

La transition agro-écologique : une politique de développement durable comme les autres ?

Mehdi Arrignon

Volume 20, Number 1, May 2020

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1078827ar>

DOI: <https://doi.org/10.4000/vertigo.27869>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Université du Québec à Montréal
Éditions en environnement VertigO

ISSN

1492-8442 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Arrignon, M. (2020). La transition agro-écologique : une politique de développement durable comme les autres ? *VertigO*, 20(1).
<https://doi.org/10.4000/vertigo.27869>

Article abstract

Can we analyze environmental policies like any other public policy ? First we present theoretical and methodological difficulties of environmental policy analysis. Then we analyse a concrete public policy : agroecology. Finally we argue that agroecological policies can be explained thanks to public policy theories.



La transition agro-écologique: une politique de développement durable comme les autres ?

Mehdi Arrignon

Introduction

- 1 Depuis 2012 le ministère de l'Agriculture a fait sien le mot d'ordre de « l'agroécologie », lequel permettrait de combiner compétitivité économique et préservation de l'environnement. Le « plan agroécologique pour la France » pourrait paraître à première vue comme une tentative nouvelle de réconcilier les trois types d'intérêts sociaux que le mot d'ordre du développement durable veillait à associer traditionnellement: économique, social, environnemental. Toutefois, la référence à l'agroécologie va plus loin dans la mesure où le concept a initialement été forgé dans des milieux militants, très opposés à l'agriculture conventionnelle. Le plan de transition agroécologique français est-il donc une rupture dans l'histoire des politiques agricoles françaises? Avec quelle approche et par quels dispositifs de politiques publiques les pouvoirs publics tentent-ils de modifier les pratiques dans le secteur agricole ?
- 2 Notre article est fondé empiriquement sur une enquête menée entre 2014 et 2016 financée successivement par deux projets de recherche collectifs sur le développement territorial durable: VeTerrA (co-financé par le FEDER et le CGET) et INVENTER (financement Pour et Sur le Développement Rural). Au sein du projet avec Christel Bosc¹ en particulier, nous avons étudié le plan de réforme agroécologique par le biais des publications officielles, des discours politiques et de la littérature grise portant sur le sujet (publications du ministère de l'Agriculture sur l'agroécologie, communiqués des syndicats et organisations agricoles, rapports). C'est ensuite l'analyse d'entretiens semi-directifs qui m'a permis de trianguler et d'étudier plus finement le sens potentiellement différent que les interlocuteurs donnaient à l'agroécologie et les

changements de pratiques qu'ils jugeaient nécessaires (Pinson et Sala Pala, 2007)². 35 entretiens semi-directifs ont été réalisés de 2015 à 2017 auprès de représentants syndicaux, agriculteurs et responsables administratifs du ministère de l'Agriculture. Les entretiens étaient intéressants en particulier pour ce qu'ils pouvaient apprendre des normes et des valeurs, des règles (formelles et informelles), des cadres sociaux et cognitifs dominants ou en conflit au sein du secteur étudié (Muller et Surel, 1998; Muller, 2005). Cette manière de mobiliser les entretiens était cohérente avec la démarche théorique adoptée: il s'agissait d'analyser une réforme en étant particulièrement attentif aux déterminants socio-cognitifs de l'action publique (Muller, 2000a; 2014).

- 3 Cet article renseignera peu sur les apports du développement durable pour l'environnement de manière générale; en revanche, il pourra renseigner sur les acteurs sociaux qui s'emparent du concept de l'agroécologie, le qualifient, le réutilisent et entrent en conflit sur le sens qu'ils lui accordent. Théoriquement, il s'agit de s'interroger sur la qualification de la transition annoncée (Jonet et Servigne, 2013): le tournant agroécologique implique-t-il pour les politiques agricoles françaises un changement d'orientation, une hybridation ou un approfondissement de dynamiques déjà présentes auparavant ? Comment les demandes d'écologisation sont-elles reçues, filtrées et requalifiées au sein du ministère de l'Agriculture et des représentants de la profession ? Les politiques agroécologiques annoncées depuis 2012 modifient-elles finalement en profondeur le secteur agricole ?
- 4 Dans une première partie, nous reviendrons sur les spécificités historiques du secteur et des politiques agricoles et sur la manière dont l'enjeu de préservation de l'environnement a été posé jusqu'en 2012. La deuxième partie tentera une analyse du plan agroécologique pour la France et sur la manière dont il hybride enjeux marchands tournés vers la production et enjeux environnementaux. La troisième partie proposera enfin une remontée en généralité théorique: que nous apprennent les politiques agro-écologiques des mutations plus profondes en théorie de l'action publique – notamment des formes prises par le gouvernement à distance (Epstein, 2005) et le New Public Management (Bezès et Musselin, 2015) dans les politiques d'écologisation.

Développement durable, agriculture et analyse des politiques publiques: une histoire mouvementée

Développement durable et science politique: des précisions conceptuelles

- 5 Peut-on analyser les politiques de développement durable comme n'importe quel domaine des politiques publiques ? Les questions environnementales et les recherches liées ont d'abord été handicapées par une difficulté structurelle: les politiques environnementales ont longtemps fait l'objet de décisions inter-ministérielles. Jusqu'en 1971, il existait seulement un « délégué auprès du Premier ministre, chargé de la Protection de la nature et de l'Environnement », mais pas d'administration structurée en France (Godard, 2015). La sociologie de l'État n'avait pas d'objet à étudier tant qu'une administration nationale et territoriale n'était pas constituée sur l'environnement. Quant à l'analyse de la « mise sur agenda » (Hassenteufel, 2008) ou les approches par les instruments » (Lascoumes, 2007; Halpern et *al.*, 2014), elles

s'affrontaient elles aussi à un problème d'objet dès que les enjeux environnementaux étaient invisibles ou peu visibles, non défendus par des acteurs sociaux ou non pris en charge par les pouvoirs publics. Jusqu'à aujourd'hui encore, les questions environnementales ont un statut un peu à part dans l'analyse des politiques publiques. Si le ministère de l'environnement dispose d'une administration centrale et territorialisée, la spécificité des questions abordées est qu'elles touchent aussi à l'économie, à l'industrie, aux transports, et à l'agriculture précisément. Puisque le développement durable peut être défini comme une tentative d'associer *développement économique, progrès social et protection de l'environnement* (Sachs, 1993), le champ pose un souci de compétence particulier pour les analystes des politiques publiques, habitués à l'étude d'un secteur (Muller, 2000a) – lesquels devraient cette fois-ci être à la fois être de fins connaisseurs des enjeux de gestion des risques, de pollution, d'économie locale, d'agriculture et de gestion des ressources fossiles. Si le développement durable questionne la sectorisation et les échelles d'analyse des politiques publiques (Halpern et Jacquot, 2015), peut-on proposer un modèle unique pour analyser la décision et la mise en œuvre des dispositifs ? Comment fonder la spécificité d'une analyse, des grilles et des méthodes propres sur un thème – le développement durable – qui est à la jonction des compétences des ingénieurs et des sciences sociales, sur des objets multiples et mixant toutes les échelles, du global au plus local ? Pour Lascoumes (2012), plusieurs spécificités caractérisent ainsi les politiques environnementales par rapport à d'autres domaines d'action publique. Par rapport à la santé ou la consommation, qui sont pourtant des domaines proches, trois traits se dégagent en effet nettement:

Tout d'abord, plus que d'autres secteurs, l'environnement a pris place dans les agendas gouvernementaux sous la pression d'une double mobilisation: celle des mouvements sociaux associatifs, mais aussi celle de groupes experts. Dans les transformations de politiques environnementales, la protestation est conjuguée à la production de connaissance. [...] Ensuite, l'environnement est un enjeu « complexe » de multiples façons. C'est pourquoi les décisions sont souvent difficiles à prendre, car le pouvoir politique doit arbitrer entre des dimensions et des intérêts différents, et souvent conflictuels. Enfin, les politiques environnementales sont confrontées plus que d'autres à la question du territoire où elles s'appliquent et aux jeux des acteurs locaux. La conjonction de problèmes combinant le local et le global est une des difficultés majeures de la mise en œuvre des programmes environnementaux. Malgré une connaissance croissante des dégradations et une évaluation des mesures adoptées, la mise en œuvre reste aléatoire (Lascoumes, 2012, p. 80).

- 6 Le rapport aux mobilisations et aux acteurs privés, la complexité des intérêts conflictuels et la territorialisation des enjeux sont trois problèmes qui caractérisent le rapport entre politiques agricoles et écologisation – comme nous allons le voir.

La modernisation de l'agriculture: un chemin de dépendance historique et une prise en compte tardive des enjeux écologiques

- 7 Le secteur agricole n'a été impacté que très tardivement par les demandes sociales d'écologisation. Au début du XXe siècle, la politique agricole française se caractérisait d'abord par une volonté politique de présence dans les campagnes, comme l'attestait la création du ministère de l'Agriculture en 1881 (Muller, 2000b). Dès lors que, dans le modèle de développement adopté par la France, l'agriculture n'était pas considérée

comme un débouché industriel ou un réservoir de main d'œuvre, une politique visant à maintenir les équilibres ruraux s'imposait. Traumatisés par le bain de sang de la Commune de Paris, les gouvernements de la III^e République privilégièrent l'alliance avec la paysannerie. Dans ces conditions, l'objet de la politique agricole était à la fois la maintenance des équilibres socio-économiques ruraux et la socialisation progressive des couches paysannes au régime présenté comme protecteur de la petite exploitation. En cohérence avec cette matrice normative, la politique agricole allait se structurer autour d'un premier référentiel de maintenance visant à maintenir le maximum de paysans à la terre, même si le prix à payer était celui d'une moindre modernisation de l'agriculture. L'agriculture resterait une activité enracinée dans la nature et inscrite dans un territoire circonscrit. En effet les difficultés et les lenteurs des transports et des échanges conduisaient à devoir tirer parti au maximum des ressources locales. Ces formes d'agriculture s'accompagnaient la plupart du temps d'un labeur humain considérable et d'un niveau de vie très bas, en particulier pour les aides familiaux et tous ceux qui disposaient de peu ou pas de ressources foncières et les conflits pour certains biens, notamment la terre, ont pu être forts comme l'illustrent de nombreux témoignages dans Dumont (1946) et Weber (1983) par exemple. C'est dans ce contexte qu'il faut comprendre pourquoi le modèle productiviste et la modernisation menée après la Seconde Guerre mondiale rencontreront un écho si important dans le monde agricole par la suite, en porte-à-faux avec les demandes d'écologisation.

