



HAL
open science

La cogestion à l'épreuve de l'Europe, le cas de la réforme de la Politique Agricole Commune

Eve Fouilleux, . Association Française de Science Politique

► To cite this version:

Eve Fouilleux, . Association Française de Science Politique. La cogestion à l'épreuve de l'Europe, le cas de la réforme de la Politique Agricole Commune. Congrès quadri-annuel de l'AFSP, Apr 1996, Aix-en-Provence, France. 20 p. hal-02283446

HAL Id: hal-02283446

<https://hal.science/hal-02283446v1>

Submitted on 7 Jun 2020

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.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

CONGRES QUADRI-ANNUEL DE L'ASSOCIATION FRANCAISE DE SCIENCES
POLITIQUES, Aix en Provence, avril 1996

**Table Ronde n°2 REGULATIONS SOCIALES, REGULATIONS POLITIQUES
Session Crise et Apprentissage**

**La cogestion à l'épreuve de l'Europe, le cas de la réforme de la Politique
Agricole Commune**

**Eve Fouilleux
CRAP / INRA-ESR Rennes**

La réforme de la Politique Agricole Commune de mai 1992 a incontestablement ouvert une ère nouvelle dans la conduite des politiques publiques dans le domaine agricole (Guyomard et al, 1992). A partir de l'étude de la réaction du système français de politique agricole à ce changement fondamental, l'objet de cette communication est d'exposer comment un système national de politique publique peut être totalement désorganisé par un facteur incident externe, de décrire les formes prises par ce bouleversement, et de montrer que cette désorganisation -transitoire- du système peut représenter la concrétisation de sa capacité d'adaptation et d'apprentissage social, la preuve de sa capacité à "gérer" le changement.

On se cantonnera donc dans cet exercice à l'étude de la réaction d'un système national de politique publique au changement d'une politique publique européenne. A partir de là, nous montrerons dans quelle mesure le système observé est aux prises avec des types de régulations différentes, d'ordre économique, politique, organisationnel ou social, qui ont pesé de façon inégale dans le processus de changement et "d'apprentissage". Dans l'analyse de la structuration des intérêts et de l'organisation de l'action collective, on tentera de dépasser le modèle traditionnel de cogestion sectorielle corporatiste de la politique agricole, et d'appréhender le rôle du politique dans son activité d'ouverture de la négociation à des enjeux nouveaux porteurs de changement pour le secteur, tant du point de vue idéologique qu'institutionnel. Nous essaierons de faire le "tri" entre les différentes variables ayant pesé sur le processus de décision, et de les situer par rapport à la dynamique interne au secteur

INRA-ESR
REN-EF
n° 3

étudié d'une part, et aux régulations non spécifiques au secteur renvoyant à des facteurs extérieurs d'autre part.

La Politique Agricole Commune s'est mise en place au cours des années 60 autour du référentiel global de modernisation des politiques publiques. Du point de vue de son contenu, elle était cohérente avec le contexte socio-économique de l'époque, principalement axé sur la croissance économique. La PAC était donc orientée toute entière vers la modernisation des structures agricoles et l'accroissement de la production en vue de l'autosuffisance alimentaire ; conformément à ces objectifs, la batterie d'instruments de politique économique mis en oeuvre était avant tout incitative (prix garantis), interventionniste et protectionniste par rapport au reste du marché mondial (prélèvements variables sous forme de restitutions à l'exportation, et de droits de douane à l'importation¹). Du point de vue de sa légitimation politique, la PAC avait été conçue comme le fer de lance de la construction européenne et avait pour vocation d'assurer une base solide et intégrative au projet communautaire. Il faut souligner aussi le rôle de premier ordre qu'a eu la France dans la transaction intergouvernementale qui a eu lieu sur la scène bruxelloise lors de la genèse de la politique. Et dans l'échange politique très fortement institutionnalisé auquel cette genèse a donné lieu, la composante corporatiste a eu un poids capital². Les professionnels français ont été particulièrement actifs dans le processus par l'intermédiaire de leurs représentants du syndicalisme transversal à vocation unitaire (la FNSEA -et le CNJA- fédérant l'ensemble des organisations de défense des intérêts par produits ou filière).

C'est dans un tout autre contexte qu'a eu lieu la réforme de 1992. En effet, sous l'emprise de l'évolution des contextes économique, politique, idéologique, et même institutionnel, la politique s'est progressivement trouvée en déphasage par rapport à son environnement socio-économique et idéologique ; peu à peu, les normes et les valeurs régissant la Politique Agricole Commune ont été de plus en plus clairement perçues comme inadéquates par un certain nombre d'acteurs.

¹ Les restitutions fonctionnent comme des subventions variables à l'exportation : leur montant s'ajuste aux variations du prix mondial (restitution = prix garanti - prix mondial) ; de même les droits de douane fonctionnent comme des prélèvements (taxes) variables à l'import.

² Lors de la conférence de Stresa en juillet 1958, qui a jeté les bases de la Politique Agricole Commune, le président de la Commission, M. Hallstein, déclarait : "c'est ainsi que se nouera entre l'exécutif européen et l'agriculture, un fin réseau de relations qui devra garantir qu'aucune possibilité d'agir dans l'intérêt de l'agriculture et du marché commun en général ne nous échappe. Cette collaboration nous est indispensable" C'est sur ces mots qu'a été établi le policy network agricole au niveau communautaire (d'après Smith, 1991).

