HAL open science

Chapitre 9 / Défendre un produit. Entre logiques politiques nationales et enjeux globaux

Denis Pesche, Marie Hrabanski

To cite this version:

Denis Pesche, Marie Hrabanski. Chapitre 9 / Défendre un produit. Entre logiques politiques nationales et enjeux globaux. Les mondes agricoles en politique. De la fin des paysans au retour de la question agricole, 2010. hal-01699237

HAL Id: hal-01699237

https://hal.science/hal-01699237v1

Submitted on 2 Feb 2018

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.

Chapitre 9
Défendre un produit : entre logiques politiques nationales et enjeux internationaux

Denis Pesche et Marie Hrabanski

En France, la structuration des intérêts agricoles connaît deux logiques principales, fortement imbriquées : la logique territoriale, enracinée dans les départements, est l'assise du syndicalisme agricole à vocation générale ; la logique de filière, verticale, est incarnée par des associations spécialisées qui, depuis près de quatre-vingts ans, représentent les intérêts des producteurs d'un même produit (céréales, betteraves, lait, porcs, etc.).

Il existe des associations spécialisées pour la plupart des produits agricoles[1]. Elles sont statutairement rattachées à la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA) depuis sa création en 1946. Deux d'entre-elles, l'Association générale des producteurs de blé (AGPB) et la Confédération générale des betteraviers (CGB), qui représentent les régions dites de « grandes cultures », ont joué un rôle déterminant dans la construction du syndicalisme agricole général (FNSEA) et la gestion de ses équilibres internes.

La forte prégnance du marché comme référence centrale des réformes des politiques agricoles depuis une vingtaine d'année a contribué à donner plus de visibilité aux logiques de filière dans la représentation des intérêts agricoles. Depuis le milieu des années 1980, les associations spécialisées adoptent des stratégies plus spécifiques prenant parfois des distances avec celles de la FNSEA dont elles sont pourtant membres. Comment évolue aujourd'hui ce système de représentation articulant logiques territoriales et logiques de filière ? À l'heure de profondes réformes des politiques agricoles, ces associations spécialisées sont-elles menacées par une opposition syndicale réelle qui s'est diversifiée et renforcée depuis les années 1990 ? Sont-elles affaiblies par les tensions entre les différentes filières face à la raréfaction des transferts publics vers l'agriculture ? Les associations spécialisées sortent-elles au contraire renforcées dans un contexte de compétition croissante lié au cadre libéral des nouvelles

1. Il existe aujourd'hui 35 associations spécialisées membres de la FNSEA.

politiques agricoles et de la globalisation ? S'oriente-t-on vers un nouveau système de représentation des agriculteurs, plus internationalisé et tourné vers l'Europe ?

Les réponses à ces questions ne sont pas univoques car les recompositions en cours sont encore peu lisibles, combinant différentes logiques à différentes échelles : la crise régulièrement annoncée du système dominant la représentation des agriculteurs, un système professionnel contrôlé par le tandem Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles-Cercle national des jeunes agriculteurs (FNSEA-CNJA), ne se traduit ni par une érosion significative de son influence ni par une alternative solidement soutenue. Dans cette situation indécise et brouillée, comment décrypter la situation actuelle des associations spécialisées ? Un rappel historique des conditions de création de ces organisations et des grandes phases de leur développement permettra de mieux comprendre les fondements et les registres de leur influence. L'analyse des transformations plus structurelles du champ de la représentation des agriculteurs, dans le contexte des réformes des politiques agricoles depuis une vingtaine d'années, permettra quant à elle de saisir leurs évolutions. On s'interrogera enfin sur l'internationalisation de leurs modes d'actions en particulier au niveau européen, siège depuis plus de quarante ans des principales décisions en matière agricole.

Une autonomie bâtie sur des relations privilégiées avec les autres acteurs de la filière

Les principales associations spécialisées sont nées au lendemain de la première guerre mondiale, à un moment critique des rapports entre le gouvernement et le secteur agricole. Chaque filière a connu des évolutions dans le temps long qui ont contribué à structurer les acteurs en présence et les formes de coordination entre ces acteurs. Pour le blé comme pour la betterave, l'histoire des formes de représentation des intérêts spécialisés a pour trait commun un engagement important dans la gestion technico-économique de la filière, leur apportant des ressources financières, cognitives et symboliques au principe de leur autonomie au sein de la FNSEA.

L'organisation des producteurs de blé

La représentation spécialisée des intérêts des producteurs de blé[2] s'est mise en place au lendemain de la première guerre mondiale, sur la base d'une mobilisation de grands producteurs du Bassin parisien, déjà fortement insérés sur les marchés, contre les fortes importations. Les premières mesures de l'AGPB auront pour objectif d'améliorer la régulation du marché par une évaluation plus précise des quantités produites et un meilleur contrôle des importations, puis au début des années 1930, par la construction du mouvement coopératif.

Après la Libération, l'engagement des dirigeants céréaliers se poursuit avec la création en 1936 de l'Office national interprofessionnel des céréales (ONIC), mais aussi la construction de l'Europe agricole, que l'AGPB appelait de ces vœux dès les années 1920, comme le débouché « naturel » des céréales françaises. Cette implication forte dans les activités économiques confère aux dirigeants de l'association une compétence pratique et une légitimité qu'ils mettront régulièrement au service des organisations agricoles généralistes : d'abord au sein de l'assemblée permanente des présidents de chambre d'agriculture dans les années 1930 puis au sein du syndicalisme général après 1946. La relance de l'économie céréalière française s'appuiera alors sur un développement des exportations, principalement vers le marché européen, mais aussi sur un élargissement du marché national des céréales destinées à l'alimentation animale, entraînant à partir des années 1960 une interdépendance croissante des filières céréalières et d'élevage, et donc des régions, de plus en plus spécialisées. Ces relations complexes entre céréaliers et éleveurs vont structurer sur la longue durée les équilibres syndicaux agricoles au sein de la FNSEA[3].