- 8 Après la Seconde Guerre mondiale, dans un contexte de pénurie alimentaire, de dévalorisation de l'image du paysan et de reconstruction imposée entre autres par le plan Marshall, l'agriculture française a connu une accélération dans le processus de modernisation (Alphandery et al., 1989). Les autorités abandonnent la recherche de l'équilibre et le malthusianisme en faveur de l'expansion et de la modernisation. L'emploi d'intrants d'origine industrielle doit augmenter la production et la productivité de la terre et du travail et diminuer les coûts unitaires de production. Des experts tels R. Dumont (1946) préconisent un certain niveau d'exode agricole et une amélioration de la productivité. Dans ces conditions, le rôle économique et social de l'agriculture change: elle doit se muer en un secteur productif intégré à l'économie nationale, dont on attend qu'il soit à la fois un débouché de l'industrie et un réservoir de main d'œuvre susceptible d'alimenter l'industrialisation.
- 9 Le mouvement de modernisation de l'agriculture se traduit par une artificialisation du milieu naturel et diverses formes de déterritorialisation. Des apports extérieurs (énergie, engrais, nouvelles variétés et techniques) ont complété ou remplacé les ressources locales. Une forme de spécialisation et de division accrue du travail s'impose. Le métier d'agriculteur se transforme profondément, l'exploitant familial en polyculture-élevage peu intensif cède progressivement la place à l'exploitant spécialisé dans une production et intensifiant ses méthodes d'élevage ou de culture. En d'autres termes, le paysan se professionnalise, ce qui veut dire qu'il se situe de moins en moins dans un espace territorial et de plus en plus dans un espace professionnel dans lequel les organisations agricoles définissent de nouvelles règles d'excellence, et donc une nouvelle identité paysanne fondée non plus sur le rapport au terroir, mais sur la compétence technique.
- 10 Ces « nouveaux paysans » ont souvent été formés par les mouvements d'action catholique (JAC) alors à leur apogée (Muller, 1984). Convaincus de la valeur de l'action collective, ils sont à l'origine d'une multitude d'organisations qui militent en faveur de

la modernisation agricole, comme les Centres d'études techniques agricoles. Surtout, ils investissent les organisations syndicales agricoles en commençant par les organisations de jeunes (le CNJA) pour finir par prendre les commandes de la FNSEA. Par là, ils vont achever la transformation de ces organisations en un syndicalisme de profession et surtout, modifier les revendications du syndicalisme agricole à l'égard de l'État (Muller, 2000b). Depuis lors, l'objectif assigné au syndicalisme est de promouvoir la modernisation de l'agriculture, y compris en encourageant l'exode agricole et l'agrandissement foncier. Cette modernisation accélérée conduit à la baisse des prix agricoles et à la chute du nombre d'exploitations et d'agriculteurs, d'où un fort changement social. L'ampleur du changement, quasi anthropologique, est bien observée par Serres (2001): « *Voilà le plus grand événement du XXe siècle: la fin de l'agriculture, en tant qu'elle modelait conduites et cultures, sciences, vie sociale, corps et religions. Certes, des cultivateurs nourrissent et nourriront sans doute toujours leurs contemporains [...]. [Mais] l'Occident vient de changer de monde. La Terre, au sens de la planète [...] prend la place de la terre, au sens du lopin quotidiennement travaillé. Cette crevasse [...] a déjà transformé nos rapports à la faune, à la flore, à la durée saisonnière, au temps qui passe, au temps qu'il fait, aux intempéries, à l'espace et à ses lieux, à l'habitat et à nos déplacements. Elle a changé le lien social* ». C'est un changement social et politique d'ampleur, le « référentiel modernisateur » s'imposant autant en agriculture que dans les autres secteurs de l'économie (Muller, 2014). L'amélioration permanente des rendements permet d'accroître les volumes produits et de réduire les coûts moyens unitaires de production des denrées. Les agriculteurs cherchent à augmenter la production par actif, par surface et par animal, d'où un accroissement des intrants utilisés, un changement des variétés et le recours à des races animales plus efficaces en termes de production. En outre, les charges et frais fixes (matériel, bâtiments, foncier, charges sociales, annuités à rembourser, etc.) étant importants, une production plus élevée doit permettre de diminuer les coûts fixes ramenés à la tonne de produit obtenu (Bonny, 2019). Par ailleurs, l'emploi d'intrants apparaissait comme un moyen de remédier à des conditions défavorables tels les sols carencés ou les petites structures.

- 11 Les effets négatifs des intrants et de l'intensification sur les écosystèmes commenceront à être décriés dès les années 1970. Ils le furent dans le rapport Noirfalise de 1974 commandé par la Commission européenne et le rapport de Jacques Poly en 1978 notamment. Dans les années 1980-1990, sous l'effet de la globalisation des problèmes environnementaux, une nouvelle prise de conscience des conséquences écologiques et sociales de la modernisation de l'agriculture a contribué à l'émergence du concept de « développement durable » qui devient, à l'issue de la Conférence de Rio de juin 1992, le nouveau mot d'ordre à l'échelle internationale. C'est à la même époque que se multiplient en France les initiatives visant la mise en œuvre d'agricultures alternatives au modèle productiviste: agriculture durable, biologique, paysanne (Deléage, 2011). Ces dernières constituent une potentielle remise en cause de la logique industrielle et s'appuient sur un projet qui vise à la promotion d'une relation plus pérenne entre les sociétés et les écosystèmes. Or, l'agrandissement des exploitations agricoles (1 263 000 exploitations agricoles lors du recensement de 1979, 1 017 000 lors du recensement de 1988) et l'érosion démographique qui lui est associée ne permettent pas d'assurer cette relation. On voit alors se multiplier les projets de reconversion de l'agriculture dans le cadre des réformes successives de la Politique agricole commune (PAC) à l'échelle de l'Union européenne, et notamment l'adoption de mesures agri-environnementales à partir de 1985. L'article 19 du règlement 795 de la PAC ouvre ainsi la possibilité

d'accorder des primes aux agriculteurs mettant en œuvre des pratiques respectueuses de l'environnement.

- 12 Mais les tenants de l'agriculture productiviste résistent. Ainsi, l'appareil de développement agricole « conventionnel » invente en 1993 la notion « d'agriculture raisonnée », contre le principe d'agriculture biologique (Amand *et al.*, 2015). Les partisans de cette « agriculture raisonnée » se mobilisent au sein du Forum pour une Agriculture raisonnée et respectueuse de l'Environnement, qui regroupe des agriculteurs et acteurs économiques (Chambres d'agriculture, Crédit Agricole) valorisant toujours la logique technicienne, l'agrandissement des exploitations, et l'accumulation croissante du capital productif (machines, outils, intrants: Féret et Douguet, 2001). À la suite de la publication d'un rapport rédigé à la fin des années 1990 par le président de l'Institut national de la recherche agronomique (INRA) de l'époque, « l'agriculture raisonnée » sera considérée comme le nouveau standard de l'agriculture française et elle devient pour l'essentiel « la nouvelle dénomination de l'agriculture intensive » (Amand *et al.*, 2015). La transition telle qu'elle est pensée alors s'inscrit en effet dans la poursuite d'une conception devenue classique du changement (Féret et Douguet, 2001). Plus précisément, comme l'a montré Henri Mendras, avec le développement de l'industrialisation on assiste au passage des sociétés à changement lent (les sociétés paysannes) aux sociétés à changement rapide (les sociétés industrielles) (Mendras, 1976 et 1984). Ce passage entérine la suprématie d'une conception du changement qui valorise l'accélération technique exponentielle (Rosa, 2012). On peut parler, selon l'expression de Paul Virilio, d'une « immobilité fulgurante » (Virilio, 1990) pour désigner la poursuite du référentiel modernisateur, en dépit des craintes écologiques. L'agrandissement des exploitations agricoles se poursuit donc au début des années 2000: 664 000 exploitations agricoles étaient comptabilisées lors du recensement agricole de 2000, et seulement 490 000 lors du recensement de 2010.
- 13 Le contexte européen joue de manière ambivalente sur les politiques françaises. En dépit de « verdissements » successifs en effet (Berny, 2011; Ansaloni, 2016; Aznar *et al.*, 2016), la Politique agricole commune continue jusqu'en 2003 de distribuer des aides compensatoires qui encouragent les agriculteurs à intensifier les modes de production, du fait du fort déséquilibre profitant aux grandes cultures (Le Goffe et Mahé, 2001; Mollard, *et al.*, 2003). Des Mesures agro-environnementales (MAE) sont mises en place, mais elles « vont avoir pour seul objectif de rémunérer les “services environnementaux” fournis par les agriculteurs » (Ansaloni, 2015, p. 11). Le « paiement vert » introduit en 2013 par l'Union européenne représente certes en moyenne 80 euros par hectare et par an versés à chaque agriculteur en l'échange de pratiques bénéfiques pour l'environnement. Mais parallèlement au verdissement de la PAC, les politiques des États membres évoluent très lentement (Ansaloni, 2015), parfois dans un sens opposé aux pressions adaptatives de l'Union européenne (Caporaso *et al.*, 2000), ce qui contribue à compenser l'effet des paiements verts (Mesnel, 2019). L'évaluation des résultats environnementaux des instruments verts s'avère décevante, au point que la Commission européenne doit reconnaître en 2018 avec euphémisme que: « tel qu'il est actuellement mis en œuvre, [le paiement vert] n'a pas pleinement atteint ses ambitions en matière d'environnement et de climat » (Commission européenne, 2018, p. 2). Au-delà des enjeux de politiques publiques, c'est bien le référentiel technique et social de l'agriculture qui semble difficile à faire bouger en profondeur. Comme l'écrit Bonny (2019), « aux lendemains de la deuxième guerre mondiale les agriculteurs furent sommés de se moderniser, ce qui signifiait alors achat d'intrants, intensification et spécialisation... Aujourd'hui

le paragon de la modernité intime l'inverse: autonomie, écologisation et diversification. Beaucoup d'agriculteurs se retrouvent à nouveau déphasés par rapport au reste de la société, promouvant maintenant la nature et non plus la modernité industrielle ». C'est bien un lien historique entre modernité technique et modernité sociale qui permet de comprendre combien le référentiel technique intensif reste fortement ancré dans l'identité paysanne et combien il semble difficile de s'en défaire, au moins jusque dans les années 2000 (Ansaloni et Fouilleux, 2006).

- 14 Mais en 2012, Stéphane Le Foll a annoncé un tournant agroécologique majeur. « 2012 aura été l'année de la prise de conscience », annonce-t-il lors d'une grande conférence nationale « Agricultures, produisons autrement », le 18 décembre 2012 – ajoutant à cette occasion vouloir faire de la France un « modèle de l'agroécologie ». L'usage de ce terme est particulièrement étonnant, dans la mesure où les premières expériences « agroécologiques » s'étaient fait connaître, en Amérique latine et aux États-Unis notamment (Arrignon, 1987; Conway, 1987), comme des oppositions franches au modèle productiviste et conventionnel – comme nous allons le détailler par la suite. Comment expliquer le changement du ministère français de l'Agriculture en 2012 ? Implique-t-il un retournement définitif des politiques françaises, un tournant écologique longtemps annoncé, et repoussé, dans l'histoire de l'agriculture ? Étudier ce tournant agroécologique annoncée, et la manière dont il associe enjeux environnementaux et économiques, sera l'objet de la deuxième partie de cet article.

Le développement durable mis en œuvre: le secteur agricole et le cas de l'agroécologie

La « transition agro-écologique » lancée en 2012: des choix de termes significatifs ?

