

**La mise en œuvre des mesures
agroenvironnementales
territorialisées en France :
un élargissement de la démocratie?
L'exemple des régions Centre et
Languedoc-Roussillon.**

Maude Benoit

Doctorante en science politique

Université Laval, Québec et Université Montpellier 1, Montpellier, France
1030, avenue des Sciences-Humaines, Québec, QC, Canada

Caroline Patsias

Professeure agrégée

Département de science politique, Université du Québec à Montréal,
Case postale 8888, succ. Centre-Ville Montréal (Québec) H3C 3P8, QC,
Canada

La mise en œuvre des mesures agroenvironnementales territorialisées en France : un élargissement de la démocratie?

L'exemple des régions Centre et Languedoc-Roussillon.

Maude Benoit et Caroline Patsias

RÉSUMÉ

À travers l'analyse de l'implantation des nouvelles mesures agroenvironnementales territorialisées (MAET) dans deux régions françaises, la Région Centre et le Languedoc-Roussillon, nous nous interrogeons sur la transformation des politiques agricoles. L'élargissement démocratique au fondement des nouveaux processus permet-il l'intégration et la prise en compte des intérêts environnementaux ou assiste-t-on à une instrumentalisation des dispositifs par les acteurs dominants dans le secteur, à savoir les groupes agricoles ? Notre réponse s'appuie sur la comparaison des deux instances clés des MAET, la commission régionale environnementale et le comité de pilotage local. Elle ouvre ainsi à une réflexion sur la pertinence des architectures institutionnelles et des outils utilisés dans le contexte et sur les mécanismes de réappropriation déployés par les acteurs locaux.

Mots clés : politiques agricoles, agroenvironnement, France, participation publique, corporatisme

ABSTRACT

We examine the change in agricultural policies through an analysis of the implementation of new territorialized environmental measures (MAET) in the Languedoc-Roussillon and the région Centre in France. Is the democratic enlargement of new processes effective? Does it enable the integration and inclusion of environmental concerns? Do dominant stakeholders (i.e. farmers groups) instrumentalize the design of these processes? This study compares two key MAET bodies - the regional environmental commission and the local steering committee – and challenges the relevance of structures and tools implemented in the social and political context and the mechanisms of empowerment deployed by the local stakeholders.

Keywords: agricultural policies, agro-environment, France, participatory democracy, corporatism

Introduction

L'intégration croissante des enjeux environnementaux dans les politiques publiques agricoles, observée dans la plupart des pays occidentaux (Vojtech, 2010), pose des défis de gouvernance importants. En effet, l'action publique agricole, longtemps caractérisée par une gestion corporatiste, sectorielle et économique pilotée à l'échelle nationale (Halpin, 2005) doit désormais adopter une approche plus ouverte, intersectorielle et sensible aux particularités régionales. Invoquant à la fois une légitimité démocratique et une efficacité décisionnelle accrues, les autorités publiques confient la formulation et la mise en œuvre de

certaines instruments politiques agro-environnementaux à des structures régionales de gouvernance réunissant une diversité des parties prenantes (administrations infranationales, organisations professionnelles agricoles, élus locaux, associations environnementalistes, etc.). Cette ouverture des processus politiques agricoles réussit-elle à impulser une dynamique réelle de démocratisation de la prise de décision dans le secteur de l'agriculture?

C'est à travers l'analyse de la mise en œuvre des mesures agroenvironnementales territorialisées (MAET) en France, entre les années 2007 et 2013, que nous contribuons à répondre à cette question. Si les MAET ne sauraient résumer l'ensemble de la politique agricole en France, elles sont significatives des inflexions de la gouvernance agricole et des innovations en cours par :

- La décentralisation de leur élaboration et de leur mise en œuvre à l'échelle régionale et locale ;
- Leur logique d'action ascendante et flexible selon les priorités territoriales et des communautés ;
- La concertation entre les parties prenantes incluant des acteurs non agricoles et non gouvernementaux.

À cet égard, les MAET sont un instrument de type substantiel et procédural puisqu'ils visent à modifier simultanément le contenu de l'action publique et les processus politiques eux-mêmes (Howlett, 2001). Du point de vue du contenu, les MAET offrent un soutien financier à des agriculteurs qui adoptent volontairement des pratiques respectueuses de l'environnement, pratiques qu'ils s'engagent à respecter pour une période de cinq ans. Du point de vue de la procédure, l'approche décentralisée, ascendante et de concertation promue par les MAET repose sur la création de deux instances participatives et multipartites, la commission régionale agro-environnementale (CRAE) et le comité de pilotage local. À l'échelle de chaque région française, la CRAE est responsable du pilotage stratégique et de la gestion des MAET dans leurs juridictions. Sur chacun des territoires prioritaires où des MAET sont implantées, des comités de pilotage sont créés pour assurer leur mise en œuvre et pour recruter et accompagner les agriculteurs dans cette démarche. Ces deux instances regroupent des acteurs tant publics que privés, provenant du monde agricole, municipal ou de l'environnement.

Les MAET représentent un effort des gouvernements pour renouveler les processus d'action publique en agriculture, un objectif qui n'est pas sans rencontrer des difficultés. En effet, les instances participatives introduites par les MAET s'insèrent elles-mêmes dans un contexte conflictuel, marqué par une opposition d'intérêts et une forte inégalité entre les acteurs en présence, notamment entre les groupes agricoles et les associations environnementalistes (Ansaloni, 2012; Gafsi et al., 2006; Léger, Vollet et Urbano, 2006). À travers l'étude de ces deux instances participatives comportant des caractéristiques institutionnelles distinctes, nous cherchons à jauger de l'élargissement démocratique de l'action publique agricole et par là même de sa capacité à intégrer la dimension environnementale. À travers une comparaison entre la CRAE et le comité de pilotage, nous identifions les innovations institutionnelles les plus porteuses à cet égard.