L'influence de l'AGPB est aussi liée pour partie à sa stratégie financière qui repose sur la mise en place au début des années 1950 d'un système de « cotisation volontaire obligatoire » par prélèvement effectué par les organismes stockeurs de céréales sur les livraisons de blé[4]. Ce système permettra à l'AGPB de compter sur un budget important, avec des rentrées assurées et en constante expansion car indexées sur la progression de la production céréalière nationale. En 1962, l'association mobilise une partie de ces ressources pour mettre sur pied,

2. En l'absence de référence spécifique, les éléments concernant l'AGPB sont issus de l'ouvrage de Denis Pesche (2000).

3. Depuis les années 1960, le président de la FNSEA est traditionnellement un éleveur : la vice-présidence et la présidence de la commission économique de la FNSEA reviennent à l'AGPB.

4. L'influence des associations spécialisées repose en partie sur leur puissance financière mais aussi sur le rôle moteur qu'elles ont joué dans la période de « modernisation de l'agriculture française, à travers leur implication dans l'action technique et le développement des filières (Pesche, 2009).

avec un montage institutionnel associant les coopératives céréalières, le crédit agricole national et des sociétés privées de commerçants ou transformateurs de grains, une nouvelle structure financière, Unigrains. Cette dernière accompagnera l'expansion céréalière en assurant successivement les fonctions d'assurance-crédit à l'exportation des céréales, puis celles de Fonds de garantie de l'élevage à partir de 1966 et de Fonds de solidarités des céréaliculteurs et des éleveurs (FSCE) en 1970, qui contribueront à moderniser les filières de productions animales qui absorbent ainsi des quantités croissantes de céréales.

Cette puissance financière donne à l'AGPB des atouts pour négocier des compromis avec les jeunes éleveurs dont l'influence s'accroît au sein du syndicalisme agricole général depuis le début des années 1960. L'accord entre céréaliers et jeunes éleveurs s'appuie sur une complémentarité entre l'intensification des productions animales et la consommation croissante de céréales qui en découle, et sur le partage de valeurs communes que sont la vision de l'exploitation agricole comme une entreprise et la volonté de s'impliquer dans la gestion économique de l'aval de l'agriculture par le bais d'engagement dans le mouvement coopératif ou de prises de participation dans des entreprises privées de transformation des produits agricoles[5]. Autre ciment de l'alliance, un système de taxes parafiscales, principalement prélevées sur les productions de céréales et de betteraves, permettra de financer, à travers l'Association nationale de développement agricole (ANDA), des actions techniques dans les zones d'élevage, souvent défavorisées, mais aussi le syndicalisme majoritaire FNSEA-CNJA.

C'est aussi à cette époque que va se confirmer une certaine division du travail syndical : les associations spécialisées se concentrent sur les questions internationales et européennes[6], et laissent aux nouveaux dirigeants issus des zones d'élevage la gestion de la modernisation de l'agriculture française. Les tensions croissantes sur les marchés céréaliers internationaux dans les années 1970 et 1980 vont progressivement remettre en cause ce compromis et provoquer à la fois un mouvement de replis des intérêts céréaliers sur leur filière et une stratégie de lobbying et de communication plus explicite et spécifique à l'attention des décideurs et des pouvoirs publics. La réforme de la PAC de 1992 témoigne clairement de cette distanciation entre les céréaliers et la FNSEA[7].

---

5. Cf. Maresca (1983).

6. Cette division du travail syndical s'est opérée assez tôt, dès les années 1950, compte tenu du fait que les associations spécialisées étaient déjà très engagées dans l'expansion internationale des marchés pour leur produit.

7. Cf. Fouilleux (2003, p. 122-124).

L'organisation des betteraviers

La représentation politique des betteraviers est ancienne. La Confédération générale des betteraviers (CGB), forte de ses capacités financières économiques, politiques et symboliques a toujours eu une autonomie importante à l'égard de la FNSEA. Sa création en 1921 correspond à une double stratégie : organiser les relations qui liaient les planteurs aux dirigeants des sucreries, en encadrant notamment le prix de la betterave, et répondre à la concurrence acharnée qui opposait le développement du sucre de betterave en France et plus largement en Europe, et les importations de canne à sucre. Elle a ainsi largement participé à la création de la Confédération internationale des betteraviers européens (CIBE) dès 1925. Dès les années 1920, l'objectif de la CGB était bien d'obtenir des mesures de protection de la production betteravière domestique afin de se « protéger » du sucre de canne, et d'organiser les relations entre sucriers et producteurs, après la seconde guerre mondiale, le marché commun devient l'une de ses préoccupations majeures. La CGB est alors largement associée à la conception de l'organisation commune de marché (OCM) sucre, et en juin 1959, les betteraviers élaborent une position commune favorable au régime des quotas de production. Ce système prévalait entre 1930 et 1939 lorsqu'il fallait gérer l'abondance. De 1949 à 1959, le problème est inversé, puisqu'il faut faire face à la pénurie. Finalement, la Commission européenne accepte le système des contingents proposé entre autres par la CGB, pour une durée officiellement limitée à cinq années. Chaque État se voit attribuer une quantité de base nationale, selon ses références de production, et chaque entreprise reçoit dès lors un quota de base valable cinq ans. L'entreprise répartit ensuite ses quotas, en quotas betteraviers correspondant aux références du planteur. Ainsi, malgré les fortes disparités entre betteraviers – en 2007, près de 50 % des plus petites exploitations disposaient de 20 % de la surface, tandis que 3 % des plus grandes exploitations bénéficiaient également de 20 % de la surface[8] –, la CBG est parvenue à maintenir l'unité du groupe grâce notamment au système généreux qu'elle avait réussi à négocier à l'échelle de l'Union européenne. Proche du *closing-shop*[9], l'adhésion à la CGB se fait de façon indirecte puisque c'est elle qui organise le contrôle des réceptions de betteraves des planteurs dans les usines auxquelles ils sont rattachés. C'est aussi

8. « Enquête sur la structure des exploitations agricoles en 2007 », *Agreste-Chiffres et données*, série « Agriculture », 201, octobre 2008.