- 15 Comment comprendre le tournant pris par le ministre français de l'Agriculture ? Le « plan agroécologique pour la France » lancé en 2012 peut paraître à première vue comme une tentative de réconcilier des intérêts sociaux, économiques et écologiques *a priori* contradictoires. L'article L.1 du code rural et de la pêche maritime précise en effet que l'agro-écologie doit favoriser « l'autonomie des exploitations agricoles », permettre la combinaison entre la « rentabilité économique », la réduction des intrants et de la consommation énergétique, et garantir aussi une meilleure utilisation des potentialités offertes par les écosystèmes naturels. Le mot d'ordre agro-écologique n'est certes pas tout à fait nouveau en France: quelques mois avant l'annonce du plan gouvernemental, l'INRA rendait un rapport sur le sujet préparé en 2010-2012. D'après Michel Griffon, c'est en 2007, lors du Grenelle de l'Environnement, qu'ont particulièrement été mises en avant l'idée de « double performance » et la volonté d'utiliser les lois de l'écologie pour produire beaucoup tout en limitant les dégâts environnementaux (Griffon, 2014). Les entretiens au ministère confirment l'historicité de la réflexion: pour un chef de service rencontré pendant l'enquête, la tentative de coupler « efficacité économique et efficacité environnementale » est ancienne et ne suit pas forcément les variations électorales (Entretien à la Direction générale des politiques agricole, agroalimentaire et des territoires, ministère de l'Agriculture, 22 avril 2015). Les Assises de l'Agriculture en 2007-2008 ou encore le rapport Chevassus-au-Louis pour le Centre d'analyse stratégique en 2009, commandité par le premier ministre d'alors, ont annoncé depuis plusieurs

années la volonté de réconcilier les enjeux agricoles et environnementaux. Mais d'où vient l'idée précise d'« agro-écologie » ? Car entre le « développement durable » porté par le ministère du même nom, l'« agriculture écologiquement intensive » défendue par des chercheurs tels Michel Griffon et l'idée « d'agro-écologie » portée entre autres par la FAO, il y a des ruptures; pour quelles raisons ce dernier concept a-t-il pu être préféré par Stéphane Le Foll ?

- 16 Avant de devenir ministre en 2012, ce dernier participait en septembre 2010 à un débat avec Christian Pees – coopérative Euralis – et Christiane Lambert de la FNSEA, qui traitait de « l'agriculture écologiquement intensive ». Le lien entre « agriculture écologiquement intensive » et « agro-écologie » a été repris, théorisé et publicisé par Michel Griffon (2007; 2014). Celui-ci était déjà intervenu dans le cadre du Grenelle de l'Environnement et a été invité par Stéphane Le Foll à présenter son approche lors de la conférence nationale « Agricultures: Produisons autrement » du 18 décembre 2012. Des pressions au changement sur l'agro-écologie se sont fait sentir aussi au niveau mondial: en 2011 Olivier de Schutter a fourni un rapport sur le sujet à l'Organisation des Nations Unies (De Schutter, 2011). Adopter le terme « agroécologie » au plus haut plan ministériel en France était donc à la fois répondre à des attentes européennes dans le cadre de la PAC – les différents scénarii envisagés depuis 2008 par la Commission européenne optant tous pour un nouveau verdissement (Deverre et Saint Marie, 2008; Ansaloni, 2015), et fournir un message volontariste tout en reprenant une thématique portée également dans des instances internationales. Les 18 et 19 septembre 2014 à Rome s'est tenu le premier symposium international de la FAO sur l'agro-écologie – manifestation qui rassemblait plus de trente pays et dans laquelle Stéphane Le Foll a pu mettre en avant le volontarisme français en faveur des nouvelles pratiques agricoles et de l'agro-écologie. Une façon de faire la jonction entre dynamiques internationales et impératifs de changement politique en France, en somme. Sur un plan de politique intérieure, en 2011-2012 François Hollande s'était engagé pendant la campagne présidentielle à promouvoir « de nouveaux modèles de production » dans l'agriculture – sans plus de précision toutefois (Engagement 06.2 de son programme).
- 17 Le projet agro-écologique pour la France a été présenté en conseil des ministres le 18 décembre 2012. Lors du salon international de l'agriculture, le 25 février 2013, l'INRA a présenté le fruit de ses recherches actuelles sur l'agro-écologie, et en mai 2013 Marion Guillou a remis le rapport commandé par le ministre de l'agriculture - après lancement du projet gouvernemental, convocation des experts en appui à la décision publique et pour préparer la future loi d'avenir pour l'agriculture présentée en Conseil des ministres le 30 octobre 2013. Ladite loi a provoqué de vifs débats à l'Assemblée, autour précisément de la définition de l'agro-écologie inscrite dans le texte: « *système de production privilégiant l'autonomie des exploitations agricoles et l'amélioration de leur compétitivité en diminuant la consommation d'énergie, d'eau, d'engrais, de produits phytopharmaceutiques et de médicaments vétérinaires* ». Selon le ministre, il s'agissait « *d'intégrer la dimension écologique comme un élément de compétitivité* ». Suite à une commission mixte paritaire, la loi d'avenir sur l'agriculture a été adoptée le 10 juillet par les députés, le 21 par les sénateurs. Le vote ultime a été entériné le 11 septembre à l'Assemblée nationale et le texte a été promulgué le 13 octobre 2014.
- 18 Parallèlement à la « transition agro-écologique » portée par le ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt (MAAF) a été impulsée, du côté du ministère de l'Écologie, du développement durable et de l'énergie, une « transition

écologique ». Un Conseil national de la transition écologique (CNTE), composé de représentants des syndicats, des collectivités, d'associations environnementalistes et d'entreprises a été créé le 27 décembre 2012 pour rendre au premier ministre des avis consultatifs sur les lois dédiées à la transition; le conseil a été créé un peu plus d'une semaine après la présentation du projet agro-écologique par S. Le Foll en Conseil des ministres. Que déduire d'une telle surenchère et redondance sémantique ? La notion de « transition » est aussi ambiguë que celle d'agroécologie. Utilisée dans le vocabulaire de la recherche comme de l'action, la « transition » constitue à la fois un concept d'analyse utilisé dans divers champs disciplinaires et un fait social alimenté par la mobilisation de divers mouvements citoyens échappant au cadre habituel des syndicats ou partis politiques. À maints égards, parler en politique de « transition » fait figure de commodité de langage. Il semble en effet qu'assigner d'emblée aux politiques agricoles un « progrès » agroécologique aurait pu sembler présomptueux, trop optimiste et normatif tandis que la « conversion » rappellerait les préceptes de l'agriculture biologique en supposant, au sens littéral, un engagement reposant sur des croyances (Tassel, 2018). L'idée de révolution comporterait quant à elle une connotation « industrielle et productiviste » par contraste avec le terme plus progressif de « transition ». Raisonner en termes de « transition » permet d'évoquer un ensemble d'évolutions en cours, non pas une rupture, mais plutôt un moment charnière dont, à l'instar des démographes qui observent les transitions générationnelles (Keyfitz, 1995), on ne mesure ni ne contrôle totalement la portée ou les effets. La notion de transition fournit donc une occasion de revisiter en douceur l'impératif de changement tout en fournissant à l'agriculture une « nouvelle alliance à l'environnement » (Tassel, 2018). L'appel à la « transition » prendrait-il donc à présent le relais de l'impératif désormais éculé de « développement durable », ce « lieu commun gestionnaire » (Barone et al., 2018) qui « après plus de 30 ans d'existence » ne serait plus « à la hauteur de la crise à laquelle il fait face » (Kraus, 2014) ? La notion de transition, comme le rappelle Manon Tassel (2018), pourrait également, aussi « verdie » soit-elle, être « galvaudée », car elle figure désormais en bonne place dans les préceptes néo-libéraux du New Public Management (Barone et al., 2018), cette approche qui, depuis les années 1980, promeut, en s'inspirant de la gouvernance d'entreprise, l'impératif central de rentabilité économique.

L'agroécologie, un mot d'ordre efficace pour mobiliser les exploitants et rassembler le syndicalisme agricole ?

- 19 Au-delà de l'histoire et du poids des mots, que comprend concrètement le plan ministériel: quels dispositifs de politiques publiques actionne-t-il ? Le programme regroupe sept plans et une soixantaine de mesures. Parmi les plans, figuraient des initiatives déjà prises sous les précédents gouvernements et d'autres, plus nouvelles: Plan Ecophyto, Plan Eco-antibio, Plan semences et agriculture durable, Plan pour le développement durable de l'apiculture, Plan Energie Méthanisation Autonomie Azote. 60 actions sont déclinées, qui concernent à la fois l'enseignement agricole, la recherche et le développement, l'accompagnement technique des agriculteurs et la sensibilisation des agents du ministère. Le ministère regroupe les différentes actions en trois axes: « axe 1): connaître et capitaliser »; « axe 2 : diffuser et former »; « Axe 3: inciter »³. La référence à l'agro-écologie paraît ménager la possibilité d'un réformisme dépolitisé de l'agriculture qui se traduit, de façon révélatrice dans le discours politique, par la référence omniprésente aux « performances » innovatrices supposées faciliter une progressive

acceptabilité sociale. Faut-il donc étudier la référence à l'agroécologie comme une stratégie de pacification au sein d'un secteur agricole en crise ?

- 20 La FNSEA, syndicat majoritaire, était plutôt rétive a priori à l'égard du plan de transition agroécologique⁴: « *Le sujet du moment n'est pas l'agro-écologie* » indiquait le président de la FNSEA en 2013, Xavier Beullin⁵. Pour le ministère, l'usage du terme « agro-écologie » aurait même rencontré auprès de la FNSEA l'inverse, dans un premier temps, de la réaction souhaitée: « *Quand on parle de double performance, là ça fait plus sens, il y a moins de friction pour la FNSEA. Produire plus et mieux, avec moins, c'est bien pour eux. Mais c'est vrai que le terme "écologie" pose souci...* » (Entretien à la Direction générale des politiques agricole, agroalimentaire et des territoires, ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt, 22 avril 2015). La prise en compte précautionneuse des attentes de la FNSEA peut s'expliquer au regard de la tradition historique de « cogestion » agricole (Muller, 2000b), et aussi du contexte syndical immédiat dans lequel s'inscrit Stéphane Le Foll. L'histoire du syndicalisme agricole en France a en effet toujours été liée à l'histoire politique. L'ancrage à droite du monde agricole n'est pas, en ce sens, sans importance sur le choix des électeurs et l'organisation de l'offre syndicale (Dubois et al., 2009). Dès ses origines, le syndicalisme agricole est associé à une stratégie politique. La loi du 21 mars 1884 autorisant les syndicats professionnels était le résultat d'une stratégie du gouvernement Gambetta qui cherchait à rendre la République populaire dans un monde rural où les monarchistes et les grands propriétaires de la Société des Agriculteurs de France dominaient et éloignaient les électeurs du socialisme et de ses valeurs. Plus tard, l'immédiat après-guerre a aussi été une période politique et syndicale importante, car il a préparé le monopole de la représentation syndicale de la FNSEA. C'est à l'intérieur de la FNSEA qu'est née l'autre grande organisation syndicale française en 1947: le Centre national des jeunes agriculteurs (CNJA) qui s'est donné pour objectif de moderniser les exploitations agricoles. Il faut noter que jusqu'à aujourd'hui, le couple FNSEA-CNJA reste majoritaire et tient la majorité des chambres d'agriculture (Le Guen et Cordellier, 2009). Après les années 1980 et 1990 où la Confédération paysanne en particulier a semblé grignoter le quasi monopôle de la FNSEA dans un contexte de montée des mouvements altermondialistes (Bruneau, 2004), les élections de 2007 ont permis aux listes FNSEA-JA non seulement d'enrayer l'érosion de leurs résultats (qui étaient passées d'environ 60,8 % en 1983 à 52,8 % en 2001⁶), mais de progresser de nouveau. La confédération paysanne, plus critique à l'égard de l'intensification et du référentiel productiviste et modernisateur, a perdu du terrain en 2013, descendant à 18,54 % des voies. La FNSEA maintient sa majorité absolue, et c'est la Coordination rurale qui progresse en 2013, un syndicat placé plus à droite que la FNSEA, et qui dépasse les 20,49 % en 2013. La Coordination rurale milite en particulier pour la diminution des « *contraintes administratives et des cotisations sociales* » et insiste sur la nécessité de « *redonner une marge de compétitivité aux agriculteurs français* ». Elle s'est fait entendre par des pétitions contre des mesures environnementales – notamment contre les Zones de Non Traitement à proximité des riverains, avec ces arguments: « *Il n'est pas facile de travailler dans un pays qui accroît les distorsions de concurrence et pénalise ses nationaux en leur imposant des règles environnementales plus dures que le maximum exigé. Soyons fiers de représenter une partie du patrimoine français dans nos belles campagnes et produits régionaux !* »⁷. Du côté de la FNSEA également, les réticences à l'égard de l'écologisation étaient puissantes dans les années 1990, et elles restent vives au moment où Stéphane Le Foll lance son projet. Le nouveau responsable de la commission « environnement » de

