



HAL
open science

Les instruments de résistance comme composants transitoires et évolutifs de l'intégration européenne : l'exemple de la Politique agricole commune

Matthieu Ansaloni, Virginie Tournay

► To cite this version:

Matthieu Ansaloni, Virginie Tournay. Les instruments de résistance comme composants transitoires et évolutifs de l'intégration européenne : l'exemple de la Politique agricole commune. Quaderni, 2012, 80, pp.47 - 58. hal-01560173v1

HAL Id: hal-01560173

<https://sciencespo.hal.science/hal-01560173v1>

Submitted on 11 Jul 2017 (v1), last revised 7 Nov 2017 (v2)

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Les instruments de résistance comme compo- sants transitoires et évolutifs de l'intégration européenne : l'exemple de la Politique agricole commune

Matthieu
Ansaloni

Virginie
Tournay

Le débat sur les rapports entre agriculture et environnement émerge en Europe dans les années 60, lorsque des groupes d'agriculteurs et d'environnementalistes prennent position au sujet de la modernisation agricole qu'ils perçoivent à l'origine de multiples atteintes touchant les milieux naturels. Quelques années plus tard, à la fin des années 19/0, les termes du débat évoluent considérablement : l'entrée en vigueur de la PAC au Royaume-Uni, qui a intégré la Communauté Économique Europe (CEE) quelques années plus tôt, définit pour les environnementalistes anglais le principal moteur de la modernisation de l'agriculture. Ainsi, en 1980, l'environnementaliste anglaise Marion Shoard dénonce dans son ouvrage *The Theft of the Countryside* les prix garantis de la PAC qui incitent les agriculteurs à intensifier l'usage des terres agricoles, en retournant les pâturages, coupant les haies, arasant les talus et chemins creux. Désormais, pour les environnementalistes anglais, la PAC constitue le moteur de la « destruction de la campagne anglaise », de ses paysages et de la vie naturelle qu'elle abrite.

Dès lors, les environnementalistes anglais s'opposent à la PAC : ils prônent le démantèlement du Marché agricole commun, organisé autour des prix garantis par production (céréales par exemple), et suggèrent de mettre en place des instruments incitant les agriculteurs à développer des pratiques favorables à la conservation des milieux naturels. En 1985, leur mobilisation donne naissance aux *Environmental Sensitive Areas*¹ (ESA). Promue par le gouvernement britannique, cet instrument permet aux États membres d'offrir aux agriculteurs des compensations monétaires quand ils mettent en œuvre des pratiques favorables aux milieux naturels.

Au cours des années 1990, les prises de position au sujet des rapports entre la PAC et l'environnement se multiplient à Bruxelles et dans les États membres. De nombreux acteurs s'opposent désormais à ce sujet à travers l'Europe, développant des interprétations concurrentes. Le débat est source de divisions nouvelles entre les représentants des professionnels agricoles : les uns vantent les bienfaits environnementaux intrinsèques à l'agriculture, tandis que les autres établissent une corrélation entre la PAC, l'intensification agricole et les dégradations de l'environnement. Le débat divise également les scientifiques, qu'ils soient économistes, agronomes ou bien écologues et engage, de manière plus ponctuelle, des politiciens.

Dès 1992, la PAC connaît de profondes mutations. Dans le contexte des négociations commerciales internationales, le Marché agricole commun est progressivement démantelé : les prix agricoles sont abaissés et compensés par l'allocation d'aides directes. En 1999, le processus de réforme de la PAC donne naissance à la politique européenne de développement rural, qui vise le développement durable des zones rurales². Les Mesures Agro-Environnementales (MAE), qui succèdent aux ESA en 1992, en sont la pierre angulaire. Si la mise en œuvre des ESA était jusqu'alors facultative, les États membres (ou leurs régions) doivent désormais définir un programme agro-environnemental pluriannuel consignnant les contrats volontairement souscrits par les agriculteurs en contrepartie de paiements. De plus, la place des MAE va grandissante : en 2005, les États membres (ou leurs régions) doivent y consacrer *a minima* 25% du budget total de leur plan de développement rural³. En parallèle, leur législation a progressivement été amendée,

de telle sorte que celle-ci vise désormais un objectif unique : la rémunération de « services environnementaux⁴ ». Au total, en quelques décennies, les MAE sont devenues une composante centrale de la PAC. L'exemple des rapports entre la PAC et l'environnement montre ainsi qu'un phénomène de résistance à l'Union européenne (UE) peut être à l'origine de l'émergence et/ou de la transformation d'un espace européen d'action publique (Muller et Ravinet, 2008). Fruit d'une résistance à la PAC, les MAE sont devenues en quelques décennies une composante centrale de cette politique communautaire.

