les environnementalistes et les politiques agricoles anglaise et française », *Revue internationale de politique comparée*, à paraître (2012). On peut faire l'hypothèse selon laquelle la formation quelques années plus tard d'une coalition identique à l'échelle européenne a été facilitée par la présence des mêmes acteurs à la tête de ces organisations anglaises et européennes : les cadres de la RSPB dominant *Birdlife International* ; Allan Buckwell – devenu Directeur stratégique de la CLA au début des années 2000 – mène les travaux de la ELO sur la PAC ; le Directeur stratégique de la *Soil Association* était alors également à la tête d'*IFOAM EU Group*.

68

COPA-COGECA, « Le COPA-COGECA réagit aux propositions de la Commission européenne sur la future PAC et demande que l'accent soit mis sur la promotion de la croissance verte et non sur les contraintes environnementales », Communiqué de presse, Bruxelles, 2011.

importante, quoique moindre, dans la PAC. En effet, l'objectif de protection de l'environnement ne doit pas être réalisé aux dépens de celui de sécurité alimentaire. En d'autres termes, la rémunération de la fonction de protection de l'environnement ne doit pas passer par le développement des paiements agro-environnementaux, et encore moins par des instruments réglementaires (les « contraintes environnementales »), mais par le maintien des aides directes. L'adoption des concepts de bien public et de croissance verte par les responsables du COPA-COGECA leur permet ainsi de légitimer le *statu quo*. Quant aux dirigeants de la CPE, s'ils maintiennent leur *credo* protectionniste, ils préconisent désormais que des paiements ciblés rémunèrent les pratiques environnementales les plus exigeantes, comme par exemple l'agriculture biologique⁶⁹.

Au total, l'inscription dans le droit communautaire de l'interprétation en termes de bien public a favorisé un phénomène d'imposition symbolique, renforçant la clôture du débat sur les rapports entre la PAC et l'environnement.

CONCLUSION

À partir de l'exemple de la question des rapports entre la PAC et l'environnement, cet article avait pour but de retracer les processus d'émergence et de clôture d'un débat public. Il visait précisément à expliquer comment l'interprétation des rapports entre la PAC et l'environnement en termes de bien public s'était imposée sur les scènes européennes, de sorte à faire l'objet d'un consensus entre les protagonistes de la PAC. Cet article faisait l'hypothèse que cette évolution était imputable au travail de médiation mené par *Birdlife International* au nom des environmentalistes européens, ses dirigeants étant parvenus à faire valoir comme légitime leur interprétation en termes de bien public et ce, en dépit même des conflits qui ont accompagnés ce processus. L'article a d'abord resitué l'émergence du débat sur les rapports entre la PAC et l'environnement sur les scènes européennes en mettant en perspective l'interprétation portée par les environmentalistes, ainsi que leurs stratégies et leurs ressources, avec celles des économistes agricoles et des représentants agricoles. Puis, nous avons décrit la façon dont l'interprétation en termes de bien public a été inscrite dans le droit, en retraçant l'établissement d'un échange politique entre la Commission européenne et les environmentalistes européens. Enfin, il s'est agi de montrer combien la mise en politique de

l'interprétation en termes de bien public avait précipité un phénomène de clôture du débat sur les rapports entre la PAC et l'environnement.

Trois catégories d'éléments ont été mobilisées pour expliquer l'émergence et la clôture de ce débat public. Premièrement, nous avons vu que le succès des environnementalistes tenait à l'efficacité symbolique de leur vision du monde. D'une part, en s'appuyant sur le savoir des économistes agricoles, ces acteurs ont élaboré une vision de l'agriculture et de la PAC en phase avec les structures socio-économiques globales (les accords commerciaux internationaux). Ainsi, leur capital d'expertise leur a permis d'exploiter les tendances socio-économiques pour faire valoir leur intérêt. D'autre part, l'efficacité de la vision en termes de bien public tenait à la quantité et à la qualité de l'expertise sur laquelle elle reposait : l'économie agricole, déjà évoquée, mais aussi l'écologie scientifique et des travaux de consultants en développement durable. Dès les années 1990, date d'émergence du débat sur les rapports entre la PAC et l'environnement sur les scènes européennes, les environnementalistes européens et les partisans de l'interprétation en termes de bien public tendaient déjà à monopoliser l'expertise à ce propos. En effet, les points de vue concurrents, développés notamment par les représentants agricoles, n'étaient pas appuyés par des travaux d'experts. Deuxièmement, nous avons montré que les agents de la Commission européenne avaient activement participé à légitimer l'interprétation en termes de bien public. Au milieu des années 1990, ils ont en effet mobilisé quelques experts, choisis notamment dans les rangs des économistes agricoles, pour produire la vision officielle des rapports entre la PAC et l'environnement, consacrant par-là même l'interprétation en termes de bien public. Enfin, troisièmement, nous avons observé les effets symboliques induits par l'inscription de cette interprétation dans le droit communautaire. Ainsi, au début des années 2000, les luttes que livrent les scientifiques et les protagonistes de la PAC à ce sujet s'organisent autour des concepts de service environnemental et de bien public. Tant et si bien que l'interprétation portée à l'origine par les environnementalistes européens, inspirée des travaux des économistes agricoles, constitue la conception légitime des rapports entre la PAC et l'environnement et ce, en dépit même des conflits qui ont jalonné son processus d'institutionnalisation.

Enfin, dépasser l'analyse de l'émergence et de la mise à l'agenda des problèmes publics permet de proposer un regard différent sur leur analyse, enrichissant par-là même leur compréhension. Par ailleurs, la question de la clôture des débats publics constitue à notre sens un enjeu clé de l'analyse des politiques publiques, qui gagnerait à être investi : en effet, la légitimité d'une politique publique dépend de l'existence d'un consensus large et tacite à son

propos. En ce sens, la pérennité d'une politique est donc tributaire d'une clôture – au moins relative – du débat développé à son sujet.