L'Assemblée permanente des Chambres d'agriculture en 2013, M. Didier Marteau, président (FNSEA) de la Chambre d'agriculture de l'Aube, s'était déclaré quinze ans avant lors de la conférence de citoyens sur les OGM: « *l'interdiction des OGM ou le blocage du système serait la pire des choses. Il menacerait notre recherche et notre agriculture et par là notre indépendance alimentaire* » (Apoteker et al., 1998, p. 50). En tant que responsable environnement sous Stéphane Le Foll, sa conception était de: « *bâtir de véritables stratégies environnementales valorisables par les agriculteurs sur les plans agronomique et économique. Ainsi nous serons force de propositions pour des solutions concrètes, réalistes et alternatives* ». (Chambres d'agriculture, 2013, p. 16). Stéphane Le Foll présentant son projet dans ce contexte syndical et politique, on peut comprendre la justification de la « double performance » et de la « transition agroécologique » comme une volonté de maintenir le dialogue avec les courants syndicaux, FNSEA majoritaire et Coordination rurale en croissance, qui se disent toutes deux hostiles à l'égard de contraintes environnementales trop pesantes. Comme le confirme un enquêté au ministère, « *Il y a un an, les chambres d'agriculture ne voulaient entendre parler que de double performance, et aujourd'hui, elles parlent d'agro-écologie ! [...] Notre première étape, c'était d'éviter la cristallisation des jeux d'acteurs, de discuter de manière tranquille* »⁸.

21 A contrario, des associations opposées à l'intensification apprécient la nouvelle référence à l'écologie dans les mots du ministre en 2012, mais déplorent l'idée de « double performance » et d'intensification écologique: « *L'intensification durable n'est pas la solution* »⁹. L'association Terre et Humanisme se montre prudente: « *C'est très bien si le ministère parle d'agro-écologie, c'est très bien... Mais je ne suis pas sûr que ça recouvre la même chose que nous* » (Entretien avec un administrateur de l'association Terre et Humanisme, 27 avril 2015). Le militant écologiste Fabrice Nicolino s'emporte, lui, en voyant le ministre tenter de réconcilier et considérer qu'« *il ne s'agit plus de contester ce qu'il s'est passé. [Le ministère] ne dit évidemment pas un mot sur le système à l'origine du gigantesque merdier. Rien sur l'agro-industrie, ses pesticides, ses coopératives, ses chambres d'agriculture inféodées, ses céréaliers gorgés de subventions. Rien bien sûr à propos des centaines de milliers de kilomètres de haies arrachées, ou du remembrement au sabre d'abordage. Le ministre veut faire croire que, par la magie du verbe, les profiteurs d'hier seront les vertueux de demain* »¹⁰. Si le terme « agroécologie » tente une synthèse des intérêts dans une logique habituelle de développement durable (performance économique, durabilité environnementale, bien-être social), le problème soulevé par le désaccord syndical est celui de la conciliation entre des injonctions contradictoires. Plusieurs difficultés techniques et politiques impliqueraient en effet des choix conséquents:

- les intérêts écologiques et agronomiques ne sont pas toujours compatibles: les coûts immédiats de la transition – en temps, travail, acculturation à la complexité des tâches – sont souvent relevés, comme le relève le Centre d'études et de prospective (2013).
- l'addition de bonnes pratiques ne suffit pas toujours à générer une appréhension systémique des réalités et potentialités du contexte local (Centre d'études et de prospective, 2013);
- enfin, le débat économique sur la rentabilité des types de production et les moyens de les rendre plus « soutenables » reste un point dur des discussions, comme nous allons le voir ci-dessous.

Une agroécologie, deux options économiques contradictoires

- 22 L'agroécologie serait-elle, comme le développement durable, tiraillée entre une approche « conventionnelle » et une approche « alternative » – ou « forte » et « faible », pour reprendre les termes de la théorie économique (Vivien, 2009) ? L'approche de soutenabilité dite « faible » considère que toute production nécessite un stock de différents capitaux éventuellement substituables (Hartwick, 1977): capital technique, capital naturel renouvelable, capital naturel non-renouvelable, capital humain. Un même niveau de production peut être atteint par la substitution de deux facteurs: une diminution du capital naturel peut-être compensée par une augmentation d'un des autres facteurs. Cette approche a pour objet de maintenir et accroître la capacité de production, le but étant de conserver dans le temps, comme l'écrit Solow, « *une capacité généralisée à produire du bien-être économique* » (Solow, 1993). L'approche de soutenabilité dite « forte » (Daly, 1990) considère à l'inverse que les capitaux ne sont pas substituables, que les améliorations techniques ne compenseront pas l'épuisement des ressources fossiles et que la seule méthode à suivre est la limitation de l'usage des ressources naturelles et la décroissance productive. Ce débat pose deux questions: celui du niveau de production souhaitable et celui des possibles compensations techniques des méfaits environnementaux de la croissance.
- 23 En ce qui concerne le débat sur la croissance ou la sobriété, le ministère de l'Agriculture est clair en ceci qu'il ne promeut pas du tout une décrue de la production agricole. Pour l'un des agents du ministère, « *nous ce qu'on recherche vraiment c'est l'amélioration de la performance des exploitations. On n'est pas dans une décroissance. On est dans une approche pragmatique. Les besoins alimentaires vont augmenter. Donc il faut bien produire plus* » (Entretien à la Direction générale des politiques agricole, agroalimentaire et des territoires, ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt, 22 avril 2015). *Idem* pour un autre enquêté au ministère: « *au plan national, on ne confond pas agro-écologie et décroissance* » (Entretien à la Direction générale des politiques agricole, agroalimentaire et des territoires, ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt, 13 avril 2015). Ce positionnement recueille l'assentiment du syndicat majoritaire, l'un des représentants de la FNSEA ne manquant pas de rappeler: « *Les agriculteurs, qu'est-ce qu'ils veulent ? Ils veulent vivre du fruit de leur travail. Il faut rester raisonnable et pragmatique* » (Entretien avec le président d'une section départementale UDSEA/FNSEA, 5 mai 2015).
- 24 Des militants, pourtant décroissants, concèdent le fait qu'être agriculteur c'est avant tout chercher à produire: « *évidemment, quand on fait de l'agriculture on met le processus naturel à notre service* » (Entretien avec un formateur militant au sein de l'association Terre et Humanisme, 13 avril 2015). Mais au-delà de ce point d'accord, le débat se durcit dès qu'il est question du niveau de production souhaitable et de sa diminution potentielle. Le clivage se cristallise autour de la question de la « *vocation exportatrice de la France* »¹¹: là où des militants altermondialistes promeuvent la sobriété heureuse¹², la défense exclusive des filières courtes et par-là la limitation du commerce mondial et du niveau des exportations françaises¹³, la FNSEA à l'inverse dénonce le recul de la France dans le classement des pays exportateurs et soutient les exportations de l'agriculture française au service de l'alimentation mondiale¹⁴. Dans ce débat, le ministère ne s'est pas caché de souhaiter maintenir le cap productiviste et exportateur, faisant de l'inscription dans le commerce international une préoccupation centrale: « *Notre*

agriculture a vu sa présence reculer sur les marchés européens, voire internationaux, et ce en même temps que l'ensemble de notre industrie. Nous devons faire ce constat et nous persuader que l'enjeu du redressement pour notre pays passe autant par l'industrie que par l'agriculture, laquelle doit avoir les mêmes objectifs et bénéficier des mêmes mesures que celles qui valent pour le reste de l'économie »¹⁵. Le ministre a ainsi lié les enjeux de croissances économiques et démographiques à ceux de la vocation exportatrice de la France: « il reste cette grande question démographique, et même s'il y a des évolutions de modèles alimentaires, elle est quand même posée »¹⁶.

Agroécologie, productivité, compétitivité: des mots d'ordre miscibles ?

- 25 Pour le ministre Le Foll, parler d'agroécologie revenait à mettre l'« accent sur la production et la compétitivité ». Les discours ministériels étudiés mettent en comparaison les coûts de la production conventionnelle (externalités) et les bénéfices des productions agro-écologiques (meilleur rendement par une approche globale) pour estimer les gains qu'apporterait le passage à l'agro-écologie. « L'idée est simple, et chacun doit pouvoir faire l'effort de la comprendre: si l'on baisse les consommations intermédiaires grâce auxquelles s'est construite l'agriculture depuis l'après-guerre, c'est-à-dire si l'on consomme moins d'énergies fossiles, moins de phytosanitaires, moins d'antibiotiques, le résultat est bon non seulement pour l'environnement, mais également pour l'équilibre économique des exploitations »¹⁷. On peut noter que ce sont précisément deux concepts économiques, la productivité et la compétitivité, qui permettaient au ministère de présenter les enjeux environnementaux et économiques de manière solidaire: si pour une entreprise quelle qu'elle soit, l'enjeu est de produire davantage en diminuant les coûts, cela s'appelle de la productivité (et, à l'international, cela implique des gains de compétitivité). Dans l'agriculture, si les ressources naturelles sont intégrées par les agriculteurs comme des coûts, alors il est dans leur intérêt de diminuer l'usage de ces ressources coûteuses pour améliorer l'efficacité de leur exploitation: « On essaye de dire aux agriculteurs que quand on pollue, on gaspille des facteurs de production ! Ça fait des coûts supplémentaires pour l'agriculteur ».¹⁸ Cette présentation de l'agro-écologie reprend ainsi le vocabulaire économique de la course aux rendements dans le champ de l'agriculture: c'est un « principe qui n'est pas forcément celui de demander combien il a produit, mais comment il a fait pour produire cela avec si peu. Voilà l'enjeu. En faisant cela, nous entrons dans un autre processus qui est celui de la marge nette, la marge brute. Ce n'est plus seulement celui de la quantité produite, mais aussi celui de ce à quoi j'ai dû recourir pour produire ». Voici la conclusion à laquelle arrivait le ministre, entendant à la fois « concilier cet engagement sur la performance économique et la performance écologique »¹⁹ grâce à l'argument fédérateur de la diminution des coûts (coûts pour le producteur et méfaits sur l'environnement étant symétriques). Tel que le voit le ministère, « le concept de l'agro-écologie est compatible avec une agriculture plus compétitive »²⁰. Le constat fait par Ansaloni au début des années 2000, selon lequel le productivisme de la FNSEA reste le « support intellectuel à la politique agroenvironnementale française » (Ansaloni, 2015, p. 185) semble toujours d'actualité.