- Sur le plan de la construction européenne, qui se poursuit autour de politiques d'un autre type (transversal plutôt que sectoriel, réglementaires plutôt que redistributives, etc.), la PAC n'a plus le rôle de tout premier plan qu'elle avait dans les années 60 ; par ailleurs, l'autosuffisance alimentaire ayant été atteinte dès les années 70 pour la plupart des produits agricoles, la politique ne revêt plus l'aspect stratégique qui la légitimait à ses débuts.
- Du point de vue inter-étatique, alors que la Communauté ne comprenait que 6 Etats membres dans les années 60, elle en comprenait 12 au moment de la réforme, ce qui rend les négociations beaucoup plus complexe ; par ailleurs, l'Allemagne a acquis un poids politique, économique et agricole qu'elle n'avait pas précédemment.
- Sur le plan économique, la PAC est devenue victime de son succès, du fait du caractère incitatif de ses instruments de politique économique et de leur coût. La politique s'est discréditée petit à petit du fait de l'accumulation de tonnes d'excédents revendus à perte sur le marché mondial aux frais de la Communauté d'une part, et par l'accroissement constant des dépenses agricoles communautaires, peu efficaces au regard de l'amélioration du revenu agricole d'autre part. Ces deux aspects, éléments capitaux de délégitimation de la politique, ont été les arguments majeurs de la Commission en faveur du changement. L'autre facette de ce même phénomène d'inadaptation de la politique du fait de sa nature même s'est traduite à travers un glissement d'enjeux protectionnistes vers des enjeux d'un type plus offensif, en particulier au niveau commercial. La communauté est effectivement devenue -ce qui n'était pas un des objectifs de la PAC initialement, une puissance exportatrice capable de disputer des parts du marché mondial, en particulier celui des céréales, aux pays qui l'accaparaient auparavant comme les Etats Unis, le Canada, l'Australie et l'Argentine. Grâce aux mécanismes de la PAC qui ont permis un renforcement de la spécialisation à l'exportation (en particulier dans le cas des céréales et du sucre), la balance commerciale de la France est devenue durablement excédentaire depuis 1979.
- Le contexte scientifique et intellectuel a passablement évolué dans le champ de la politique agricole entre ces deux périodes avec -comme dans d'autres secteurs de l'expertise économique d'ailleurs- un poids de plus en plus important accordé aux thèses néolibérales depuis les années 70-80. Le processus de reconversion des élites scientifiques dans le domaine de l'économie agricole s'est traduit en France par une perte de spécificité des "économistes ruraux", transformés en "économistes agricoles" (le glissement épistémologique est ici significatif !), à travers la généralisation des outils de l'économie mathématique d'inspiration néoclassique (Vermersch, 1993) ; le domaine

agricole (et rural) est ainsi devenu un simple champ non spécifique d'application d'une théorie économique de portée plus générale. Les thèses en faveur de la libéralisation des échanges et des marchés agricoles s'appuyant sur ce même ressort théorique, ont été défendues et divulguées à leurs débuts sur la scène internationale par les experts de l'OCDE, puis ont gagné rapidement la grande majorité de la communauté des scientifiques et des experts dans les années 80.

- Outre les contradictions économiques internes de la politique, les changements de paradigmes dominants au niveau intellectuel et les caprices de la construction européenne, la PAC s'inscrit dans un contexte de régulation encore plus large depuis la décision politique majeure qu'a constitué l'ouverture d'un volet agricole au GATT en 1986 : celui du commerce international. Depuis lors, notre politique, qui dans les années 60 avait érigé en *principe* l'intervention sur les marchés agricoles avec ses prix garantis et ses restitutions, est rendue coupable d'entraver la concurrence internationale et le bon fonctionnement des marchés mondiaux...

C'est dans ce contexte de paradoxes et de contradictions pour la PAC, que la Commission des Communautés Européennes a proposé début 1991³ au Conseil de l'Agriculture des Douze un changement radical de ses principes et de ses règles de fonctionnement : la réforme Mac Sharry, du nom du Commissaire à l'Agriculture de l'époque, centrée sur l'organisation commune du marché des céréales et oléoprotéagineux (COP). Elle proposait de remplacer le soutien passant par le marché (prix garantis, restitutions à l'exportation) par un soutien direct au producteur (paiements compensatoires à l'hectare) assorti d'une modulation sociale de ces aides (compensation dégressive en fonction du revenu des agriculteurs). Dans ce contexte nouveau du point de vue économique, politique et idéologique par rapport à la période de construction de la politique, il faut insister sur le fait que, du point de vue institutionnel, la dynamique de changement ait été initiée non pas par le gouvernement ni par les professionnels français pourtant connus pour être historiquement les "poids lourds" de la PAC, mais bien par la Commission Européenne elle-même, qui s'est imposée comme le leader, comme le médiateur principal du changement. La proposition de réforme, préparée en secret à partir de consultations d'experts nommés *intuitu personae*, a été propulsée sur l'agenda politique selon le schéma du "coup parti", c'est-à-dire sans concertation préalable habituelle institutionnellement établie avec les partenaires

³ La première communication de la Commission (mémoire) en date du 1er février 1991 -COM (91) 100 final, "Evolution et avenir de la PAC" - a été suivie par un deuxième document de juillet 1991 -COM (91) 258 final, "Evolution et avenir de la PAC".

socioprofessionnels sur la scène communautaire. Le blocage auquel elle a donné lieu au Conseil de l'Agriculture à Bruxelles a duré plus un an et demi, en grande partie du fait du refus du ministre français d'accepter tout compromis de réforme. Suite à sa première proposition de février, la Commission a présenté au Conseil et au Parlement une deuxième proposition révisée en juillet 1991, plus précise et mieux chiffrée, qui conservait les principales orientations du premier projet (à l'exception du dispositif de modulation des aides compensatoires) ; l'accord de compromis a finalement eu lieu le 21 mai 1992 après quatre jours de négociation marathon (Le Theule et Litvan, 1993).

L'objet de notre communication est donc de comprendre comment le système français des politiques agricoles a réagi à la perspective de changement qu'il était a priori chargé de négocier, et comment il l'a ou -ne l'a pas- gérée. Y a-t-il vraiment eu *crise* de la politique agricole comme l'on suggéré plusieurs auteurs ? Si non comment la crise a-t-elle été évitée, comment le passage d'un état à l'autre de la politique a-t-il pu finalement se faire, et surtout comment a-t-il pu se faire contre la volonté d'un de ses acteurs majeurs qu'était l'acteur corporatiste ?

Une crise de la politique agricole en France ?

La paralysie du secteur

Nous partirons du modèle couramment accepté dans la littérature de science politique en France, qui est celui de la cogestion corporatiste de la politique agricole, dont Pierre Muller a éclairé la mise en place dans les années 60 en mettant en évidence l'imbrication intime de l'administration ministérielle de l'Agriculture avec les organisations unitaires et transversales de gestion des intérêts agricoles, ainsi que leur collaboration étroite dans la gestion de la politique (Muller, 1984 ; Jobert et Muller, 1987). Nous essaierons de comprendre comment les acteurs de la cogestion ont réagi au changement, et dans quelle mesure l'analyse des processus institutionnels qui ont eu lieu au sein du système politico-administratif français pendant la négociation de la réforme de 92 incite à réviser ce modèle comme cadre d'analyse.

