
Agriculture et environnement. La mise en œuvre négociée des dispositifs agri-environnementaux. Effets d'organisation, enjeux de territoire et dynamique d'appropriation stratégique

Thèse pour le doctorat de sociologie sous la direction de Jean-Yves Nevers et Denis Salles, Université Toulouse 2, CERTOP-CNRS, 409 f°, soutenue le 13 décembre 2002 devant un jury composé de Bernard Barraqué, Patrice Duran (rapporteur), Daniel Filâtre (président), Jean-Yves Nevers, Jacques Rémy (rapporteur) et Denis Salles, mention très honorable avec les félicitations du jury à l'unanimité.

Didier Busca



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/ruralia/348>

ISSN : 1777-5434

Éditeur

Association des ruralistes français

Édition imprimée

Date de publication : 15 juin 2003

ISSN : 1280-374X

Référence électronique

Didier Busca, « Agriculture et environnement. La mise en œuvre négociée des dispositifs agri-environnementaux. Effets d'organisation, enjeux de territoire et dynamique d'appropriation stratégique », *Ruralia* [En ligne], 12/13 | 2003, mis en ligne le 09 juillet 2004, consulté le 07 mai 2019. URL : <http://journals.openedition.org/ruralia/348>

Ce document a été généré automatiquement le 7 mai 2019.

Tous droits réservés

Agriculture et environnement. La mise en œuvre négociée des dispositifs agri-environnementaux. Effets d'organisation, enjeux de territoire et dynamique d'appropriation stratégique

Thèse pour le doctorat de sociologie sous la direction de Jean-Yves Nevers et Denis Salles, Université Toulouse 2, CERTOP-CNRS, 409 f°, soutenue le 13 décembre 2002 devant un jury composé de Bernard Barraqué, Patrice Duran (rapporteur), Daniel Filâtre (président), Jean-Yves Nevers, Jacques Rémy (rapporteur) et Denis Salles, mention très honorable avec les félicitations du jury à l'unanimité.

Didier Busca

- 1 Depuis plus de 20 ans, la question de l'impact de l'activité agricole sur l'environnement est au cœur des débats politiques et sociaux, en France et en Europe. Ils portent aussi bien sur les problèmes de sécurité alimentaire et de santé publique, sur les incertitudes liées à la culture des organismes génétiquement modifiés (OGM), sur le bien être animal que sur la préservation des milieux naturels et de la ressource en eau. Cette problématique agri-environnementale autour de la protection de l'environnement s'exprime particulièrement dans les années 1980 et 1990 par le déploiement de politiques européennes et nationales visant la normalisation environnementale des pratiques agricoles. Si, au milieu des années 1980, la France est invitée par l'Europe à inscrire sa politique agricole dans une démarche environnementale, nombreux sont les observateurs qui soulignent alors le manque d'enthousiasme des partenaires agricoles et des pouvoirs publics¹. Il faut attendre les années 1990 pour que l'agriculture s'engage concrètement sur la voie de l'environnement sous la pression de la directive

européenne *Nitrates*, de la réforme de la Politique agricole commune de 1992, un peu plus tard de la Loi d'orientation agricole de 1999, et sous le poids médiatisé de la pression sociale. Cette *réorientation stratégique* du monde agricole à l'égard de la question agri-environnementale s'inscrit alors plus largement dans un contexte marqué par l'acuité des problèmes de déprise agricole et de stigmatisation sociale croissante des pollutions d'origine agricole. L'image de la profession agricole dans l'opinion publique est alors fragilisée. D'un côté, l'agriculture industrielle est présentée comme favorisant la standardisation des besoins et des modes de consommation ². D'un autre côté, les incertitudes entourant certaines innovations agricoles notamment les OGM ³, et les impacts négatifs des pratiques agricoles sur la ressource en eau ⁴ font l'objet d'une attention croissante des médias et de l'opinion publique largement relayée par le pouvoir politique ⁵.