Un examen attentif du développement historique des MAE en Europe et dans les États-membres permet d'affiner cette hypothèse, en insistant sur la variabilité des formes de la résistance à l'UE et sur l'intérêt des approches processuelles des mécanismes d'eupéanisation pour les discuter en articulation avec le phénomène global de l'intégration. Lors de l'élaboration des MAE à Bruxelles, la résistance prend la forme d'une opposition active autour de la définition des principes et des normes d'action en vigueur. La mise en œuvre des MAE dans les États membres fait surgir une autre facette de la résistance, à travers leurs processus de réappropriation. Les acteurs tendent à intégrer les principes et les normes d'action nouvellement institués, modifiant par-là même les contours de la politique communautaire.

Afin d'étayer ces propositions, cet article s'appuie sur une large enquête consacrée au développement historique des MAE en Europe (Ansaloni, 2012). L'investigation a considéré la genèse des MAE et leurs mises en œuvre dans trois États

membres (France, Hongrie et Royaume-Uni⁵) en privilégiant la période récente, à travers l'observation des derniers programmes agro-environnementaux nationaux allant de 2007 à 2013. Reposant notamment sur des entretiens semi-directifs, la focale de cette enquête concernait les acteurs à l'origine de la production de la politique agro-environnementale européenne et ses déclinaisons nationales : représentants professionnels agricoles, environnementalistes, fonctionnaires, élus, experts (consultants) et scientifiques.

Cet article procède en trois temps. Dans une première partie, la genèse des MAE est retracée à partir de son histoire sociale en montrant comment cet instrument de résistance s'institutionnalise progressivement pour devenir la grande figure de la PAC actuelle. La deuxième partie fait état de la complexité des processus de réappropriation des MAE en Angleterre, en France et en Hongrie, et notamment de leur grande variabilité suivant les contextes nationaux. Enfin, une discussion sur la notion de résistance à l'UE est proposée, soulignant sa variabilité interprétative dans le temps et dans l'espace.

La genèse des Mesures agro-environnementales en Europe. Quand l'opposition à une politique communautaire consolide son évolution

Nous avons déjà signalé le rôle clé joué par les environnementalistes anglais dans le processus d'émergence des MAE à la fin des années 1980 et au début des années 1990. Dès cette période, la *Royal Society for the Protection of Birds* (RSPB), une puissante fondation anglaise, organise son offensive contre la PAC à Bruxelles. Ses dirigeants vont initier à l'échelle européenne

une large coalition d'acteurs, réunie autour d'un projet politique : refonder la PAC sur les MAE.

Depuis ses origines, la RSPB réalise des recherches en écologie scientifique pour lesquelles elle jouit d'une réputation intellectuelle internationale. Dans les années 1980, une corrélation entre la PAC, l'intensification agricole et le déclin des populations d'oiseaux est établie par ses écologues. Au-delà des milieux naturels, qui focalisaient jusqu'alors l'attention des protecteurs de la nature, les terres agricoles acquièrent désormais une valeur pour la conservation des oiseaux et, plus généralement, de la nature. La PAC s'impose progressivement aux yeux des élites de la RSPB comme un enjeu central. Mais, c'est à la suite de la réforme de la PAC de 1992 qu'ils prennent conscience de leur intérêt vis-à-vis de cette politique communautaire, motivant leur offensive à l'échelle européenne. Réputée jusqu'alors irréformable, la PAC connaît de profondes transformations sous l'effet des engagements internationaux de l'UE (Fouilleux, 2003). Les prix agricoles sont abaissés et sont compensés par des aides directes allouées aux producteurs. Néanmoins, la réforme dispose que ces aides, constituant la majeure partie du budget de la PAC, ne soient allouées qu'à titre transitoire : le devenir de ces aides demeure incertain. Un enjeu s'impose aux dirigeants de la RSPB : mettre le budget de la PAC au profit de la conservation de la nature.