Il convient tout d'abord d'insister sur la dimension communautaire propre au domaine agricole, peu souvent prise en compte par les analystes de la cogestion, qui, si elle ne remet pas en cause le modèle national tel qu'il est décrit par ces auteurs, le complète et permet de

mieux comprendre les changements survenus depuis les années 80-90. Si l'on peut clairement faire la distinction entre les compétences des niveaux national et communautaire en matière de politique agricole (on peut dire pour simplifier qu'il est très peu de politique nationale en matière agricole⁴ !), il faut s'empresse de souligner ici le caractère fortement intégré des réseaux de politique publique impliqués. Même si le réseau français de politique agricole a fortement inspiré la mise en place des règles du jeu de la PAC et son assise comme forme principale de régulation des marchés agricoles en Europe, les acteurs français des politiques agricoles sont avant tout, dans la période qui nous intéresse, les acteurs *nationaux* de la Politique Agricole Commune. Et ceci a son importance : le compromis scellé entre eux, facteur majeur de stabilité institutionnelle, est largement établi autour de règles et de normes produites au niveau communautaire.

Pour en revenir au réseau de politique publique agricole français traditionnellement décrit par la littérature de science politique, il est donc très intégré, fortement institutionnalisé, et fonctionne autour de règles du jeu bien établies. Du point de vue des ses valeurs, le réseau est basé à l'origine sur des acteurs issus de mouvements d'action catholique (Jeunesse Agricole Catholique), les jeunes agriculteurs des années soixante fondateurs du CNJA se retrouvant à la tête de la FNSEA vingt ans plus tard ; c'est le cas type de Raymond Lacombe, président de la FNSEA au moment de la réforme, attaché presque viscéralement à l'occupation de la terre et à la production comme missions essentielles de l'agriculteur, conformément aux valeurs qui l'avaient formé et qu'il avait toujours défendues. Il faut insister aussi sur la relative stabilité des règles du jeu de la politique, et donc du compromis scellant le réseau de politique agricole en France. Mis à part les ajustements continuels mais partiels (à la marge) de la PAC⁵, aucune remise en cause fondamentale globale n'a eu lieu depuis la mise en place de la politique ; le réseau d'acteurs continuait donc de fonctionner depuis 30 ans sur les mêmes normes, sur le même compromis global.

On comprend alors que la proposition de réforme de 1991, que l'on peut assimiler à un changement de troisième ordre dans la logique de Peter Hall (1993) du fait qu'elle induisait

⁴ Un élément de comparaison économique est significatif à ce propos : pour 1991, les dépenses budgétaires du FEOGA pour la France représentaient 47 392 millions de Francs alors que le budget strictement national (bonifications d'intérêt, subventions d'exploitation reçues par branche) représentait 12 925 millions de Francs (Bourdon, 1995); mais pour avoir une idée plus juste des montants de soutien d'origine communautaire, il faut ajouter aux dépenses budgétaires du FEOGA en 1991 plus de 12 133 millions de Francs représentant l'avantage financier (net) de la France à participer à la PAC du fait des échanges commerciaux intra-communautaires à prix soutenus (Fouilleux, 1995). Ce qui donne un rapport de 1 à 5 entre les fonds drainés par la politique nationale et par la politique communautaire.

⁵ En 1977 : prélèvement de coresponsabilité laitière, 1984 : quotas laitiers, 1987 : coresponsabilité céréalière, 1988 : système des stabilisateurs budgétaires.

un bouleversement fondamental de la matrice paradigmatique globale de la politique, ait eu l'effet d'une douche froide sur ce réseau. La remise en cause identitaire fondamentale qu'elle impliquait pour les acteurs, s'est traduite par leur blocage complet autour d'un refus de toute éventualité de changement, et d'une incapacité totale à émettre la moindre contre-proposition crédible. Ce blocage s'est ainsi traduit sur la scène politique par un front commun de refus, incarné par le ministre français de l'agriculture, et les représentants syndicaux du secteur, campés sur un non total et sans appel à l'idée d'une éventuelle réforme (ils concédaient éventuellement certains "aménagements" de la PAC, mais rien de plus).

Cette situation sectorielle s'est traduite par un divorce important entre le politique et les experts technocratiques au sein du réseau de politique agricole : tant au niveau de l'administration ministérielle de l'Agriculture qu'au sein des services des organisations professionnelles (même si le phénomène est tout de même moins marqué dans ce deuxième cas), on a constaté pendant la période un certain décalage entre les positions des responsables politiques et celles des experts administratifs, ces derniers étant apparemment beaucoup plus sensibles aux arguments d'efficacité économique avancés par la Commission, ce qui peut être une conséquence du processus de reconversion des élites déjà évoqué plus haut et qui a certainement joué comme un facteur tacite, "en creux" de légitimation du changement. Ce phénomène s'est traduit particulièrement clairement à travers des dysfonctionnements internes au ministère de l'Agriculture : on a constaté une dichotomie très forte entre d'un côté Louis Mermaz et son cabinet ministériel, et de l'autre les acteurs de l'administration ministérielle, les premiers s'étant complètement repliés sur eux-mêmes et volontairement coupés des seconds tout au long des négociations.

Le blocage des négociations interministérielles

Le fonctionnement interministériel est complexe : il fait intervenir de nombreux acteurs aux logiques différentes⁶, et tout un ensemble de contraintes hétérogènes pesant sur la décision. Jobert et Muller ont défini l'interministériel comme "le lieu où s'élaborent et se modifient en

⁶ Les réunions interministérielles du SGCI concernant la réforme de la PAC rassemblaient régulièrement (un après-midi par semaine) une quinzaine de personnes, membres des différentes administrations concernées. Environ 5 personnes du SGCI (dont le Secrétaire Général Adjoint), environ 8 personnes des Finances (un chef de bureau et un responsable de secteur par direction), 5 personnes de l'Agriculture (dont le porte parole est, dans le cas de la PAC, le chargé des Affaires Européennes ; il est éventuellement accompagné du responsable du "Bureau Produit" correspondant au secteur concerné), 1 ou 2 personnes des Affaires Etrangères (Affaires Européennes) et du Plan, et le Représentant Permanent de la France à Bruxelles (souvent accompagné d'autres agents).

permanence les termes de référence communs qui permettront d'ordonner de façon plus cohérente les différentes politiques publiques. La chaîne des discussions interministérielles apparaît comme un processus d'élagage progressif, au cours duquel sont peu à peu gommées les aspérités d'un programme, réduits les conflits, jusqu'à ce que se définisse un consensus minimal entre les protagonistes" (Jobert et Muller, 1987). Pendant toute la première phase des discussions nationales sur la réforme, que l'on peut situer entre juillet et octobre 1991, le SGCI était bloqué par les stratégies de ses acteurs, et n'a pas pu jouer son rôle de coordinateur interministériel : au phénomène d'élagage décrit par nos auteurs s'est substitué un phénomène de blocage pur et simple des discussions.

