



**HAL**  
open science

## D'une européanisation l'autre : la Politique Agricole Commune entre permanences et innovations

Eve Fouilleux, . Revue Politiques Et Management Public, paris (fra)

### ► To cite this version:

Eve Fouilleux, . Revue Politiques Et Management Public, paris (fra). D'une européanisation l'autre : la Politique Agricole Commune entre permanences et innovations. 8. Colloque international de la Revue : L'européanisation des politiques publiques. Politiques communautaires et management public, Jun 1996, Paris, France. 18 p. hal-02283450

**HAL Id: hal-02283450**

**<https://hal.science/hal-02283450>**

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

**8ème Colloque International de la Revue  
"POLITIQUES ET MANAGEMENT PUBLIC"**

20 - 21 juin 86.  
\*\*\*\*

**"L'EUROPEANISATION DES POLITIQUES PUBLIQUES :  
politiques communautaires et management public"**

**D'UNE EUROPEANISATION L'AUTRE :  
LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE ENTRE PERMANENCES ET  
INNOVATIONS**

*Par*

Eve FOUILLEUX  
INRA-ESR (Rennes) / CRAP (Rennes) (\*)

**SESSION : ACTEURS ET PROCESSUS DES POLITIQUES EUROPEENNES**  
Les processus de décision dans l'Union Européenne

---

RESUME :

La Politique Agricole Commune est une des plus vieilles politiques européennes. L'analyse de son historique met en évidence deux processus distincts, qui mettent en jeu des acteurs et des configurations institutionnelles différentes au sein du système politique communautaire. Un processus d'inertie d'une part, qui tend à entretenir des permanences fortes dans la PAC, et un processus de changement, qui existe depuis l'origine mais qui se traduit de plus en plus concrètement dans les mesures prises depuis les années 80 (seuils de garantie, quotas laitiers, stabilisateurs, réforme de 1992). Le premier processus est une concrétisation de la prégnance et de la forte institutionnalisation des compromis sociaux existant autour de l'agriculture dans les Etats membres ; il est incarné en particulier par le Conseil de l'agriculture et ses règles du jeu. Le second ressort d'une volonté extra-sectorielle, beaucoup plus politique, incarnée en particulier par le Conseil Européen, et relayée par une stratégie de légitimation de ses pratiques par la Commission des Communautés Européennes. De l'enchevêtrement et des interactions entre ces deux processus est née l'histoire de la PAC depuis son origine.

---

(\*) Je tiens à souligner ici que la rédaction de cette communication doit beaucoup aux discussions que j'ai pu avoir dans le cadre du groupe RECO (Réorganisation des Etats Contemporains) que dirige Bruno Jobert à la MRASH de Grenoble.

INRA-ESR-  
REN-EFn°5

DOCUMENTATION ÉCONOMIE RURALE RENNES



## Introduction

L'analyse de l'historique de la Politique Agricole Commune amène à un constat frappant : la lecture du fonctionnement du système politique et des institutions européennes n'est pas la même selon que l'on se penche sur les changements souvent soudains et violemment ressentis auxquels la politique étudiée est soumise, et sur le rôle joué par la Commission dans leur genèse, ou que l'on s'attarde sur les permanences fortes de cette politique en constatant qu'organisée autour d'un compromis très fortement institutionnalisé, elle s'adapte et change finalement très marginalement et très lentement.

Pour comprendre ce paradoxe, notre hypothèse dans cette communication sera celle de l'existence d'un double processus dans la politique, qui préside à ses évolutions. Selon qu'il s'agisse du maintien de la politique dans ses phases de stabilité, ou qu'il s'agisse de la faire changer, ce sont des acteurs différents ou des facettes distinctes des mêmes acteurs, qui sont mobilisés. L'objet de cette communication sera donc d'analyser ces deux processus et leur confrontation, en re-situant le jeu des différents acteurs du système politique européen, selon qu'ils participent à l'un ou l'autre des deux processus.

L'historique de la PAC met donc en évidence deux processus distincts et antagonistes qui se développent depuis l'origine : un processus général de reproduction autonome et de stabilisation de la politique autour de son compromis fondateur d'une part, et des épisodes ponctuels de crise et de changement plus ou moins importants d'autre part. Il est intéressant de constater que ces deux états de la politique répondent à des configurations et des mécanismes institutionnels spécifiques. Notre objet sera donc de mettre en évidence les mécanismes qui permettent à la politique de se reproduire en se débarrassant de la perspective de changement, ainsi que ceux qui lui permettent de changer sur le long terme.

## Un processus d'entretien du compromis fondateur

### *1957-1968, institutionnalisation de la Politique Agricole Commune*

Le Traité de Rome (1957) définit à son article 39 les cinq objectifs de la PAC<sup>1</sup> ; la conférence de Stresa (1958) en a quant à elle fixé les grands principes, autour d'un marché organisé par secteurs. L'ensemble des mécanismes institutionnels et des règles du jeu de la politique agricole commune se sont ensuite peu à peu installés, avec la création du Fonds Européen d'Orientation et de Garantie Agricole (FEOGA) en 1962 et la mise en place des Organisations Communes de Marché (OCM) organisées autour des différents prix institutionnels des produits. Ce sont les OCM céréales, volailles, porc, vin, et fruits et légumes qui ont été mises au point en premier (1962), puis les OCM produits laitiers (lait écrémé en poudre et beurre), riz, et viande bovine (1963), puis enfin les OCM sucre et matières grasses (1966). Au cours des années 60, la PAC a donc pris peu à peu la place de la politique nationale dans chacun des Etats membres pour devenir la politique agricole de ces Etats<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> 1- Accroître la productivité en développant le progrès technique et en assurant un développement rationnel de la production et l'emploi optimal des facteurs de production, 2- Assurer un niveau de vie équitable aux agriculteurs européens, 3- stabiliser les marchés, 4- garantir la sécurité des approvisionnements, 5- assurer des prix raisonnables aux consommateurs européens.

<sup>2</sup> A titre d'illustration de l'importance de cette européanisation de la politique agricole : 80 % des concours publics à l'agriculture française étaient d'origine communautaire en 1992 (INSEE, 1993).

La mise en place de la PAC s'est faite à partir d'un accord implicite entre les français et les allemands ; la France jouissait d'avantages comparatifs importants dans le domaine agricole, tandis que l'Allemagne, importatrice nette dans ce domaine était déjà une grande puissance industrielle, mais refusait de sacrifier son secteur agricole, encore important. Les français étaient donc prêts à accepter le libre échange sur les produits industriels à condition que se mette en place un marché des produits agricoles, et vice versa (Duchêne et alii, 1981 ; Harris et alii, 1983). Le compromis fondateur de la PAC a ensuite été mis en place à partir d'une négociation intergouvernementale et reposait sur les préoccupations divergentes des différents Etats impliqués, ainsi que sur leurs politiques nationales préalables, déjà orientées pour la plupart sur des prix de soutien élevés. Or les pays à hauts niveaux de prix refusaient de les baisser étant donné le poids politique de leurs organisations agricoles (Allemagne, Belgique, Luxembourg, Italie pour les produits "du Nord" : lait, viande) et les pays qui auraient pu se satisfaire de prix bas du fait de leur compétitivité relative (France pour les céréales et le sucre, Italie pour les fruits et légumes) refusaient de se "sacrifier" si les prix étaient maintenus pour les autres produits. Le compromis de base de l'eupéanisation de la politique agricole s'est donc établi sur un refus de la part de chacun des Etats à baisser les prix (sauf marginalement) sur ses produits importants, ce qui a abouti à un accord sur un haut niveau de prix garanti sur la quasi totalité des produits (Duchêne et alii, 1981 : 27-28).