Notre argumentation se déroule en cinq temps. Après avoir dressé le cadre analytique et présenté la méthode de notre recherche, nous exposons le mode de fonctionnement de la CRAE et du comité de pilotage et soulignons leurs conséquences respectives sur l'ouverture

des processus décisionnels. Nous identifions ensuite les différences significatives observées entre ces deux dispositifs et discutons de leur succès relatif quant à la démarche de démocratisation engagée. Nous concluons en formulant quelques remarques sur les considérations pertinentes à prendre en compte par les administrations publiques lorsqu'elles mettent en place des instances participatives.

Les dimensions institutionnelles des instances participatives, des variables cruciales pour l'élargissement démocratique

Les études sur la gouvernance agricole n'ont que peu été abordées sous l'angle d'une réflexion sur les innovations démocratiques. Il faut dire que jusqu'à récemment, la gestion des politiques agricoles était plutôt analysée à l'aune des réflexions sur le corporatisme (Benoit, 2012; Halpin, 2005). Les évolutions mentionnées ci-dessus plaident pour une redéfinition, ou à tout le moins, un élargissement des questionnements autour de la gouvernance agricole, auquel les travaux entourant la démocratie participative peuvent contribuer.

Le croisement des approches d'analyse des politiques publiques et des études sur la participation publique demeure encore sous-développé (Mettler et Joss, 2004). Cela s'explique en partie par les divisions disciplinaires entre le champ de l'administration publique auquel est traditionnellement dévolue l'étude des politiques publiques et celui des études sur la démocratie participative qui relève davantage de la sociologie ou de la philosophie politique (Bherer, 2011). Toutefois, les injonctions répétées d'un approfondissement de la démocratie par une participation élargie aux processus politiques ont des effets indéniables sur les procédures d'élaboration des politiques, désormais plus ouvertes et pluralistes (Fung, 2004 et 2006 ; Potvin et Clavier, 2013). Cette évolution implique de superposer analyse des politiques publiques et questionnement sur la démocratie participative.

Les travaux du politologue américain Archon Fung (2003, 2006) s'inscrivent dans cette perspective : ils interrogent la façon dont le design institutionnel peut favoriser un élargissement des pratiques démocratiques ou au contraire contribuer à la reproduction des rapports de force initiaux (Patsias et al., 2013). Plus précisément, Fung (2003) repère huit dimensions institutionnelles significatives de la nature et de l'organisation pratique des instances participatives qui influencent leurs contributions démocratiques. Nous empruntons ce cadre théorique pour analyser les différentes caractéristiques institutionnelles de la CRAE et du comité de pilotage. Nous étudions ensuite leurs contributions respectives à l'élargissement des processus politiques agricoles. Les huit dimensions identifiées par Fung sont exposées ci-dessous et synthétisées dans le tableau 1.

Les dimensions guidant le choix de design institutionnels participatifs

1) La vision et les objectifs du projet

Aucun design participatif n'est neutre, il s'inscrit dans une conception de la démocratie et du rôle que sont appelées à jouer les instances participative dans les processus politiques. Fung (2003) distingue trois grands modèles qui peuvent se lire comme un continuum d'une participation essentiellement consultative vers une participation plus directe aux décisions politiques : les forums éducatifs (Button et Mattson 1999), les instances participatives de consultation (Gastil, 2000) et les instances participatives de résolution de problème (Cohen et Sabel, 1997; Fung et Wright, 2002). Le premier modèle renvoie à la mise en place d'espaces citoyens de discussion où les participants font l'apprentissage des modalités des débats publics et reçoivent des informations sur des politiques publiques ou des

enjeux de société particuliers. Le second modèle a pour ambition de réunir des citoyens afin de connaître leurs positions et de tenter de mieux articuler les politiques publiques à leurs préférences. Enfin, le dernier modèle vise, comme son nom l'indique, à inclure les citoyens dans la recherche et l'élaboration de solutions politiques à un problème précis. Cette vision initiale des objectifs de l'instance participative guidera le choix des autres éléments des architectures institutionnelles.

2) *Le qui? La sélection des participants*

La question du qui participe est cruciale car elle renvoie aux enjeux de la représentativité, de la légitimité et de la justice démocratiques (par exemple, Cohen et Rogers, 1983; Macedo, 2005). Dans le but d'accroître la représentativité des participants et ainsi assurer la crédibilité de la démarche participative, différents modes de recrutement, au-delà de la simple participation volontaire, peuvent être retenus (voir tableau 1 pour des exemples).

3) *Le quoi? Sujet de la délibération*

Fung (2003) distingue entre les sujets à objet large ou spécialisé, un aspect qui déterminera également quel type d'acteur sera le plus susceptible de participer. Un thème plus large peut intéresser a priori tout citoyen, tandis qu'un objet spécialisé attirera plutôt l'attention des professionnels ou des citoyens disposant d'une expertise sur la question.

4) *Le comment? Le déroulement de la discussion*

Cette dimension renvoie à l'organisation et au style de discussion. Le déroulement peut être d'ordre informatif (les participants peuvent alors être cantonnés à jouer un rôle de spectateur) ou plutôt consultatif (ils peuvent alors exprimer leurs préférences au cours des débats). Le déroulement de la discussion peut aussi correspondre à une logique de délibération : les participants sont prêts à se soumettre à la logique de la raison plutôt qu'à la défense stricte de leurs intérêts dans le but de parvenir à une position commune (par exemple, Habermas, 1984; Delli Carpini, Cook et Jacobs, 2004).

5) *Le quand? La fréquence*

Les dispositifs participatifs peuvent être soit limités dans le temps, soit avoir lieu à une fréquence régulière. Dans le premier cas, les instances sont rattachées à un enjeu de participation particulier, tandis que dans le deuxième cas, la participation des citoyens est plus pérenne et s'inscrit sur le long terme.

6) *Pourquoi? Les enjeux*

Fung (2003) différencie deux types d'enjeux. Les premiers qui affectent directement la vie des participants, via leurs intérêts ou leurs croyances, et qui ont donc tendance à susciter des débats enflammés au sein desquels les participants sont très impliqués. Les seconds enjeux s'apparentent à des controverses publiques qui n'interpellent pas directement les intérêts des participants, qui seront donc moins mobilisés par le dispositif.