Paradoxalement, les discussions étaient paralysées par la stratégie du ministère qui était pourtant *a priori* l'élément le plus directement concerné par la réforme et impliqué dans le processus décisionnel. Effectivement, les représentants de l'Agriculture au SGCI avaient des consignes explicites de la part du cabinet pour ne rien dire, ne rien faire, ne pas s'avancer dans la discussion. En revanche, dès le départ, le Ministère des Finances s'est affirmé par sa position marquée et activiste en faveur d'une réforme. Ce contraste fort entre un ministère de l'Agriculture passif et sur la défensive et un ministère des Finances attaquant et offensif fut semble-t-il la caractéristique principale des réunions au SGCI pendant toute cette première phase du déroulement des négociations. Ce n'est qu'à partir de fin 1991 début 1992, que les débats techniques ont pu commencer à avancer en réunions interministérielles, et les positions des ministères de l'Agriculture et des Finances se rapprocher vers un compromis. Cette situation était d'ailleurs un peu le pendant national de la situation du Conseil à Bruxelles, où la France, représentée par son ministre de l'Agriculture, se cantonnait à une attitude attentiste et repoussait toute idée de réforme.

Au niveau gouvernemental, la fin 1991 a marqué le début d'un isolement croissant du ministre de l'Agriculture. Alors que la décision avait été prise par les ministres de s'engager dans la réforme dès le 17 octobre lors d'un comité interministériel, et malgré des pressions de plus en plus fortes de l'Elysée et de Matignon, Louis Mermaz a refusé jusqu'au dernier moment de faire une quelconque ouverture. D'après un membre de son cabinet, alors que le débat avait déjà eu lieu à plusieurs reprises, ce n'est que très tard (printemps 1992) que le ministre de l'Agriculture a été convaincu lui même qu'il valait mieux signer la réforme avant le GATT. Cependant, il ne semble pas y avoir eu de la part du reste du gouvernement de réelle volonté de contrer Louis Mermaz sur ses positions. Le sujet agricole étant réputé difficile et politiquement dangereux, personne ne semblait vouloir assumer une position plus

offensive, d'autant plus que les élections législatives de mars 1993 étaient en ligne de mire ; il s'est ainsi formé une sorte de consensus tacite mou autour du ministre sectoriel.

Après presque deux années de (non)négociations à Paris et à Bruxelles, le ministre de l'Agriculture a finalement dû signer le compromis de réforme, ce qu'il a fait du jour au lendemain, sans en avoir préparé l'opinion publique agricole française ni ses représentants, qu'il rencontrait pourtant chaque premier mardi de chaque mois, comme "l'exigeaient" les habitudes de la cogestion. On se souvient des manifestations quasi insurrectionnelles auxquelles ce manquement à la règle, cette "trahison" du ministre, a donné lieu dans toute la France ! C'est ainsi que certains ont pu parler de *crise* de la politique agricole en France, ou encore de crise du corporatisme et de la cogestion. Mais cette invocation de la crise n'explique pas grand chose ; en tout cas elle n'explique pas à partir de quels processus institutionnels le changement a pu réellement se produire, ni comment le ministre a finalement été obligé de signer la réforme.

Pour comprendre le changement, il semble tout d'abord qu'il faille dépasser le modèle classique de la cogestion et des "relations bilatérales exclusives avec l'administration sectorielle" (Muller (1985), cité par Billaud, 1990) comme cadre explicatif majeur, car il semble trop focalisé sur une dynamique intra-sectorielle, peu adéquate pour éclairer la période qui nous intéresse. Dans le cas de la négociation de la réforme de la PAC en France, il semble en effet que des acteurs extra-sectoriels aient joué un rôle majeur dans le processus de changement.

Il paraît ensuite utile, voire nécessaire, d'affiner notre perception de la dynamique intra-sectorielle, c'est à dire de dépasser le schéma classique de l'acteur corporatiste sectoriel monolithique, unifié et cohérent ("le syndicalisme agricole"). Dans le cas du secteur agricole, des évolutions dans les rapports de force entre les différentes organisations représentant les professionnels ont un poids explicatif important, en particulier entre la FNSEA, syndicat unitaire, et ses fédérations spécialisées par filière comme les céréaliers.

L'importance des dynamiques extra-sectorielles

L'élargissement du cadre d'analyse sectoriel permet donc d'appréhender différemment la problématique du changement, et d'avancer une hypothèse explicative majeure : le report d'un réseau d'acteur sur un autre pendant la négociation, qui a permis d'éviter la crise et de

faire passer la nouvelle politique. Le réseau traditionnel de gestion de la politique agricole s'étant bloqué, c'est un second réseau, beaucoup moins homogène et institutionnalisé, regroupant des acteurs aux normes identitaires plus proches de celles qui avaient inspiré la réforme, qui a relayé les propositions de la Commission et a permis d'imposer le changement en France. Ce second "réseau"⁷, s'est révélé à travers l'action simultanée de trois acteurs institutionnels dont les domaines de compétences s'étendaient largement en dehors du secteur agricole : le ministère des Finances, le SGCI et l'Elysée, qui ont oeuvré en faveur du changement, chacun autour de ses propres enjeux, qui en l'occurrence, se sont trouvés de croiser momentanément (et partiellement) ceux du secteur agricole et la question de la réforme.

Au ministère de l'Economie, des Finances et du Budget, malgré des positions plus ou moins divergentes entre les différentes directions, le consensus était général autour de la nécessité d'une réforme de la PAC : c'est là que l'opposition avec le ministère de l'Agriculture était la plus importante. La position des Finances d'une part insistait sur l'efficacité économique nécessaire de la réforme (baisse des prix), revendication incarnée en particulier par la Direction de la Prévision -qui a joué un rôle très actif dans la négociation interministérielle par l'intermédiaire de son représentant au SGCI, et d'autre part militait pour le maintien des exportations de céréales et une compatibilité avec les accords potentiels au GATT (objectifs endossés plus particulièrement par la Direction des Relations Economiques Extérieures, qui était notamment chargée de la négociation GATT). Quant à l'argument de la nécessaire maîtrise des dépenses comme fil directeur de la réforme, il était naturellement incarné par la Direction du Budget. Les relations du ministère de l'Economie et des Finances avec l'extérieur sont habituellement assez peu nombreuses. Dans le cas de la Direction de la Prévision par exemple, il n'y a traditionnellement pas de relations régulières et suivies avec les syndicats agricoles ; parfois seulement, les experts des deux parties se côtoient dans des réunions extérieures, congrès, présentations de recherches, etc.⁸. Par contre, au cours des négociations de la réforme, les contacts avec les professionnels (FNSEA et céréaliers, séparément) ont été étonnamment nombreux, à la DP, à la DREE et au cabinet du ministre. Tout au long des 18 mois de négociations, quelques rencontres officielles ont eu lieu, mais surtout, des discussions de travail régulières au niveau administratif. Précisons toutefois que

⁷ On utilise ici la notion de "réseau" dans son sens le plus large ; notre réseau est constitué d'un ensemble d'acteurs qui ont oeuvré dans le sens d'une réforme, mais chacun en fonction de ses intérêts, autour de ses enjeux propres sans réelle convergence entre eux et avec un très faible degré de cohésion.