- 2 La mise sur agenda politique, social et médiatique de l'impact de l'activité agricole sur les eaux de consommation, le repositionnement des administrations sectorielles, des ministères et des instances agricoles majoritaires, et le poids des réformes européennes ont pour effet d'accélérer sensiblement l'intégration de l'environnement dans la politique agricole française. Cependant, le bilan des dispositifs agri-environnementaux de « première génération » reste mitigé. Les mesures agri-environnementales (MAE) apparaissent comme un catalogue récapitulatif des différentes actions environnementales menées en agriculture sur le territoire français, sans pour autant mobiliser fortement les agriculteurs, sans modifier profondément l'orientation productiviste de l'agriculture nationale et résoudre la question des pollutions d'origine agricole ⁶.
- 3 La principale vertu accordée, par les observateurs et les gestionnaires, aux dispositifs agri-environnementaux (en particulier aux MAE) réside dans l'institutionnalisation d'arènes nationales et locales de négociation qui émergent comme autant de lieux d'expression d'une multitude d'acteurs non agricoles ⁷. Du fait de son origine européenne, de son écho dans l'opinion publique et d'une certaine résistance corporatiste dans le domaine agricole, le domaine de l'agri-environnement suscite en effet des innovations en terme d'outils d'intervention publics : le contrat, l'incitation, la co-construction concertée, prétendent se substituer à des modes d'action publique réglementaire plus classiques. Ainsi, la traduction française de la Directive *Nitrates* de 1991, montre que la politique de lutte contre les pollutions diffuses d'origine agricole adoptée en France, conjugue des dispositifs publics de type réglementaire orientés vers la normalisation légale et sous contrainte des pratiques agricoles, et des dispositifs concertés de type incitatif, fondés sur le principe de la négociation et du compromis. Les politiques publiques agri-environnementales n'échappent pas au mouvement général de diversification des outils de l'action publique qui accompagne le processus de déréglementation au niveau international ⁸. Ainsi, dans ce modèle d'action publique post-bureaucratique ⁹, de meilleurs résultats sont attendus de l'adhésion volontaire, de l'auto-réglementation, de la participation des destinataires, de l'apprentissage, autrement dit de la responsabilité des acteurs sociaux plutôt que d'une action réglementaire coercitive et contraignante des pouvoirs publics. Un tel mouvement, qui tend à présenter comme des évidences les gains d'efficacité démocratique des procédures négociées, concertées et non contraignantes, invite à mesurer les performances différenciées des dispositifs publics agri-environnementaux réglementaires ou incitatifs ¹⁰. Qu'en est-il réellement ? L'obtention de la finalité

environnementale initialement affichée par les politiques agri-environnementales est-elle mieux assurée par les procédures réglementaires ou incitatives ? Le respect de ce qui est présenté comme les critères de référence de l'action publique moderne, en terme d'allègement bureaucratique des procédures, de concertation et de multipartenariat institutionnel, de participation et d'acceptabilité sociale de la part des destinataires, est-il de nature à favoriser l'obtention de résultats environnementaux conformes aux objectifs ? Posée plus simplement, la question est de savoir si des bénéfices environnementaux peuvent être effectivement attendus des dispositifs agri-environnementaux.