7) *L'empowerment*

L'empowerment renvoie à la capacité d'un dispositif d'influencer les politiques publiques (Fung, 2006). En d'autres termes, les citoyens qui prennent part à la participation publique ont-ils une incidence sur la décision? Dans la majorité des cas, les exercices sont de nature consultative, l'influence est au mieux indirecte (Bacqué, Rey et Syntomer, 2005 ; Bherer, 2011). Fung distingue plusieurs degrés d'influence du plus faible (bénéfices

personnels que les citoyens peuvent retirer de leur participation) au plus fort (influence directe sur la prise de décision).

8) *Le monitoring*

La vocation du design participatif peut ne pas être limitée à la formulation de la politique, mais autoriser également un contrôle des décisions et de leur mise en œuvre effective. Dans ce cas, le design participatif accroît la transparence des processus d'implantation et l'imputabilité des décideurs.

Tableau 1 : Résumé du design théorique

Design théorique	
Vision et objectifs (1)	<ul style="list-style-type: none"> • Forum éducatif • Instance participative de consultation • Instance participative de résolution de problème
Qui participe? (2)	<ul style="list-style-type: none"> • Participation volontaire • Participation ciblée • Tirage au sort • Parties prenantes citoyennes • Parties prenantes professionnelles
Le quoi? Sujet de la délibération (3)	<ul style="list-style-type: none"> • Sujet spécialisé • Sujet large
Comment les acteurs participent-ils? (4)	<ul style="list-style-type: none"> • Spectateur • Expression et justification des préférences • Agrégation des préférences individuelles et négociation • Délibération
La fréquence de la participation (5)	<ul style="list-style-type: none"> • Processus limité dans le temps • Régulière
L'enjeu de la participation pour les acteurs (6)	<ul style="list-style-type: none"> • Les participants ont un intérêt direct • Les participants ont un intérêt indirect
L'empowerment (7)	<ul style="list-style-type: none"> • Bénéfices personnels • Information • Recommandation • Partenariat et décision
Le monitoring (8)	<ul style="list-style-type: none"> • Contrôle des décisions et amélioration du processus

Source : Inspiré de Fung (2003) et Bherer (2011).

Stratégie d'analyse et méthode de recherche

Notre réflexion s'appuie sur une comparaison qualitative entre deux instances à portée participative introduites en France pour guider l'implantation des MAET, la Commission régionale agroenvironnementale (CRAE) et le comité de pilotage local. À la lumière de la grille d'analyse de Fung, nous examinons leurs propriétés institutionnelles respectives, pour ensuite étudier comment ces différentes dimensions façonnent le fonctionnement concret de ces deux instances et influencent le comportement des participants.

Nos résultats empiriques reposent sur une analyse documentaire de la littérature institutionnelle et de la littérature grise produites par les protagonistes des MAET. Les procès-verbaux disponibles des rencontres de la CRAE de deux régions françaises, le Languedoc-Roussillon et la région Centre, ont également été analysés, nous permettant d'identifier les principaux participants et les débats qui s'y déroulent. Enfin, 46 entretiens semi-dirigés ont été réalisés à l'échelle nationale et dans les deux régions étudiées auprès des différents acteurs évoluant autour des MAET et prenant part aux deux instances.

L'introduction d'instances participatives dans les politiques agricole : établir une concertation entre acteurs agricoles et environnementalistes

L'agroenvironnement est une catégorie d'action publique relativement récente dans les politiques agricoles. Comme le retrace clairement Ansaloni (2011 et 2012), c'est par le détour de la Politique agricole commune (PAC) de l'Union européenne que les mesures agroenvironnementales ont fait leur entrée en France (l'agriculture étant une compétence partagée entre l'échelle communautaire et les États membres). Les dispositifs agroenvironnementaux sont insérés dans la PAC dès 1985 sous forme d'instruments optionnels et deviennent obligatoires en 1992. Cette introduction 'initiée par le haut' des enjeux environnementaux dans l'action publique agricole ne reçoit qu'un accueil frileux de la part des autorités publiques et des organisations agricoles en France. Pour plusieurs (Bourblanc, 2011; Brun, 2006; Busca, 2003; Delorme, 2004), le style de gestion corporatiste de ce secteur a fait en sorte qu'un détournement des mesures agroenvironnementales à des fins économiques plus traditionnelles aux intérêts agricoles s'est produit au cours des vingt dernières années. Cette dérive des instruments agroenvironnementaux a exacerbé la méfiance des acteurs environnementaux à l'endroit des organisations et des administrations agricoles, sans pour autant enrayer les problèmes environnementaux d'origine agricole.

C'est dans ce contexte politique conflictuel que sont créées les MAET en 2007. Les MAET ciblent d'abord des zones prioritaires d'intervention où les enjeux agroenvironnementaux sont particulièrement aigus, malgré les tentatives politiques mises en place depuis deux décennies. La prise en compte du contexte sociopolitique d'intervention apparaît alors essentielle pour faire avancer l'action agroenvironnementale et c'est pourquoi des instances décentralisées, participatives et pluralistes sont promues afin d'assurer la mise en œuvre des MAET¹. À l'échelle régionale, la CRAE vise à instaurer une concertation régulière entre les différents acteurs intéressés par les dispositifs agroenvironnementaux. L'objectif est d'œuvrer à une conduite stratégique des processus, tandis que le comité de pilotage cherche à favoriser le partenariat entre les divers acteurs prenant part aux projets agroenvironnementaux mis en œuvre dans les territoires.

¹ Entretien auprès du Ministère de l'Agriculture, mai 2013.

