



AgEcon SEARCH
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search

<http://ageconsearch.umn.edu>

aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

Matthieu Ansaloni, 2015, *Le tournant environnemental de la Politique agricole commune. Débats et coalitions en France, en Hongrie et au Royaume-Uni*, L'Harmattan, Paris, France, 372 p

À travers un livre très documenté et un travail d'enquêtes fouillé, reposant sur une thèse dirigée par G. Allaire et E. Fouilleux, l'ouvrage de M. Ansaloni explore l'évolution des débats sur la Politique agricole commune (PAC) et l'émergence des questions environnementales, avec la montée en charge du « forum des environnementalistes », au côté des forums « professionnels agricoles », « partisan » et « scientifique ». Son analyse historique, qui retrace les changements depuis quelques dizaines d'années, ne s'attarde pas seulement sur l'échelon bruxellois, mais souligne ce qui se joue aux autres échelles, à travers une comparaison de la France, du Royaume-Uni et de la Hongrie, ainsi que de plusieurs de leurs régions. On peut saluer ici cette volonté de ne pas s'en tenir qu'à l'échelle nationale, dans un contexte de renforcement des marges de manœuvre régionales.

Se situant dans la lignée de travaux de sociologues et politistes (par exemple, B. Jobert, P. Muller, H. Delorme, E. Fouilleux...), il éclaire de façon rigoureuse et claire les développements récents dans les débats européens sur la PAC. Il met l'accent sur la « distribution spécifique des ressources (économiques, organisationnelles, intellectuelles) entre les acteurs qui y participent ». Ceci afin de saisir la façon dont s'est produit « le tournant environnemental » de la PAC. Ce faisant, il permet d'appréhender les rapports de domination, « les luttes qui se déploient à l'intérieur [...] et entre les forums ».

En France, l'ouvrage démontre finement le rôle essentiel joué par le syndicalisme agricole majoritaire et le ministère de l'agriculture dans la conception des politiques agro-environnementales. « Pour les dirigeants de la FNSEA, cette catégorie doit servir l'objectif de maintien des systèmes d'exploitation extensifs », à travers le développement de la prime herbagère. Cette position viendrait comme une compensation pour les éleveurs « extensifs ». À cette étape, un élargissement de l'analyse aux positions tenues par la FNSEA et aux décisions prises dans le cadre du premier pilier de la PAC, favorisant des systèmes plus « intensifs » en élevage (absence de soutien des prairies à travers les aides directes du premier pilier de 1992, versement par tête de bétail favorisant les forts chargements, soutien spécifique du maïs ensilage...), renforcerait certainement cette idée d'une politique agro-environnementale compensant, voire entrant en contradiction avec le reste de la PAC.

Mais surtout, il apparaît tout à fait pertinent de se pencher sur les débats et acteurs anglais, qui comme le montre l'ouvrage, jouent un rôle particulièrement important au niveau européen. La cassure du monopole de représentation du syndicalisme agricole majoritaire (la National Farmers

Union ou NFU), le renforcement d'ONG comme la Royal Society for the Protection of Birds (RSPB), sont autant d'éléments déterminants pour comprendre ce qui se trame dans les débats sur la PAC au Royaume-Uni et plus encore, à Bruxelles. Un compromis s'est dessiné en particulier entre économistes tenant de l'« école libérale » et environnementalistes anglais autour d'une critique virulente de la PAC d'avant 1992 et du soutien des prix, ainsi qu'avec les propriétaires fonciers (représentés par la Country Land of Association), intéressés par des aides désormais versées directement à l'hectare et renchérissant le prix du foncier. Un compromis que d'autres ont qualifié de « néolibéral vert » (Bazin et Kroll, 2002).