9. Le syndicat va proposer des incitations sélectives positives pour inviter les membres d'une catégorie à adhérer Cf. Olson (1978).

elle qui négocie les accords interprofessionnels définissant les conditions générales d'achat et de réception, de livraison et de paiement des betteraves par les usines.

Forte de ses compétences techniques et politiques, la CGB bénéficie d'une place centrale et stratégique au sein de la FNSEA. Comme les autres grandes associations spécialisées, elle va y promouvoir l'image de l'entreprise agricole, en orientant ses actions de représentation vers la défense d'intérêts purement économiques et en marginalisant le traitement des questions dites sociales. Elle apparaît aux yeux des producteurs et des pouvoirs publics comme le groupe le mieux placé pour représenter et défendre la production betteravière française. Toutefois, en 2003, sous la pression de contraintes internes et externes, le système de quotas de l'Union européenne va être profondément modifié et subir les effets d'une plus grande libéralisation du régime.

Bien que statutairement intégrées à la FNSEA, les associations spécialisées de grandes cultures ont pu asseoir leur autonomie en acquérant, grâce à une forte insertion dans la gestion technique et économique des marchés, une expertise incontournable sur les questions de politique agricole et un accès à des ressources financières au principe de leur influence au sein de la FNSEA et, plus généralement, sur les décideurs politiques français et européens. Les réformes des politiques agricoles, amorcées à la fin des années 1970, vont s'inscrire dans des transformations plus globales des formes de l'action publique et des configurations d'acteurs impliqués dans les processus politiques.

Réforme des politiques agricoles et transformation du champ de la représentation des agriculteurs

La crise économique marque un coup d'arrêt à la croissance agricole dès 1974. La situation de l'agriculture connaît alors une évolution ambivalente : régression des revenus et diminution des marges, d'un côté, poursuite de l'expansion et développement de la production, de l'autre. Depuis longtemps chantres de la modernisation par l'intensification et l'accroissement de la productivité, les associations spécialisées poursuivent leur politique de promotion d'une agriculture tirée vers le haut par un nombre croissant de débouchés mais de plus en plus coûteuse pour les pouvoirs publics.

À partir de la fin des années 1970, des réformes partielles des politiques agricoles vont se succéder jusqu'à la réforme de la PAC de 1992 qui marque un véritable tournant dans le régime de régulation de l'agriculture avec le remplacement d'une régulation par des prix

garantis par la programmation d'une baisse des prix agricoles compensée en partie par la mise en place d'aides directes. Ce changement fondamental va rendre plus transparent les transferts publics accordés à l'agriculture, amplifier des tensions déjà présentes et bouleverser le champ des organisations professionnelles agricoles (OPA) françaises.

Premier changement significatif, l'hégémonie de la FNSEA s'érode progressivement face à l'émergence d'une opposition syndicale remettant en cause sa situation de monopole, d'abord sur sa gauche, avec la Confédération paysanne dans les années 1980, puis sur sa droite, avec la Coordination rurale au début des années 1990. La seconde conséquence est le développement de tensions au sein même de la FNSEA entre des logiques de filière et de territoire de plus en plus spécifiques, auxquelles s'ajoutent des tensions au sein des filières, entre les exploitants agricoles les plus compétitifs et ceux connaissant des difficultés. Elles se dissipent pour partie dans l'élargissement du spectre syndical mais aussi le plus souvent dans une défiance croissante à l'égard des OPA dans leur ensemble.

Une lente érosion de l'hégémonie de la FNSEA

Une contestation syndicale ancrée dans plusieurs régions d'élevage va progressivement se développer à partir des années 1970[10]. L'arrivée de la gauche au pouvoir en 1981 donnera une impulsion nouvelle mais limitée à ce mouvement de la gauche paysanne. Dans l'optique des élections aux chambres d'agriculture, baromètre principal des équilibres syndicaux dans le milieu agricole, la Fédération nationale des syndicats paysans (FNSP), la Confédération nationale des syndicats de travailleurs paysans (CNSTP) et quelques organisations départementales autonomes vont s'unir pour créer en 1987 la Confédération paysanne[11]. Ce nouveau syndicalisme agricole plonge ses principales racines dans les zones d'élevage (Ouest de la France, Massif central, Rhône-Alpes) et très peu dans les zones de grandes cultures. Il prône principalement le maintien en nombre d'agriculteurs sur tout le territoire, remet en cause les politiques agricoles jugées « productivistes » et valorise la qualité des produits et des pratiques agricoles plus respectueuses de l'environnement.

Pour montrer son attachement à la terre, la Confédération paysanne s'affirme comme étant un syndicat non pas d'exploitants agricoles, comme la FNSEA, mais de paysans. Si elle s'appuie

10. Le Modef, syndicat d'opposition à la FNSEA, existait déjà depuis la fin des années 1950 mais est resté cantonné à la région du Grand Sud-Ouest.