Pour conduire son offensive, la RSPB dispose de ressources considérables. Son expertise scientifique au sujet des rapports entre la PAC et les populations d'oiseaux ne cesse d'être approfondie aboutissant à de nombreuses publi-

cations, notamment dans la prestigieuse revue *Nature*. La fondation bénéficie par ailleurs de vastes ressources organisationnelles et financières : au début des années 1990, elle compte près d'un million d'adhérents et emploie près de 600 salariés. En 1993, ses ressources permettent d'initier à Bruxelles l'antenne européenne de la *Birdlife International*, à partir de laquelle ils vont désormais mener leur offensive contre la PAC. Les lobbyistes de *Birdlife International* appuient leur action au sujet de la PAC sur l'expertise de la RSPB dont les dirigeants ont mis sur pied, au début des années 1990, une équipe sur les politiques agricoles (*Agricultural policy team*), composée d'une dizaine de lobbyistes – les uns généralistes (économistes et politistes), les autres spécialistes (agronomes).

La vision de l'agriculture et de la PAC portée par *Birdlife International* trouve ses fondements dans la science économique. Les lobbyistes de l'équipe sur les politiques agricoles de la RSPB puisent leurs arguments dans les analyses des économistes agricoles qui, depuis les années 1970, s'emploient à théoriser les « défaillances » de la PAC en matière budgétaire, commerciale, économique et environnementale (Fouilleux, 2003). Adoptant leurs thèses, les lobbyistes de la RSPB et de *Birdlife International* préconisent tout au long des années 1990 le démantèlement du Marché agricole commun, amorcé par la réforme de 1992. Puisqu'il existe un marché pour les produits agricoles, la PAC doit être strictement limitée à la prise en charge des « défaillances du marché » (*market failures*), qui renvoient essentiellement aux biens publics environnementaux. Pour la RSPB et *Birdlife International*, une politique agro-environnementale doit donc être

substituée à la PAC. Stipulant la libéralisation des marchés agricoles, les accords commerciaux internationaux ratifiés par l'UE l'imposent à moyen terme (Birdlife International, 1997). De plus, les lobbyistes de la RSPB et *Birdlife International* appuient leurs arguments en recourant abondamment à l'expertise de consultants en développement durable⁶. Ces derniers traduisent ces revendications en « recettes » de politique agro-environnementale, jugées à la fois opérationnelles et efficaces.

À la fin des années 1990, l'offensive contre la PAC menée par la RSPB et *Birdlife International* est à l'origine de deux processus conjoints. Premièrement, ces acteurs initient une large coalition, regroupant les environmentalistes européens ainsi que les représentants européens des propriétaires terriens (*European landowners' association*) et des agriculteurs biologiques (*International federation of agriculture organic movements*). On l'a dit, cette coalition bénéficie de l'expertise scientifique des figures de proue de l'économie agricole en Europe. En décryptant les rapports entre la PAC et les accords commerciaux internationaux, la RSPB et *Birdlife International* tranchent avec les positionnements antérieurs des représentants européens des agriculteurs. La RSPB et *Birdlife International* proposent ainsi une vision suffisamment large de l'agriculture et de la PAC pour intégrer des intérêts divers, tels que ceux des représentants européens des propriétaires terriens et des agriculteurs biologiques. Refonder la PAC sur les MAE (la fourniture de services environnementaux) offre en effet un projet à ces protagonistes pour dominer en commun la réforme de la PAC. Deuxièmement, l'offensive de la RSPB et de

Birdlife International contre la PAC a progressivement séduit les responsables de la Direction générale de l'Agriculture et du Développement Rural de la Commission européenne qui, depuis le début des années 1990, visent la mise en conformité de la PAC avec les engagements commerciaux internationaux de l'UE. Au-delà de leurs divergences, les représentants européens des agriculteurs européens⁷ ont pour projet partagé de s'opposer au démantèlement progressif du Marché agricole commun. Défendues dans les arènes bruxelloises par les ministres de l'Agriculture, leurs positions freinent considérablement le processus de réforme de la PAC⁸. En revanche, *Birdlife International*, à la tête d'une large coalition d'acteurs, offre aux responsables de la Commission européenne un projet nouveau pour l'agriculture et la PAC, en phase avec les accords commerciaux internationaux. Erigés en porte-parole de la « société civile » européenne, les environnementalistes fournissent à l'exécutif européen le soutien politique manquant pour légitimer le processus de réforme de la PAC. Dès la fin des années 1990, le parallélisme des vues entre *Birdlife International* et la Commission européenne au sujet de la PAC est saillant. Cette alliance alimente le développement de la réglementation sur les MAE, précédemment mentionnée : hausse de leur budget et rémunération des « services environnementaux » fournis par les agriculteurs. Les MAE sont dorénavant vouées, non pas à corriger les effets des pollutions agricoles, mais à rémunérer les « services environnementaux » fournis par les agriculteurs. Désormais, la fourniture de services environnementaux, donc les MAE, est une composante centrale de l'argumentaire développé par la Commission européenne pour légitimer la PAC