On peut noter que dès la mise au point de la politique en 1958, la Commission s'inquiétait de ses instruments et de leurs conséquences économiques éventuelles. Mais à cette époque, elle n'était pas encore en position d'élaborer un plan détaillé pour réformer l'agriculture (Harris et al, 1983) et ses mises en garde n'ont eu aucun écho sur le cours des négociations de nature purement intergouvernementale qui ont mené ensuite au verrouillage et à l'institutionnalisation de la PAC.

L'instrument de politique économique privilégié par le compromis fondateur de la PAC fut donc le prix garanti, qui, du fait de son niveau élevé par rapport au cours mondial permettait de soutenir les productions communautaires, et de les protéger des exportations par les pays tiers grâce à un système de prélèvements variables à la frontière (restitutions et droits de douane, dont le montant égale la différence calculée entre le prix mondial et le prix communautaire garanti). La première application des prix communs date de 1968 : elle correspond à la réelle mise en route de la PAC, c'est-à-dire à la fin de sa phase d'institutionnalisation.

Les historiens de l'économie et les théoriciens de la *path dependence* (David, 1985, 1992 ; North, 1990) décriraient cette période comme la phase de *lock-in* de la politique, verrouillage initial autour d'une technologie institutionnelle spécifique, à partir de laquelle se met en place un sentier de dépendance pour la politique. Et c'est du fait de son inscription dans ce "sentier" très prégnant, qu'il a été aussi difficile au fur et à mesure des années de faire changer la politique, malgré une inefficacité économique de plus en plus avérée et notoire. Voyons donc maintenant un peu plus dans le détail le fonctionnement et les règles du jeu de la PAC, qui marquent non seulement la fin de sa phase d'institutionnalisation, mais toutes ses évolutions postérieures.

### ***Le paquet prix et le Conseil de l'Agriculture : autoréférence et apprentissage institutionnalisés***

L'Europe agricole est rythmée par les réunions mensuelles des ministres de l'Agriculture des Douze (récemment des Quinze) au sein du Conseil de l'Agriculture de l'Union. Parmi les réunions du Conseil, il en est une qui revêt un aspect rituel essentiel, et qui dans sa définition même est un vecteur de permanence majeur : c'est le paquet-prix. Cette réunion annuelle, qui a

lieu traditionnellement autour du mois d'avril consiste à réviser le niveau de l'ensemble des prix institutionnels de la PAC pour l'année à venir à partir de leur niveau de l'année précédente et de l'évolution connue des marchés. Le paquet-prix semble ainsi correspondre tout-à-fait, mais sous une forme fortement institutionnalisée, à la définition instrumentale (Bennett et Howlett, 1992) que donne Peter Hall de l'apprentissage social (*social learning*) : c'est une tentative délibérée d'ajuster les buts ou les techniques d'une politique en réponse à l'expérience passée et à de nouvelles informations. On pense ici plus particulièrement aux figures de l'apprentissage de Hall correspondant à des changements de premier et second ordre, qu'il situe lui-même dans une sorte de phase stable puisqu'il parle de "cours normal" de la politique (Hall, 1993).

Ce caractère autoréférent du paquet prix (on décide de la nouvelle politique dans le cadre et sur les bases de l'ancienne) en fait un vecteur de permanence fondamentale : il induit la reproduction, le décalque de la politique sur elle-même d'une année sur l'autre. Comme le soulignent Harris et al (1983 : 41), même les niveaux des prix ne varient jamais beaucoup<sup>3</sup> : "these initial pricing decisions have never been threatened as each year in the price review, price increases are agreed based upon the existing price levels." L'apprentissage, sous une forme fortement institutionnalisée, apparaît donc ici comme un puissant vecteur de stabilité dans la mesure où il s'oppose à toute révision des fondements de la politique.

Le lien très étroit qui existe entre les ministres du Conseil de l'Agriculture et les organisations agricoles dans leurs pays respectifs, alourdit encore un peu plus le caractère déjà strictement sectoriel des décisions au Conseil. Le poids du modèle corporatiste, qui existe à des degrés divers, dans tous les Etats membres dans le domaine agricole (Petit et alii, 1987), empêche les quelques velléités de changement qui pourraient subsister de la volonté politique des ministres. Les membres du Conseil sont aussi des membres de gouvernement donc soumis à la pression électorale (on peut donc penser qu'ils préfèrent le statu quo aux manifestations paysannes déstabilisantes). "Pour obtenir un vote unanime, il faut que l'accord sur les prix donne à chaque ministre l'impression qu'il est au moins partiellement gagnant. Ainsi, il pourra revenir dans sa capitale avec la possibilité de faire état, devant les organisations agricoles, des avantages qu'il a obtenus, de haute lutte pour son pays et ses agriculteurs" (Bergmann et al, 1989 : 67).

Si l'on se place du point de vue de la difficulté des mécanismes de la PAC et en particulier de celui du paquet prix à intégrer les changements du fait du poids des compromis sociaux dans les Etats membres, le caractère sectoriel autoréférent du paquet prix peut être appréhendé comme une sorte de concrétisation du phénomène corporatiste. Et on peut rejoindre ici l'auto-référence forte sur laquelle fonctionne le corporatisme selon Barel : il justifie la négociation qui elle-même le justifie, sans que l'on puisse sortir ni de l'un ni de l'autre ; par les pratiques, les institutions, les cadres qu'il crée, il devient alors le phénomène d'une politisation sans perspective, qui en la rendant efficace l'amplifie et avec, amplifie le manque de perspective (Barel, 1984).

Loin de constituer un facteur d'innovation pour la politique, le paquet prix, en tant que forme d'apprentissage institutionnalisée et autoréférente, est donc un vecteur de reproduction autonome, d'auto-entretien, et de restabilisation perpétuelle du compromis de la politique autour de ses bases anciennes. En ce sens, il n'est pas anodin que certains très hauts

---

3 Il faut noter tout de même que les prix garantis des différents produits de la PAC -les produits excédentaires en particulier- ont évolué tendanciellement à la baisse (très faible néanmoins) depuis le début des années 80 (Fouilleux, 1993 : 68-78) : cette baisse des prix est l'illustration même d'une certaine capacité d'apprentissage décelable dans les pratiques du Conseil, débouchant sur des changements de premier ordre de la politique dans la classification de Hall (1993).

fonctionnaires de la Commission pensent à le supprimer : "Approfondir la réforme de la PAC permettrait également de remplacer la négociation annuelle du soutien des prix par la définition quinquennale du cadre d'orientation politique. Ce mécanisme garantirait la tenue tous les cinq ans d'un débat de fond auquel le Parlement Européen participerait pleinement" (Garcia Azcarate, 1996).

### ***Le caractère inflationniste des règles du jeu au Conseil de l'Agriculture, ou la dégradation du compromis politique en germe dans ses mécanismes institutionnels***

Comme le soulignent plusieurs auteurs (Harris et al, 1983 ; Moyer et Josling, 1990 ; Bergmann et al, 1989), la forme décisionnelle qui prévaut au Conseil a une grande importance ; si d'après le Traité de Rome, les décisions devraient être prises à la majorité qualifiée, depuis le refus de De Gaulle de cette forme de décision majoritaire jugée trop supra-nationale, concrétisé par le compromis de Luxembourg (1966), la plupart des décisions sont prises à l'unanimité (même depuis l'Acte Unique, qui assouplit pourtant cette règle de l'unanimité<sup>4</sup>). Or cette forme décisionnelle entraîne inévitablement l'inflation des mesures, chacun utilisant son droit de veto s'il n'est pas satisfait. Comme l'exprime très clairement Denis Bergmann, "la tendance normale du Conseil est donc de distribuer des hausses de prix de céréales pour plaire aux Allemands, du lait pour satisfaire les français, du tabac pour amadouer les grecs, du riz parce que cela intéresse les Italiens... Les ministres savent parfaitement que ces hausses ne sont pas judicieuses ; mais ils pensent qu'ils doivent satisfaire leurs mandants. Ils comptent bien internaliser pour leur pays, leurs agriculteurs (et leur propre carrière politique) les avantages des décisions de prix et en externaliser les coûts c'est-à-dire les reporter sur d'autres pays. Ce comportement irresponsable mène à la faillite financière et déconsidère l'idée de Communauté" (Bergmann et al, 1989 : 68).