⁸ Une direction comme la DGCCRF semble avoir des relations plus suivies avec la profession (céréaliers, producteurs laitiers, etc.), mais sur des points très techniques (l'affichage chez les bouchers, par exemple) et jamais sur des questions de politique générale.

si ces relations ont été -aux dires des participants des deux bords- tout-à-fait "*constructives*" et le contact "*très bon*", le ministère des Finances -Pierre Bérégovoy en tête- et la FNSEA, s'opposaient formellement⁹. Il semble que les céréaliers aient par contre trouvé aux Finances (en particulier à la DREE), un allié de poids, animé des mêmes intérêts pour conserver à tout prix les exportations de céréales françaises, élément capital dans la constitution de l'excédent de la balance commerciale nationale.

Comme le remarquait un représentant syndical que nous avons rencontré, "*Le SGCI (Secrétariat Général du Comité Interministériel aux questions communautaires) est un point névralgique. Il est très discret, mais il est très important*". En tous cas, ses acteurs semblent avoir joué un rôle capital pendant la période qui nous intéresse, dont en particulier, son Secrétaire Général de l'époque¹⁰. Nos interlocuteurs l'ont décrit comme "*l'artisan principal de tout ça*", "*le haut fonctionnaire qui a le plus poussé*", etc. Ancien chercheur à l'INRA, ancien Directeur de la Production et des Echanges au ministère de l'Agriculture (poste d'où il avait notamment déjà nourri les réflexions "*officieuses*" des services du ministère de l'Agriculture sur une éventuelle réforme de la PAC, en se penchant tout particulièrement sur le domaine céréalier), il connaissait parfaitement la politique. De plus il semble qu'il avait gardé de très bonnes relations avec le cercle restreint du réseau français des politiques publiques agricoles, en particulier avec les acteurs syndicaux (les céréaliers notamment). Du côté communautaire, il avait déjà travaillé en étroite collaboration avec la DG VI et son Directeur Général Guy Legras. Ce haut fonctionnaire est donc apparu comme une sorte de pivot dans le réseau élargi de la négociation, figure presque idéal-typique du marginal sécant à la Jamous (1969).

Les enjeux qui ont mis l'Élysée sur la route de la politique agricole pendant ces négociations ressortent beaucoup plus directement du politique. Sur une question de principe, l'a priori élyséen était plutôt favorable à une réforme du fait qu'elle pouvait créer des points de repère nouveaux si la Communauté prenait l'initiative dans les négociations au GATT. Un autre enjeu important de ces négociations était la préservation de l'axe franco-allemand, traditionnellement moteur dans la construction européenne¹¹. Il semble que la décision de

⁹ Seule la question de l'élevage rapprochait un peu les deux parties, et a fait l'objet d'avancées notables dans la négociation.

¹⁰ Bien que les questions agricoles soient institutionnellement du ressort du Secrétaire Général Adjoint, le Secrétaire Général a semblé jouer un rôle de tout premier plan dans l'évolution vers l'accord de mai 1992.

¹¹ En simplifiant la situation on pourrait dire que cette contrainte politique passait notamment par la préservation d'intérêts industriels allemands au GATT, donc par un déblocage nécessaire du volet agricole qui permettrait de clore l'Uruguay Round, donc par une réforme de la PAC en conformité avec les prérogatives du GATT.

s'engager dans la réforme ait été prise dès février 1991, lors d'une entrevue entre le chancelier Kohl et le Président Mitterrand. En collaboration rapprochée avec le ministère des Affaires Etrangères, l'activité de l'Elysée dans les négociations s'est concentrée à partir de là sur des négociations bilatérales franco-allemandes, à la recherche d'un compromis sur les instruments à défendre (montant de la baisse des prix, modalités de compensations, etc.). Lequesne (1993) considère que le second septennat socialiste a été marqué par une diminution sensible des contrepoids aux décisions du Président de la République sur les questions communautaires. Cependant, malgré la position de l'Elysée favorable à la réforme et son activité de négociation "à part" avec les allemands, la pression présidentielle ne s'est pas faite sentir tout de suite, le sujet n'étant certainement pas jugé prioritaire au regard des négociations sur le Traité de Maastricht, qui se sont déroulées entre décembre 1990 et février 1992. De plus, il semble que les bonnes relations de longue date entre Louis Mermaz et François Mitterrand aient permis de tempérer à plusieurs reprises les requêtes présidentielles. Par contre, dès le début 1992, et particulièrement après la signature du Traité, les interventions de l'Elysée sont devenues de plus en plus pressantes : il était certainement difficile d'assumer un enlisement des négociations sur la principale politique commune, alors qu'on venait de pousser vers le Traité de l'Union Européenne !

Un certain nombre d'acteurs institutionnels non agricoles, porteurs de différents enjeux ressortant du niveau global, sont donc entrés dans la dynamique sectorielle à partir de leurs logiques d'action et de leurs ressources politiques propres. Le ministère des Finances se situait d'abord par rapport à des problématiques macro-économiques globales, dépassant les simples enjeux économiques agricoles, comme l'équilibre de la balance commerciale, la conquête de parts de marché dans le jeu commercial international, la compétitivité des exportations françaises, ou encore tout simplement la question budgétaire. L'Elysée, lui, était préoccupé par des enjeux beaucoup plus macro-politiques, comme la poursuite de la construction et de l'intégration européenne, les relations franco-allemandes, ou la place de la France sur la scène internationale. Les représentants agricoles de la négociation quant à eux, porteurs d'enjeux purement sectoriels, s'enfermaient dans leur logique de repli frileux sur les vieilles règles du jeu de la politique. Et ça a été au SGCI de trouver une cohérence entre tous ces éléments divergents voire antagonistes, et d'ajuster le "purent sectoriel", le "macro-politique global", et le "macro-économique global", ainsi que le "national" et le "communautaire". L'interministériel a donc eu pour rôle de rendre compatibles des enjeux et des logiques distinctes de façon à permettre la réforme et éviter la crise. C'est donc bien sous la poussée différentielle d'acteurs extra-sectoriels que le changement a pu se produire