Pour changer ou pour durer ? Les leçons du cas agricole pour analyser les politiques de développement durable

- 26 Pour cette dernière partie nous proposons de montrer comment les caractéristiques de l'action publique observée en matière agricole traduisent des changements théoriques plus généraux de l'action publique au-delà du seul secteur agricole: des enjeux croisés liés à la dépolitisation, au gouvernement à distance et au New Public Management.

L'agroécologie ministérielle, une forme de dépolitisation des enjeux écologiques

- 27 Deux formes de dépolitisation nous semblent à l'œuvre dans cette réforme, l'une passant par la négation des conflits au sein des mondes agricoles (Hervieu et al., 2011), l'autre par le désengagement de l'État central. Comme le montrent Lucile Maertens et Raphaëlle Parizet (2017), les études consacrées à la dépolitisation ne sont pas récentes, notamment dans les travaux portant sur les politiques publiques et sur les mouvements sociaux. Pour étudier la dépolitisation on peut se référer à plusieurs notions du même champ lexical: dépolitiser, a-politiser, désidéologiser, désengager, neutraliser, techniciser, individualiser, démobiliser (Lacombe et Marte, 2015). La dépolitisation fait par exemple référence, dans la littérature classique européenne et nord-américaine, au désintéressement de la chose publique et au déclin des adhésions partisans, à l'effacement de certaines formes d'activités politiques liées à la prédominance des partis ou des syndicats (Matonti, 2005). Elle est aussi synonyme de technicisation et de professionnalisation des actions collectives au profit de capacités d'expertise considérées comme plus ou moins volontairement indifférentes à une conflictualité politique marquée par un affrontement entre idéologies. En tout état de cause, comprendre les « processus de politisation et de dépolitisation » requiert une interrogation sociologique distanciée (Arnaud et Guionnet, 2005). Depuis la fin des années 2000, cette notion connaît un succès de plus en plus grand (Flinders, Wood, 2014). La littérature portant sur l'international appelle au développement des études empiriques et associe dépolitisation et technicisation (Hay, 2007). À cet égard, Matthew Flinders et Matt Wood (2004) constatent que « *la grande promesse de la technicité [c'est que] des problèmes purement techniques ont quelque chose de rafraîchissant en tant qu'éléments factuels et neutres* » (Flinders et Wood, 2014). Dans la lignée de ces travaux, et en partant de l'approche lagroyenne de la politisation définie comme une activité de « *requalification des enjeux* » (Lagroye, 2003), on peut s'interroger sur la dépolitisation comme une entreprise politique visant à masquer les dimensions idéologiques de choix techniques ou de pratiques proprement politiques. Étudier la dépolitisation permet de dépasser les qualifications indigènes des acteurs et de repérer le politique (Leca, 1973) dans l'apolitisme revendiqué des plans ou projets dits intégrateurs. Dans un discours pour la construction d'un mouvement social européen, Pierre Bourdieu exprimait ainsi: « *Le fatalisme des lois économiques masque en réalité une politique, mais tout à fait paradoxale, puisqu'il s'agit d'une politique de dépolitisation, une politique qui vise à conférer une emprise fatale aux forces économiques en les libérant de tout contrôle et de toute contrainte en même temps qu'à obtenir la soumission des gouvernements et des citoyens aux forces économiques et sociales ainsi libérées* » (Bourdieu, 2003). Bourdieu suggérait alors, « *contre cette politique*

de dépolitisation et de démobilisation », de « restaurer la politique, c'est-à-dire la pensée et l'action politiques ». Dans le domaine environnemental, les politiques de dépolitisation ont été étudiées en particulier par Jean-Baptiste Comby au regard des enjeux climatiques (Comby, 2015). Par dépolitisation de l'écologie, on peut comme lui étudier comment « un problème politisé sur un mode dépolitisant » associe plusieurs caractéristiques: « La construction politique d'un cadrage individualisant » et « une conception conservatrice du changement ». La dépolitisation autorise l'inertie et la non-imputation des responsabilités: « ouvrir des possibles écologiques ne se résumant pas à la responsabilité individuelle, à l'économisme et au technologisme, conduirait ici à remettre en cause l'ordre établi et donc, à s'opposer à de féroces intérêts sociaux ». Étudier la transition agro-écologique comme une « politique de dépolitisation » exige alors de montrer comment le plan nuance, masque, obère des conflits sociaux – sans les faire disparaître, mais en valorisant discrètement certains acteurs et certaines acceptions plutôt que d'autres.

- 28 La volonté de ne pas stigmatiser les agriculteurs à partir de leurs pratiques se retrouve en effet dans la prétention à ne pas opposer l'enjeu économique de production et l'enjeu écologique de protection de l'environnement. Cette volonté de dépolitisation s'illustre par le fait de ne pas choisir, au sein du ministère, un portage de la réforme qui serait interprété comme un signal trop direct en faveur de l'environnement. Le choix de nommer *intuitu personae* un chef de projet « agro-écologie et développement de l'agriculture » au sein de l'inattendue Direction des affaires européennes procède d'un tel calcul, comme le reconnaît fort bien l'intéressé: « il fallait trouver une mission pas trop connotée, ni sur l'environnement, ni sur les filières ». Le 23 février 2015, le premier ministre en visite au salon de l'agriculture a ainsi pu affirmer « qu'il ne faut pas opposer environnement et agriculture » ou encore qu'« il ne faut pas opposer écologie et agriculteurs, au contraire. Les agriculteurs, les exploitants agricoles, les éleveurs sont souvent les premiers écologistes de notre pays »²¹. L'ambition de pacification passe par un choix (la « double performance ») qui se présente comme une absence de choix, dépolitisée (« il ne faut pas opposer »; « toutes les agricultures sont nécessaires »).
- 29 Les agriculteurs qui ne changent pas ne seront donc pas marginalisés par le ministère. Car comme l'écrit Comby, « ouvrir des possibles écologiques ne se résumant pas à la responsabilité individuelle, à l'économisme et au technologisme, conduirait ici à remettre en cause l'ordre établi et donc, à s'opposer à de féroces intérêts sociaux » (Comby, 2015, p. 15). On peut penser au constat de l'inertie fait au milieu des années 2000 par Ansaloni et Fouilleux (2006):

Pour les jeunes agriculteurs des années 1960, la modernisation des exploitations agricoles sur le modèle de l'entreprise industrielle était la seule issue pour augmenter la productivité des facteurs de production. L'accès à la modernité technique, qui passait par une intensification des modes productifs – particulièrement marquée en matière d'élevage laitier – leur permettait de sortir de la position de marginalité sociale dans laquelle ils se sentaient enfermés. Ce [critère] a longtemps expliqué – et explique toujours en partie – le rejet des pratiques alternatives par de nombreux agriculteurs. Aujourd'hui encore, les élus majoritaires affirment leur attachement au modèle modernisateur: « La modernité de l'agriculture a apporté du soulagement et du bien-être. En plus, ça a permis de nourrir la France. J'ai un collègue à la FDSEA qui a encore avec lui tous les jours un ticket de rationnement pour rappeler d'où on vient ». Pour lui, « le changement n'est pas nécessaire partout: il y a des systèmes qui sont très bien maîtrisés, y

compris dans les systèmes dits intensifs, et ce que l'on constate partout c'est que ce qui est le plus important, ce n'est pas le système en tant que tel, c'est la maîtrise du système dans lequel on est' ».

Penser global, agir local: vers une forme de dé engagement public par l'appel au territoire ?

- 30 La dépolitisation passe également par le local. Peut-on encore écrire en effet, comme on le faisait encore dans les années 1990, que « *l'agriculture est depuis toujours une affaire d'État* » (Coulomb, 1990) – au point qu'on a pu parler d'un véritable « *État-providence agricole* » en France (Servolin, 1989)? L'agriculture est-elle toujours aussi « administrée » lorsqu'on constate le reflux, au sein du ministère, de logiques interventionnistes jugées contre-productives ? Le point peut-être le plus original de la référence à l'agro-écologie est qu'elle permet d'accompagner le désengagement public en reprenant le scepticisme historique des premiers militants pour l'agroécologie à l'égard des grandes institutions. L'utilisation par le ministère du terme « agro-écologie » est étonnante en effet dans la mesure où le concept a longtemps été connoté comme fortement militant, engagé voire anti-étatique. D'après Abramovay « *l'agro-écologie ne peut pas être la doctrine officielle au niveau d'un État* » (Abramovay, 2007, p. 8). C'est toute l'ambivalence d'un terme à la fois pensé comme un concept scientifique, mais aussi combatif et au service de l'action. Dans les années 1980, des agronomes et écologues en liens étroits avec divers réseaux d'acteurs investis dans une forme alternative de production et de développement local (Altieri 1983; Gliessman, 1981; Francis, 1976), notamment en Amérique du Sud (paysans et groupements d'agriculteurs, collectifs de consommateurs, ONG...) dénonçaient la modernisation à marche forcée de l'agriculture en proposant de réviser les politiques agricoles et alimentaires. En France aussi l'agro-écologie a été portée initialement par des associations opposées au modèle intensif, notamment via l'organisation du colloque international sur l'agro-écologie qui s'est tenu à Albi en 2008 à l'initiative de Nature et Progrès, des Amis de la terre, de la Confédération paysanne et du réseau EcoBatir. Dans le champ scientifique, l'agro-écologie a pu être mobilisée comme un concept alternatif permettant aux auteurs s'en réclamant de contester les approches dominantes dans le système agricole, mais aussi dans l'univers académique: « *En tant qu'approche scientifique interdisciplinaire, l'agro-écologie a une fonction critique, revendiquent Nizet et al. (2002) : elle procède d'une remise en question du modèle agronomique dominant basé sur l'utilisation intensive d'intrants externes à l'agroécosystème* ». D'après Nizet et al. (2012), le concept d'agro-écologie s'est donc constitué avant tout comme un référent alternatif, opposé au modèle biotechnologique qui constituerait l'aboutissement du processus d'industrialisation de l'agriculture.
- 31 Il peut donc sembler étonnant de voir le ministère reprendre à son compte le mot d'ordre. Un des crédos en particulier est repris par les pouvoirs publics: « *il n'existe plus de modèle agricole unique* »²². François Hollande par exemple, pendant sa campagne en 2012, parlant de « *l'avenir de l'agriculture dans sa diversité* », prenait des précautions de langage, ne froissait aucun intérêt; mais surtout il ouvrait la voie à une approche politique plurielle. S. Le Foll reprendra plus tard cet argument: « *les solutions ne sont pas uniques. L'agro-écologie ou l'idée du "Produisons autrement" doit aussi être un état d'esprit qui consiste à dire qu'il n'y a plus de solutions qui s'appliquent partout de la même manière. Il n'y a*

plus une solution unique. On n'a plus à dire que c'est comme cela que cela va se passer. Cela ne se passera plus d'une manière totalement univoque »²³.