- 4 Notre travail de recherche s'est appuyé sur l'analyse de la mise en œuvre de deux dispositifs agri-environnementaux qui émergent dans ce contexte de forte stigmatisation politique et sociale de l'activité agricole : un dispositif réglementaire soumis au contrôle de l'Etat et de l'Europe le Programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole et plus précisément des effluents d'élevage (connu sous son sigle PMPOA , et un dispositif incitatif à vocation pédagogique qui articule des opérations locales de conseil sous le label « Ferti-Mieux » visant la réduction volontaire des intrants par les exploitants agricoles dans le but de réduire les concentrations de nitrates dans les eaux continentales souterraines et de surface.
- 5 Pourquoi s'intéresser à un dispositif réglementaire et à un dispositif incitatif ? Ces dispositifs sont emblématiques de modes d'intervention publique ou de régulation politique souvent opposés ¹¹ : d'un côté, un mode d'intervention de type *top-down a priori* descendant et coercitif jugé inadapté puisque trop standardisé, trop rigide et nécessitant des moyens de contrôle coûteux ; et d'un autre côté, un mode d'intervention *bottom-up a priori* ascendant et participatif, où la négociation apparaît politiquement vertueuse puisque rendue visible et ouverte à une multiplicité d'acteurs, notamment non-agricoles. Cette opposition de principe invite à interroger ces modes différenciés de gestion publique des pollutions agricoles, du point de vue de leur organisation mais surtout du point de vue de leur performance environnementale : dans quelle mesure ces dispositifs atteignent-ils ou s'écartent-ils de façon différenciée des finalités qu'ils se fixent ? Et ce par quels mécanismes ?
- 6 Pourquoi de fait s'intéresser à l'étape de mise en œuvre des deux dispositifs étudiés ? Il n'est pas nouveau d'affirmer que l'exécution des politiques publiques est aussi déterminante que la phase de conception et de définition des objectifs ¹². Les travaux sur l'*implementation* ont permis de montrer les résultats inattendus, les déviations de buts qui caractérisent la mise en œuvre des politiques publiques ¹³. Dans le domaine de l'agri-environnement, la multiplicité des dispositifs publics de gestion et l'engagement aujourd'hui explicite des partenaires agricoles dans l'élaboration des programmes d'action, montrent combien la protection de l'environnement est aujourd'hui un principe peu discuté ou peu controversé : qui dans le monde agricole peut se déclarer aujourd'hui contre l'environnement ? Cependant, quand il s'agit d'observer le passage des principes à l'acte, l'étape de mise en œuvre comme espace de négociation s'apparente à une boîte noire où se négocient, par le jeu de l'action collective et de dispositions individuelles, les moyens alloués aux dispositifs publics.
- 7 Ces interrogations sur la performance différenciée des dispositifs réglementaires ou incitatifs, questionnent les mécanismes de mise en œuvre des dispositifs agri-environnementaux du triple point de vue (1) de leur organisation, (2) de leurs destinataires et (3) des enjeux de territoire.

- 8 (1) Les dispositifs étudiés ont la caractéristique d'appuyer leur crédibilité et leur légitimité organisationnelles sur des systèmes d'acteurs complexes, polycentriques et faiblement hiérarchisés. L'analyse des modes d'organisation des dispositifs agri-environnementaux s'inscrit en ce sens dans le champ de la sociologie de l'action organisée et des politiques publiques, avec la perspective cependant de s'intéresser aux jeux et aux systèmes d'acteurs moins pour ce qu'ils sont (dans leur formes et leurs mécanismes), mais pour ce qu'ils produisent, en terme d'arrangements et de conséquences sur la finalité de l'action publique agri-environnementale. Ce mode d'action publique, concerté et multipartenarial, tend à générer dans sa mise en œuvre des problèmes de coordination administrative qui posent l'hypothèse d'arrangements entre acteurs institutionnels, arrangements orientés par le mode de gestion conjointe des politiques, entre les pouvoirs publics et la profession agricole. Pour tester cette hypothèse, il a été nécessaire d'investir, par des méthodes distinctes et adaptées, l'analyse de la mise en œuvre des dispositifs. Le PMPOA, dispositif réglementaire, de par l'évolutivité et la complexité de son organisation, a nécessité un mode d'investigation ethnographique, à partir notamment d'entretiens non-directifs et du dépouillement d'échanges ponctuels écrits mais non officiels (entretiens par courriel notamment) pour retracer pas à pas, et en temps réel, le processus de mise en œuvre négociée du dispositif. En parallèle, pour étudier l'opération Ferti-Mieux dans le département de l'Ariège, une méthodologie plus classique a été définie à partir d'entretiens semi-directifs auprès des partenaires locaux de l'opération et des agriculteurs destinataires. Cette approche visait à traduire les processus de négociation et d'accords entre acteurs, mais aussi à traduire le comportement des agriculteurs adhérant au dispositif d'action.
- 9 (2) La question de la mise en œuvre des dispositifs publics agri-environnementaux ne pouvait, par ailleurs, faire l'économie d'une analyse de la réception des politiques publiques par leurs destinataires. Cette approche s'inscrit dans la continuité des travaux sur la régulation par le bas¹⁴, des modes de participation des usagers dans la conduite de l'action publique et des relations de service¹⁵. Elle amène à poser l'hypothèse de l'intrusion et d'une capacité des agriculteurs-destinataires représentés, à s'approprier de façon individuelle les dispositifs environnementaux et à rétroagir, par la médiation de leurs représentants professionnels, sur la conduite de l'action publique. Cette hypothèse sous-tend notamment que la mise en œuvre des dispositifs publics est soumise à un principe d'acceptabilité sociale. Ce principe invite à penser qu'il ne peut y avoir de politique publique environnementale dans le domaine agricole, sans l'assentiment des agriculteurs destinataires et de leurs organisations professionnelles - qui sont à la fois parties prenantes dans la mise en œuvre concrète des programmes et le relais d'intérêts professionnels. Afin de tester cette hypothèse, une approche qualitative par entretiens semi-directifs a permis d'identifier à partir de la parole des agriculteurs et de leurs pratiques agricoles, les facteurs qui freinent ou favorisent leur adhésion à l'agri-environnement. En d'autres termes, il s'agissait de comprendre pourquoi et sous quelles conditions les agriculteurs adhèrent aux dispositifs agri-environnementaux.
- 10 (3) En dernier lieu, les mécanismes de mise en œuvre ont été interrogés du point de vue de l'analyse de l'impact comparé et différentiel des enjeux de territoire sur le déploiement des deux dispositifs étudiés. La forte contextualisation des problématiques agri-environnementales rend les dispositifs agri-environnementaux fortement