Et non seulement les acteurs extérieurs ont facilité le changement du point de vue institutionnel, mais il semble qu'ils aient été aussi à l'origine d'une sorte de redistribution des cartes à l'intérieur du secteur, en particulier à travers les valeurs et les idées qu'ils se sont trouvés de porter. La rupture du compromis sectoriel imposée de l'extérieur a ainsi induit la construction de nouveaux rapports de force entre les acteurs syndicaux -elle a du moins confirmé et légitimé une tendance préexistante à l'autonomisation de certains d'entre eux, qui ont utilisé cette nouvelle donne pour faire valoir leurs intérêts particularistes. Et cela s'est traduit par une certaine rupture du front syndical dans la négociation. Donc, s'il semble bien qu'ils aient très largement influencé le processus, les acteurs extra-sectoriels n'ont pas agité seuls : le changement s'est appuyé aussi sur des éléments internes à la sphère professionnelle. On ne peut donc pas expliquer la réforme si on n'opère pas une sorte de retour méthodologique sur le secteur agricole en lui-même et sur l'évolution des rapports de pouvoir en son sein.

La fin du monolithisme syndical : entre la rhétorique de l'unification et la négociation particulariste

Un certain ancrage du changement à l'intérieur du secteur

On l'a déjà précisé, il est une seconde facette du changement que le schéma traditionnel de la gestion corporatiste des intérêts agricoles ne peut réellement expliciter du fait de sa conception trop monolithique et unifiée de l'acteur syndical. On a décrit plus haut le blocage du réseau traditionnel de cogestion de la politique, et on a conclu à son échec ; or, comme l'affirmait un fonctionnaire lors d'un entretien : "*la cogestion ? Mais ça a marché mieux que jamais ! Le ministère de l'Agriculture faisant de la non gestion, on est presque passé à de la gestion par les professionnels*". Il paraît clair en effet que le processus de changement se soit appuyé aussi sur des composantes internes au secteur agricole. Pour comprendre ce paradoxe, il semble donc nécessaire d'opérer une déconstruction théorique de l'acteur corporatiste en plusieurs éléments plus nuancés, appartenant éventuellement à des réseaux distincts de la négociation.

On peut ainsi rapprocher les céréaliers du réseau "alternatif" qui a permis de faire passer le changement. En effet, l'AGPB (Association Générale des Producteurs de Blé et autres céréales), groupe de pression "céréales" affilié à la FNSEA, a plus ou moins adopté une

stratégie de free-riding par rapport à la représentation syndicale traditionnelle, épousant publiquement les thèses officielles de la FNSEA, mais se montrant beaucoup plus ouvert en privé auprès des services ministériels. Les intérêts beaucoup plus ciblés des groupes de pression par filière et leurs référents identitaires plus cohérents avec le contexte idéologique dominant, par rapport au caractère rigide des positions "passéistes" défendues par la FNSEA, leur a permis de s'adapter au changement et de se rapprocher plus facilement du nouveau réseau dominant la négociation. Comme en témoignait un de nos interlocuteurs parmi les professionnels : *"On s'occupe d'un secteur, d'un type de produit, donc c'est plus facile. Ça nous permet d'avoir une approche pas simplement idéologique. Ça nous permet au contraire de nous retrouver sur du concret"*.

Il faut souligner que ces éléments internes au secteur qui ont joué la carte du changement étaient eux-mêmes intégrés à des cadres de régulation plus larges que strictement agricoles; l'AGPB, représentant avant tout les gros exportateurs céréaliers français, s'inscrivait ainsi dans le contexte plus large du commerce international. Leur pragmatisme économique les inclinait beaucoup plus que la FNSEA à accepter la baisse des prix et le gel des terres par exemple. Pour eux, si le changement devait se faire, autant qu'il se fasse le plus conformément possible à leur intérêt. Le premier débat s'est cristallisé autour du choix entre deux options qui avaient toute deux comme objectif de contrôler l'offre, l'une consistant à maintenir les prix garantis, mais à mettre en place des quotas de production, l'autre consistant en une baisse des prix garantis sans quotas. Le cheval de bataille de l'AGPB dans ce débat était avant tout d'éviter les quotas, qui n'auraient pas permis *"l'expression des avantages comparatifs céréaliers français à l'exportation"*, et qui étaient dénoncés comme des outils *"anti-économiques"*. Dans le deuxième débat, qui posait la question de l'ampleur de la baisse de prix, leur position était aussi claire : tant qu'à baisser les prix, autant aller jusqu'à l'alignement sur les cours mondiaux, de façon à améliorer vraiment la compétitivité des céréales, et à reconquérir le marché communautaire en évinçant les PSC¹². La solution d'une baisse des prix compensée par des aides directes au revenu "découplées de la production" (c'est-à-dire beaucoup moins incitatives), globalement défendue par la Commission et par le Ministère des Finances par exemple, était donc acceptée par les céréaliers. Pour la FNSEA par contre, il n'était pas pensable que l'agriculteur tire son revenu de primes, et non plus de la vente du fruit de son travail, car cela ferait de lui un *"assisté"*, à

¹² PSC : produits de substitution aux céréales. Utilisés dans l'alimentation du bétail, ils sont importés des Etats Unis à un prix plus bas que ceux des céréales et ont envahi le marché communautaire.

la merci du bon vouloir des pouvoirs publics¹³. De même, le gel des terres (jachère), proposé comme un instrument conjoncturel de régulation de l'offre par la Commission, était tant bien que mal accepté par Henri De Benoist le président de l'AGPB car il était économiquement moins désavantageux pour les céréaliers qu'une baisse des prix partiellement compensée ; par contre, la jachère était totalement impensable pour Raymond Lacombe, qui revendiquait avant tout le "*droit à produire*" des agriculteurs français, et pour qui les valeurs et la mission essentielles étaient d'abord d'occuper la terre, de la travailler pour en tirer une production et un revenu.