Dans un contexte conflictuel où les interventions agroenvironnementales sont sujettes à caution, la CRAE et le comité de pilotage représentent une volonté des gouvernements de renouveler l'action publique en agriculture en favorisant une dynamique de démocratisation des processus politiques et d'empowerment des acteurs. Ces deux instances présentent des designs institutionnels très différenciés ce qui permet, conformément à nos ambitions, de mieux cerner l'influence respective des dimensions institutionnelles des designs participatifs, à la fois sur les stratégies des acteurs et sur les contributions de ces instances à la démocratisation de l'action publique.

La commission régionale agroenvironnementale (CRAE)

La CRAE est conçue comme une instance participative de consultation (dimension 1). Il s'agit de réunir les différents intervenants concernés par les enjeux agroenvironnementaux afin d'assurer d'une part, un pilotage coordonné des MAET à l'échelle régionale et d'autre part, de considérer les préférences exprimées par les divers acteurs dans l'établissement des priorités d'action. Le ministère de l'Agriculture recommande à ses antennes régionales les DRAAF (les directions régionales de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt), qui sont responsables de l'organisation des CRAE, d'y convier les élus de la région et des départements, les principales organisations professionnelles agricoles, les associations environnementalistes présentes sur le territoire, les Agences de l'eau, les parcs naturels de la région et les différentes administrations concernées. La DRAAF peut à sa discrétion y convier d'autres groupes qu'elle juge pertinents. Le nombre de participants varie entre 20 et 40 personnes (2).

Deux rencontres par année ont lieu (5). La première à l'automne, où est décidée la programmation stratégique des MAET pour la prochaine année, la deuxième au printemps, au moment où les enveloppes budgétaires disponibles sont confirmées à l'échelle nationale. Cette rencontre sert alors surtout à valider les projets agroenvironnementaux qui seront financés sur le territoire (3, 6). La CRAE permet également de faire un suivi de l'évolution de la mise en œuvre des MAET dans la région : la DRAAF présente aux participants des statistiques sur la contractualisation des MAET et les montants dépensés dans chacun des projets (8). Régulièrement, des opérateurs agroenvironnementaux sont invités à la CRAE afin de présenter à l'auditoire des exemples concrets de projets mis en œuvre (8).

En pratique, le bilan est mitigé. Le caractère participatif de la CRAE est limité (4). Malgré l'arrivée de nouveaux protagonistes dans le jeu politique agricole, les participants traditionnels y demeurent néanmoins les plus actifs (2). En effet, les administrations régionales et départementales et les organisations professionnelles agricoles affichent une présence plus constante à la CRAE. L'arrivée de participants provenant d'horizon non-agricole est tout de même notable, par exemple les Agences de l'eau, les administrations régionales environnementales, les Parcs naturels et les Conservatoires des espaces naturels. Cependant, certains groupes environnementalistes, bien qu'ils soient officiellement invités à la CRAE, pratiquent une forme d'auto-exclusion en ne s'y présentant pas (2). Les justifications de cette absence volontaire varient d'un groupe à l'autre : un groupe explique qu'il a rapidement choisi de délaissier cette instance, où le jeu des lobbys est prégnant et où

l'association y est incapable de se faire entendre². Un autre justifie sa participation limitée à la CRAE en insistant sur le contexte conflictuel plus large des relations entre les associations environnementalistes et les groupes agricoles, lequel fait en sorte que les premières n'ont pas accès à l'ensemble des processus politiques agricoles³ (4). Il s'agit alors d'une forme stratégique de boycott, en réponse à la fermeture d'autres instances décisionnelles non intégrées au MAET.

De plus, le sujet et la portée des discussions (3) limitent également la dynamique participative que tente en théorie d'instaurer le design de la CRAE. Selon la majorité des intervenants interviewés, les discussions à la CRAE se réduisent essentiellement à des débats d'ordre financier (3). D'une part, il s'agit d'assurer un équilibre dans la répartition des budgets alloués aux différents départements. Cet enjeu autour d'une distribution équitable entre les divers territoires mobilise surtout les administrations (2, 7) et peut éventuellement être préféré à celui de la pertinence agroenvironnementale dans le choix des projets financés. D'autre part, des débats d'ordre financier ont également lieu entre les groupes agricoles et les administrations régionales concernant les restrictions d'accès aux MAET. Pour la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL), il s'agit « d'un véritable dialogue de sourds », où chacun « reste campé sur ses positions » et avance « les mêmes arguments qui reviennent en boucle » (3, 4). Les organisations agricoles demandent à ce que le périmètre des MAET soit le plus large possible pour avoir accès à des contrats rémunérés, et à l'inverse, les administrations répondent que la zone de protection doit être restreinte à des territoires où les enjeux agroenvironnementaux sont les plus pertinents⁴. Dans les deux cas, les débats abordent de façon secondaire les enjeux agroenvironnementaux et ces derniers demeurent soumis aux impératifs des arbitrages administratifs et financiers qui intéressent principalement les administrations et les groupes agricoles profitant de ce soutien étatique (3, 6).

Ces débats d'ordre financier révèlent aussi le style d'organisation des discussions à la CRAE, qui favorise plus ou moins la mise en place d'une instance participative (4). Premièrement, les participants ne possèdent pas tous le même poids et le même statut à la CRAE (2). Il existe une différence notable entre les acteurs financeurs (DRAAF, DREAL et Agences de l'eau) et les autres acteurs. Les acteurs financeurs se rencontrent avant la CRAE pour prendre les grandes décisions budgétaires et procéder au choix des projets qu'ils acceptent de financer. La CRAE devient ainsi plutôt une instance de validation de décisions déjà prises, n'entraînant donc pas beaucoup d'intérêt de la part des autres participants à la fois pour s'y présenter et pour y débattre (4, 6, 7). Deuxièmement, lorsque les différents acteurs ne parviennent pas à s'entendre, il semble que la DRAAF intervienne unilatéralement pour résoudre la situation de blocage plutôt que d'utiliser la voie de la négociation (4). Par exemple, dans l'exemple précédent des discussions opposant les groupes agricoles et les administrations sur le périmètre de la zone d'action, la direction de la DRAAF a décidé d'éliminer tout simplement pour l'année en cours les priorités de zonage, sans en aviser préalablement les autres financeurs⁵ (4). Un cas semblable est relaté par une agence de l'eau, qui souligne que lorsqu'elle refuse un projet qui n'est pas suffisamment ambitieux dans sa portée environnementale, il arrive régulièrement que les DRAAF de différentes régions

² Entretien auprès de l'Association Méridionalis, novembre 2012.