Dans le langage de l'économie politique, les règles du jeu de la négociation intergouvernementale d'une politique redistributive sont assimilées à celles du partage d'une rente constituée par les concours publics à l'agriculture (Krueger, 1974) ; chaque Etat cherche à en accaparer la plus grande partie possible (*rent-seeking*). On peut encore, plus concrètement peut-être, illustrer ces règles du jeu à partir de la métaphore des gâteaux. La situation est donc la suivante. Les négociations au Conseil reviennent à un partage entre Etats de plusieurs gâteaux représentant chacun les dépenses communautaires pour un produit de la PAC (pour une OCM). Chaque Etat membre participe à un pot commun pour leur financement, selon des règles bien précises sensées représenter les capacités contributives de chacun<sup>5</sup>. Chaque Etat reçoit une part de chaque gâteau ; l'enjeu est donc d'en obtenir la plus grande quantité possible par rapport au financement apporté individuellement au départ : c'est ainsi que les "retours budgétaires"<sup>6</sup> de la PAC sont un élément crucial dans la préparation des positions de négociation par les Etats membres.

Mais l'enjeu n'est pas tant d'obtenir le plus gros morceau de chacun des gâteaux, ce qui semble difficile étant donné la structure des rapports de force au sein de la Communauté (elle n'est pas absolument dominée par un seul Etat qui s'attribuerait tout), mais d'obtenir la plus grosse part

---

4 Comme l'écrit Bergmann (1989) : "Les faits sont têtus" !

5 Les Etats membres de l'Union contribuent au budget communautaire selon 4 critères : les droits de douane qu'ils perçoivent, les prélèvements agricoles plus les cotisations sucre et isoglucose qu'ils versent, leur TVA, et leur PNB.

6 Le retour budgétaire d'un Etat représente le solde de la balance budgétaire du FEOGA pour cet Etat : c'est la différence entre ce qu'il y verse et ce qu'il en reçoit (Fouilleux, 1995).

possible des gâteaux qu'on aime vraiment quitte à céder un peu de sa part sur d'autres, qu'on aime moins ; l'enjeu devient alors d'obtenir qu'on augmente la taille de ses gâteaux préférés quitte à accroître les gâteaux préférés des autres aussi ! C'est ainsi que le jeu des compensations d'un produit sur l'autre entre Etats membres a plutôt tendance à aboutir à l'inflation des mesures et des coûts de la politique qu'à une diminution des dépenses. L'accord mutuel se fait d'autant plus facilement que les ressources à se partager augmentent...

Mais ce mode de négociation inflationniste ne peut fonctionner correctement que dans un jeu à somme positive, c'est-à-dire à ressources budgétaires sectorielles croissantes... En effet, il est logiquement beaucoup plus difficile d'aboutir à un compromis à partir de ces mêmes règles dans le cas d'un jeu à somme négative ou nulle : l'enjeu restant d'accroître la somme de son jeu personnel (ou de la rendre moins négative), des tensions très fortes sont générées entre les joueurs. C'est ainsi, comme nous le verrons dans la partie qui suit, qu'à chaque fois qu'une limite budgétaire forte a été imposée à la PAC à partir d'une volonté extérieure d'ordre "supérieur" à celle des ministres de l'Agriculture, soit cette limite n'a pas été respectée quand elle n'était pas formulée trop fermement et qu'elle se résumait à une pétition de principe, soit elle a donné lieu à une crise majeure de la politique, le Conseil se trouvant alors en face d'une profonde crise identitaire du fait de la prégnance des compromis sociaux autour de l'agriculture dans les Etats membres.

## **Crise, changement de configurations institutionnelles, et instabilité de la politique**

### ***La réforme, une question originelle***

La réforme de la PAC est un problème aussi vieux que la PAC elle-même ! Alors que les mécanismes de base de la politique (prix garantis élevés) venaient d'être mis en place en 1958 par les gouvernements des six Etats membres de la toute jeune Communauté Economique Européenne, la Commission s'inquiétait déjà de leur caractère dangereux du point de vue économique. A propos de l'amélioration des structures agricoles, la Commission prévenait alors : "it would serve no useful purpose to ask for improvements in the structure of agriculture enterprises if prices were at the same time fixed at a level which enabled even those enterprises to cover their expenses, which owing to their inferior structure were producing at high costs" (CE, 1958 ; cité par Harris et al., 1983). Ainsi qu'à propos des débouchés potentiels : "in view of the fact that production of the major products is increasing more vigorously than consumption, surpluses are appearing on the various markets and their disposal is causing serious difficulties and worries" (CE, 1958 ; cité par Harris et al., 1983).

Et dès 1968, la Commission a proposé une importante réforme de la PAC dans le but de réduire les dépenses agricoles : le Memorandum Mansholt, du nom du Commissaire à l'Agriculture de l'époque, le néerlandais Sicco Mansholt. Il proposait une substantielle restructuration de la PAC autour des arguments suivants : "markets and price support possibilities alone cannot solve the fundamental difficulties of farming. These policies are subject to narrow limits ; if those are exceeded markets will be disorganized and the costs for the Community will be intolerable, without any effective improvement of the farming population" (CE, 1968 ; cité par Harris et al., 1983). Mais ce plan de réforme a été vigoureusement rejeté en Conseil des ministres, et n'a plus eu d'écho officiel ; mais comme on le verra dans la suite il a marqué largement la communauté des politiques agricoles.

On peut encore citer le mémorandum de décembre 1980 : "in the present state of agricultural technology, it is neither economically sound nor financially feasible to guarantee prices or aid levels for unlimited quantities" (CE, 1980 ; cité par Petit et alii, 1987 : 26). Et la proposition est restée encore sans écho au Conseil de l'Agriculture ; au contraire, la négociation annuelle des niveaux de prix garantis a abouti à leur augmentation générale.

Ce n'est qu'à la fin des années soixante-dix, alors que les problèmes d'excédents agricoles commençaient à se faire ressentir de plus en plus lourdement sur le budget de la Communauté<sup>7</sup> alors que la construction européenne s'orientait de plus en plus clairement vers le développement d'autres politiques, que l'on peut constater l'émergence d'instruments timides de régulation de l'offre, comme la taxe de coresponsabilité laitière (1977) ou les seuils de garantie (1981) qui avaient pour objectif de limiter l'augmentation des dépenses du FEOGA à travers une limitation de l'incitativité des instruments centraux (les prix garantis) et une diminution du volume produit.

Puis ont eu lieu des changements plus importants du point de vue de leur efficacité et de leur conséquences, sur lesquels nous reviendrons plus largement dans la suite : en 1984 ont été mis en place les quotas laitiers, mesure rigide de contingentement de l'offre de lait ; et en 1988 a été instauré un régime général de stabilisateurs budgétaires qui consistait à pénaliser tout dépassement de la quantité maximale garantie (QMG) fixée pour chaque produit agricole par une baisse du prix garanti correspondant de l'année en cours. Les QMG, comme les quotas, étaient fixées annuellement par le Conseil lors des réunions de paquet prix ; dès leur mise en place, elles ont été soumises, comme les prix garantis, aux mêmes règles du jeu : lutte entre Etats membres pour le maintien de leur retour budgétaire, compensations d'un produit sur l'autre et inflation des mesures.