auprès des États membres et de ses partenaires commerciaux internationaux (Fouilleux, 2004).

Jadis expression d'une résistance à la PAC, les MAE sont maintenant au cœur du processus de réforme de cette politique communautaire. La résistance à l'UE n'est donc pas nécessairement un obstacle durable à l'intégration européenne ; elle doit être suivie dans son déploiement. Le conflit se révèle constructif, en favorisant l'affrontement des positions des acteurs en lutte pour formaliser un enjeu. L'observation des processus de mise en œuvre des MAE illustre une autre forme de résistance à l'UE : la réappropriation de ses normes et principes d'action.

La mise en œuvre des MAE dans les États membres. Quand les réappropriations souples et variées consolident une politique communautaire

En 2005, la législation sur les MAE est marquée par sa plasticité. La déclinaison de ces instruments couvre des pratiques agricoles diversifiées (de l'extensification des modes de production à l'agriculture biologique) et des enjeux environnementaux hétérogènes (de la conservation de la biodiversité à la protection des ressources – eau, sol, air). A cette plasticité s'ajoute le fait que les États membres (ou leurs régions) sont en mesure de prélever des montants sur le budget prévu par la législation communautaire voué au soutien des revenus agricoles (les aides directes) pour abonder celui de leur programme agro-environnemental.

La plasticité de la législation sur les MAE offre ainsi aux États membres (et à leurs régions) des

marges de manœuvre importantes pour l'élaboration de leurs programmes agro-environnementaux. Cette pluralité des enjeux environnementaux renvoie à la spécificité des contextes nationaux. Pour illustration, les programmes agro-environnementaux de l'Angleterre, de la France et de la Hongrie, sont distincts dans leurs objectifs, leur ampleur, leurs instruments (contrats agro-environnementaux) et leurs ressortissants. Cette partie montre que la structuration des débats sur les MAE est particulière à chaque pays : des coalitions spécifiques se nouent, favorisent des interprétations nationales et alimentent *in fine* des processus de réappropriation des MAE singuliers.

En Angleterre, la RSPB est à l'origine d'une large coalition en faveur des MAE, qui n'est pas sans rappeler celle que nous avons décrite à l'échelle européenne. Au début des années 1990, ses élites prennent l'avant-garde du mouvement environnementaliste. Un mot d'ordre les réunit : substituer à la politique agricole anglaise une politique agro-environnementale visant la conservation de la nature, notamment les oiseaux et les habitats naturels. À la tête du *Wildlife and countryside Link*, qui réunit les organisations environnementalistes anglaises, la RSPB porte ce projet au nom de près de 8 millions de citoyens. La mobilisation de la RSPB produit également le ralliement des propriétaires terriens anglais de la *Country Landowners' Association* (CLA), jadis les alliés traditionnels du principal syndicat agricole, la *National Farmers' Union* (NFU). Prenant acte des orientations nouvelles des gouvernements néoconservateurs en matière de politique agricole, qui génèrent des conflits ouverts avec la NFU, les dirigeants de la CLA sont amenés à se rapprocher de la RSPB, en plaidant en faveur

d'une politique agricole refondée sur les MAE. Les représentants des agriculteurs biologiques, réunis par la *Soil association*, se rapprochent également de la RSPB et des environnementalistes. Jadis acteur central de la politique agricole anglaise, les *leaders* de la NFU se retrouvent donc esseulés, plaidant seuls en faveur d'une politique de soutien des revenus agricoles.