dépendants des configurations socio-économiques et naturelles propres à chaque territoire d'application. Les territoires des politiques publiques peuvent être en ce sens considérés comme des territoires d'enjeux, des *issues areas*¹⁶ dont l'espace de référence dépasse les contours politico-administratifs traditionnels. Cette problématique des déterminants du déploiement localisé des dispositifs négociés ou réglementaires¹⁷ amène à poser l'hypothèse que les enjeux de territoire orientent l'organisation, la conduite et l'effectivité des dispositifs environnementaux. En considérant l'hypothèse que ces enjeux sont économiques et agricoles mais aussi extra-agricoles, c'est-à-dire liés à la capacité d'expression et d'influence des enjeux socio-touristiques et socio-démographiques. En d'autres termes, il s'agissait d'apprécier si les caractéristiques locales de l'économie agricole et touristique, et les configurations socio-démographiques avaient un impact sur le déploiement territorialisé des dispositifs publics. Sur ce point, une démarche méthodologique de type quantitatif a été adoptée : à la fois pour évaluer l'effectivité de la mise en œuvre des dispositifs publics (ou l'évolution dans le temps et dans l'espace du taux d'adhésion des agriculteurs ciblés), la performance environnementale des deux dispositifs à partir d'indicateurs de sensibilité ou de risque environnemental (indicateurs sur lesquels se fondent l'intervention des pouvoirs publics en matière de protection de la nature), et pour rechercher les éventuels déterminants agricoles et extra-agricoles de la diffusion territoriale des dispositifs.

- 11 Ces trois dimensions d'analyse de la mise en œuvre des dispositifs agri-environnementaux, par le jeu des compromis organisationnels, par le jeu des agriculteurs-destinataires et par le jeu des enjeux de territoire conduisent à quatre principaux résultats de recherche.

1^{er} niveau de résultat

- 12 L'analyse du comportement des agriculteurs face aux dispositifs environnementaux dans quatre domaines d'activité (l'irrigation, la fertilisation, la gestion des effluents d'élevage, l'usage et l'entretien des bords de rivière) montre que la dynamique d'appropriation stratégique a une dimension individuelle. Dans leur activité professionnelle, les agriculteurs sont soumis à la pression sociale et sont invités par les pouvoirs publics à modifier leurs pratiques dans le sens d'un meilleur respect de l'environnement. Cependant, si les dispositifs environnementaux dans le domaine agricole sont fondés sur une gestion du risque environnemental, les agriculteurs adhèrent aux dispositifs dans le but de gérer des incertitudes d'ordre économique (bénéficier des aides publiques, garantir un droit à produire), de gérer des incertitudes d'ordre technique (rationaliser et moderniser l'exploitation agricole), et de gérer des incertitudes d'ordre social (améliorer l'image de la profession dans l'opinion publique et prévenir ou réguler les conflits avec le voisinage ou d'autres usagers de l'espace rural). Au final cette relecture des objectifs assignés aux dispositifs induit des comportements stratégiques de la part des agriculteurs visant à transformer les objectifs environnementaux en opportunité technique, économique et sociale, et à opérer un ajustement individuel des prescriptions environnementales lors de leur mise en œuvre sur l'exploitation. Ce comportement de captation offensive des dispositifs publics est principalement adopté par une catégorie d'agriculteurs que nous avons qualifié d'« éco-opportunistes ». Ces agriculteurs éco-opportunistes affichent des