En mai 1992 enfin, a eu lieu de la bouche du Commissaire à l'Agriculture en poste à l'époque, Ray Mac Sharry : "le remodelage le plus radical qu'ait connu la PAC depuis sa création". Cette réforme a en effet modifié totalement les modalités du soutien public à l'agriculture en opérant le passage d'un soutien par les prix garantis au producteur, au versement compensatoire d'aides directes au revenu, découplées de la production. En ce sens, la réforme s'inscrit dans le mouvement général de recomposition des politiques publiques en Europe occidentale depuis les années quatre-vingt. Mais on verra dans la suite comment le processus d'inertie et de stabilisation de la politique autour de son compromis fondateur a fait face à l'émergence soudaine sur l'agenda de ce changement : bien qu'elle représente un changement important dans la forme de la politique, la réforme de 1992 n'a pas changé grand chose dans son fond.

### ***Crise et construction extra-sectorielle du changement sectoriel : le rôle du Conseil Européen et l'activation d'un réseau alternatif de politique publique***

Il est frappant de remarquer que pour la plupart d'entre eux, les changements importants de la politique agricole ont tous été déclenchés de l'extérieur du secteur agricole. Les dynamiques sous-tendant les pressions extra-sectorielles ont été systématiquement liées à des objectifs majeurs de la construction communautaire (élargissement, achèvement du marché unique,

---

<sup>7</sup> Alors que la Communauté était déficitaire sur la plupart des produits agricoles au début des années soixante, elle est devenue structurellement excédentaire en céréales en 1979, puis sur presque tous les autres produits centraux de la PAC ensuite (par exemple : poudre de lait et beurre, 1976 ; sucre, 1976 ; viande bovine 1980 ; oléagineux, 1983). Et face à l'accumulation des excédents, le coût de la politique (achats à l'intervention, frais de stockage, paiement des restitutions à l'exportation, etc.) a cru de plus en plus vite.

clôture d'un cycle de négociations au GATT) c'est à dire non spécifiquement agricoles ; l'argument central dont elles usaient était toujours le même : l'inflation des dépenses agricoles et la crise budgétaire. Le plus souvent c'est sous la commande d'un mandat du Conseil Européen, donc d'une instance politique "supérieure" par rapport au Conseil des ministres de l'Agriculture, que la Commission a produit ses propositions de changement, à propos desquelles elle nourrissait des réflexions de longue date.

Ces changements se sont tous matérialisés à travers une situation de crise majeure pour la politique, au cours de laquelle la Commission a imposé son leadership en faveur du changement. Et c'est sous la pression extra-sectorielle, incarnée par les autres ministres et les chefs de gouvernements des Etats membres, que le Conseil de l'Agriculture a du s'y plier. Comme le soulignent Moyer et Josling (1990) : "the impetus to action was great -the Council either could make significant policy changes or jeopardize de EC's future. Since each member state has a strong stake in the EC's survival, each had an incentive to make the requisite sacrifices and agreement to deal with the crisis. Each could use the crisis as a justification for making sacrifices" (Moyer et Josling, 1990, : 99).

Prenons l'exemple des seuils de garantie (1981). C'est à la suite d'une réunion des chefs de gouvernement en mai 1980 qu'a été remis un mandat de révision de la PAC à la Commission, sous la pression des problèmes financiers soulevés par l'adhésion du Royaume-Uni à la Communauté autour de la question de sa contribution au budget communautaire (clairement lié à la PAC dans la mesure où les britanniques refusaient de contribuer autant que les autres Etats membres au budget communautaire du fait qu'il bénéficiaient moins des mesures agricoles qu'eux, alors que ces dernières absorbaient la quasi-totalité des dépenses). En réponse à ce mandat, la Commission a rédigé un mémorandum (octobre 1981) visant à réformer la PAC. C'est sous cette pression extra-sectorielle que le Conseil a du accepter la mise en place des seuils de garantie (Petit et alii, 1987).

Dans le cas des quotas laitiers, c'est en juin 1983 qu'a commencé le processus décisionnel au Sommet de Stuttgart, après que le Conseil Européen ait déclenché une révision des politiques de l'Union par le biais d'une procédure spéciale d'urgence (Petit et alii, 1987 ; Moyer et Josling, 1990). Les arguments majeurs en faveur du changement étaient de deux ordres. La crise budgétaire tout d'abord, les dépenses du FEOGA ayant explosé en 1980-82 suite à une appréciation du dollar US. Les impératifs politiques de la construction communautaire ensuite : l'adhésion de l'Espagne et du Portugal à la Communauté semblait impossible sans une révision de la PAC étant donné la complexification et les surcoûts engendrés par l'élargissement si la crise structurelle de la politique n'était pas résolue (Petit et alii, 1987). Par ailleurs, la question de la contribution britannique qui n'était toujours pas réglée ajoutait largement à l'aspect aigu de la crise ; ce problème a finalement pu être résolu en juin 1984 au sommet de Fontainebleau, en même temps qu'était entériné l'accord du 1er avril sur les quotas laitiers.

Et non seulement l'impulsion vers le changement est venue de l'extérieur du secteur agricole, mais elle a ensuite été portée par des acteurs extra-sectoriels : "the crisis strengthened the position of the Budget Commissioner and the Finance ministers in that the escalating costs of the CAP gave them both incentive and justification for intervening in agricultural policy-making" (Moyer et Josling, 1990 : 70).

De la même façon, lors de la proposition par la Commission de la mise en place d'un régime généralisé de stabilisateurs budgétaires suite à un mandat du Conseil Européen au Sommet de Bruxelles en juin 1987, l'argument majeur était encore la crise budgétaire, qui se manifestait de façon importante non plus dans le secteur laitier, mais céréalière et oléo-protéagineux.

L'impératif politique était celui de la réalisation du Grand Marché de 1992. C'est à la suite de l'approbation de la communication "Making a success of the Single European Act. A new frontier for Europe" (COM(87)100 final) qu'a été lancé le travail de réflexion de la Commission pour le domaine agricole : le document en question stipulant la nécessité de la réforme de la PAC pour dégager les ressources supposées par les nouvelles responsabilités de l'Union Européenne. "Changes in agricultural support policy were seen as a part of a much larger strategy induced by non agricultural considerations" (Moyer et Josling, 1990 : 86).

Et comme dans le cas précédent c'est bien un réseau élargi -non strictement agricole- qui s'est chargé du changement : en effet c'est ainsi que s'est mis en place un "inner circle" au sein de la Commission, constitué autour de Jacques Delors (Président de la Commission), Franz Andriessen (Commissaire à l'Agriculture) et Henning Christophersen (Commissaire au Budget). Ce groupe ad hoc, qui se retrouvait régulièrement pendant la phase de préparation de la proposition, a élaboré une véritable stratégie globale de réforme (Moyer et Josling, 1990).

Lors de la réforme de mai 1992, la crise budgétaire était encore la raison centrale invoquée par la Commission pour justifier le changement. Mais c'est suite à la crise politique liée à l'échec des négociations de l'Uruguay Round au Heysel (Bruxelles) en décembre 1991 que la proposition de réforme a été propulsée sur l'agenda. Les partenaires de la Communauté au GATT (dont en particulier les Etats Unis et le groupe de Cairns) avaient déclaré qu'ils bloquaient les négociations sur les autres volets (industrie, services, etc.) tant qu'un accord n'était pas obtenu sur le volet agricole. Or des enjeux importants se jouaient sur les volets non-agricoles pour plusieurs Etats membres (en particulier pour les allemands sur des questions industrielles). Et c'est sous cette pression, dans le but de créer des points de repère nouveaux dans les discussions au GATT en reprenant l'initiative face aux Etats Unis, que la Commission a lancé sa proposition de réforme.

Dans ce cas encore, on a montré ailleurs (Fouilleux, 1996) comment le changement avait été porté au niveau national par un réseau différent du réseau traditionnel de gestion des politiques agricoles, composé d'acteurs extra-sectoriels (Elysée, Finances, SGCI) dont les intérêts propres se trouvaient croiser à ce moment donné les enjeux du secteur agricole à travers la question de la réforme.