En 1997, l'arrivée au pouvoir des néo-travailleurs constitue une opportunité pour la RSPB et ses alliés. Parti des classes urbaines, les néo-travailleurs sont au moment de leur élection dépourvus de projet agricole. Or, le secteur agricole traverse une succession de crises (épizooties et chute des revenus agricoles) qui appelle une réponse gouvernementale forte. Les Services du Premier ministre Tony Blair adoptent alors le projet agricole porté par la RSPB et ses alliés, visant la refonte de la politique agricole en une politique agro-environnementale vouée à la conservation de la nature. L'administration agricole et les dirigeants de la NFU sont écartés du processus de réforme qui débouche, en 2005, sur un nouveau programme agro-environnemental qui reflète la vision portée par la RSPB. Ainsi, le programme agro-environnemental figure désormais au cœur de la politique agricole anglaise : il bénéficie de l'allocation budgétaire maximale que permet la législation communautaire et il est essentiellement voué à la conservation de la nature, notamment des oiseaux.

En France, les élites de la Fédération Nationale des Syndicats d'Exploitants Agricoles (FNSEA) développent une interprétation des MAE compatible avec leur projet agricole, qui doit favoriser le maintien des élevages extensifs, considérés

intrinsèquement « bons » pour l'environnement. Toutefois, les MAE n'ont pas à occuper une place centrale dans la politique agricole : compris comme des soutiens aux revenus agricoles classiques, ces instruments doivent uniquement constituer un complément de revenus pour les éleveurs extensifs. Une telle interprétation présente l'avantage de consolider le compromis syndical en compensant les écarts de revenus entre éleveurs et céréaliers. Mais cette vision repose sur une vaste expertise, produite par l'appareil d'encadrement agricole. À la tête des chambres d'agriculture et des instituts techniques agricoles, les élites de la FNSEA favorisent dès la fin des années 1980 l'intégration de la thématique environnementale dans le champ de compétence de l'appareil d'encadrement agricole au fil du développement de la politique environnementale européenne. A l'inverse du cas anglais, les *leaders* syndicaux majoritaires tendent à monopoliser l'expertise technico-économique sur les MAE⁹. Certes, des interprétations concurrentes sont formulées à partir des années 1990 : des groupes d'agriculteurs proposent des visions alternatives de l'activité agricole, de ses rapports à la nature et à la société (l'agriculture biologique et l'agriculture économe-autonome). Cependant, ces agriculteurs ne représentent qu'un faible contingent de la population agricole et disposent d'un faible capital d'expertise, en dépit de la reconnaissance croissante qu'ils ont reçue par les agronomes de l'Institut National de la recherche Agronomique (INRA) depuis la fin des années 1990. Dépendants de l'expertise sectorielle, les environnementalistes ne bénéficient pas de l'autorité intellectuelle de la RSPB anglaise. Au total, fortes de leur capital d'expertise, les élites de la FNSEA jouent un rôle central

de construction des termes du débat national sur les MAE. En 2006, l'élaboration du programme agro-environnemental suit un mode de production caractéristique de la gestion corporatiste de la politique agricole française. Les élites de la FNSEA définissent leurs orientations principales avec les membres du Cabinet du ministre de l'Agriculture, et le syndicat majoritaire élabore ses modalités pratiques avec les fonctionnaires agricoles. Les marges de manœuvre ouvertes aux autres acteurs (tels que les agriculteurs biologiques) sont donc minimes. Le programme agro-environnemental institué en 2007 reflète ainsi la vision des MAE portée par les responsables de la FNSEA. Il est très largement tourné vers les éleveurs extensifs et bénéficie d'un budget relativement restreint. Si le Grenelle de l'environnement vient quelques années plus tard mettre en débat la politique agricole et sa composante agro-environnementale, la négociation ne fait que renforcer l'interprétation de la FNSEA, notamment celle de ses éleveurs. Dans un contexte de crise de l'élevage laitier, le ministre de l'Agriculture décide ainsi en 2009 d'augmenter le budget du programme agro-environnemental au profit des actions bénéficiant aux éleveurs extensifs.