dispositions favorables à l'égard des dispositifs, à la fois parce qu'ils relèvent le défi d'une agriculture intensive qui intègre les nouvelles normes environnementales, mais aussi parce qu'ils sont fortement intégrés et représentés par le syndicalisme majoritaire. Ils ont accès aux informations sur les critères d'éligibilité et ils ont le soutien des structures d'encadrement agricole dans la phase d'instruction administrative des dossiers. Au final, ils ont la possibilité de naviguer dans l'univers des procédures en profitant d'une importante marge d'autonomie. Cette catégorie d'agriculteurs adhère aux dispositifs publics, mais sous une forme d'engagement partisan. Loin d'être passif ou captif des dispositifs environnementaux, loin de se laisser enfermer dans un système de contrainte, d'intéressement ou d'apprentissage, les éco-opportunistes sont avant tout des acteurs intéressés et stratèges. Cette stratégie offensive individuelle des agriculteurs n'est tenable que grâce à l'appui et au relais indispensable des organisations professionnelles agricoles (OPA). Cependant, les mécanismes d'adaptation, prennent des formes différentes et ont des effets différenciés, selon le caractère réglementaire ou incitatif des politiques agri-environnementales.

2^e niveau de résultat

- 13 Le PMPOA, dispositif réglementaire *a priori* standardisé, fait l'objet d'un processus de dé-standardisation, tant de son mode d'administration que des moyens dont il est doté. En effet, dans le cours de sa mise en œuvre, des arrangements s'opèrent entre les acteurs agricoles, les partenaires publics et les agriculteurs-destinataires tant à un niveau national qu'à un niveau local. Ces arrangements sont multiples : ils concernent la résolution de problèmes administratifs liés à la coordination des partenaires institutionnels, la résolution de problèmes techniques liés au contenu et au niveau d'exigence des prescriptions environnementales, et financiers liés au montant des aides publiques et à leur modalité de calcul. Ces arrangements renvoient à une production normative de règles concrètes de mise en œuvre, des règles de faisabilité administrative visant à assurer l'administration et la mobilisation des partenaires institutionnels, et des règles d'acceptabilité sociale visant à assurer l'assentiment des agriculteurs destinataires et des organisations professionnelles. Ces règles concrètes de mise en œuvre ont une incidence sur l'organisation du dispositif réglementaire, le contenu de ses actions, et la finalité environnementale qu'il poursuit. Sans entrer dans le détail empirique, on retrouve des catégories récurrentes d'arrangements. Un des mécanismes le plus observé consiste à négocier des dérogations dans la mise en œuvre du dispositif, souvent au nom d'un principe de faisabilité administrative, puis de négocier la généralisation de l'accord au nom d'un principe d'acceptabilité sociale et d'équité. La persistance d'arrangements négociés fait que le dispositif réglementaire perd peu à peu, dans le cours de sa mise en œuvre, son caractère standardisé, coercitif et obligatoire, par le jeu de négociations toujours plus complexes. Ces arrangements tiennent compte selon le contexte (et pour ne prendre que quelques exemples) des intérêts organisés de certaines filières de production, des conflits locaux entre administrations, des forces syndicales et des pressions notabiliaires locales. Soumis à de nombreuses pressions, la mise en œuvre du dispositif réglementaire génère au final des pratiques de réglementation négociée qui contribuent à détourner sensiblement les moyens de mise en œuvre, de la finalité environnementale auxquels ils sont assignés.