11. Cf. Martin (2005).

sur quelques organisations verticales (syndicats des producteurs de lait de brebis), les associations de filière qui lui sont liées sont assez rares et ne font pas partie de la structure organisationnelle du syndicat[12]. En valorisant la figure du paysan (en polyculture, opposé au productivisme, etc.) et en privilégiant l'idée d'une agriculture familiale, la Confédération paysanne ne constitue donc pas une concurrente directe pour les associations spécialisées de la FNSEA, même si ces dernières subissent régulièrement des critiques du fait de leurs positions en faveur d'une certaine libéralisation du secteur agricole. La Confédération paysanne viendra aussi conforter certaines attaques qui leur sont portées, notamment sur les mécanismes de financement des OPA.

L'opposition à la FNSEA n'est pas uniquement le fait de mouvements de la « gauche paysanne ». La Fédération française de l'agriculture (FFA), créée en 1969, rassemble des agriculteurs partisans du corporatisme économique intransigeant des années 1950. Elle incarne en quelque sorte une tendance défendant, de manière radicale, certaines idées qu'ont pu soutenir, à un moment donné, les associations spécialisées de grandes cultures[13]. Cette contestation syndicale nostalgique d'un mouvement agricole autoritaire et écouté surgira à nouveau au début des années 1990. Des actions de protestation directes critiquant les positions françaises dans la négociation de la PAC se multiplient localement, regroupant des agriculteurs aux sensibilités parfois différentes. Ces mobilisations seront peu soutenues par la FNSEA, accélérant la création de la Coordination rurale, sous l'impulsion d'agriculteurs du Gers et de quelques autres départements. Deux ans après, la Coordination rurale deviendra formellement un syndicat agricole en fusionnant avec la FFA et obtiendra la reconnaissance nationale en 1999. Ses principaux dirigeants sont originaires des régions de grandes cultures et ont du migrer dans d'autres départements pour s'installer comme chefs d'exploitation : de ce fait, la Coordination rurale est très présente dans les débats sur le secteur céréalier et va se construire en partie en opposition directe avec l'AGPB.

Elle est engagée de façon plus frontale dans une opposition à la FNSEA. À la différence de la Confédération paysanne, elle suscite la création d'associations de filière : l'Organisation des producteurs de grain (OPG), l'Organisation nationale des éleveurs de porcs (ONEP) et l'Organisation des producteurs de lait (OPL) ont pour objectif de concurrencer directement les associations spécialisées majoritaires. Créée en 1996, l'OPG s'y oppose même de façon plus directe *via* le recours en justice : en octobre 1999, elle dépose une plainte contre X à propos de

12. Cf. Bruneau (2004) et Martin (1998).

13. Cf. Boussard (1990).

l'usage des taxes parafiscales par Unigrains et l'ITCF pour le financement du syndicalisme général (FNSEA) et spécialisé[14]. Six personnes sont mises en examen dont le président de l'AGPB de l'époque, Henri de Benoist, l'ancien président de la FNSEA, Luc Guyau, et un ancien directeur de cette même institution. Près de dix ans d'instruction déboucheront sur une condamnation en demi-teinte : la justice reconnaît les faits reprochés (accumulation d'une trésorerie pléthorique, financement du syndicalisme par des taxes sur les céréales) sans pour autant condamner les responsables visés.

Si l'Association des producteurs de betteraves (APB) se déclare officiellement apolitique, elle est dans la pratique tenue par des militants de la Coordination rurale. En 2003, la prise de position de la CGB en faveur du rachat de Béghin Say[15] par des planteurs de betteraves offre une véritable opportunité politique à ses détracteurs. L'APB, créée pour l'occasion, critique vivement ses positions. Selon elle, l'association spécialisée majoritaire défend des intérêts potentiellement antagonistes, ceux des coopératives et ceux des agriculteurs. Elle souligne l'éloignement des dirigeants de la CGB, qui seraient plus soucieux de la rentabilité des coopératives que des revendications des producteurs. Les membres de l'APB souhaitent en outre questionner la légitimité et le mode d'affiliation de l'association spécialisée majoritaire. Cette concurrence syndicale (cf. le chapitre 7) fragilise la FNSEA et les associations spécialisées, et amplifie des lignes de tension existant déjà au sein de ce syndicat.

Tensions et forces centrifuges au sein de la FNSEA

Les conditions difficiles de l'expansion céréalière au début des années 1980, ajoutées aux menaces qui pèsent sur la PAC, obligent à une redistribution des cartes au sein du syndicalisme agricole majoritaire : le pacte scellé en 1970 entre céréaliers et éleveurs, déjà

14. On remarquera que, sur ce dossier, la Confédération paysanne est aussi engagée aux côtés de la Coordination rurale. Cf. *Campagnes solidaires*, 234, novembre 2008.

15. Le groupe italien Edison a décidé en juillet 2001 de démanteler la société agro-alimentaire diversifiée Eridiana-Béghin-Say qu'il contrôlait en la partageant entre quatre filiales spécialisées : Béghin-Say (sucre), Cereol (huiles), Cerestar (amidon) et Provimi (nutrition animale). Dix-huit mois plus tard, chaque société a fait l'objet d'une OPA. Le rachat de Béghin-Say a été le plus laborieux. En juin 2002, un consortium, Origny-Naples regroupant des coopératives (l'Union des sucreries et distilleries agricoles et l'Union des planteurs de betteraves à sucre) se sont proposé de racheter les 53,8 % du capital que détenait Edison. L'accord a été conclu en novembre 2002 par une OPA au prix garanti de 37 euros par action (au lieu des 40 prévus initialement). Le nouvel ensemble comporte 5 277 exploitants agricoles, planteurs de betteraves, et 6 200 salariés répartis entre 22 établissements industriels en France et à l'étranger.

malmené à partir de 1975, commence réellement à se fissurer sous le double effet d'une utilisation croissante des taxes prélevées sur les céréales au sein de la filière céréalières[16] et d'une politique de communication de l'AGPB qui la rend plus lisible auprès de l'opinion publique et des décideurs.