L'importance des capacités d'expertise des environnementalistes anglais sur l'agro-environnement, à travers des bureaux d'étude comme l'IEEP, et les conséquences du démantèlement de l'appareil d'encadrement agricole, privatisé, viennent fort à propos éclairer le basculement des rapports de force entre les acteurs anglais. Une « déssectorisation » s'opère, avec l'affaiblissement de la NFU mais aussi de l'administration agricole, sous les gouvernements néo-conservateurs puis néo-travaillistes. Restent néanmoins à la lecture quelques interrogations, notamment sur la perte de pouvoir effective de la NFU. Par exemple, le fait qu'une part des MAE britanniques, dont on devine qu'elles sont peu contraignantes, visent la plupart des agriculteurs britanniques, n'est-il pas une victoire de leur part ?

Un aspect essentiel de la vision britannique et des environnementalistes anglais – tout du moins de la RSPB, dont l'ouvrage explique la façon dont elle domine aujourd'hui les débats – est abordé et pourrait encore être développé : celle d'une opposition entre agriculture et environnement, très tôt publicisée au Royaume-Uni, comme le montre M. Ansaloni, qui cite ainsi un ouvrage célèbre de Marion Shoard de 1980. « La campagne anglaise est condamnée à mort. Le bourreau est celui qui est traditionnellement perçu comme le gardien du monde rural : l'agriculteur ». Cette vision mène à souvent occulter dans les débats anglais la possibilité d'agricultures alternatives, protégeant l'environnement. Elle favorise la disjonction géographique entre une agriculture compétitive sur les marchés mondiaux, forcément polluante, et des réserves ou zones sensibles, les *environmental sensitive areas*, où il s'agit de contraindre fortement les pratiques agricoles en compensant les agriculteurs.

Le travail de M. Ansaloni fait écho à des travaux ancrés dans d'autres champs académiques. Dans le prolongement de cet ouvrage, la thèse de F. G. Lataste (2014) montre ainsi que s'impose dans les débats bruxellois sur la PAC une vision économiste et néo-classique des biens publics, fortement inspirée des débats anglais, conduisant à une limitation stricte de l'intervention publique. Ceci alors que coexistent d'autres visions en sciences sociales, prenant en compte les aspects sociaux, renvoyant à une vision systémique de l'agriculture et des écosystèmes et à une intervention publique plus vaste dans le secteur agricole.

Dès lors, l'ouvrage interroge sur la faiblesse actuelle à Bruxelles des acteurs des forums « des environnementalistes », « des professionnels

agricoles » ou « scientifiques », portant l'idée d'« agricultures alternatives », qu'elles soient biologiques ou économes-autonomes. À ce propos, cette vision plus systémique d'une politique agro-environnementale associant les enjeux socio-économiques me semble parfois minorée dans l'ouvrage, alors qu'elle présente une relative cohérence et est partagée en France par une partie de la profession agricole, des organisations environnementales comme des agroéconomistes, qui n'épousent pas forcément, comme il est écrit, la vision de leurs homologues anglais. De même, l'ouvrage donne envie d'en savoir encore davantage sur les mécanismes de décision communautaires pouvant expliquer la domination des pays d'Europe du Nord (y compris le Royaume-Uni) dans la conception agro-environnementale de la PAC et la relative marginalité des pays d'Europe du Sud.

Enfin, d'autres travaux d'économie politique ont marqué l'analyse comparée des politiques agricoles européennes (voir par exemple Perraud, 2000). Ces travaux se penchent sur la mise en œuvre concrète des politiques et permettent ainsi de poursuivre et de compléter l'analyse des débats publics par celle de l'évolution des instruments d'action publique. Par exemple, l'étude comparée de l'application des quotas laitiers (Barthelemy *et al.*, 2000) montre la perspective libérale adoptée dès les années 1980 et 1990 par des pays comme le Royaume-Uni ou l'Allemagne. De même, l'application différenciée de la réforme de la PAC en 2003 souligne l'engagement de ces pays dès le départ pour le découplage total des aides et leur harmonisation entre exploitations (Boinon *et al.*, 2002). Plus particulièrement sur l'agro-environnement, la comparaison précise et évolutive des budgets prévus puis exécutés, consacrés aux mesures agro-environnementales ainsi qu'à d'autres mesures du second pilier comme l'aide aux zones défavorisées, ou encore la comparaison des bonnes conditions agro-environnementales contraignant l'allocation des aides directes du premier pilier, pourraient venir enrichir l'analyse qui est faite ici des débats publics.