En Hongrie, deux politiques agro-environnementales au contenu distinct se succèdent en une dizaine d'années. Le processus de mise en œuvre des MAE est enclenché en 1996, lorsque le ministère de l'Agriculture initie une série de groupes de travail correspondant chacun à un domaine d'intervention de la PAC afin d'anticiper l'adhésion de la Hongrie à l'UE. Le groupe consacré aux MAE regroupe quelques fonctionnaires des administrations de l'Agriculture et de l'Environnement, des environnementalistes (*Birdlife*

Hungary et *WWF Hungary*), ainsi qu'une poignée de chercheurs (Institut de gestion de l'environnement, Institut des sciences des sols et Institut de recherche en économie agricole). Quelques partenariats initiés par la Commission européenne favorisent la socialisation des experts hongrois aux normes et principes d'action communautaire. Les membres du groupe de travail sur les MAE sont mis en relation avec les experts anglais de la RSPB (ou *Birdlife International*) et des consultants anglais en développement durable, qui se livrent à un travail de pédagogie, disant ce que sont les MAE, comment élaborer un programme agro-environnemental « efficace » et le gérer administrativement. Bénéficiant du contexte de l'adhésion à l'UE, qui offre une caution à leur action en dehors du contrôle des acteurs dominants de la politique agricole hongroise, les membres du groupe de travail élaborent en 1999 un programme agro-environnemental largement consacré à la conservation de la nature et, dans une moindre mesure, à la protection des ressources. La situation change rapidement lorsque les élites du syndicat des grands exploitants agricoles¹⁰ prennent conscience de leurs intérêts vis-à-vis des MAE, à la suite de l'entrée en vigueur du programme agro-environnemental et de la PAC. Intrinsèquement liés au Parti socialiste alors au pouvoir¹¹, ils imposent quelques années plus tard une interprétation alternative des MAE, conforme à leur projet agricole. Il s'agit de favoriser les grandes exploitations céréalières, qu'ils jugent être le moteur de l'agriculture nationale. Outre leurs ressources institutionnelles et politiques, les représentants des grands exploitants disposent d'une expertise certaine pour concrétiser leur positionnement : ils contrôlent alors les chambres d'agriculture et bénéficient, plus indirectement,

des instituts de recherche appliquée du ministère de l'Agriculture. Finalement, le programme agro-environnemental institué en 2007, bâti autour du contrat *Integrated crop management*, qui vise les grandes exploitations céréalières, reflète la vision des grands exploitants, aux dépens des orientations antérieures qui privilégiaient la conservation de la nature.

Cette description succincte de l'élaboration des derniers programmes agro-environnementaux anglais, français et hongrois révèle la pluralité d'interprétations des MAE, générant des réappropriations singulières en fonction des contextes nationaux. À la différence des oppositions actives, ces formes de réappropriations prennent une forme plus souterraine, plus difficile à circonscrire, peu manifestes, mais susceptibles de toucher une large gamme d'instruments (voire l'introduction générale à ce numéro de Sabine Saurugger et Fabien Terpan qui propose une catégorisation). Toutefois, ces particularités ressortent comme des conditions nécessaires pour que l'intégration des MAE soit possible à l'échelle européenne. Cette flexibilité interprétative des MAE souligne la grande diversité nationale des formes possibles de coordination et souligne la difficulté à définir une conformité unique à une norme européenne.

Les instruments de résistance comme composants évolutifs et transitoires de l'intégration européenne

Pour Yves Déloye (2008), braquer le projecteur sur la diversité des formes de résistance à l'UE permet de révéler les transformations majeures de son développement et de pointer les évolutions

Principales caractéristiques des politiques agro-environnementales anglaises, françaises et hongroise

| | Angleterre | France | Hongrie |
|--|--|---|---|
| Acteurs dominant la qualification des MAE | Environnementalistes (la <i>RSPB</i>) | La FNSEA et dans une bien moindre mesure les agriculteurs alternatifs | Les grands exploitants agricoles |
| Ampleur de la politique agro-environnementale | Allocation budgétaire maximale | Allocation budgétaire importante à la suite du Grenelle de l'environnement | Allocation budgétaire minimale |
| Objectifs | Oiseaux communs et habitats naturels | Prioritairement : ressources (eau), puis nature | Prioritairement : ressources (eau, lutte contre l'érosion), puis nature |
| Instruments | Entry level stewardship scheme ; Organic entry level stewardship scheme ; Higher level stewardship | Multiplicité de contrats dont la Prime herbagère agro-environnementale (PHAE) | Multiplicité de contrats dont <i>Integrated management scheme</i> |