Au sein de la FNSEA, on constate depuis la fin des années 1980 un rapprochement des différentes filières dans les régions de grandes cultures à la fois sur le plan économique, avec des recompositions du secteur coopératif combinant de plus en plus souvent activité céréalière et productions d'oléo-protéagineux, et, sur le plan syndical, avec des prises de position communes de plus en plus fréquentes entre les quatre associations spécialisées de grandes cultures (AGPB, CGB, Association générale des producteurs de maïs – AGPM – et Fédération des oléo-protéagineux – FOP). En 1994, à la veille du congrès de la FNSEA, ces dernières élaborent un texte commun réaffirmant la priorité pour une vocation principalement économique pour l'agriculture face à une autre ligne syndicale qui prône une politique de redistribution des aides publiques en faisant de l'aménagement du territoire un axe majeur de la politique agricole.

Plusieurs lignes de clivage se dessinent au sein de la FNSEA : entre céréaliculteurs et éleveurs, mais aussi entre agriculture intensive et très orientée vers les marchés de produits indifférenciés, et agriculture plus extensive basée sur une diversification des productions et des sources de revenu[17]. La création en 2006 de l'Union des grandes cultures, baptisée Orama, confirme la tendance au rapprochement des producteurs des zones de grandes cultures, amorcé depuis plus d'une décennie. Si elle constitue une sorte de reterritorialisation partielle de la défense des intérêts spécialisés, cette union semble néanmoins fragile du fait de la prégnance des alliances au sein des filières entre producteurs et acteurs économiques d'aval, avec des enjeux financiers importants. Les tensions entre céréaliers et éleveurs restent bien présentes, comme en témoignent les prises de positions qui ont suivi le bilan de santé de la PAC réalisé fin 2008 par le gouvernement : les associations spécialisées de grandes cultures se sont alors farouchement opposées à la perspective d'une redistribution possible des aides entre producteurs et filières au sein de chaque pays membre et ont construit leur argumentaire sur une mise en perspective des écarts entre régions de grandes cultures, présentées comme plus compétitives, et régions d'élevage[18].

---

16. La redistribution entre régions et filières riches (céréales) vers les zones plus défavorisées s'effectuait alors principalement à travers l'ANDA et les actions techniques et économiques en appui à la modernisation des filières d'élevage.

17. Cf. Roederer-Rynning (2005).

18. Orama, *Application française du bilan de santé de la PAC : la proposition d'Orama*, 2008.

Les lignes de tension traversent également les associations spécialisées mais s'expriment plus directement au sein de la FNSEA par les positions différenciées des régions très intensives (Bassin parisien) et celles des régions intermédiaires où les productions de grandes cultures sont le fait de structures plus petites et diversifiées (Poitou-Charentes, Alsace)[19]. Ces tensions internes ne débouchent pas sur des scissions dans la représentation des intérêts spécialisés, sauf dans le cas récent des organisations créées par la Coordination rurale (OPG). Cette relative stabilité des associations spécialisées reposerait en partie sur le caractère indirect de leur *membership* : fondé sur le principe de « cotisations volontaires obligatoires » prélevées par les organismes de collecte des produits agricoles, le système d'adhésion des associations spécialisées implique la constitution d'un « groupe de référence » qui englobe l'ensemble des producteurs concernés. L'OPG ne s'y trompe pas en attaquant en justice ce système, point névralgique des associations spécialisées affiliées à la FNSEA.

Malgré ces tensions croissantes dans le champ de la représentation des agriculteurs, les résultats aux élections des chambres d'agriculture de 2007 témoignent encore de l'hégémonie de la FNSEA, certes fragilisée mais toujours présente, et de ses associations spécialisées. Ces dernières seraient-elles protégées par leur engagement précoce dans les questions internationales ?

Vers une internationalisation des stratégies de lobbying agricole ?

Nous l'avons vu, l'implication des associations spécialisées dans les questions internationales est très ancienne. Elle semble même avoir structuré leur identité et leurs pratiques. Toutefois, à partir de 1962, les orientations agricoles dépendent principalement de la politique agricole commune (PAC) menée par l'Union européenne. La majorité des décisions sont prises à Bruxelles sur proposition de la Commission européenne, et leur mise en œuvre est négociée en partie au niveau national. Ce processus d'européanisation de la représentation agricole s'inscrit depuis les années 1980 dans le cadre plus général de la globalisation. Dans ce contexte, les réformes agricoles entrainent la multiplication des niveaux de dialogue, de négociation et de gouvernance des questions agricoles. Le poids croissant des firmes transnationales accentue le sentiment d'une déterritorialisation de l'agriculture. Ces transformations induisent une adaptation des modalités d'action et d'intervention des États

19. Cf. Roederer-Rynning (2005, p. 100).

sans forcément conduire à leur affaiblissement comme c'est souvent évoqué[20]. Le néolibéralisme promu depuis le milieu des années 1980 ne signe pas la mort des États mais plutôt un nouveau style d'action publique, moins dépendant des grands partenaires sociaux[21], mais où les groupes d'intérêt sont amenés à continuer de jouer un rôle pour accompagner les transformations. Comment les associations spécialisées agricoles se sont-elles adaptées à ce contexte de gouvernance multiniveaux ? Leurs modalités d'action ont-elles été bouleversées ? Plus largement, comment a évolué le champ de la représentation agricole au niveau européen, avec, d'un côté, le Comité des organisations professionnelles agricoles de l'Union européenne (COPA), à vocation générale, et, de l'autre, ces associations spécialisées qui, malgré les nombreuses difficultés, demeurent des acteurs puissants et incontournables dans la négociation et la gestion des réformes agricoles ?