La crise, provoquée et portée au sein du secteur par une configuration institutionnelle et des enjeux dépassant les dynamiques strictement sectorielles, semble donc être le passage obligé vers la réforme. Les seuls changements qui n'ont pas donné lieu à une crise sont ceux qui, au moins au départ, sont venus s'ajouter au compromis de la politique sans l'altérer, autrement dit des changements mineurs (en particulier du point de vue budgétaire) dont les effets redistributifs étaient très faibles. Ca a été le cas par exemple de la mise en place de l'article 19 (1985) dans la politique des structures, qui autorisait simplement les Etats membres à verser des aides -strictement nationales- en faveur d'activités agricoles à caractère environnemental ; il est arrivé sur l'agenda du Conseil de l'Agriculture sur proposition britannique, pour des raisons de politique intérieure à cet Etat membre (Lowe, 1988 ; Whitby, et al, 1992). Malgré son rôle hautement conservateur de "gardien du compromis fondateur", des innovations peuvent donc parfois être insufflées directement par le Conseil de l'Agriculture ; la condition de l'acceptabilité de ces nouvelles propositions à caractère endogène est, logiquement, qu'elles soient plus ou moins neutres, marginales, c'est-à-dire qu'elles ne mettent pas en jeu le compromis fondateur de la politique et qu'elles n'affectent pas les "taux de retours" des autres membres.

La remise en cause du compromis et le bouleversement des règles du jeu sectorielles ne peuvent donc se faire ni de façon endogène, ni dans la douceur et la progressivité. A chaque

fois, ces événements se sont déroulés sur fond de crise budgétaire, à partir d'impératifs politiques majeurs liés à la construction européenne et au développement d'autres politiques. Coleman et al (1995) affirment que des changements dans les réseaux de politique publique mobilisés sont une condition nécessaire au changement de politique ; il semble que l'on puisse préciser dans le cas de la PAC que plus qu'un changement durable dans la nature des réseaux impliqués, la phase de changement nécessite un changement transitoire de réseau de politique publique. A chaque changement, on a bien constaté un report du réseau traditionnel de gestion de la politique sur un réseau alternatif basé sur des intérêts majoritairement extra-sectoriels et animé par des dynamiques plus larges ; on verra dans la suite plus précisément comment le réseau traditionnel de la politique reprend ensuite le dessus à travers une relance du processus d'inertie de la politique et des infléchissements forts du changement.

Par ailleurs, l'imposition de la Commission comme acteur leader récurrent dans la gestion de la crise et dans la production du compromis est encore une figure frappante des changements qu'a subis la PAC dans les années 80. A chaque fois, cet acteur institutionnel a su saisir l'opportunité qui se présentait pour faire passer des réformes qu'il n'arrivait pas à imposer par ailleurs. Ce sont ces raisons stratégiques et macropolitiques qui expliquent que les changements qui s'inscrivent pourtant dans un processus global continu de la politique ne se soient produits qu'à des moments précis, saillants.

### ***La Commission à la recherche d'une légitimité dans le changement***

Outre "son rôle de management" (Harris et al, 1983) de la politique agricole, c'est-à-dire de gestion des marchés et de mise en oeuvre technique de la politique au jour le jour, la Commission nourrit continuellement des réflexions sur les changements qu'elle juge opportuns de lui faire subir<sup>8</sup>. C'est ainsi qu'à chaque fois qu'elle a été mandatée par le Conseil Européen, elle a pu réagir très vite (Moyer et Josling, 1990) : ses propositions étaient déjà prêtes. Cet activisme réformateur discret semble être une des caractéristiques majeures de la Commission dans le cas de la Politique Agricole Commune. Ainsi, chacun des changements a fait préalablement l'objet d'une grande préparation au sein de la Commission, à travers le travail de réseaux d'acteurs spécifiques, et à partir de larges consultations d'experts. Ainsi par exemple, c'est dès 1988, alors que le régime des stabilisateurs venait juste d'être mis en place que la DG VI a lancé les consultations d'experts pour préparer la future réforme, dont la première proposition a été faite au Conseil de l'Agriculture en février 1991 (Le Theule et Litvan, 1993).

En fait, ce qui se joue aussi dans la confrontation du processus de changement et du processus d'inertie de la politique que l'on a décrits précédemment, c'est aussi une dimension de politique symbolique, une sorte de lutte pour le pouvoir entre le Conseil de l'Agriculture d'une part, qui se raccroche sans cesse au compromis fondateur et qui est lui même le siège d'affrontements et de coalitions entre ses membres, et la Commission d'autre part, qui développe activement sa stratégie en faveur du changement. Et dans ce rapport de force institutionnel, un désajustement est tout-à-fait frappant, qui réside dans une inversion complète des termes de l'échange politique entre les deux forums auquel appartiennent les protagonistes.

Les ministres de l'Agriculture, qui disposent au niveau national d'un espace de débat public bien déterminé, c'est à dire d'un forum de communication politique (Jobert, 1994), sont prompts à rejeter sur "Bruxelles" -autrement dit sur la Commission- la responsabilité de tous les maux et

---

<sup>8</sup> Il faut remarquer ici bien sûr que ce sont des acteurs distincts au sein de la Commission, qui gèrent la politique au jour le jour et qui font la prospective ; on peut même faire cette distinction à l'intérieur de la DG VI, direction chargée de l'Agriculture dans la répartition des tâches entre unités.

de tous les dysfonctionnements de la construction européenne ; or on a vu pourtant- dans le cas de la PAC en tous cas - qu'ils en sont un des responsables essentiels du fait de leur refus du changement. Face à la puissance du pouvoir rhétorique des gouvernements nationaux et aux assimilations dont elle fait l'objet, la Commission, qui contrairement à ces derniers ne dispose pas d'un espace public de communication politique bien défini ni au niveau communautaire ni dans les Etats membres, en est donc réduite à lutter pour légitimer au maximum ses pratiques. Mais, malgré sa volonté apparemment farouche de s'extraire du seul forum des communautés de politiques publiques pour devenir un acteur politique à part entière, la Commission ne dispose pas des mêmes ressources politiques que le Conseil pour accroître son influence.

Ainsi, plusieurs éléments attestent d'une véritable stratégie institutionnelle mise en place au sein de la Commission en vue de réformer la PAC. On peut en donner ici quelques caractéristiques éparses : la capacité manifeste de la Commission à anticiper les positions des Etats membres au Conseil pour s'en allier quelques uns sur des points précis, la stratégie quasiment systématique des propositions par paquet, pour faire passer les éléments les plus importants en les "enrobant" de propositions moins importantes, le choix des moments opportuns pour préparer et faire ses propositions, qui relèvent de calculs stratégiques souvent précis et liés en général à la dynamique globale de la construction européenne. Par ailleurs, malgré le conservatisme et la propension pourtant connue de la DG VI à l'inertie (Smith, 1995 ; Harris et al, 1983) on a pu constater depuis quelques années la mise en place d'une unité spéciale en son sein, qui se charge de la prospective en liaison active avec le Directeur Général et le cabinet du Commissaire, et qui a eu un rôle très actif dans les réformes récentes.

Les fonctionnaires de la DG VI insistent sur la nécessité de "légitimer la politique agricole européenne" (Garcia Azcarate, 1996). Les développements les plus récents de la PAC tendent à révéler une stratégie précise mise en oeuvre par la Commission de ce point de vue. Pour prêter moins facilement le flanc aux critiques, il semble qu'elle tende peu à peu à dégager volontairement sa responsabilité directe de la politique, en donnant "plus de latitude aux Etats membres et aux collectivités locales dans la mise en oeuvre de la PAC" (Fischler -Commissaire Européen à l'Agriculture, 1996). Comme un fonctionnaire le disait clairement au cours d'un entretien : *"du fait des critiques sur les "technocrates" de la Commission, depuis un certain temps, les services sont très réticents à poser un cadre fixe très strict pour les politiques, mais préfèrent demander aux acteurs de terrain de faire leurs propositions et les évaluer"*.