L'infléchissement le plus important obtenu à Bruxelles sous la pression des professionnels fut sans doute le rejet du premier texte de la Commission au Conseil, et le passage de la première à la seconde proposition de réforme, qui a vu la disparition de la modulation des paiements compensatoires à la baisse des prix institutionnels des céréales et oléoprotéagineux en fonction de la taille des exploitations ou du revenu des agriculteurs. Alors que cette proposition était justifiée par la Commission par des arguments d'équité et de redistribution des revenus (sachant qu'une de ses qualités majeures était aussi son caractère fort allégeant pour le budget communautaire), la pression des professionnels pour l'abolition de cette mesure était argumentée principalement autour du mythe de l'unité paysanne, de la solidarité et de l'égalité de condition du monde agricole. Et c'est là sans doute la plus grande victoire des céréaliers spécialisés (la plus payante en tous cas), qui auraient été les plus touchés par cette mesure, car les moins compensés, et qui ont su faire valoir leurs intérêts de filière en les "habillant" de la rhétorique politique transversale.

Cette évolution interne au secteur, que l'on pourrait rapprocher d'un phénomène d'adaptation au changement et d'apprentissage social, s'est donc révélée à travers un paradoxe : la puissance des professionnels s'est affirmée dans la définition des politiques, mais à travers une dégradation du modèle corporatiste traditionnel. Comme le souligne Denis Pesche (1994), les tensions au sein de la profession agricole ont amorcé un processus de redéfinition des rapports de force à l'intérieur du syndicalisme à vocation générale : les logiques unitaires et territorialisées qui ont donné leur force à la FNSEA et au CNJA sont mises à mal par des logiques centrifuges et élitistes. En fait, c'est comme si la gangue idéologique représentée par le syndicalisme traditionnel transversal (FNSEA, CNJA)

¹³ Il est bien entendu que d'un point de vue strictement économique, l'effet d'un prix garanti et d'une aide directe sur le revenu peut être exactement le même (dans la mesure où ces instruments ont été calibrés pour). Le soutien de la part des pouvoirs publics reste le même, mais prend une forme différente.

avait été maintenue du fait de son utilité rhétorique et mobilisatrice pour les groupes de pression économique à caractère particulariste comme les céréaliers, mais vidée de son contenu.

Des permanences malgré le changement de politique

Si elles semblent peu enclines à expliquer le changement du fait de leur insistance sur les permanences et les "reproductions" des systèmes, les théories de la dépendance systémique (*path dependency*) peuvent néanmoins être utiles pour éclairer les résistances qui lui ont été opposées et les infléchissements qu'il a subis. Dans le cas qui nous intéresse ici, le poids des caractéristiques du système de politique agricole tel qu'il existait avant le changement s'est exprimé à deux niveaux essentiels dans le processus de formulation même de la nouvelle politique : le blocage du réseau traditionnel de politique agricole d'une part, et le choix et le calibrage des instruments de politique économique de la réforme d'autre part. Par ailleurs, il semble que les phénomènes de dépendance systémique ressortent d'une dynamique purement sectorielle, en réaction à un changement d'origine majoritairement extra-sectoriel.

Du point de vue politique et institutionnel, on a déjà évoqué la paralysie du réseau traditionnel sous le poids des syndicats agricoles unitaires et transversaux (FNSEA, CNJA). Il faut souligner en effet, que malgré leur décalage symbolique et rhétorique et leur caractère marginal par rapport au réseau dominant de la négociation, la FNSEA disposait d'une ressource politique capitale : sa capacité de mobilisation, qui fut démontrée le 29 septembre 1991 au cours d'une grande manifestation baptisée le "Dimanche des Terres de France". Sous le mot d'ordre de la défense du monde rural (ce qui, il faut le souligner, contrastait fort avec la nature purement agricole-agricole des revendications syndicales autour de la réforme et des négociations avec l'administration), la FNSEA a rassemblé sous son nom tout un ensemble d'acteurs non agricoles du monde rural (artisans, commerçants, etc.). Cette démonstration de force, révélatrice de son pouvoir de déstabilisation, a considérablement accru son influence, en particulier dans la paralysie du ministre de l'Agriculture, qui refusait de porter le chapeau d'une éventuelle chute du gouvernement ; face à cette ressource politique capitale du syndicalisme transversal et à la menace de désordre public qu'elle portait¹⁴, au fur et à mesure des négociations, l'approche des

¹⁴ Devant la montée de la violence et la multiplication des incidents, le Président de la République a été amené à intervenir le 22 octobre 1991, pour appeler au calme et au respect de l'ordre public.

élections législatives (mars 1993) et la position de moins en moins reluisante des socialistes dans les sondages, ont ainsi été des facteurs immobilisants majeurs pour Louis Mermaz (qui, en l'occurrence, se positionnait autour d'enjeux extra-sectoriels puisque ressortant du jeu politique national !).

Et cette force avérée de l'action collective agricole dans le jeu politique a considérablement pesé sur le processus de changement, en permettant de faire passer des infléchissements importants au Conseil par l'intermédiaire du ministre français. C'est ainsi que l'on peut interpréter toute l'activité de "lobbying" et d'infléchissements de la proposition de la Commission par les acteurs sectoriels. Il semble en effet que beaucoup des caractéristiques de la PAC réformée s'explique à partir de celles de l'ancienne politique. C'est en référence aux instruments de politique économique antérieurs qu'ont été calculés les nouveaux ; à titre d'exemple, les niveaux de paiements compensatoires à la baisse des prix ont été calculés à partir de rendements de référence "historiques", c'est à dire à partir du montant de soutien obtenus précédemment avec les prix garantis. Comme on l'a déjà évoqué, de nombreux autres "bémols" au changement ont été obtenus au cours de la négociation sous la pression des professionnels français sur le modèle de la politique antérieure ; il serait fastidieux de tous les lister ici, mais ils ont une caractéristique commune qui est de conserver (voire d'accroître) leur avantage de participer à la politique¹⁵. Ainsi, si on compare l'ancienne et la nouvelle PAC en terme de transferts économiques par exemple, la France qui bénéficiait d'un transfert financier total de 1565,4 millions d'Ecus en 1991 toucherait en 1996 après la dernière phase de mise en oeuvre de la politique réformée un transfert total de 2195,2 millions d'Ecus (Fouilleux, 1995) ; il est donc clair que le secteur agricole français a plutôt bien tiré ses marrons du feu ! Malgré son opposition initiale viscérale à la réforme, il a plutôt gagné au change (transitoirement, dit-on...), c'est-à-dire qu'il a su infléchir le changement à son avantage.