³ Entretien auprès de Nature Centre, mai 2013.

⁴ Entretien auprès de la DREAL du Centre, mai 2013.

⁵ Entretien auprès de la DREAL du Centre, mai 2013.

décident d'employer leur propre budget pour financer néanmoins le projet⁶. Ces exemples montrent le poids que conservent les organisations agricoles dans les processus politiques du secteur et les difficultés de concertation qui existent même entre les partenaires administratifs (2).

En somme, la plupart des intervenants questionnés au sujet de la CRAE considèrent cette instance comme un lieu essentiellement d'échange d'information (4), où les administrations fournissent des renseignements provenant du gouvernement national et où un suivi d'année en année des MAET mise en œuvre dans la région est présenté (5, 8). La CRAE est reconnue comme utile à cet égard, sans toutefois être considérée comme un espace de concertation et de débat en matière agroenvironnementale (3, 4).

Le comité de pilotage

Le comité de pilotage local s'ancre dans une zone prioritaire d'action précise, il vise à résoudre les problèmes rencontrés sur ce territoire et à y améliorer la mise en œuvre des MAET. Sa mission s'apparente à celle d'une instance participative de résolution de problème (dimension 1). Le comité de pilotage se distingue d'abord de la CRAE par son nombre restreint de participants, entre cinq à dix personnes qui se rencontrent une ou deux fois par année voire plus selon les besoins (2, 5). L'organisation des réunions relève de la responsabilité de l'animateur des MAET sur le territoire, souvent une chambre d'agriculture ou une collectivité locale. La composition du comité réunit, outre l'animateur, la chambre d'agriculture départementale, les associations environnementalistes actives sur le territoire, la Direction départementale des territoires (DDT, l'administration étatique responsable des services agricoles et environnementaux dans le département), certaines collectivités locales, ainsi que des agriculteurs individuels. Cette dernière caractéristique représente également une particularité du comité de pilotage par rapport à la CRAE. Elle a été instaurée afin que les agriculteurs, certains ayant déjà contractualisé des MAET, d'autres non, témoignent des difficultés rencontrées dans l'implantation des mesures agroenvironnementales ou des raisons pour lesquelles ils refusent de s'engager dans une telle démarche (1, 2, 3).

Les sujets abordés en comité de pilotage sont très spécifiques (3). Il ne s'agit plus de discuter de la programmation générale agroenvironnementale, mais d'identifier quels sont les enjeux prioritaires et les pratiques agricoles qui pourraient être modifiées afin d'améliorer la situation environnementale du territoire, tout en étant acceptables pour les agriculteurs. Les acteurs ont tous un intérêt fort à participer à ces discussions (6). Les associations environnementalistes souhaitent adopter des pratiques qui influencent réellement la préservation de la qualité de l'environnement. Les organisations agricoles œuvrent pour promouvoir des mesures qui, sans être trop contraignantes pour leurs membres, leur garantissent tout de même les soutiens financiers associés aux MAET. Enfin, les DDT ont tout avantage à ce que des MAET soient contractualisées dans leur département puisqu'elles peuvent ainsi démontrer au ministère national la gestion efficace dont elles font preuve (6, 7).

Cet intérêt déjà fort, partagé par les acteurs, est en outre amplifié par le caractère concret des décisions prises en comité de pilotage et dont les effets se font clairement sentir sur le terrain. L'empowerment des participants est donc élevé (6, 7). Le degré de monitoring

⁶ Entretien auprès de l'Agence de l'eau Loire-Bretagne, juin 2013.

l'est tout autant puisque le comité effectue un suivi de la mise en œuvre des décisions et peut modifier celles-ci si les impacts attendus ne sont pas au rendez-vous (7, 8).

La mise en place des comités de pilotage survient habituellement dans un climat de méfiance et de relations conflictuelles entre les différents intervenants. Les groupes environnementalistes considèrent que l'administration demeure davantage à l'écoute des intérêts agricoles alors même que la situation environnementale en zone agricole continue de se détériorer. Les organisations agricoles sont quant à elles mécontentes que les exploitations agricoles dans la zone d'action prioritaire soient contraintes d'adopter des pratiques environnementales qui pourraient miner leur productivité face aux autres exploitations extérieures échappant à l'autorité des MAET. La tâche première de l'animateur est alors de dissiper les craintes parfois infondées pour recréer les conditions propices au dialogue⁷.

Dans les cas qui nous ont été rapportés comme s'étant le mieux déroulés, des conditions favorables à l'émergence de débats véritables ont été mises en place⁸. D'abord en privilégiant un panel d'acteurs variés exprimant à tour de rôle leurs positions respectives non pas sur les politiques agroenvironnementales ad hoc, mais sur les problèmes concrets rencontrés sur le territoire (2, 3, 4). Il apparaît plus facile d'avoir des échanges constructifs sur la disparition d'une espèce locale d'oiseau que sur la perte généralisée de la richesse des écosystèmes en milieu agricole à la grandeur du pays (3). Ensuite, la présence d'agriculteurs 'individuels', certains opposés aux MAET, d'autres sous contrat agroenvironnemental, permet de souligner certaines difficultés quotidiennes auxquelles il faut remédier, à la fois dans l'implantation des MAET et dans les démarches de contractualisation (2, 3). Comme il s'agit d'expériences personnelles vécues par des agriculteurs et non de la position officielle du lobby agricole, les associations environnementalistes sont plus ouvertes à entendre les critiques à l'endroit des MAET (2, 4).