singulières des structures et des comportements sociaux correspondants. Loin d'être assimilables à la seule limitation des politiques communautaires, les formes de résistance ressortent ainsi comme des symptômes de l'intégration européenne. En faisant la genèse des MAE de la PAC, puis en observant leurs processus de mise en œuvre dans différents États membres, nous avons montré que les formes de résistance peuvent être plus ou moins organisées, politisées, manifestes ou contraignantes. De plus, nous avons observé

que les formes de résistance peuvent s'exprimer à différents moments du cycle d'une politique communautaire, qu'il s'agisse de la formulation, de la décision ou bien de sa mise en œuvre. Si bien que ce qui constituait hier une forme de résistance à l'UE peut ressortir quelques années plus tard comme une dimension caractéristique d'une politique communautaire donnée. Fruit d'une résistance qui s'est exprimée contre la PAC dans les années 1980 et 1990, les MAE constituent depuis lors une composante centrale

de cette politique. Aujourd'hui, dans le cadre d'une grande réforme de la PAC prévue en 2013, la Commission européenne (2011) propose d'infléchir plus encore ce processus. La résistance est donc éminemment située, dépendante du contexte d'action et liée à une temporalité donnée. Tout cela plaide en faveur d'un continuum entre les différentes formes de résistance, allant de l'inertie à la contestation active (Saurugger, 2012) et invite les analystes à qualifier leur rôle au sein du processus d'intégration européenne de façon moins péjorative. Manifestation(s) transitoire(s), la(es) résistance(s) signe(nt) une requalification de l'intégration européenne destinée ou non à se conforter dans le temps. Ce constat illustre l'idée d'une dimension structurante du conflit social, développée par Georg Simmel (1992). Bien différent de l'indifférence ou du simple rejet, le conflit est un moment positif qui tisse avec son caractère de négation, une unité conceptuelle. Dans cet ordre d'idée, il n'y a pas d'intégration européenne sans conflit.

La deuxième forme de résistance présentée dans cet article est de nature différente. Sa puissance est liée au caractère non contraignant des principes et des normes d'action communautaires, nourrissant dans les États membres des phénomènes de réappropriation bien spécifiques. En d'autres termes, de la plasticité des normes et des principes d'action communautaires, résultent des interprétations variées dans les différents États membres. Les MAE de la PAC constituent à ce propos des cas d'école. La souplesse des normes et des principes d'action communautaires permet des formats de résistance beaucoup plus souterrains, difficiles à circonscrire et peu manifestes. Loin de l'idée d'une application homogène des

normes et des principes d'action communautaires dans les États-membres, il apparaît que l'harmonisation communautaire repose au contraire sur l'hétérogénéité de leur institutionnalisation dans les structures subjectives (les représentations sociales) et objectives (le droit). En d'autres termes, l'idée d'harmonisation suppose une plasticité des ensembles sociaux, lesquels s'articulent entre eux au prix d'arrangements complexes, informels, souvent antagoniques et en permanence sujets à renégociations (Hauriou, 1896 ; Nay, 2000). Ce constat complexifie singulièrement les manières de décrire les processus d'intégration européenne, en raison notamment de leurs enchaînements causaux (Saurugger, 2012).

Conclusion

Notre discussion met en exergue la variabilité interprétative dans le temps (facteur de limitation d'une politique communautaire à un moment donné, de sa redéfinition en une autre) et dans l'espace (action d'opposition ou réappropriation) de la notion de résistance. Si bien que conduire une réflexion consacrée aux instruments de résistance à l'UE suppose de sortir du signifié associé à l'idée de résistance pour privilégier une approche plus processuelle de l'idée de résistance, en accord avec le temps long de l'intégration européenne et des transformations institutionnelles (Tournay, 2009). Au-delà des aspects descriptifs liés à un contexte donné et à une temporalité particulière, les instruments de résistance acquièrent une force analytique à condition de considérer le processus d'intégration européenne dans le temps long et de ne pas s'attacher à un seul état ou moment de ce processus. Premièrement, les instruments de résistance

sont constitutifs de l'intégration européenne et précédent, tout en accompagnant ce processus, l'institutionnalisation de nouvelles normes communautaires. Deuxièmement, ils sont essentiels au maintien de l'harmonisation des normes communautaires en vigueur à travers l'Europe. Tout comme l'étude du changement des organisations internationales requiert une sociologie du temps long (Nay et Petiteville, 2009), cette étude plaide pour une approche plus processuelle et située de l'idée de résistance, laquelle est soumise à une constante redéfinition par les acteurs de l'intégration européenne.