Il est intéressant de remarquer ici que les processus institutionnels particuliers que nous avons déjà décrit ont effectivement permis au changement de se produire, mais dans la *forme* de la politique plutôt que dans son *fond*. La PAC a effectivement revêtu un habit plus en conformité avec le contexte idéologique des années 80-90 et les régulations politiques dominantes à l'extérieur du secteur agricole. Cependant, du point du libéralisme économique, la politique n'a pas changé dans le fond en ce sens que le secteur agricole est

¹⁵ On parlerait de rent-seeking (captage de la rente) dans le langage de l'économie politique.

toujours aussi administré, et que l'intervention des pouvoirs publics et les montants de soutien sont toujours très importants (mais plus "découplés").

CONCLUSION

La première conclusion que l'on peut tirer de l'étude du cas de la réforme de la PAC de 1992 en France est donc tout d'abord l'importance des régulations extérieures par rapport à une problématique sectorielle. Dans un même système de politique publique se croisent en effet des enjeux de nature différente qui peuvent aller largement au delà du secteur en question. Inversement, il se trouve que des problèmes purement sectoriels deviennent l'enjeu momentané de dynamiques totalement extérieures au système.

La seconde conclusion est que notre système de politique publique, même soumis à un changement violent par rapport à sa dynamique interne et à ses règles du jeu habituelles, a pu s'adapter au changement et même en infléchir le cours, évitant ainsi la crise tant de fois annoncée de la politique agricole... Cette figure de l'apprentissage institutionnel est à mettre en relation avec notre premier point de conclusion, c'est-à-dire avec les dynamiques intra et extra sectorielles qui ont influencé le changement. En effet, les pressions pour le changement ont été portées par des acteurs institutionnels extérieurs au secteur agricole, autour d'enjeux nouveaux (ou nouvellement dominants), à partir d'un processus de conversion des experts à des théories économiques nouvelles, et ont emprunté un processus institutionnel en rupture avec les habitudes anciennes et les règles du jeu traditionnelles de la politique, aussi bien au moment de l'initiative communautaire qu'au cours des négociations en France. Par contre, les résistances et infléchissements infligés à la réforme se sont mis en place à partir des caractéristiques intrinsèques antérieures du système.

En fait, si les régulations extra-sectorielles sont primordiales pour expliquer l'impulsion, le passage et la légitimation du changement à travers la production d'un nouveau cadre paradigmatique global pour la politique, la dynamique intra-sectorielle permet de comprendre le changement dans sa mise en oeuvre concrète à travers la formulation, et surtout le calibrage des nouveaux instruments de la politique.

QUELQUES REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

BILLAUD J.P., 1990, Les analyses de la cogestion en France, in : Les agriculteurs et la politique (dir. Coulomb P. et alii), Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, Paris.

BOURDON, M., 1995, Evaluation des concours budgétaires au système productif : aides directes à l'agriculture et à l'économie non-agricole, Communication au colloque de la Société Française d'Economie Rurale du 20 novembre 1995.

Commission des Communautés Européennes, 1991, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen : évolution et avenir de la PAC, document de réflexion, COM (91) 100 final, 1er février.

Commission des Communautés Européennes, 1991, Evolution et Avenir de la politique agricole commune. propositions de la Commission, Europe Verte, 2/91, COM (91) 258 final, 12 juillet.

DAVID, P.A., 1985, Clio and the Economics of QWERTY, American Economic Review, vol. 75, n°2, may.

FEICK, J., 1990 L'analyse comparative des politiques publiques : un chemin vers l'intégration des résultats ?, L'Année Sociologique, vol. 40, p.180-225.

FOUILLEUX E., 1995, Réforme de la PAC, accords du GATT : quelles incidences sur les transferts financiers entre les Douze?, Economie et Prévision, n°117-118 1/2.

HALL P., 1993, Policy Paradigms, Social Learning and the State ; the Case of Economic Policymaking in Britain, Comparative Politics, vol. 25, n°3, april.

JAMOUS H., 1969, Sociologie de la décision, la réforme des études médicales et des structures hospitalières, CNRS, Paris

JOBERT B., 1994, Le retour du politique in : Le Tournant néo-libéral en Europe. Idées et recettes dans les pratiques gouvernementales (dir. Jobert B.) L'Harmattan, Paris.

JOBERT B., MULLER P., 1987, L'Etat en Action. Politiques publiques et corporatismes, PUF, Paris.

LE THEULE F.G., LITVAN D., 1993, Analyse d'une négociation communautaire, Revue Française de Sciences Politiques, vol.43, n°5, octobre.

JOHANSSON P.O., 1991, An introduction to modern welfare economics, Cambridge University Press.

LEQUESNE C., 1993, Paris-Bruxelles. Comment se fait la politique européenne de la France, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, Paris.

MAHE L.P., GUYOMARD H., LEON Y., 1992, La réforme de la PAC et les négociations du GATT : un pas nécessaire pour un compromis minimal ?, Revue Economie et Statistiques n°254-255.

MAHE L.P., GUYOMARD H., MUNK K., ROE T., 1994, L'agriculture au GATT et la réforme de la PAC : l'éclairage de l'Economie Politique et de l'Economie Publique, Revue Economie Rurale, n°220-221, mars-juin.

MAJONE G., 1994, *Communauté Economique Européenne : Déréglementation ou réréglementation ? La conduite des politiques publiques depuis l'Acte Unique*, in : Le Tournant néo-libéral en Europe. Idées et recettes dans les pratiques gouvernementales (dir. Jobert B.), L'Harmattan, Paris.

MOYER H.W., JOSLING T.E. ,1990, Agricultural Policy Reform, Politics and process in the EC and the USA, Iowa State University Press / Ames.

MULLER P., 1984, Le technocrate et le paysan, Les Editions ouvrières, Paris.

MULLER P., 1992, Entre le local et l'Europe. La crise du modèle français de politiques publiques, Revue Française de Sciences Politiques, vol.42, n°2, avril.

MULLER P., SAEZ G., 1985, *Les médiations état-société et le néo-corporatisme* in : La représentation (dir. F.D'ARCY), Economica, Paris.

PESCHE D., 1994 , Les spécificités et la place du syndicalisme agricole spécialisé dans les modes de représentation des agriculteurs, International Sociological Association, XIIème Congrès Mondial.

SMITH A., Les transformations de la Politique Agricole Commune. Les politiques structurelles et l'évolution de la PAC de 1964 à 1988, Université Pierre Mendès-France, mémoire de DEA, Institut d'Etudes Politiques de Grenoble, 1991 (non publié).

VERMERSCH D., 1993, L'Economie Agricole en question, Cahiers d'Economie et de Sociologie Rurales n°29, p. 101-103.

ZAHARIADIS, N., 1995, Comparing lenses in comparative public policy (review), Policy Studies Journal, vol.23, n°2, p.378-382.