Pour répondre à ces questions, l'approche diachronique s'impose. Elle permet, d'une part, de souligner la précocité de l'implication des groupes d'intérêt dans les questions internationales et, d'autre part, de préciser l'évolution de leur position dans le système d'intermédiation des intérêts. La période récente des réformes de la PAC a notamment accentué leur implication dans les processus politiques européens et internationaux sans pour autant les éloigner du travail d'influence qu'ils exercent principalement sur leur gouvernement national.

Une implication ancienne dans les questions internationales

La dimension internationale des stratégies de pression des associations spécialisées n'est pas chose nouvelle en soi. Les analyses sur les secteurs du blé et de la betterave à sucre l'ont souligné, leur création résulte souvent d'un constat de dysfonctionnement des marchés domestiques liés en général à des entrées incontrôlées de produits agricoles de pays tiers. De même, dès les années 1950, les associations spécialisées de grandes cultures s'impliquent dans les réflexions de groupes agricoles européens sur la mise en place d'une « Europe verte » et seront très actifs dans les négociations pour l'instauration de la PAC dans les années 1960.

Pour Hélène Delorme, le corporatisme de l'appareil européen de représentation des agriculteurs est à ce titre le produit d'une négociation réussie entre les émissaires des organisations agricoles nationales et les responsables de la Commission qui partagent le même « référentiel » : la défense des intérêts économiques liés à la mise en place d'une

20. Cf. Halpin (2005).

21. Cf. Jobert (1994).

Europe supranationale[22]. Cette concertation privilégiée est organisée de façon unique par la médiation du COPA. Créé dès 1958, il se compose essentiellement des syndicats majoritaires de chaque pays (Association des agriculteurs Allemands – Deutscher Bauernverband, DBV – FNSEA, etc.).

Parallèlement, plusieurs modalités organisationnelles permettent aux agriculteurs de l'Union européenne d'être représentés par produit ou par filière. En fonction de l'histoire des différents secteurs, des associations spécialisées européennes fédèrent les associations spécialisées nationales. Les producteurs européens de betteraves à sucre et de tabac sont ainsi respectivement représentés au sein de la CIBE et de l'Union internationale des tabaculteurs[23] (UNITAB), et ce de longue date. La CGB *via* la CIBE mène un lobbying accru au niveau national et au niveau européen, avançant même l'idée d'une co-écriture, avec la Direction générale de l'agriculture (DG VI-Agri) des accords sur l'OCM sucre en 1968. On remarque depuis peu l'apparition d'associations spécialisées transnationales minoritaires comme l'European Milk Board, créé en 2006, à laquelle adhèrent l'Association des producteurs de lait indépendants (APLI) et l'Organisation des producteurs de lait (OPL), liée à la Coordination rurale, toutes deux concurrentes de la Fédération nationale des producteurs de lait (FNPL). D'autres secteurs font des choix différents : certaines associations de filière, fortes des soutiens dont elles disposent au niveau national et au niveau européen, choisissent de se mobiliser en tant qu'association nationale. À la différence des betteraviers qui ont très tôt adopté une stratégie d'institutionnalisation de la défense de leurs intérêts au niveau européen, les céréaliers maintiennent leur centre de gravité organisationnel en France. Leur stratégie de lobbying sur les décideurs européens emprunte les chemins classiques de l'influence des groupes d'intérêt (expertise, pression *via* les représentants de la France, etc.). Enfin, plus récemment, certaines associations nationales comme les laitiers de la FNPL ou les producteurs d'oléo-protéagineux de la FOP élaborent des stratégies de lobbying de façon autonome et s'allient en parallèle avec les différentes familles professionnelles du secteur telles que les collecteurs, les transformateurs, etc., au sein d'associations européennes comme l'Alliance européenne pour les oléo-protéagineux (EOA).

La relation corporatiste dont bénéficient le COPA et plus largement l'ensemble des organisations agricoles majoritaires va leur permettre d'être étroitement associés à la gestion de la PAC. Jusqu'à la fin des années 1970, le COPA est plutôt invité à transmettre ses

22. Delorme (2002, p. 326).

[23] Les planteurs de tabac européens se rassemblent au sein de l'UNITAB dès 1952. Son objectif est de faire émerger des intérêts communs à l'ensemble des producteurs européens, et de les représenter à l'échelle de l'UE.

positions à la direction générale de l'Agriculture (DG VI-DG Agriculture) qu'à lui soumettre[24]. La concertation s'effectue dans le cadre des comités consultatifs créés au sein de la DG VI-Agri, dans lesquels les associations spécialisées sont très présentes. La complémentarité de la structuration de la représentation agricole organisée autour du COPA et des associations spécialisées assure ainsi une visibilité politique aux agriculteurs tout en favorisant une gestion par filière. À l'image de la PAC des premières décennies, le mode de gouvernance au niveau européen se concentre sur la politique des marchés et laisse aux gouvernements et aux organisations agricoles nationales la charge d'adapter les structures d'exploitation aux arbitrages conclus à Bruxelles[25]. Ce partage a deux conséquences directes qui ont conforté les associations spécialisées : 1) il instaure une hiérarchie entre les différents volets des politiques avec une primauté accordée à la politique des marchés ; 2) il consacre l'influence dominante des agriculteurs les plus insérés sur les marchés.