3^e niveau de résultat

- 14 L'analyse du dispositif incitatif montre un phénomène inverse : une forte standardisation de l'action publique, liée paradoxalement à la nature négociée du dispositif et au contexte localisé de sa mise en œuvre. Par essence, le dispositif Ferti-Mieux a un caractère incitatif et pédagogique. Son fonctionnement est soumis à la participation volontaire des partenaires agricoles locaux et des agriculteurs destinataires. Ce préalable place la question de l'acceptabilité sociale au cœur de la mise en œuvre du dispositif public. Cette question traverse l'organisation de l'opération au point d'orienter le contenu de ses actions et les objectifs qu'ils se fixent. En effet la participation n'est pas acquise. L'une des conditions pour que les partenaires agricoles et les agriculteurs adhèrent à l'opération Ferti-Mieux consiste en une relecture de l'enjeu environnemental, en terme de diminution et de prévention de la pression réglementaire, (ou pour citer d'autres exemples) en terme de stratégie de diversification des réseaux de commercialisation, en terme de réduction des coûts de production..., autrement dit en terme de gains effectifs pour l'activité agricole. Cette réinterprétation implicite de l'objectif initial assigné à l'opération s'exprime au sein de comités techniques et de pilotage *ad hoc* fortement structurés et implicitement fermés sur le monde agricole. Au final, le cercle confiné des débats, le caractère confidentiel des prescriptions environnementales adoptées, le caractère peu délibératif des processus de décision au sein du comité de pilotage, le faible enjeu politique et social de l'objectif initial (dans le cas étudié, il s'agit de la reconquête de la nappe d'eau souterraine), *etc.*, aboutissent à un dispositif sans réelle ambition environnementale. En effet, pour être acceptable et administrable, le dispositif est agrico-centré et fortement standardisé au point qu'il propose des préconisations peu innovantes et un mode d'organisation robuste, peu perméable aux positions divergentes. En d'autres termes, le dispositif incitatif perd, dans le cours de sa mise en œuvre, son caractère participatif et négocié. Il favorise des pratiques d'auto-prescriptions agrico-agricoles.

4^e niveau de résultat

- 15 Enfin, l'analyse de l'étape de mise en œuvre montre que l'on ne peut faire l'économie d'une analyse des déterminants territoriaux qui favorisent ou freinent le déploiement des dispositifs agri-environnementaux. Force est de constater que les deux dispositifs se déploient de façon hétérogène en direction des agriculteurs ciblés et des territoires d'application. Dans le cadre du dispositif réglementaire (PMPOA), plus les filières d'élevage ciblées par le programme pèsent sur le plan économique et numérique, à l'échelle départementale, plus l'engagement des agriculteurs, des acteurs publics et des professionnels est fort. Dans le cadre du dispositif incitatif, Ferti-Neuf peine à intégrer les catégories d'agriculteurs initialement ciblées : leur défection est négociée au nom d'un principe d'acceptabilité sociale et de faisabilité administrative. Au final, les dispositifs ne se déploient, ni sur les territoires les plus sensibles aux pollutions agricoles, ni en direction des agriculteurs ciblés. En d'autres termes, à lui seul l'enjeu environnemental ne suffit pas à initier l'adhésion des agriculteurs et la mobilisation des acteurs institutionnels. À l'inverse, l'analyse de la combinaison des déterminants sociaux agricoles et non-agricoles permet d'établir que la mise en œuvre des dispositifs

agri-environnementaux est favorisée par l'existence d'une combinaison d'enjeux agrico-économiques, environnementaux et touristiques compatibles. Ces résultats montrent que, s'il est aujourd'hui acquis que les dispositifs publics configurent les territoires de gestion ils définissent de nouveaux zonages d'intervention et de nouveaux systèmes d'acteurs et d'action, force est de constater que les enjeux de territoires reconfigurent, tout autant, le contenu des dispositifs publics et leurs périmètres d'application.