R · É · F · É · R · E · N · C · E · S

ANSALONI, Matthieu, *Configurations des débats politiques et diversité de l'action publique : la politique agricole commune et l'environnement en France, en Hongrie et au Royaume-Uni*, Thèse de doctorat en Science-Politique, Montpellier 1, Montpellier, 2012.

BIRDLIFE INTERNATIONAL, *A Future for Europe's rural environment : reforming the Common agricultural policy*, Brussels, 1997.

DÉLOYE, Yves, « En guise de conclusion : Ce que résister veut dire ou les paradoxes d'une construction européenne face aux contingences historiques et aux logiques politiques nationales », *Revue Internationale de Politique Comparée*, 2008, 4, vol. 15, pp. 679-685.

FOUILLEUX, Ève, « CAP reforms and multilateral trade negotiations : another view on discourse efficiency », *West European politics*, Vol. 27, 2, pp. 235-255.

FOUILLEUX, Ève, *La Politique agricole commune et ses réformes. Une politique à l'épreuve de la globalisation*, Paris, L'Harmattan, 2003.

HAURIOU, Maurice, *La Science Sociale traditionnelle*, Paris, Larose, 1896.

MILLARD, Éric, « Hauriou et la théorie de l'institution », *Droit et Société*, 30/31, 1995, pp. 381-412.

MULLER, Pierre, RAVINET, Pauline, « Construire l'Europe en résistant à l'Union européenne ? Le cas du processus de Bologne », *Revue internationale de politique comparée*, 2008, 4, vol. 15, pp. 653-665.

NAY, Olivier, *La région, une institution : La représentation, le pouvoir et la règle dans l'espace*

régional, Paris, L'Harmattan, 2000.

NAY, Olivier, PETITEVILLE, Franck, « Éléments pour une sociologie du changement dans les organisations internationales », *Critique internationale - numéro spécial sur le changement dans les organisations internationales*, n°53, 4, oct.-déc. 2011, pp. 9-20.

SAURUGGER, Sabine, *Théories et concepts de l'intégration européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, 2010.

SAURUGGER, Sabine, «Beyond Non-compliance with Legal Norms», *Research Design in European Studies - Establishing Causality in Europeanization*, Basingstoke, Palgrave, 2012, pp. 105-125.

SIMMEL, Georg, *Le conflit*, Paris, Circé, 1992.

SHOARD, Marion, *The Theft of the countryside*, London, Temple Smith, 1980.

TOURNAY, Virginie, *De l'origine des institutions - Vie et mort des institutions*, Paris, PUF, 2009.

N · O · T · E · S

1. Règlement (CEE) 79/1985.

2. Règlement (CE) 1257/1999.

3. Règlement (CE) 1698/2005.

4. Règlement (CE) 1698/2005. Auparavant, les législations communautaires relatives aux ESA et MAE disposaient que ces instruments concouraient à la réorganisation des marchés agricoles, à la formation des revenus agricoles et à la réalisation des objectifs communautaires en termes de protection de l'environnement.

5. Dans la suite de cet article, pour des raisons de place, nous considérerons non pas le cas du Royaume-Uni mais de l'Angleterre.

6. Notamment le *think tank* londonien *Institute for an European Environmental Policy* (IEEP).

7. Il s'agit du Comité des Organisations Professionnelles Agricoles/Comité Général de la Coopération Agricole (COPA-COGECA) et de la Coordination paysanne européenne.

8. Au sujet des mécanismes de verrouillage de la PAC, voir Fouilleux, 2003.

9. En Angleterre, les gouvernements néoconservateurs ont privatisé l'appareil d'encadrement agricole que la NFU cogérait avec l'administration agricole à la fin des années 1980. Les responsables de la NFU ont ainsi été privés de leur principale source d'expertise.

10. Mezőgazdasági Szövetkezőkés Termelők Országos Szövetsége (MOSZ).

11. Le syndicat des grandes exploitations agricoles a été créé sous l'Ancien Régime comme une émanation du Parti communiste, auquel a succédé en 1989 le Parti socialiste.