- 32 L'État intègre alors la critique de l'État: il n'y aurait plus de solution simple, il faudrait privilégier les expériences testées localement. On peut interpréter ce mouvement de deux manières. La première approche serait d'y voir un faux retrait de l'État, et une forme de gouvernement à distance modernisé (Epstein, 2015), l'État reprenant d'une main ce qu'il semble laisser de l'autre. L'État se retire en effet du territoire dans son intervention directe, mais il organise un contrôle des actions par le recours à des appels à projets auprès des collectivités locales, mais aussi auprès des agriculteurs eux-mêmes. Les projets alimentaires territoriaux par exemple, prévus dans l'article 39 de la Loi d'avenir pour l'agriculture, seront élaborés *« de manière concertée avec l'ensemble des acteurs d'un territoire et répond[ront] à l'objectif de [...] mise en œuvre d'un système alimentaire territorial. Ils participent à la consolidation de filières territorialisées et au développement de la consommation de produits issus de circuits courts »*. Comme le soulignent Bodiguel et al. (2018), les PAT viennent compléter une panoplie d'instruments d'action publique territoriale déjà existants; ils peuvent être analysés comme un exemple de plus, insuffisant pour enclencher une politique alimentaire locale intégrée, d'après Perrin et Soulard (2014). Il est donc possible, comme l'envisagent Maréchal, Noël et Wallet (2018), que *« les organisations les moins ouvertes aux ruptures s'organisent pour prendre le contrôle des procédures de PAT. En particulier, les organisations agricoles dominantes tirent les réflexions vers un sens restrictif où les questions de production et de revenu des producteurs dominent »*. Dans tous les cas, ils sont typiques d'un gouvernement incitatif adressé directement à l'échelle du territoire. Le gouvernement par les incitations se généralise aussi à travers un deuxième exemple: les GIE, créés eux aussi par la Loi d'avenir pour l'agriculture. Ces GIEE sont la labellisation par l'État de collectifs d'agriculteurs qui s'engagent dans un *« projet pluriannuel de modification ou de consolidation de leurs pratiques en visant à la fois des objectifs économiques, environnementaux et sociaux »* (ministère de l'Agriculture, 2018). Là encore, c'est l'appel du terrain qui est privilégié: *« la démarche doit venir des agriculteurs eux-mêmes en associant plusieurs exploitations »*. Les actions prévues dans un projet reconnu dans le cadre d'un GIEE bénéficient d'un bonus dans l'attribution des aides provenant de l'Europe (FEADER...), de l'État (CASDAR...), des collectivités territoriales ou d'organismes publics (ADEME, Agence de l'eau). On peut l'analyser comme une forme de gouvernement à distance (Epstein, 2015) à savoir une tentative paradoxale de *« restauration de l'autorité politique centrale [...] Mais cette autorité ne passe plus par la hiérarchie, ni même par la négociation. Plus sûrement, elle s'appuie sur de nouvelles technologies de gouvernement, organisant à distance les stratégies librement développées par les acteurs locaux. Le mouvement ainsi caractérisé peut en cela s'analyser comme le signe de l'émergence d'une nouvelle gouvernamentalité, en prolongeant le sens donné à ce terme par Foucault, qui la définissait comme l'ensemble des pratiques par lesquelles on peut constituer, définir, organiser, instrumentaliser les stratégies que les individus, dans leur liberté, peuvent avoir les uns à l'égard des autres »* (Epstein, 2005, p. 111). Si cette stratégie théorique fonctionne, alors *« en toute liberté, les territoires sont amenés à développer des projets, des politiques qui répondent assez fidèlement aux attentes définies au niveau central. Et de ce point de vue là, on peut bien parler d'un pilotage, d'une forme de gouvernement à distance »* (Epstein, 2005, p. 111). On retrouve ici des traits plus généraux du New Public Management, poussés à l'extrême, à savoir non seulement le *« le recours systématique aux mécanismes de marché »*, mais aussi *« la*

transformation de la structure hiérarchique de l'administration en renforçant les responsabilités et l'autonomie des échelons en charge de la mise en œuvre » (Bezès, Musselin, 2015, p. 126).

- 33 La deuxième manière d'interpréter le recours au localisme et l'usage des seules incitations serait de l'envisager comme un retrait pur et simple de l'État. Si on cherche dans le projet agroécologique les quelques ressources financières débloquées spécifiquement pour la transition agroécologique, on ne trouvera en effet que peu d'engagements: des dispositifs incitatifs pour le passage en bio ont été soutenus à hauteur de 160 millions par an; un plan de 40 millions sur trois ans de soutien pour l'apiculture a été inauguré, ainsi qu'une majoration de l'aide à l'installation pour les projets agroécologiques. Mais ces moyens financiers sont-ils à la hauteur, quand on connaît l'enjeu central des revenus des agriculteurs, le problème des prêts bancaires à rembourser et celui du niveau de revenus et de l'attractivité du métier de manière générale ? « *Il n'y a pas de budget dédié vraiment à l'agro-écologie car on n'a pas de garantie que les gens s'en saisissent. A contrario, on n'est pas sur des dynamiques artificielles soutenues par des aides: on vise un changement profond* » indique le chargé de projet au ministère. À ce propos, l'enquête révèle une ambiguïté dans plusieurs entretiens: « *pour moi, l'enjeu c'est le changement d'état d'esprit. [Mais] c'est vrai que les moyens mis en œuvre ne permettent pas de les obliger à faire* » (Entretien à la Direction générale des politiques agricole, agroalimentaire et des territoires, ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt, 22 avril 2015). Les moyens financiers, mais aussi institutionnels sont tellement faibles que le chargé de projet avoue travailler presque seul sur le projet, et ne pouvoir consacrer au plan pour la transition agroécologique que 50 % de son activité de fonctionnaire. La préférence pour des instruments non coercitifs est fondée sur la croyance dans l'effet d'entraînement de l'information et de la diffusion des connaissances: « *après soit les agriculteurs s'en saisissent, soient-ils ne s'en saisissent pas. Ensuite ça part des agriculteurs. Nous ce qu'on fait c'est qu'on impulse une implication* »²⁴. Du côté de la FNSEA on peut afficher une certaine satisfaction face à la faible ingérence de l'État central. Selon Sébastien Windsor, président de la chambre d'agriculture de Seine Maritime, le changement résonne comme une forme de reconnaissance: « *Nous ne voulions plus voir les contraintes écologiques s'accumuler* ».
- 34 C'est ainsi que le ministre peut reprendre de manière opportune la rhétorique du localisme, chère aux militants alternatifs, pour se libérer de la responsabilité d'imposer de nouvelles pratiques. Une piste d'explication de la très modeste intervention de l'autorité publique est à trouver dans les deux caractéristiques historiques de l'agro-écologie: dans la réflexion scientifique sur l'agro-écologie, la valorisation de l'adaptation des pratiques culturelles et de l'organisation de la production aux spécificités du terrain; dans l'origine des mouvements agro-écologiques, très liée à des pratiques locales et à des associations mettant en avant les capacités du territoire et de l'auto-organisation. Cette double caractéristique permet au ministère de l'Agriculture de justifier une intervention publique plus distante, s'empressant de mettre en avant qu'en effet, il n'y a pas de modèle de politique agroécologique: « *Pour ma part, j'ai toujours considéré que, pour sa réussite, elle devait résulter d'une dynamique provenant des territoires et des acteurs agricoles eux-mêmes* »²⁵. En territorialisant son approche, le ministère rassure les acteurs locaux sur la non-ingérence de l'État en même temps qu'il les responsabilise et justifie une intervention publique plus faible: « *Le succès du projet agro-écologique dépendra avant tout de la mobilisation de tous et de chacun. [...] Ce projet appartient au-delà à l'ensemble des partenaires du secteur. À eux de s'en saisir et d'y contribuer, de se l'approprier et de le faire vivre* »²⁶. Les demandes d'autonomie des acteurs locaux

justifient en retour une moindre intervention de l'État central: « *l'État n'entend pas se substituer aux professionnels, aux filières, aux responsables économiques, c'est-à-dire vous. C'est vous qui mettez en œuvre cette politique* »²⁷. La tentation d'un désengagement de l'État semble à son comble lorsque sont sollicités, pour mettre en œuvre une politique publique, les groupes cibles et bénéficiaires de ladite politique – qui sont pourtant censés être pris en charge et orientés par la puissance publique plutôt que mobilisés comme « *metteurs en œuvre* » (Knoepfel et al., 2001).

Conclusion

- 35 Dans la première partie de l'article, nous sommes revenus sur les difficultés théoriques et historiques à analyser les politiques de développement durable en particulier dans un secteur agricole marqué historiquement par le référentiel productiviste et modernisateur (Muller, 2014). Le nouveau mot d'ordre agroécologique adopté en 2012 par le ministère de l'Agriculture peut surprendre face au poids de l'histoire: signifie-t-il une rupture dans la tendance longue des politiques agricoles ? Nous montrons tout d'abord dans l'article que les réactions des syndicats agricoles n'ont pas été uniformes à l'égard du plan ministériel. Si le mot d'ordre agroécologique était destiné à pacifier et à réconcilier les exploitants conventionnels et ceux exerçant en bio, le pari n'est pas tenu. Une des raisons, soulignée dans la deuxième partie de l'article, est que la définition de l'agroécologie privilégiée par le ministère insiste sur la dimension productiviste et compétitive, à savoir la possibilité de continuer à produire plus à moindres coûts. On peut analyser alors une hybridation opportune de l'agroécologie et de l'ancien référentiel modernisateur. Si une vision seulement technique de l'agroécologie permet d'y voir un ensemble de techniques pour produire de manière plus efficiente en réduisant les intrants et l'énergie utilisée, alors l'approche économique orthodoxe et productiviste peut être préservée, voire approfondie. Dans un contexte d'érosion du modèle agro-industriel, le recours à un vocable neuf en politique permet ainsi de retourner paradoxalement la contrainte environnementale en opportunité de modernité. Pensée comme un nouvel atout, la « performance » des écosystèmes naturels permet de revisiter l'objectif de productivité d'une façon inédite, fédératrice et mobilisatrice – en présentant aux agriculteurs la réduction de l'usage des ressources fossiles comme une possibilité renouvelée de diminuer les consommations intermédiaires.
- 36 La troisième et dernière utilité politique du tournant agroécologique a à voir avec les questions théoriques classiques en science politique concernant le gouvernement à distance et le nouveau management public. C'est ce que nous étudions en troisième et dernière partie de l'article. La référence à l'agroécologie permet en effet de justifier un rapport plus distant des pouvoirs publics aux acteurs locaux, arguant qu'il n'y a plus un seul, mais plusieurs modèles agricoles possibles. Une tension apparaît alors entre interventionnisme et désengagement public. Reprenant à son compte un mot d'ordre d'abord non conventionnel, le ministère utilise l'agroécologie comme manière de justifier la faiblesse des budgets et des contraintes réglementaires entourant le plan agroécologique. Les solutions seraient nombreuses, à chercher avant tout dans les expérimentations locales; il reviendrait aux acteurs locaux non seulement de mettre en pratique leur expertise, mais aussi de saisir volontairement les quelques outils mis à disposition par le ministère. En matière d'agro-écologie, il est frappant de noter la forte

réticence du ministère à contraindre, à obliger, à sanctionner; comme le met en avant un membre du MAAF, « dans le projet il n'y a pas de plan de coercition » (Entretien à la Direction générale des politiques agricole, agroalimentaire et des territoires, ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt, 22 avril 2015). À la lumière de propositions théoriques sur les formes de gouvernementalité (Foucault, 2004), on peut s'interroger sur la signification politique de cette préférence généralisée pour les instruments incitatifs et la diffusion des « bonnes pratiques », plutôt que sur l'obligation ou la contrainte juridique, dans plusieurs secteurs d'action publique (Arrignon, 2016). C'est une des pistes d'analyses théoriques ouvertes pour comparer à l'avenir l'agro-écologie à d'autres politiques publiques, notamment environnementales, où les mêmes approches et les mêmes justifications néomanagériales du désengagement de l'État se sont imposées sous couvert d'écologisation de l'action publique.