Il semble en effet que les formes de l'action publique agricole communautaire défendues par la Commission s'orientent vers des formes plus réglementaires que par le passé, ce qui corroborerait dans le champ des politiques redistributives l'hypothèse développée par Majone (1996) dans le champ des politiques de réglementation. En témoigne le paragraphe suivant d'un autre fonctionnaire de la DG VI -même si, comme il se doit, il n'engage que son auteur : "l'action communautaire devrait se limiter à poser le cadre législatif, [...] et enfin dans la mesure où elle est encore nécessaire, à assurer la gestion directe du marché. [Les Etats membres] devront respecter rigoureusement les règles communautaires et agir dans des limites budgétaires déterminées à l'avance" (Garcia Azcarate, 1996). Et offensive suprême face au pouvoir du Conseil de l'Agriculture, comme on l'a déjà signaler plus haut, la Commission aurait pour projet de transformer la négociation annuelle des mesures de politique agricole dans le cadre du paquet-prix, par une négociation quinquennale, un peu sur le modèle du Farm Bill à l'Américaine ! Et la Commission a un argument de taille pour légitimer ce changement dans l'opinion publique puisqu'il pourrait permettre de donner un pouvoir plus grand au Parlement Européen dans la définition de la politique.

## De l'emmêlement des processus antagonistes et de l'évolution de la Politique Agricole Commune

### ***Des permanences dans le changement : une résurgence continue de son compromis fondateur***

Comme le signalent plusieurs auteurs, les différentes propositions de la Commission n'ont été aucunement réfléchies en fonction de concepts économiques liés à l'efficacité de la politique, mais strictement en fonction de leur acceptabilité potentielle au Conseil de l'Agriculture (Mahé, 1984 ; Petit et alii, 1987 ; Moyer et Josling, 1990) ; cette contrainte d'acceptabilité limite de façon importante l'ampleur des changements envisageables. Il faut donc souligner le caractère fortement dépendant par rapport à la politique antérieure des propositions faites par la Commission, c'est-à-dire de la première phase du changement. Mais c'est surtout dans un second temps, lors de la négociation des propositions au Conseil, que les permanences de la politique se manifestent le plus distinctement, à travers une résurgence continue de son compromis fondateur. On pourrait parler encore ici, comme les historiens de l'économie, d'une forte *path dependence* de la politique, rivée dans toutes ses évolutions à un "sentier" institutionnel spécifique défini par son compromis fondateur.

Comme on l'a déjà souligné plus haut, le fonctionnement du Conseil se trouve donc bouleversé en cas de remise en cause de son compromis inflationniste de base ; c'est ce qui s'est produit à chaque changement avec la récurrence du thème de la crise budgétaire. Et la difficulté à sceller un nouveau compromis est d'autant plus forte que la remise en cause du précédent est importante. Ainsi il est significatif que dans tous les changements étudiés, le Conseil ait été totalement incapable de produire des propositions alternatives, et qu'il ait par contre nourri une intense activité d'infléchissement des changements. Deux exemples anciens sont particulièrement frappants de ce point de vue : le plan Mansholt (1968) et les seuils de garantie (1981). L'exemple plus récent de la réforme de 1992 est aussi tout à fait significatif dans la mesure où le compromis de mai témoigne de permanences très fortes dans le changement, malgré un retournement assez radical de la matrice paradigmatique générale de la politique.

Dans le cas du plan Mansholt en 1968, la phase d'infléchissement des propositions de la Commission s'est soldée par un rejet pur et simple de la proposition. La politique venant à peine d'être verrouillée et son compromis fondateur n'ayant pas encore commencé à être dégradé, le changement n'avait à peu près aucune chance de se produire.

En 1981, les seuils de garantie ont été adoptés, mais la négociation de leur fonctionnement à travers la formulation et le calibrage des instruments envisagés témoigne d'une "absorption" quasi totale des nouvelles règles du jeu par les anciennes. Il en a résulté une inefficacité notoire du système au regard de ses objectifs initiaux. En effet, les baisses de prix induites par un dépassement du seuil autorisé par produit pour une année  $n$  étaient répercutées sur l'année  $n+1$  ; entre temps avait lieu la négociation du paquet-prix au Conseil, et les augmentations de prix décidées par les ministres venaient annuler les pénalités résultant du dépassement des seuils (Harris et alii, 1983 ; Petit et alii, 1987).

Lors de la réforme de 1992, le nécessaire déblocage des négociations au GATT a quasiment imposé l'instrument central du changement c'est-à-dire la baisse des prix garantis ; autrement dit, il a pratiquement imposé sa nouvelle matrice paradigmatique globale à la politique (Fouilleux, 1996). Le Conseil a bien du intégrer ce nouveau cadre général, mais il s'est appliqué

à en retraduire systématiquement le contenu à travers ses règles du jeu habituelles. C'est ainsi par exemple que les baisses de prix ont été compensées uniformément pour toutes les catégories de producteurs, alors que la Commission avait proposé qu'elles soient modulées sur des critères sociaux<sup>9</sup>. C'est ainsi aussi que les versements compensatoires sont calculés à partir d'un rendement de référence historique (moyenne pondérée des rendements nationaux et régionaux sur la période 1989-91). C'est ainsi enfin qu'ont été largement abaissés les niveaux des critères d'éligibilité aux primes compensatrices dans le domaine animal (seuils de chargement). Plutôt que d'ajuster les nouveaux instruments à des objectifs nouveaux, on a préféré se rapprocher le plus possible des formes et du niveau de soutien anciens : la politique change dans sa forme, mais se maintient presque entièrement dans le fond.

Bien qu'à chaque fois, le Conseil soit en quelque sorte forcé par la pression extérieure d'accepter que la politique change, les règles du jeu de la négociation aboutissent toujours à un inflexionnement important des propositions initiales de la Commission. Toute la prégnance du compromis fondateur et le poids des compromis sociaux autour de l'agriculture dans les Etats membres se manifeste à travers leurs luttes pour maintenir leur retour budgétaire, le jeu des coalitions entre Etats, et les mécanismes inflationnistes des compensations d'un produit sur l'autre. De nouvelles contraintes sont donc imposées par l'intermédiaire des nouveaux instruments, mais leur intégration au reste de la politique mène systématiquement à leur fort inflexionnement. Ce phénomène inhérent à la négociation du changement correspond en quelque sorte à un stade très précoce de mise en oeuvre de la politique à travers son décodage / recodage par les acteurs.

### ***Innovations marginales et recompositions induites : le processus de changement en action***

Malgré le caractère erratique apparent des réformes que l'on a décrites plus haut, notre hypothèse est qu'elles s'inscrivent dans un processus plus général de changement de la politique, qui est né et se développe avec elle, mais qui ne se manifeste "publiquement" qu'à des périodes précises, dans ces moments de crise. En effet, comme le souligne Smith dans le cas de la politique des structures (1995 : 86), les périodes de stabilité apparente d'une politique peuvent être en fait des phases majeures de gestation du changement.

Concernant le caractère réel et continu du processus de changement, on peut mettre en évidence l'existence d'un phénomène d'engrenage, de *spill-over* des réformes ; en effet, même s'ils ne sont pas immédiatement quantifiables, certains changements apparemment mineurs peuvent s'avérer importants à long terme par les effets de recomposition qu'ils induisent.

Ainsi on peut remarquer une filiation certaine entre les différentes réformes ; on peut citer en particulier les similitudes entre les contenus respectifs du plan Mansholt (qui proposait par exemple de réduire drastiquement la surface agricole utile communautaire) et de la réforme de mai 1992 (avec par exemple le gel des terres). Par ailleurs, même si beaucoup d'entre elles sont restées sans écho, les différentes tentatives de changement ont créé des précédents. Au fur et à mesure de leur accumulation, les critiques par la Commission des dysfonctionnements potentiels puis de plus en plus avérés de la politique ont accru la légitimité du changement en tant que tel d'une part, et de son promoteur institutionnel d'autre part.