- 16 En conclusion partielle, l'exigence d'une organisation multi-acteurs complexe, le jeu stratégique des agriculteurs destinataires, et le poids des enjeux de territoires orientent la mise en œuvre des dispositifs publics. La thèse défendue est que la mise en œuvre des dispositifs environnementaux dans le domaine agricole est soumise à une dynamique d'appropriation stratégique, à des arrangements incessants qui contribuent, par des jeux de négociation sur les moyens, à altérer la finalité environnementale initiale de l'action publique. Cette dynamique d'appropriation stratégique est conçue comme un modèle général d'analyse de la mise en œuvre des dispositifs publics agri-environnementaux : elle a un effet structurant sur les relations de coopération-concurrence entre acteurs institutionnels publics et professionnels, partenaires des dispositifs ; elle permet de rendre compte du processus d'adaptation du dispositif public au contexte de sa mise en œuvre. Autrement dit, elle renvoie à une modalité singulière de l'action publique qui souligne la capacité individuelle des agriculteurs (dispositions individuelles) et la capacité des organisations professionnelles agricoles (dispositions collectives) à négocier la mise en œuvre des dispositifs agri-environnementaux dans le sens d'une préservation contextualisée des intérêts économiques agricoles. Confrontés à cette dynamique d'appropriation stratégique, les dispositifs agri-environnementaux se révèlent, au final, peu performants sur le plan environnemental : ils n'atteignent qu'en partie les objectifs initialement affichés. Ce déficit de performance interroge plus largement la relation, qui s'établit dans l'étape de mise en œuvre, entre effectivité et performance de l'action publique. Nos résultats montrent l'impossibilité d'opposer de façon radicale, les modes d'action publique *top-down* et *bottom-up*, au sens où l'étape de mise en œuvre génère une hybridation des modes d'intervention publique : la réglementation génère des pratiques de réglementation négociée, et la négociation génère des pratiques d'auto-prescription agrico-centrée. En ce sens, si la participation est un gage de l'effectivité de l'action publique, elle ne peut garantir la performance des dispositifs publics en terme d'objectifs initiaux. Comment sortir les politiques agri-environnementales d'un jeu de dupe ? La question s'impose au vu des résultats du travail de recherche. Au final, on peut penser que les changements réels sont moins à attendre des outils et des procédures de l'action publique ou du contrôle politique que d'un renforcement de l'exercice du contrôle social des consommateurs par le biais du marché, des acteurs associatifs et des usagers de l'espace rural par le biais de contre-pouvoir et de la mobilisation collective, des agriculteurs éco-promoteurs ou éco-entrepreneurs par le biais du changement de référentiel productiviste. Les dispositifs publics agri-environnementaux, tels les Contrats d'agriculture durable (CAD), sont-ils en mesure de promouvoir une agriculture multifonctionnelle, libérée des avatars de la cogestion et sensible aux attentes de la société civile ? Tel est le pari que se fixent aujourd'hui les politiques agri-environnementales de « deuxième génération ».