Notice biographique

- 37 Mehdi Arrignon est maître de conférences en science politique. Ses enseignements et ses recherches portent sur l'analyse des politiques publiques. Au sein d'AgroParisTech, il a enquêté principalement sur les politiques de développement territorial, les politiques agricoles et la sociologie urbaine et rurale.

BIBLIOGRAPHIE

Abramovay, R., 2007, Estratégias alternativas para a extensão rural e suas conseqüências para os processos de avaliação, Communication au 45^e congrès de la Société Brésilienne d'Economie Rurale, Londri'a, 22 juillet 2007.

Alphandery, P., P. Bitoun et Y. Dupont, 1989, Les champs du départ. Une France rurale sans paysans ?, *Économie rurale* [en ligne], 194, pp. 49-51, URL: https://www.persee.fr/doc/ecoru_0013-0559_1989_num_194_1_4023_t1_0049_0000_1

Altieri, M., 1983, *Agroecology, the Scientific Basis of Alternative Agriculture*, Berkeley, Cléo's Duplication Services.

Amand R., S. Corbin, M. Cordellier et E. Deléage, 2015, Les agriculteurs face à la question énergétique: mythe de la transition et inertie du changement, *SociologieS* [En ligne], Dossiers, Enjeux environnementaux et dynamiques des groupes professionnels, URL: <http://journals.openedition.org/sociologies/5010>

Ansaloni, M., 2015, Le tournant environnemental de la Politique agricole commune, Paris, L'Harmattan, 2015, 359 p.

Ansaloni, M., 2016, Les politiques publiques comme phénomènes hégémoniques: L'exemple des politiques agro-environnementales en Europe, *Canadian Journal of Political Science*, 03, 49, pp. 449-471.

- Ansaloni, M. et E. Fouilleux, 2006, Changement de pratiques agricoles. Acteurs et modalités d'hybridation technique des exploitations laitières bretonnes, *Économie rurale*, 292, pp. 3-17.
- Apoteker, A., P. Gay, R. Riesel, D. Marteau et M. Guillou, 1998, Les OGM: les points de vue en présence. Conférence de citoyens sur l'utilisation des OGM, *Économie rurale*, n° 248, pp. 45-51.
- Arnaud, L. et C. Guionnet, 2005, Les frontières du politique. Enquête sur les processus de politisation et de dépolitisation, Rennes, Presses universitaires de Rennes.
- Arrignon, J., 1987, *Agro-écologie des zones arides et sub-humides*, Maisonneuve & Larose, 283 p.
- Arrignon, M., 2016, *Gouverner par les incitations*, Grenoble, PUG.
- Aznar, O., X. Augusseau et M. Bonin, 2016, Mesures agro-environnementales et paiements pour services environnementaux, in Méral, P., (dir.), *Les services écosystémiques*, Versailles, Editions Quæ.
- Barone, S., P.L Mayaux, et J. Guerrin, 2018, Que fait le New Public Management aux politiques environnementales ?, *Pôle Sud*, 48, 1, pp. 5-25.
- Benhayoun, G., N. Gaussier et B. Planque, 1999, L'ancrage territorial du développement durable: de nouvelles perspectives, L'Harmattan.
- Berny, N., 2011, Intégration européenne et environnement: vers une Union verte ?, *Politique européenne*, 1, pp. 7-36.
- Bezès, P., et C. Musselin, 2015, Le new public management: Entre rationalisation et marchandisation ?, in Boussaguet, L., (dir.), *Une French touch dans l'analyse des politiques publiques* ?, Presses de Sciences Po, pp. 125-152.
- Bodiguel, L., C. Rochard et G. Maréchal, 2018, L'action publique en matière d'alimentation locale, Working Paper PSDR4 Frugal.
- Bonny, S., 2019, Ré-écologiser l'agriculture, in Arrignon, M., et C. Bosc, *Les transitions agroécologiques, Enjeux, conditions et modalités du changement*, Presses de l'Université Blaise Pascal.
- Bourdieu, P., 2003, Discours prononcé à « Opposition ! Le congrès de la résistance », retranscrit dans *Le Passant Ordinaire*, n° 33, février 2001- mars 2002.
- Bruneau, I., 2004, La Confédération paysanne et le « mouvement altermondialisation ». L'international comme enjeu syndical, *Politix*, 17, 68, pp. 111-134.
- Cadiou, S., 2009, *Le pouvoir local en France*, Grenoble, PUG.
- Caporaso, J., M.G. Cowles et T. Risse (dir.), 2000, *Transforming Europe : Europeanization and Domestic Change*, Ithaca, Cornell University Press.
- Commission européenne, 2018, Résumé de l'évaluation concernant le verdissement des paiements directs, p. 2.
- Centre d'études et de prospective, 2013, *L'agro-écologie: des définitions variées, des principes communs*, n° 59.
- Chambres d'agriculture, 2013, *Un nouvel élan pour les chambres d'agriculture*, dossier spécial, n° 1023, mai 2013.
- Comby, J.B., 2017, Dépolitisation du problème climatique: Réformisme et rapports de classe, *Idées économiques et sociales*, 190, 4, pp. 20-27.
- Conway, G.R, 1987, The properties of agroecosystems, *Agricultural Systems*, 24, pp. 95-117.

- Coulomb, P., 1990, L'agriculture, une affaire d'État, in Coulomb P. (dir.), Les agriculteurs et la politique, Presses de Sciences Po.
- Daly, H., 1999, Ecological Economics and the Ecology of Economics : essays in Criticism, Edward Edgar Les.
- Deléage, E., 2011, Les mouvements agricoles alternatifs, Informations sociales, 164, pp. 44-50.
- De Schutter, O., 2011, Agro-écologie et droit à l'alimentation. Rapport présenté à la 16e session du Conseil des droits de l'homme de l'ONU.
- Deverre, C., et C. Sainte-Marie, 2008, L'écologisation de la politique agricole européenne, Revue d'Etudes en Agriculture et Environnement, 89, 4, pp. 83-104.
- Dubois, E., F. Facchini, M. Foucault et A. François, 2009, Un modèle explicatif du vote FNSEA aux élections des Chambres d'agriculture départementales (1995-2001), Économie rurale, 312, pp. 32-50.
- Dumont, R., 1946, *Le Problème agricole français, esquisse d'un plan d'orientation et d'équipement*, Paris, Les Editions nouvelles, 382 p.
- Epstein, R., 2005, Gouverner à distance, *Esprit*, 11, p. 96-111.
- Féret, S. et J.M. Douguet, 2001, Agriculture durable et agriculture raisonnée. Quels principes et quelles pratiques pour la soutenabilité du développement en agriculture ?, *Nature, sciences, sociétés*, 9, 1, pp. 58-64.
- Flinders, M. et M. Wood, 2014, Depoliticisation, Governance and the State, *Policy & Politics*, 42, 2, pp. 135-149.
- Foucault, M., 2004, *Naissance de la biopolitique: Cours au collège de France (1978-1979)*, Seuil.
- Francis, C. A., C. A Flor et S. R. Temple, 1976, Adapting varieties for intercropped systems in the tropics, Actes du Multiple Cropping Symposium, American Society of Agronomy, Madison, Wisconsin. Publication 27, 235.
- Gliessman, S., (dir.), 1990, *Agroecology: researching the ecological basis for sustainable agriculture*, New York, Springer.
- Godard, O., 2015, L'adieu au développement durable ?, in Barré, R., T. Lavoux et V. Piveteau, *Un demi-siècle d'environnement entre science, politique et prospective*, Versailles, Editions Quæ, pp. 131-136.
- Griffon, M. 2007, *Pour des agricultures écologiquement intensives*, L'Aube.
- Griffon, M., 2014, L'agro-écologie, un nouvel horizon pour l'agriculture, *Études*, 12, pp. 31-39.
- Halpern, C. et S., Jacquot, 2015, Quelle actualité de la notion de secteur ? Aux frontières de l'action publique: l'instrumentation comme logique de (dé)sectorisation, in Boussaguet, L., S., Jacquot et P. Ravinet (dir.), *Une French Touch dans l'analyse des politiques publiques ?*, Presses de Sciences Po, p. 57-84.
- Halpern, C., P. Lascombes et P. Le Galès. (dir.), 2014, *L'instrumentation de l'action publique. Controverses, résistance, effets*, Paris, Presses de Sciences Po, coll. « Gouvernances », 520 p.
- Hartwick, J.M., 1977, Intergenerational Equity and the investing of rents from exhaustible resources, *American Economic Review*, vol. 77, n° 5, pp. 972-974.
- Hassenteufel, P., 2008, *Sociologie politique: l'action publique*, A. Colin.
- Hay, C., 2007, *Why We Hate Politics*, Cambridge, Polity Press.

Hervieu, B., N. Mayer, P. Muller, P. Purseigle et J. Rémy, 2010, *Les mondes agricoles en politique: De la fin des paysans au retour de la question agricole*, Presses de Sciences Po.

Jonet, C. et P. Servigne, 2013, Initiatives de transition: la question politique, *Revue Mouvements*, 6, vol. 3, pp. 70-76.

Jones, C., 1977, *An introduction to the study of public policy*, North Scituate, Duxbury Press.

Keyfitz, N., 1995, Le remplacement des générations dans une période de transition, *Population*, 6, p. 1639-1657.

Knoepfel, P., C. Larrue et F. Varone, 2001, *Analyse et pilotage des politiques publiques*, Zurich/Coire, Helbing&Lichtenhahn.

Lacombe, D. et E. Marteu, 2015, Une « dépolitisation » de l'action collective des femmes ?, *L'Homme & la Société*, 198, 4, pp. 127-148.