Si cette confrontation des points de vue fait naître dans un premier temps des débats très conflictuels, elle ouvre au fil des discussions une dynamique de communication véritable entre les différents acteurs, permettant de dépasser les blocages récurrents (4). Le comité de pilotage devient alors un lieu de négociation, voire même de partenariat pour une gestion plus efficace de la mise en œuvre des MAET (4, 6, 7).

Dans d'autres situations, le comité de pilotage ne parvient pas à s'extirper des logiques de confrontation et à assurer son rôle d'instance de résolution de problème. Ce blocage survient habituellement dans les enjeux relatifs à l'eau. Les agriculteurs sont ici accusés d'être des pollueurs, à l'opposé des enjeux de biodiversité où ils apparaissent comme contribuant au maintien de certaines espèces animales menacées. En outre, les changements de pratiques exigés par une gestion plus environnementale des ressources hydriques peuvent avoir des effets importants sur la productivité agricole (6). Cette polarisation marquée des intérêts des acteurs et leur inflexibilité respective à négocier une entente (4) ont pour effet de renvoyer la responsabilité de la gestion des MAET à l'opérateur agroenvironnemental, qui peut alors être tenté de réduire la portée environnementale de l'instrument afin de dénouer l'impasse (7). Autrement dit, des MAET sont bel et bien contractualisées, mais leur impact environnemental

⁷ Entretien auprès de la Chambre d'agriculture du Gard, novembre 2012 ; de la Chambre d'agriculture du Loir-et-Cher, juin 2013.

⁸ Entretien auprès de la DREAL du Centre, mai 2013 ; de la Chambre d'agriculture du Loir-et-Cher, juin 2013 ; et de la Chambre d'agriculture d'Indre-et-Loire, juin 2013.

est réduit, voire nul. Cette dynamique a d'ailleurs été confirmée ouvertement par un opérateur agroenvironnemental qui nous confiait que son travail consiste essentiellement à faire correspondre les engagements contractualisés aux pratiques déjà en œuvre sur le territoire. Les MAET deviennent alors une stricte aide économique aux agriculteurs plutôt qu'un dispositif environnemental⁹. Non seulement les objectifs de démocratisation et de collaboration ne sont pas atteints, mais de plus les MAET sont détournées de leur ambition initiale, sans que des pénalités ne soient encourues pour autant.

La CRAE, le comité de pilotage et les MAET: Quel élargissement de la démocratie?

L'étude de la CRAE et du comité de pilotage en France montre que les différentes dimensions du design institutionnel des instances participatives importent dans les dynamiques enclenchées par l'ouverture des processus politiques. Autrement dit, la volonté commune d'un élargissement de l'action publique agricole portée par ces deux instances se manifeste différemment selon leurs dimensions institutionnelles respectives. Les différences entre ces deux instances sont synthétisées dans le tableau 2. À la lumière de ces résultats, quelles leçons peut-on tirer de la comparaison de la CRAE et du comité de pilotage quant à leurs contributions à l'élargissement de la démocratie?

Globalement, la CRAE apparaît moins participative que le comité de pilotage, en premier lieu parce qu'elle ne parvient pas à remettre en cause les équilibres préexistants à la concertation entre les acteurs. Elle les consacre même parfois en entérinant la prédominance des intérêts des organisations agricoles. La CRAE n'altérant pas les rapports de force initiaux, l'ouverture démocratique reste donc faible. À cet égard la comparaison avec le comité de pilotage est instructive. Si celui-ci renverse les rapports de force traditionnels au secteur agricole, c'est parce qu'en fixant des enjeux précis et ciblés (3), il évite que les acteurs les plus puissants, les groupes agricoles, ne détournent la finalité des nouvelles instances en évacuant la dimension écologique pour privilégier le financement des projets et la distribution des ressources (3). Des enjeux plus spécifiques, déterminés à l'avance, donnent aussi un caractère plus concret aux discussions (3) et surtout à leurs résultats, ce qui favorise la participation et l'empowerment des acteurs et donc une appropriation du dispositif (6). Le comité de pilotage n'échappe pas aux tensions antérieures entre les acteurs, mais la discussion autorise une confrontation des points de vue et l'émergence de solutions (1, 4). Cette instance souffre cependant de lacunes dans les mécanismes de résolution des conflits. Celle-ci est du ressort de l'opérateur agroenvironnemental, qui par souci de démontrer à l'administration sa bonne gestion des MAET, peut préférer maintenir les rapports de domination en place plutôt que de favoriser la négociation entre les différentes parties en présence. Notre étude rappelle ici d'une part que les rapports de force ont une tendance à la pérennisation si aucune mesure de transformation n'est mise en œuvre et d'autre part que l'analyse des dispositifs institutionnels doit prendre en compte l'ensemble des processus au sein desquels ceux-ci sont insérés.

⁹ Entretien auprès d'un syndicat mixte intercommunal du Languedoc-Roussillon, décembre 2012.