---

<sup>9</sup> L'argument avancé par la Commission étant que 80 % du soutien public à l'agriculture se concentrait sur 20 % des agriculteurs de la Communauté.

L'exemple de l'émergence de préoccupations environnementales dans la PAC illustre assez bien le phénomène d'engrenage évoqué ci-dessus. L'article 19 de la politique des structures consistait au moment de sa création en 1985 à autoriser le gouvernement britannique à financer sur ses fonds propres des actions de promotion de pratiques agricoles respectueuses de l'environnement dans des zones spécifiques (*Environmentally Sensitive Areas*). Cette innovation marginale alors, a été reprise ensuite par la Commission, qui a permis en 1988 d'accepter de financer sur le fonds communautaire d'Orientation agricole jusqu'à 25 % des aides versées à ce titre par les Etats membres. Puis le dispositif a été intégré au corps majeur de la politique lors de la réforme de la PAC de 1992 : c'est ainsi que sont nées les fameuses mesures agri-environnementales, intégrées dans les mesures dites "d'accompagnement" de la réforme. La Communauté va ainsi aujourd'hui jusqu'à financer 75 % du montant de chaque projet agri-environnemental, sur la partie Garantie du FEOGA. Notons toutefois que le budget alloué à ces aides reste tout à fait marginal par rapport au reste de la politique : pour l'année 1994, les mesures agri-environnementales ont représenté 0,7 % des dépenses totales du FEOGA Garantie<sup>10</sup>.

Aujourd'hui la question environnementale a semble-t-il pris une toute autre ampleur. Dans un article de 1996, le Commissaire Européen à l'Agriculture écrit : "il est illusoire de séparer la question agricole des problèmes de consommation et d'environnement. Ces différents aspects forment un tout, au centre duquel se trouve l'agriculteur, producteur et gardien de l'espace rural. Et c'est ce rôle particulier qu'il joue dans l'espace rural et dans la société en général qui justifie à lui seul le soutien financier qui lui est apporté, indépendamment des impératifs de compétitivité" (Fischler -Commissaire Européen à l'Agriculture, 1996). Puis après avoir asséné la nécessité d'approfondir la réforme, il propose de mettre en place "une certaine corrélation entre des considérations environnementales et sociales et les aides au revenu sous forme de paiements directs" (Fischler, 1996). En l'espace de dix années, une mesure marginale est en passe de devenir -sinon en termes budgétaires pour l'instant, du moins du point de vue rhétorique- une des bases principales de légitimation pour la politique !

Au delà des effets de ces effets d'engrenage des réformes, on peut constater des amorces d'apprentissage plus larges à travers des phénomènes de socialisation particuliers, qui passent notamment par l'ouverture de nouveaux forums de discussion, et l'intervention de nouveaux acteurs dans la politique. Il va de soi par exemple que le caractère beaucoup plus visible du nouveau soutien à l'agriculture (qui passe depuis 1992 par des aides directes, et non plus par les mécanismes peu transparents de soutien indirect par les prix garantis) est susceptible d'ouvrir un débat sur la politique agricole qui pourrait s'élargir à d'autres catégories de population que les agriculteurs et inciter à des comparaisons entre le soutien à l'agriculture et celui dont bénéficient (ou non) d'autres secteurs de l'économie.

Par ailleurs l'ouverture de la communauté des politiques agricoles à des acteurs qui lui étaient précédemment extérieurs, notamment à travers la mise en place des mesures agri-environnementales risque aussi d'induire des recompositions importantes. Ainsi, le niveau local, qui avait déjà été en partie revalorisé du point de vue agricole par les actions LEADER de la politique des structures, est devenu un interlocuteur à part entière des autorités agricoles communautaires à travers la procédure de sélection des programmes agri-environnementaux. De même, on a constaté dans plusieurs pays européens (Grande Bretagne, Espagne, Grèce, ...) le rôle capital qu'ont eu certaines ONG environnementales (Birdlife, World Wild Fund notamment) aux niveaux national et local pour la promotion des mesures agri-environnementales et l'assistance "technique" au montage de ces programmes. A l'échelon européen par ailleurs,

---

<sup>10</sup> C'est-à-dire 231 millions d'Ecus sur 32 970 millions d'Ecus (CCE, 1995).

ces ONG sont aujourd'hui des interlocuteurs reconnus et consultés par les instances agricoles de la Commission (DG VI, Commissaire à l'Agriculture), notamment à travers des réunions de travail qui, si elles étaient fréquentes avec les professionnels agricoles, n'avaient jamais eu lieu auparavant avec les organisations environnementales. Grâce à la réforme de 1992, les acteurs environnementaux et environnementalistes sont donc devenus des interlocuteurs légitimes des pouvoirs publics agricoles, autrement dit des membres à part entière de la communauté des politiques agricoles.

## Conclusion

On constatait au début de notre propos un paradoxe entre des changements émergeant de temps à autre et les permanences fortes de la PAC. Notre hypothèse de l'existence de deux processus antagonistes l'un porteur d'innovations, l'autre de permanences pour la politique a permis d'en éclaircir un peu les mécanismes. Pour conclure sur ces mécanismes et sur leurs interactions, il nous faut tout d'abord insister sur les rouages principaux que constituent les réseaux et les logiques d'acteurs qui les sous-tendent.

Les réseaux d'acteurs impliqués par les deux processus obéissent à des configurations institutionnelles totalement distinctes selon qu'il s'agisse de l'un ou de l'autre. Le processus d'inertie et de reproduction de la politique fonctionne dans un cadre strictement sectoriel, autour de la rencontre bruxelloise de compromis sociaux très fortement institutionnalisés dans les Etats membres, à travers les réunions de leurs représentants que sont les ministres sectoriels, au Conseil de l'Agriculture. Le processus de changement par contre, implique une toute autre configuration institutionnelle, constituée d'acteurs dont le champ de compétences dépasse largement le secteur agricole, mais dont les intérêts plus ou moins immédiats les amènent à se préoccuper de façon transitoire de ce secteur. Le réseau d'acteurs correspondant aux manifestations erratiques du processus de changement est centré sur le Conseil Européen qui regroupe les chefs d'Etat et de gouvernement (relayé en particulier par les Conseils des ministres des Finances et des Affaires Etrangères, mais aussi par certains acteurs sectoriels qui auraient un intérêt au changement). Il est organisé autour d'intérêts beaucoup plus politiques, relatifs à la construction communautaire dans son ensemble et au développement de nouvelles politiques.

Une fois l'impulsion en faveur du changement donnée par le Conseil Européen, le processus se reporte sur la Commission qui, à partir d'une négociation menée précédemment en interne -qu'il faudrait développer plus largement que nous ne l'avons fait ici<sup>11</sup>- produit ses propositions de réforme, soumises ensuite au Conseil de l'Agriculture. Et, c'est le réseau élargi des politiques agricoles qui "porte" ensuite le changement à travers ses pressions sur les ministres et le Conseil de l'Agriculture ; puis le premier processus reprend peu à peu ses droits, à travers les acteurs du réseau traditionnel de gestion de la politique : en même temps que le Conseil de l'Agriculture est forcé d'accepter un cadre ou des contraintes nouvelles pour la politique (limite des dépenses, compatibilité avec d'autres enjeux comme le GATT, etc.) sous la pression des acteurs politiques extérieurs au réseau, il s'évertue à infléchir le changement à l'intérieur de ce

---

<sup>11</sup> Il semble nécessaire en effet non pas de considérer la Commission comme un bloc unifié et cohérent, mais comme "un espace de négociation" (Polo, 1996). Les réseaux internes qui sont activés au sein de la Commission (différentes DG, unités, Commissaires) ne sont d'ailleurs pas les mêmes suivant qu'il s'agisse de l'un ou de l'autre des deux processus, et leur nature se rapproche largement de celle des réseaux activés décrits au niveau des Conseils.

nouveau cadre, à travers le calibrage et la formulation des instruments. Cette relance du processus d'inertie de la politique est en fait une manière de préserver au maximum les compromis sociaux sectoriels sur lesquels il repose dans les Etats membres, face à des décisions politiques et extra-sectorielles.