Kraus, A., 2014, Les villes en transition, l'ambition d'une alternative urbaine, *Métropolitiques.eu*, [en ligne] URL: <http://www.metropolitiques.eu/Les-villes-en-transition-l.html>

Lagroye, J., 2003, Les processus de politisation, in Lagroye, J., (dir.), *La politisation*, Paris, Belin.

Lascoumes, P., 2007, Les instruments d'action publique, traceurs de changement: L'exemple des transformations de la politique française de lutte contre la pollution atmosphérique (1961-2006), *Politique et Sociétés*, 26(2-3), pp. 73-89.

Lascoumes, P., 2012, *L'action publique et l'environnement*.

Lascoumes, P., P. Le Gales, (dir.), 2004, *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 370 p.

Leca, J., 1973, Le repérage du politique, *Revue Projet*, 71, 1, pp. 11-24.

Le Galès, P., 1995, Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine, *Revue française de science politique*, vol. 45, n° 1, pp. 57-95.

Le Goffe, P. et L.P Mahé, 2001, Les CTE en Bretagne: des principes économiques aux réalités, *Ingénieries*, n° spécial, pp. 85-96.

Le Guen, R. et S. Cordellier, 2009, Le vote des agriculteurs aux élections professionnelles 1983-2007, *Économie rurale*, 312, pp. 14-31.

Maertens, L. et R., Parizet, 2017, On ne fait pas de politique ! Les pratiques de dépolitisation au PNUD et au PNUE, *Critique internationale*, 76, 3, pp. 41-60.

Massardier, G., 2009, La gouvernance de l'eau: entre procédure de concertation et régulation « ad hoc », Le cas de la gestion de la rivière Verdon en France », *Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement* [En ligne], Hors série 6 | novembre 2009, URL: <http://journals.openedition.org/vertigo/8993>; DOI: <https://doi.org/10.4000/vertigo.8993>

Maréchal, G., J. Noël et F. Wallet, 2018, Les projets alimentaires territoriaux (PAT): entre rupture, transition et immobilisme ?, *Revue Pour*, 234-235(2), pp. 261-270

Matonti, F., (dir.), 2005, *La démobilisation politique*, Paris, La Dispute, 2005.

Mazoyer, H., 2010, La fabrique localisée d'une expertise. Les études du métro de Lyon, in Bérard, Y., R. Crespin (dir.), *Aux frontières de l'expertise. Dialogues entre savoirs et pouvoirs*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, pp. 67-82.

Mendras, H., 1976, *Sociétés paysannes*, Paris, Éditions Armand Colin.

Mendras, H., 1984, *La Fin des paysans*, Arles, Éditions Actes Sud.

- Mesnel, B., 2019, Impulser le changement depuis Bruxelles ? La mise en œuvre des « Surfaces d'intérêt écologique » en France et en Espagne, in Arrignon, Bosc, *La transition agroécologique*, Presses de l'Université Blaise Pascal.
- Ministère de l'Agriculture, 2018, GIEE: la force du collectif au service de la transition agro-écologique.
- Mollard, A., V. Chatellier, J.-M. Cordon. P. Dupraz et F. Jacquet, 2003, Vers une gestion intégrée agriculture-environnement ? Diagnostic, solutions, perspectives, *Les dossiers de l'environnement de l'INRA*, 23, pp. 129-152.
- Muller, P., 2000a, L'analyse cognitive des politiques publiques: vers une sociologie politique de l'action publique, *Revue française de science politique*, vol. 50, n° 2, p. 189-208.
- Muller, P., 2000b, La politique agricole française: l'État et les organisations professionnelles, *Économie rurale*, n° 255-256.
- Muller, P., 2005, Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique, *Revue Française de Science Politique*, vol. 55, n° 1, pp. 155-187.
- Muller, P., 2014, *Le technocrate et le paysan*, L'Harmattan.
- Muller, P. et Y. Surel, 1998, *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrestien.
- Nizet, J., S. Stassart, M. Streith et D. Van Dam (dir.), 2012, *Agro-écologie: entre pratiques et sciences sociales*, Educagri éd., 309 p.
- Perrin, C. et C.T. Soulard, 2014, Vers une gouvernance alimentaire locale reliant ville et agriculture. Le cas de Perpignan, *Géocarrefour*, 89 (1-2), pp. 125-134.
- Pinson, G. et V. Sala Pala, 2007, Peut-on vraiment se passer de l'entretien en sociologie de l'action publique ?, *Revue française de science politique*, n° 5, vol. 57, pp. 555-597.
- Rangeon, F., 2015, Peut-on parler d'un intérêt général local ?, in Le Bart, C. Lefebvre (dir.), *La proximité en politique*, Rennes, PUR, pp. 45-65.
- Rosa, H., 2012, *Aliénation et accélération. Vers une théorie critique de la modernité tardive*, Paris, Éditions La Découverte.
- Sachs, I., 1993, *Écodéveloppement*, Paris, Syros.
- Ségas, S., 2007, La proximité: nouvel espace du public ?, *Politiques et Management Public*, 25, 3, pp. 39-55.
- Serres, M. 2001, *Hominescence*, Paris, Ed. Le Pommier, 224 p.
- Servolin, C., 1989, *L'agriculture moderne*, Le Seuil.
- Solow, R., 1993, An almost practical step toward sustainability, *Resources Policy*, 19, 3, pp. 162-172.
- Tassel, M., 2018, D'une « révolution agricole » à l'autre: redéfinir des cadres conceptuels ?, *Revue Pour*, 234-235 (2), pp. 37-43.
- Valette É., O. Aznar, M. Hrabanski, C. Maury, A. Caron et M. Decamps, Émergence de la notion de service environnemental dans les politiques agricoles en France: l'ébauche d'un changement de paradigme ?, *Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement* [En ligne], Volume 12 numéro 3 | décembre 2012, URL: <http://journals.openedition.org/vertigo/12925>; DOI: <https://doi.org/10.4000/vertigo.12925>
- Virilio, P., 1990, *L'Inertie polaire*, Paris, Éditions Christian Bourgois.

Vivien, F.D., 2009, Les modèles économiques de soutenabilité et le changement climatique, *Regards croisés sur l'économie*, 6 (2), pp. 75-83.

Weber, E., 1983, *La Fin des terroirs. La modernisation de la France rurale, 1870-1914*, Paris, Fayard, 830 p.

NOTES

1. MCF en science politique à VetAgroSup.
2. L'entretien non-directif n'a pas été choisi, car nous souhaitons interroger l'ensemble des acteurs sur une thématique commune et laisser à l'enquêteur la possibilité d'introduire des questions plus précises au fil de l'entretien. L'usage de questionnaires n'était pas pertinent dans la mesure où ce qui nous intéressait était le sens donné par les acteurs, leurs *représentations* de l'agroécologie et la manière dont ils définissaient et associaient *problèmes qui comptent* et solutions.
3. [En ligne] URL : http://agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/projet-agroecologique-2013_cle43b56c.pdf
4. Le Figaro « Agriculture: la FNSEA prend une nouvelle fois pour cible Stéphane Le Foll », 25/03/2014.
5. La France agricole, « Xavier Beulin: "Le sujet du moment n'est pas l'agro-écologie" », 28 mars 2013, [En ligne] URL : <http://www.lafranceagricole.fr/actualites/congres-de-la-fnsea-le-sujet-du-moment-n-est-pas-l-agroecologie-xavier-beulin-1,0,86973279.html>
6. Sans les listes dissidentes classées comme « apparentées » par le ministère de l'Agriculture
7. Pétition : NON AUX ZNT RIVERAINS. Appel à la mobilisation aux paysans, [En ligne] URL : <https://www.change.org/p/gouvernement-non-aux-znt-riverains-foutez-la-paix-aux-paysans>
8. *idem*.
9. Les amis de la Terre, « Le loup dans la bergerie. Analyse de l'intensification durable de l'agriculture », octobre 2012.
10. F. Nicolino, « Le Foll invente "l'agriculture écologiquement intensive", *Charlie Hebdo*, 21 août 2013.
11. Vandewalle F., « Blé: la France devrait maintenir sa vocation exportatrice », *La France Agricole*, n° 3428, 23 mars 2012.
12. Rabhi, P. (2010), « *Vers la sobriété heureuse* », Actes Sud.
13. « Tout miser sur l'export accélérera la disparition des paysans » (Confédération paysanne), *La France agricole*, 18 avril 2014; « La Confédération paysanne pointe les risques de l'export de produits agricoles », *Terre Dauphinoise*, 16/04/2014.
14. Plassart, P., « Xavier Beulin, président de la FNSEA: "L'agriculture française est en train de décrocher et c'est aberrant" », *Le Nouvel Economiste*, 20/02/2015.
15. S. Le Foll, Déclaration au Sénat sur les enjeux du projet de loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, Sénat, 9 avril 2014.
16. *Idem*.
17. *idem*.
18. Extrait du discours de S. Le Foll lors d'une conférence de presse organisée pour la remise du rapport de M. Guillou, 11 juin 2013 (*retranscription personnelle*).
19. Stéphane Le Foll, conclusion de la conférence nationale « Agricultures: Produisons autrement », 18 décembre 2012.
20. Le Figaro, « Stéphane Le Foll: "Le concept de l'agro-écologie est compatible avec une agriculture plus compétitive" », 17/02/2015.
21. Manuel Valls : "Il ne faut pas opposer environnement et agriculture", [En ligne] URL : <https://www.gouvernement.fr/manuel-valls-il-ne-faut-pas-opposer-environnement-et-agriculture>

22. Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt, « 10 clés pour comprendre l'agro-écologie », 2014, p. 3.
 23. S. Le Foll, conclusion de la conférence nationale « Agricultures: Produisons autrement », 18 décembre 2012.
 24. *Idem.*
 25. S. Le Foll, Déclaration au Sénat sur les enjeux du projet de loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, Sénat, 9 avril 2014.
 26. « Projet agro-écologique », Rapport annuel 2014, p. 13.
 27. Président Hollande, Intervention lors du 22e sommet de l'élevage à Cournon d'Auvergne, 2 octobre 2013.
-

RÉSUMÉS

Peut-on analyser les politiques de développement durable comme n'importe quel domaine des politiques publiques ? Jusqu'à aujourd'hui les questions environnementales ont disposé d'un statut à part dans l'analyse des politiques publiques. Dans un premier temps, l'article dresse les difficultés théoriques et historiques qui ont pu être un obstacle à la normalisation des études environnementales dans le domaine agricole. La deuxième partie de l'article est consacrée à l'analyse empirique d'un domaine de politique publique concerné par l'écologisation: le plan agro-écologique pour la France lancé en 2012. La troisième partie propose une remontée en généralité théorique, en proposant d'observer si les politiques agroécologiques peuvent être expliquées de manière heuristique à l'aide des grilles classiques du gouvernement à distance et du New Public Management.

Can we analyze environmental policies like any other public policy ? First we present theoretical and methodological difficulties of environmental policy analysis. Then we analyse a concrete public policy : agroecology. Finally we argue that agroecological policies can be explained thanks to public policy theories.

INDEX

Keywords : agroecology, sustainability, public policies, politicization

Mots-clés : agro-écologie, soutenabilité, sectorisation des politiques publiques, politisation

AUTEUR

MEHDI ARRIGNON

Maître de conférences en science politique, AgroParisTech, France.