NOTES

1. Pierre ALPHANDÉRY, Pierre BITOUN et Yves DUPONT, *Les champs du départ. Une France rurale sans paysans ?*, Paris, Éditions La Découverte, 1989, 268 p. ; Christian DEVERRE, « Social implications of agro-environmental policy in France and Europe », dans *Sociologia Ruralis*, volume 35, n° 2, 1993, pp. 227-247.
2. Pierre ALPHANDÉRY et Jean BOURLIAUD, « L'agri-environnement, une production d'avenir ? », dans Pierre ALPHANDÉRY et Jean-Paul BILLAUD [dir.], *Cultiver la nature. Études rurales*, n° 141-142, janvier-juin 1996, pp. 21-43.
3. Le débat est alors particulièrement vif au parlement européen, dans l'espace politique national et dans la presse française. Notamment, *Le Monde* et *Libération* consacrent pendant l'été 1987 de nombreux articles aux organismes génétiquement modifiés. Martine BERLAN-DARQUÉ et Bernard KALAORA, « L'écologisation de l'agriculture française », dans *Revue de droit rural*, n° 204, 1992.
4. *50 millions de consommateurs*, mensuel de l'Institut national de la consommation, août-septembre 1989, n° 220, pp. 22-26.
En janvier 1990, la revue *Que choisir* publie les résultats d'une enquête sur la pollution de l'eau du robinet dans de grandes villes françaises, et montre « une forte progression des nitrates et la présence de plus en plus inquiétante de pesticides divers et de produits chlorés ».
5. La question sociale de l'environnement en milieu rural est largement relayée par les interventions du secrétaire d'État à l'Environnement : « Le point noir, c'est la pollution d'origine agricole.[...] Il n'est pas normal que ni les prélèvements agricoles dans les nappes, ni la pollution d'origine agricole échappent au système qui a été mis en place par les législateurs pour introduire une solidarité dans les bassins. Il faut donc que l'agriculture participe à ce système » (Brice Lalonde, « Point presse sur la politique de l'eau », 20 février 1990).
6. En effet, les MAE concernent essentiellement des exploitations d'élevage faiblement intensifiées, qui ne présentent pas *a priori* des risques majeurs pour l'environnement. Paradoxalement, les zones d'agriculture intensive sont plus faiblement concernées par les MAE. L'introduction de l'environnement en agriculture vient conforter un découpage dual du territoire national : d'un côté des territoires valorisés ou à valoriser pour leur patrimoine naturel (valorisation touristique et environnementale) et de l'autre des territoires agricoles perdus assujettis à des risques écologiques.
7. Pierre ALPHANDÉRY et Jean-Paul BILLAUD [dir.], *Cultiver la nature. Études rurales*, n° 141-142, janvier-juin 1996, 238 p. ; Pierre ALPHANDÉRY et Jean BOURLIAUD, « L'agri-environnement, une production d'avenir ? », art. cité ; Bernard BARRAQUÉ et Jacques THEYS [dir.], *Les politiques d'environnement. Évaluation de la première génération : 1971-1995*, Paris, Éditions Recherches, 1998, 391 p. ; Christophe T. SOULARD, *Les agriculteurs et la pollution des eaux. Proposition d'une géographie des pratiques*, Thèse de Géographie, Université Paris I Panthéon-Sorbonne, 1999.
8. Corinne GENDRON et Marie-France TURCOTTE, « Environnement, concertation et déréglementation : la modernisation réglementaire à l'heure des méta-enjeux », dans *Gérer l'environnement : le temps de l'action concertée. Sociologies pratiques*, n° 7, 2002/2, pp. 139-158.

9. Jean-Yves NEVERS, « Politiques publiques locales et action organisée », dans *Innovations rurales. Environnement et société*, n° 20, FUL, Belgique, 1998, pp. 107-113.
 10. Dominique LORRAIN, « Administrer, gouverner, réguler », dans *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 80-81, 1998, pp. 85-92 ; Patrice DURAN, *Penser l'action publique*, collection Droit et société, Paris, LGDJ, 1999, 212 p.
 11. P.A. SABATIER, « Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis », dans *Journal of Public Policy*, n° 6/1, 1986, pp. 21-48.
 12. Jean-Claude THOENIG, « L'usage analytique du concept de régulation », dans Jacques COMMAILLE et Bruno JOBERT [dir.], *Les métamorphoses de la régulation politique*, collection Droit et société, Paris, LGDJ, 1998, pp. 35-53 ; Renate MAYNTZ, « Les bureaucraties publiques et la mise en œuvre des politiques », dans *Revue internationale de sciences sociales*, volume 31, n° 4, 1979, pp. 677-690.
 13. Yves MENY et Jean-Claude THOENIG, *Politiques publiques*, Thémis, Paris, Presses universitaires de France, 1989, 391 p.
 14. Jean-Yves NEVERS, « Politiques publiques locales et action organisée », art. cité.
 15. Philippe WARIN [dir.], *Quelle modernisation des services publics ? Les usagers au cœur des réformes*, collection Recherche, Paris, Éditions La Découverte, 1997, 355 p.
 16. Patrice DURAN, *Penser l'action publique*, ouv. cité.
 17. Alain BOURDIN, *La question locale*, collection La politique éclatée, Paris, Presses universitaires de France, 2000, 253 p. ; Dominique FILATRE, « L'action publique locale : coopération dynamique et intégration horizontale », dans Comité de recherche Politiques et collectivités locales, *Congrès de l'AISLF : Une Société Monde ?*, Québec, Canada, 2000.
-

INDEX

Index chronologique : XXe siècle, XXIe siècle