L'introduction et la consolidation politique de l'espace communautaire ne bouleversent pas les modalités d'action des associations agricoles. Habituées à se mobiliser sur des questions internationales, elles renforcent leur intervention à l'échelle de l'Union européenne, sans abandonner leur stratégie de mobilisation au niveau national. En bénéficiant du savoir-faire et de l'expertise qu'elles ont acquis antérieurement, elles élaborent avec les décideurs européens, sous l'œil bienveillant du gouvernement français, des politiques agricoles généreuses. Peu à peu, la consécration des agriculteurs les plus insérés sur les marchés favorise les stratégies d'autonomisation des associations spécialisées au niveau national comme au niveau européen.

Les associations spécialisées agricoles dans l'ère de la globalisation :
des stratégies d'autonomisation

À partir des années 1980, la Commission élargit sa consultation, et le COPA perd son hégémonie. Les problématiques agricoles ne sont plus seulement traitées par la DG Agriculture, d'autres directions comme la DG Santé des consommateurs ou la DG Commerce interviennent également dans les négociations. Le COPA se voit contraint de nouer des liens avec d'autres interlocuteurs avec qui il ne se trouve pas en position de force et surtout avec qui il n'a pas l'habitude de travailler, comme les associations environnementalistes. En outre, la saturation du marché communautaire vient bouleverser l'évolution des agricultures

24. Cf. Hrabanski (2006).

25. *Ibid*.

européennes. La globalisation accroît le rôle prépondérant d'instances internationales, comme l'Organisation mondiale du commerce (OMC), qui jouent un rôle essentiel dans les négociations agricoles.

De même, le changement de discours sur la PAC introduit par la Commission Delors stigmatise la DG Agriculture, l'accusant d'être en partie responsable des dérives budgétaires agricoles. À travers elle, c'est également le COPA et dans une moindre mesure les associations spécialisées qui sont visés. Dès lors, la crédibilité de l'eurogroupe est largement mise à mal par l'administration communautaire qui l'estime trop déconnecté des exploitants agricoles et du terrain[26]. Les agriculteurs eux-mêmes doutent parfois de son utilité, au regard notamment de ses attitudes toujours très circonspectes à l'égard des décisions de la DG Agriculture[27]. Au niveau européen, l'administration communautaire lui préfère les organisations spécialisées par filière.

Dès lors, le système de représentation des agriculteurs au niveau européen se transforme. Ce nouveau modèle de relation entre la Commission et les groupes d'intérêt agricoles se caractérise par la montée de l'influence des représentants des secteurs d'aval (IAA – industries agro-alimentaires), par la multiplication des interprofessions qui opposent les dirigeants des coopératives et des organisations par produits aux syndicalistes qui redoutent qu'un fossé ne se creuse avec la base, et par des échanges de plus en plus informels et opaques avec des alliances multiples et changeantes entre les différents acteurs. Enfin, le COPA qui ne comptait que douze organisations lors de sa création en rassemble aujourd'hui près d'une centaine issues des vingt-sept pays membres de l'Union européenne. Il doit ainsi souvent se satisfaire de positions minimalistes, ce qui va accentuer les stratégies indépendantes des associations spécialisées.

Dans ce contexte, disposant de ressources économiques, organisationnelles et symboliques beaucoup plus développées que celles du COPA, certaines d'entre elles vont valoriser l'image de l'entreprise agricole et s'orienter vers des actions de représentation des intérêts purement économiques. Ainsi, la CIBE fait partie du COPA mais mène ses propres stratégies. Ses capacités d'expertise et ses différentes ressources, notamment le budget dont elle dispose, lui assurent une autonomie d'action et de réflexion. Par ailleurs, le praesidium du COPA ne pourrait évincer les positions des associations de grandes cultures. Ainsi, il semble que ce soit d'abord les orientations prises dans le cadre des filières qui fixent celles du COPA.

---

26. Sabine Saurugger (2004).

27. Hervieu et Lagrave (1992).

À l'échelle de l'Union européenne, les associations spécialisées sont toutefois confrontées aux mêmes enjeux que les organisations à vocation générale. En effet, la libéralisation du commerce agricole initiée par les accords de Marrakech en 1994 a consacré la concurrence entre les différents producteurs de l'Union. La récente réforme de l'OCM sucre illustre les difficultés liées à la mise en compétition de producteurs hétérogènes, aux intérêts divergents. Au sein même des betteraviers européens, on a pu observer une opposition entre le bloc des pays dits compétitifs (France, Allemagne, Pays-Bas) et un bloc de pays moins performants (Italie, Espagne, Irlande, etc.). Même à l'intérieur de chaque État, la réforme a pu exacerber la compétition. Toutefois, les betteraviers français comme les betteraviers européens sont parvenus à rester unis. Plusieurs hypothèses peuvent être avancées. Aux deux niveaux, national et européen, ce sont les betteraviers les plus compétitifs qui sont amenés à négocier les accords techniques pour ceux qui continuent de produire comme pour ceux qui bénéficient des aides à la reconversion et quittent le secteur. Le mode d'adhésion quasi automatique aux associations spécialisées semble également faciliter leur stabilité. Enfin, les ressources symboliques, politiques et financières des associations spécialisées nationales et transnationales peuvent expliquer leur capacité à résister aux risques d'éclatement, et à demeurer, pour le moment, des acteurs puissants et incontournables des politiques agricoles.