Tableau 2 : Le design institutionnel de la CRAE et du comité de pilotage local

Design institutionnel des deux instances participatives		
	Commission régionale agroenvironnementale (CRAE)	Comité de pilotage local
Vision et objectifs	<ul style="list-style-type: none"> • Assurer un pilotage coordonné des MAET en consultant les différents intervenants régionaux 	<ul style="list-style-type: none"> • Instances participatives de résolution des problèmes d'implémentation des MAET
Qui participe?	<ul style="list-style-type: none"> • Participation sur invitation et volontaire • Parties prenantes professionnelles • Provenant d'horizons diversifiés 	<ul style="list-style-type: none"> • Participation sur invitation et volontaire • Parties prenantes actives sur le territoire concerné • Provenant d'horizons diversifiés
Le quoi? Sujet de la délibération	<ul style="list-style-type: none"> • Coordination et cohésion des MAET à l'échelle régionale • Sujet spécialisé (agricole et environnement) 	<ul style="list-style-type: none"> • Enjeux et problèmes agroenvironnementaux qui sont rencontrés spécifiquement sur le territoire • Sujet spécialisé (agricole et environnement)
Comment les acteurs participent-ils?	<ul style="list-style-type: none"> • Définition des priorités d'actions • Répartition des financements entre les différents projets et entre les départements de la région • Examen, sélection et validation des projets agroenvironnementaux qui seront financés 	<ul style="list-style-type: none"> • Expression des positions de chacun sur les enjeux agricoles et agroenvironnementaux du territoire • Définition des enjeux prioritaires • Compromis sur les mesures à mettre en place pour agir sur les enjeux prioritaires • Discussion sur les difficultés rencontrées dans la contractualisation et la mise en œuvre des MAET
La fréquence de la participation	<ul style="list-style-type: none"> • Fréquence régulière (2 rencontres /année) 	<ul style="list-style-type: none"> • Fréquence régulière (1-2 rencontres /année)
L'enjeu de la participation pour les acteurs	<ul style="list-style-type: none"> • Les participants ont un intérêt de faible à fort sur les questions abordées 	<ul style="list-style-type: none"> • Les participants ont un intérêt fort sur les questions abordées
L'empowerment	<ul style="list-style-type: none"> • Information, validation et recommandation 	<ul style="list-style-type: none"> • Discussion, négociation et décision
Le monitoring	<ul style="list-style-type: none"> • Faible – Suivi de l'évolution des MAET dans la région 	<ul style="list-style-type: none"> • Fort – Prise de décision et suivi de leurs impacts

Source : les auteures

Des huit dimensions institutionnelles identifiées par Fung, celle de la définition des enjeux (3) s'avère cruciale dans la démocratisation de l'action publique. En effet, elle a un impact direct sur l'intérêt des acteurs (6), sur leur participation active et récurrente à ces instances (2, 5), de même que sur le déroulement de la concertation et la qualité de la délibération (4). Par là, elle concerne directement l'empowerment et le développement de compétences démocratiques des participants (7). Les processus politiques y gagnent également en efficacité puisque lorsque les enjeux sont concrets et bien cernés, les différentes

parties prenantes (administrative, municipale, agricole et environnementale) peuvent contribuer à la discussion par leurs savoirs respectifs. Un échange d'information, alors pleinement possible, peut favoriser une solution politique acceptable pour tous laquelle sera donc concrètement implantée sur le terrain.

À cet égard, la vision et la portée de l'instance participative (1) apparaissent aussi comme une dimension décisive quant au succès rencontré dans l'élargissement des processus décisionnels. Lorsque le design participatif limite la contribution des acteurs à un rôle surtout consultatif, l'empowerment des participants est faible (7) et ces espaces de concertation sont alors plus susceptibles de reproduire les rapports de force traditionnels au secteur. À l'opposé, lorsque les instances participatives ont pour objectif la résolution de problème, les acteurs ont à la fois un intérêt élevé à y participer activement et un sentiment d'empowerment fort (2, 5, 6, 7) puisque la concertation en partenariat aura une influence réelle sur l'exercice du pouvoir et des conséquences tangibles sur l'action publique. Cette vision des designs participatifs s'avère plus porteuse que la stricte consultation des intervenants et l'expression de leurs préférences respectives car elle permet d'aller au-delà des positions officielles des divers participants et de créer les conditions propices à une véritable délibération.

Conclusion

À l'instar de l'approche proposée par Lascoumes (2011), nos résultats sur la mise en œuvre des MAET invitent à dépasser la perspective fonctionnaliste (une innovation politique majeure) et critique (un simulacre démocratique) dans l'analyse des nouveaux espaces politiques participatifs. Il convient plutôt de souligner que les dimensions institutionnelles des instances participatives ont des effets différenciés sur l'ouverture des processus politiques et sur l'amélioration de l'efficacité de l'action publique. À cet égard, l'observation des instances 'plus participatives' que sont la CRAE et le comité de pilotage confirme très clairement que les MAET sont des dispositifs sociopolitiques et non seulement techniques. Les MAET se trouvent au cœur de débats et de conflits entre plusieurs intervenants et leur mise en œuvre dépend fortement des rapports de force ou de collaboration qui se nouent entre les acteurs concernés. Si la démocratisation des processus politiques peut mener à une action publique à la fois plus collaborative et efficace, les difficultés d'instaurer des instances réellement participatives peuvent conduire des acteurs à boycotter ces processus et à saper le caractère environnemental des MAET. Les innovations à la fois substantielles et procédurales véhiculées par cet instrument sont alors considérablement réduites. Dernière remarque sur la démocratisation accomplie, la CRAE comme le comité de pilotage ne sont pas ouverts aux citoyens et l'élargissement ne s'étend qu'à des acteurs organisés, professionnels et spécifiques. Les politiques agricoles demeurent encore largement sectorielles ou intersectorielles. La démocratisation de l'action publique agricole s'effectue donc au sein du modèle corporatiste, et si elle infléchit celui-ci, elle ne le remet pas fondamentalement en question.

Au sujet des auteurs :

Maude Benoit est candidate au doctorat en science politique à l'Université Laval (Québec, Canada) et l'Université Montpellier 1 (Montpellier, France). Ses principaux intérêts de recherche sont la reconfiguration de l'État et les transformations de l'action publique, la collaboration entre les administrations publiques et les acteurs privés et les instruments de politiques publiques, en particulier en lien avec les questions d'agriculture et

d'environnement. Elle a publié récemment avec M-H. Cantin et É. Duchesne (2013) « Une nouvelle culture émergente ? L'évaluation du positionnement des groupes d'intérêt anglophones face au Cadre stratégique agricole canadien de 2007 ». *Revue canadienne de science politique* 46 (4) : 921-950. Elle est joignable par courriel au maude.benoit.1@ulaval.ca.