On a mis en évidence par ailleurs les décalages temporels qui existent entre nos deux processus, qui n'évoluent pas au même rythme. L'entretien des permanences de la politique se fait en instantané au Conseil, que ce soit dans le cours normal de la politique en induisant sa reproduction d'une année sur l'autre, ou en réponse aux tensions induites par une forte pression extra-sectorielle en faveur du changement ; ce processus s'inscrit dans le court terme dans la mesure où il consiste à éviter que la politique subisse un changement trop important, c'est-à-dire que son compromis fondateur soit dégradé de façon trop visible ; l'horizon temporel de ce processus est en grande partie lié à celui des ministres des Etats membres, lui-même généralement bref. Au contraire, on a vu que le processus de changement se fait plutôt sur le long terme, à partir de l'activité de longue haleine de gestation des changements au sein de la Commission. La continuité du changement se fait par un phénomène d'accumulation et de recompositions induites, qui porte ses fruits sur le long terme.

Ainsi un décalage continu s'établit entre les deux processus à l'oeuvre dans la PAC, que l'on peut rapprocher des désajustements entre les forums de l'action publique (Jobert, 1994) : dans le cas de la PAC, ces désajustements entre les deux processus antagonistes de la politique sont en quelque sorte les moteurs de l'action publique dans sa globalité, et les explications majeures de la nature de la politique et de ses évolutions.

## BIBLIOGRAPHIE

- BAREL Y. (1984), *La société du vide*, Seuil, Paris, 269 p.
- BENNETT C.J. & HOWLETT M. (1992), "The lessons of learning : reconciling theories of policy learning and policy change" *Policy Sciences*, vol.25, pp.275-294.
- BERGMANN D. & BAUDIN P. (1989), *Politiques d'avenir pour l'Europe agricole*, INRA Economia, Paris, 170 p.
- CCE (1995) *Projet de vingt-quatrième rapport financier concernant le FEOGA Section Garantie, Exercice 1994*, COM (95) 483 final.
- COLEMAN W.D. & SKOSTAD G. (1995), "Neoliberalism, policy networks, and policy change : agricultural policy reform in australia and Canada", *Australian Journal of Political Science*, vol.30, pp.1-21.
- DAVID P.A. (1992), "Path-dependence and predictability in dynamic systems with local network externalities : a paradigm for historical economics" *In* : FORAY (D.) et FREEMAN (C.) (Eds), *Technology and the wealth of nations. The dynamics of constructed advantage*, OECD, Pinter Publishers, London, pp. 208-231.
- DAVID P.A. (1985), "Clio and the Economics of QWERTY" *American Economic Review*, vol.75, n°2, pp. 332-337.
- DUCHENE F., SZCZEPANIK E. & LEGG W. (1981), *New limits on European Agriculture. Politics and the Common Agricultural Policy*, Croom Helm, London, 286 p.
- FISCHLER F. (1996), "Consolider la réforme de la PAC", *Courrier de la Planète*, n°32 pp.19-20.
- FOUILLEUX E. (1996), *La cogestion à la française à l'épreuve de l'Europe. L'exemple de la réforme de la Politique Agricole Commune*, CERAT - CNRS, Grenoble, 99 p.
- FOUILLEUX E. (1995), "Réforme de la PAC, accords au GATT : quelles incidences sur les transferts financiers entre les Douze ?", *Economie et Prévision*, n°117-118, pp. 129-141.
- FOUILLEUX E. (1993), *Les effets redistributifs de la Politique Agricole Commune entre les Etats membres. Etat des lieux de 1974 à 1991. Prospective pour 1996 et 1999* (Rapport pour le Ministère de l'Economie et des Finances- Direction de la Prévision -C4 / INRA), ENSA Rennes, 225 p.
- GARCIA AZCARATE T. (1996), "Politique rurale intégrée" *Courrier de la Planète*, n°32 pp.21-22.
- GUYOMARD H., MAHE L.P., 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.
- GUYOMARD H., LEON Y. & MAHE L.P. (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.
- HALL P.A. (1993), "Policy Paradigms, Social Learning, and the State. The case of Economic Policymaking in Britain", *Comparative Politics*, vol. 25, n°3 pp. 275-296.
- HARRIS S., SWINBANK A. & WILKINSON G. (1983), *The food and farm policies of the European Community*, John Wiley and Sons Ltd, Chichester, 354 p.

- INSEE (1993) *Les comptes de l'Agriculture*, La Documentation Française, Paris.
- JOBERT B. (Ed) (1994), *Le tournant néo-libéral en Europe. Idées et recettes dans les pratiques gouvernementales*, L'Harmattan, Paris.
- KINGDON J.W. (1984), *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Harper Collins, 240 p.
- KRUEGER A. O. (1974), "The Political Economy of the Rent-Seeking Society", *American Economic Review*, vol. 64, 291-303.
- LASCOUMES P. (1994), *L'éco-pouvoir. Environnements et politiques*, La Découverte, Paris, 320 p.
- LE GALES P. & THATCHER M. (1995), *Les réseaux de politique publique, débat autour de la notion de policy networks*, L'Harmattan, Paris, 274 p.
- LE THEULE F.G. & LITVAN D. (1993), "Analyse d'une négociation communautaire", *Revue Française de Science Politique*, n° 43.
- LOWE P. (1988), "Environmental concern and rural conservation politics" In : WHITBY, M. & OLLERENSHAW, J. (Eds), *Land use and the european environment.*, Belhaven Press, London, pp. 67-77.
- MAHE L.P. (1984), "A lower but more balanced protection for European agriculture" *European Review of agricultural Economics*, vol.11, pp.217-234.
- MAJONE G. (1996), *La Communauté Européenne : un Etat régulateur*, Montchrestien, Paris, 158 p.
- MENY Y., MULLER P. & QUERMONE J.L. (Eds) (1995), *Politiques Publiques en Europe*, L'Harmattan, Paris, 351 p.
- MOYER H.W. & JOSLING T.E. (1990), *Agricultural policy reform. Politics and process in the EC and USA*, Iowa University Press, Ames. 235 p.
- NORTH D.C. (1990), *Institutions, institutional change and economic performance*, Cambridge University Press, Cambridge, 150 p.
- PETIT M., DE BENEDICTIS M., BRITTON D., DE GROOT M., HENRICHSMEYER W. & LECHI F. (1987), *Agricultural policy reform in the European Community : the birth of milk quotas and CAP reform*. Elsevier, Amsterdam, 165 p.
- POLO J.F. (1996), "La Commission Européenne comme espace de négociation: le cas de la politique européenne de l'audiovisuel", In : *L'Européanisation des Politiques Publiques. Politiques Communautaires et Management Public*, 8ème Colloque International de la Revue Politique et Management Public, Paris, Sénat, 20-21 juin.
- SMITH A. (1995), *L'intégration communautaire face au territoire. Les fonds structurels et les zones rurales en France, en Espagne et au Royaume-Uni*, Thèse pour le doctorat en Science Politique, Grenoble. 589 p.
- WHITBY M. & LOWE P. (1992), "The political and economic roots of environmental policy in agriculture", In : WHITBY (M.) (Ed.), *Incentives for countryside management. The case of Environmentally Sensitive Areas*, CAB International, London, pp. 1-24.