Permanence de l'influence des associations spécialisées

Si de multiples tensions traversent le syndicalisme agricole, notamment entre filières de production (grandes cultures/élevage) et entre agriculteurs (aux productions plus ou moins intensives), il n'y a pas de fragmentation réelle de la représentation des intérêts agricoles mais plutôt un affaiblissement général, encore relatif, de la FNSEA. Face aux difficultés du syndicat agricole, les associations spécialisées bénéficient de latitudes plus importantes. Fortes de leurs légitimités, de leurs ressources et de leur expertise, elles poursuivent leur stratégie d'influence à l'échelle européenne de façon autonome, afin d'influencer les politiques agricoles. Engagées de longue date, dans la défense de leurs intérêts à l'échelle internationale, les associations spécialisées vont renforcer leur intervention au niveau communautaire, tout en maintenant leur stratégie de mobilisation à l'échelle nationale. Toutefois, le lobbying européen qu'elles exercent n'a pas accentué les tensions qui existent entre les différentes filières de productions au niveau national. En effet, l'ensemble des organisations de représentation des intérêts agricoles n'est pas en mesure de proposer des

alternatives et peine à s'engager dans des stratégies de résistance et d'adaptation aux changements dont elles ont perdu la maîtrise[28]. Les mesures prises à Bruxelles sont perçues, pour des raisons diverses, de façon extrêmement négative par l'ensemble de la profession, ce qui limite les risques de fragmentation par un effet « bouc émissaire » facile à mobiliser. Dans ce contexte, le gouvernement français apparaît comme un interlocuteur politique plus sensible à leurs revendications, freinant ainsi les stratégies d'autonomisation qui pourraient tenter les agriculteurs les plus insérés sur les marchés.

Ainsi, l'insertion des associations spécialisées agricoles dans un contexte de compétition croissante lié au cadre libéral des dernières réformes agricoles et de la globalisation n'a pas entrainé de bouleversements importants des organisations d'agriculteurs agricoles au niveau national, ni de remise en cause fondamentale des équilibres syndicaux agricoles. On assisterait plutôt à des évolutions et des innovations *localisées*, qui recomposent par petites touches le paysage des OPA, sans que des formes alternatives de représentation émergent clairement à l'échelle nationale. Dans ce paysage brouillé, les associations spécialisées restent influentes.

Bibliographie

BRUNEAU (Ivan), « La Confédération paysanne et le "mouvement altermondialisation". L'international comme enjeu syndical », *Politix,* 2004, 68, p. 111-134.

BOUSSARD (Isabelle), « La Fédération française de l'agriculture : un dorgérisme d'aujourd'hui ? », dans Pierre Coulomb, Hélène Delorme, Bertrand Hervieu, Marcel Jollivet et Philippe Lacombe (dir.), *Les Agriculteurs et la Politique*, Paris, Presses de Sciences Po, 1990.

DELORME (Hélène), « Les agriculteurs et les institutions communautaires : du corporatisme agricole au lobbyisme agro-alimentaire », dans Richard Balme et Vincent Wright (dir.), *L'Action collective en Europe*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002, p. 313-346.

FOUILLEUX (Ève), *La Politique agricole commune et ses réformes : une politique à l'épreuve de la globalisation*, Paris, L'Harmattan, coll. « Logiques politiques », 2003, 402 p.

HALPIN (Darren) (dir.), *Surviving Global Change ? Agricultural Interest Groups in Comparative Perspective*, Aldershot, Ashgate, 2005, 278 p.

28. Maitrise que les associations spécialisées pouvaient avoir ou estimaient avoir dans une Europe avec moins de pays et où la France pesait encore beaucoup (années 1970, début 1980).

HERVIEU (Bertrand) et LAGRAVE (Rose-Marie), *Les Syndicats agricoles en Europe*, Paris, L'Harmattan, coll. « Alternatives rurales », 1992, 318 p.

HRABANSKI (Marie), « Évolution des répertoires d'action des groupes d'intérêt agricoles communautaires : les stratégies internes et externes des betteraviers européens », *Les Cahiers du Cevipof*, 48, 2008.

HRABANSKI (Marie), « Lobbyistes agricoles et lobbyiste en agriculture : recrutement et carrière des représentants d'intérêts du COPA », dans Hélène Michel (dir), *Lobbyistes et lobbying de l'Union européenne. Trajectoires, formations et pratiques des représentants d'intérêts*, Strasbourg, Presses universitaires de Strasbourg, coll. « Sociologie politique européenne », 2006, p. 47-68.

JOBERT (Bruno), *Le Tournant néo-libéral en Europe. Idées et recettes dans les pratiques gouvernementales*, Paris, L'Harmattan, coll. « Logiques politiques », 1994, 328 p.

MARESCA (Sylvain), *Les Dirigeants paysans*, Paris, Minuit, coll. « Le sens commun », 1983, 312 p.

MARTIN (Jean-Philippe), « La Confédération paysanne entre contestation traditionnelle et nouvelles propositions », *Sciences de la société*, 45, octobre 1998, p. 27-44.

MARTIN (Jean-Philippe), *Histoire de la nouvelle gauche paysanne. Des contestations des années 1960 à la Confédération paysanne*, Paris, La Découverte, 2005, 312 p.

OLSON (Mancur), *Logique de l'action collective*, Paris, PUF, coll. « Sociologies », 1978, 200 p.

PESCHE (Denis), *Le Syndicalisme agricole spécialisé en France : entre la spécificité des intérêts et le besoin d'alliances*, Paris, L'Harmattan, coll. « Logiques politiques », 2000, 368 p.

PESCHE (Denis), « Fondements et mécanismes de l'influence des céréaliers au sein du syndicalisme agricole en France », *Économie rurale*, 312, juillet-août 2009, p. 66-79.

ROEDERER-RYNNING (Christilla), « France's FNSEA : A Giant on Clay Feet ? », dans Darren Halpin (ed.), *Surviving Global Change ? Agricultural Interest Groups in Comparative Perspective*, Aldershot, Ashgate, 2005, p. 91-114.

SAURUGGER (Sabine), *Européaniser les intérêts ? Les groupes d'intérêt économiques et l'élargissement de l'Union européenne*, Paris, L'Harmattan, coll. « Logiques politiques », 2004, 370 p.