L'analyse de la distribution des aides de la PAC (Kirsch *et al.*, 2014) ou encore celle de la dernière réforme, conclue en 2013, nuancerait par ailleurs l'affirmation d'un « tournant environnemental de la PAC ». Certes, les termes du débat sur la PAC, à Bruxelles en particulier, ont changé. Mais la nouvelle réforme ne consacre pas une part budgétaire bien plus importante aux paiements agro-environnementaux et ne rend pas beaucoup plus stricte la conditionnalité des aides du premier pilier de la PAC. Les réactions des environnementalistes, toutes orientations confondues, ont d'ailleurs été très critiques. Le fait qu'ils aient imposé certains termes dans les débats, autour des biens publics ou des services environnementaux, ne semble pas s'être traduit par des changements profonds de la PAC en faveur de l'agro-environnement. Ce qui prévaut, c'est plutôt, semble-t-il, un éclatement du compromis européen sur la PAC et le renforcement des marges de manœuvre nationales, privilégiant des politiques potentiellement divergentes. Les conditions attachées aux « paiements verts », soit 30 % des aides directes du premier pilier, ont été considérablement affaiblies

lors du passage au Parlement européen et au Conseil des ministres. Et chaque État-membre est libre de renforcer ou non son second pilier et ses mesures agro-environnementales. Ce qui aboutit, en France, à une application fortement décevante pour nombre d'acteurs environnementaux ou représentant des « agricultures alternatives ». Et ce qui s'oppose à une idée développée dans l'ouvrage par l'auteur, selon laquelle le Grenelle de l'environnement « a favorisé l'essor de la politique agro-environnementale, préfigurant à bien des égards une nouvelle politique agricole ».

Aurélie TROUVE

Agro Paris Tech

aurelie.trouve@agroparistech.fr

Bibliographie

- Barthélemy D., Boinon J.-P., Wavresky P. (2000) Droits à produire : des gestions nationales divergentes. L'exemple des quotas laitiers, *INRA Sciences Sociales*, n° 6-99, 4 p.
- Bazin G., Kroll J.-C. (2002) La multifonctionnalité dans la Politique Agricole Commune : projet ou alibi?, in : *La multifonctionnalité de l'activité agricole et sa reconnaissance par les politiques publiques*, Actes du colloque international de la SFER, Educagri Éditions/CIRAD, 21-22 mars, Paris, France, 551-574.
- Boinon J.-P., Kroll J.-C., Lepicier D., Leseigneur A., Viallon J.-B. (2002) La mise en œuvre des DPU et de l'article 69 dans les États-membres de l'Union Européenne, Fascicule 1 : Rapport de synthèse, Convention d'étude MAP-ENESAD n° 06-H1-01.01, 77 p.
- Kirsch A., Kroll J.-C., Trouve A. (2014) *L'impact des aides directes de la Politique Agricole Commune (PAC) sur le potentiel de performance environnementale des exploitations agricoles*, 8^{es} journées de recherche en sciences sociales INRA-SFER-CIRAD, Grenoble, France, , 29 p.
- Lataste F. G. (2014) *Place et enjeux des biens publics dans la Politique agricole commune. Les apports d'une lecture institutionnaliste*, thèse de doctorat soutenue à l'Université de Bourgogne, 353 p.
- Perraud D. (dir.) (2000) *L'Europe verte : les acteurs régionaux des politiques communautaires agricoles et rurales*, INRA Éditions, Paris, France, 368 p.