Caroline Patsias est professeure agrégée au département de science politique de l'Université du Québec à Montréal (UQAM), Québec, Canada. Ses recherches portent sur la politisation et la contribution de groupes (notamment des comités de citoyens) à l'exercice de la citoyenneté, la démocratie participative, la décentralisation et l'élargissement des processus décisionnels dans les politiques publiques municipales et urbaines. Elle a publié récemment avec A. Latendresse et L. Bherer (2013) « Participatory Democracy, Decentralization and local Governance: the Montreal Participatory Budget and the 'Empowerment Participatory Governance' ». *International Journal of Urban and Regional Research* 37(6) : 2214-2230. Elle est joignable par courriel au patsias.caroline@uqam.ca

Références

Ansaloni, Matthieu. 2012. « 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 ». Thèse de doctorat. Université Montpellier 1, Montpellier, France.

Ansaloni, Matthieu. 2011. Contrôle politique et européanisation. La politique agro-environnementale française à l'épreuve des évaluations. *Politique européenne*, 33: 63–88.

Bacqué, Marie-Hélène, Henri Rey et Yves Sintomer, dir. 2005. *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*. Paris, France : La Découverte.

Benoit, Maude. 2012. Qu'est-ce que le corporatisme? Conceptualisation et opérationnalisation du méso-corporatisme. *Social Science Information/Information sur les Sciences Sociales*, 51(2): 217–237.

Bherer, Laurence. 2011. Les relations ambiguës entre participation et politiques publiques. *Participation*, 1: 105–133.

Bourblanc, Magalie. 2011. La gestion des pollutions agricoles des eaux en Côtes-d'Armor au prisme d'une dépendance aux instruments (1990-2007). *Revue française de science politique*, 6(61): 1073-1096.

Brun, Guilhem. 2006. *L'agriculture française à la recherche d'un nouveau modèle*, Paris, France : L'Harmattan.

Busca, Didier. 2003. Agriculture et environnement. La mise en œuvre négociée des dispositifs agri-environnementaux. Effets d'organisation, enjeux de territoire et dynamique d'appropriation stratégique. *Ruralia*, 12/13: 2–9.

Button, Mark et Kevin Mattson. 1999. Deliberative democracy in practice: challenges and prospects for civic deliberation. *Polity*, 31: 609–37.

- Cohen, Joshua et Joel Rogers. 1983. *On Democracy*. New York: Penguin Books.
- Cohen, Joshua et Charles Sabel. 1997. Directly-deliberative polyarchy. *European Law Journal*, 3: 313–42.
- Delli Carpini, Michael X., Cook Fay Loomax et Lawrence R. Jacobs. 2004. Public Deliberation, Discursive Participation and Citizen Engagement: A Review of the Empirical Literature. *Annual Review of Political Science*, 7: 315–344.
- Delorme, Hélène. 2004. « La politique agricole en France: le compromis des socialistes ». Pp. 125–158 in H. Delorme (ed). *La politique agricole commune. Anatomie d'une transformation*. Paris, France : Presses de Sciences Po.
- Fung, Archon. 2006. Varieties of Participation in Complex Governance. *Public Administration Review*, 66 (supplement 1): 66–75.
- Fung, Archon. 2004. *Empowered Participation: Reinventing Urban Democracy*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Fung, Archon. 2003. Survey Article: Recipes for Public Spheres: Eight Institutional Design Choices and Their Consequences. *The Journal of Political Philosophy*, 11(3): 339.
- Fung, Archon et Erik Olin Wright. 2002. Thinking about empowered participatory governance in Archon Fung and Erik Olin Wright (Ed). *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*. London, UK: Verso Press.
- Gafsi, Mohamed, Genevi ve Nguyen, Bruno Legagneux, and Patrice Robin. 2006. Sustainability and multifunctionality in French farms: Analysis of the implementation of Territorial Farming Contracts. *Agriculture and Human Values*, 23 (4):463–475.
- Gastil, John. 2000. *By Popular Demand: Revitalizing Representative Democracy Through Deliberative Elections*. Berkeley, California: University of California Press.
- Habermas, Jürgen. 1984. *Theory of Communicative Action*, trans. Thomas McCarthy. Volume 1. Boston, Massachusetts: Beacon Press.
- Halpin, Darren. 2005. « Agricultural Interest Groups and Global Challenges: Decline and Resilience. In *Surviving Global Change?* » Pp 1–28 in Darren Halpin, (Ed), *Agricultural Interest Groups in Comparative Perspective*. Aldershot, UK: Ashgate.
- Howlett, Michael. 2001. Managing the “hollow state”: procedural policy instruments and modern governance. *Canadian Public Administration / Administration publique du Canada*, 43(4): 412–431.
- Lascoumes, Pierre. 2011. Des acteurs aux prises avec le "Grenelle Environnement". Ni innovation politique, ni simulation démocratique, une approche pragmatique des travaux du Groupe V. *Participations*, 1(1): 277–310.

Léger, François, Dominique Vollet, and Ghislaine Urbano. 2006. The difficult match between a territorial policy instrument and the industry-centred tradition of French agricultural policies: the Land Management Contract (LMC). *International Review of Administrative Sciences*, 72(3): 377–393.

Macedo, Stephen (ed.). 2005. *Democracy at Risk. How Political Choices Undermine Citizen Participation, and What We Can do About it*. Washington D.C.: Brookings Institution Press.

Mettler Suzanne et Joe Soss. 2004. The Consequences of Public Policy for Democratic Citizenship: Bridging Policy Studies and Mass Politics. *Perspectives on Politics*, 29(1): 55–73.

Patsias, Caroline, Latendresse, Anne et Laurence Bherer. 2013. Participatory Democracy, Decentralization and local Governance: the Montreal Participatory Budget and the « Empowerment Participatory Governance ». *International Journal of Urban and Regional Research*, 37(6): 2214–2230.

Potvin, Louise et Carole Clavier. 2013. «Actor network theory: The governance of intersectoral initiatives». Pp 82–103 in Carole Clavier et Evelyne de Leeuw (Ed), *Health Promotion and the Policy Process*. Oxford, UK: Oxford University Press.

Vojtech, Vaclav. 2010. *Policy Measures Addressing Agri-environmental Issues*. OECD Food, Agriculture and Fisheries Papers, No. 24, Paris, France: OECD Publishing.