



**HAL**  
open science

# La réforme de la politique agricole commune au sein du système politico-administratif français. Analyse d'un changement de politique publique comme processus d'apprentissage social

Eve Fouilleux

## ► To cite this version:

Eve Fouilleux. La réforme de la politique agricole commune au sein du système politico-administratif français. Analyse d'un changement de politique publique comme processus d'apprentissage social. [Rapport de recherche] INRA Station d'Economie et Sociologie rurales. 1994, 95 p. hal-02283453

**HAL Id: hal-02283453**

**<https://hal.science/hal-02283453>**

Submitted on 10 Sep 2019

**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

I.N.R.A. - RENNES

17 OCT. 1995

ECONOMIE RURALE  
BIBLIOTHEQUE

# LA REFORME DE LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE AU SEIN DU SYSTEME POLITICO- ADMINISTRATIF FRANCAIS

---

Analyse d'un changement de politique publique  
comme processus d'apprentissage social

Document de travail (Final Draft)

(décembre 1994)

Version définitive à paraître dans *Les Cahiers du CERAT*

Eve FOUILLEUX

## NOTE AU LECTEUR

---

La science politique classique étudie principalement les jeux et les stratégies pour la conquête du pouvoir ; elle se penche plus rarement sur la manière dont la structure politique et les réseaux organisés d'acteurs agissent indirectement sur la société, sur ses représentations, ses valeurs et ses normes. C'est la fonction que s'est assignée l'analyse des politiques publiques.

La réforme de la PAC du 22 mai 1992 constitue un véritable tournant dans la conception des politiques publiques communautaires dans le domaine agricole. L'objet de notre étude consistera donc en l'analyse des réseaux et des dynamiques d'acteurs construits en France autour de la formulation de la réforme de la PAC. Ce travail ne prétend nullement à l'exhaustivité ; il constitue une simple ébauche de ce à quoi pourrait mener une investigation de plus longue haleine, en abordant plus largement les réseaux d'acteurs communautaires ainsi que ceux des autres Etats membres, et en analysant leurs imbrications avec les réseaux français.

Cette étude est le résultat d'une réflexion basée -principalement dans sa seconde partie- sur une douzaine d'entretiens avec des haut-fonctionnaires des grandes directions des administrations concernées et des conseillers techniques dans les cabinets ministériels, en postes pendant la période étudiée : Présidence de la République, Premier Ministre, Ministère de l'Agriculture, Ministère de l'Economie et des Finances, Commissariat Général au Plan. Nous avons aussi rencontré des responsables représentant les professionnels : Fédération Nationale des Syndicats d'Exploitants Agricoles (FNSEA), Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture (APCA), Association Générale des Producteurs de Blé et autres céréales (AGPB). L'essentiel de l'analyse est issu des recoupements entre les différents entretiens, et de leur synthèse. Nos interlocuteurs ont pour la plupart souhaité garder l'anonymat ; nous rapportons donc quelques uns de leurs propos (en italique entre guillemets dans le texte), mais nous ne les citons jamais explicitement. Notre étude s'appuie par ailleurs sur le dépouillement de la presse nationale entre 1990 et 1992 (en particulier Le Monde, Le Figaro, BIMA, L'Information Agricole), de notes administratives, ainsi que des travaux déjà réalisés sur des thèmes voisins ; notons que les auteurs d'ouvrages ou d'articles utilisés pour l'analyse sont systématiquement cités entre parenthèses, qui renvoient à la bibliographie en fin de document.

# SOMMAIRE

---

|   |           |
|---|-----------|
| <b>SIGLES ET ABREVIATIONS</b>   | <b>4</b>  |
| <b>INTRODUCTION GENERALE</b>  | <b>7</b>  |
| <b>PARTIE A : LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE ET SA REFORME : LES<br/>CONTEXTES FRANÇAIS ET COMMUNAUTAIRES</b>  | <b>12</b> |
| <b>I / LA PAC AVANT REFORME ET LES ACTEURS FRANCAIS DES POLITIQUES<br/>    AGRICOLES</b>  | <b>13</b> |
| <b>II / DES FACTEURS DE CHANGEMENT POUR LA PAC</b>  | <b>22</b> |
| <b>III / PROCESSUS DE REFORME ET NEGOCIATIONS COMMUNAUTAIRES</b>  | <b>30</b> |
| <b>CONCLUSION</b>   | <b>42</b> |
| <b>PARTIE B : CHANGEMENT DE POLITIQUE ET RESEAUX D'ACTEURS : LE<br/>PROCESSUS DE REFORME AU SEIN DU SYSTEME POLITICO<br/>ADMINISTRATIF FRANCAIS</b> | <b>46</b> |
| <b>I / DU COTE SECTORIEL : DYSFONCTIONNEMENTS ET TENSIONS</b>   | <b>47</b> |
| <b>II / LA COMMUNAUTE ELARGIE DES POLITIQUES AGRICOLES</b>  | <b>66</b> |
| <b>CONCLUSION</b>   | <b>77</b> |
| <b>CONCLUSION GENERALE</b>  | <b>81</b> |
| <b>BIBLIOGRAPHIE</b>  | <b>88</b> |
| <b>TABLE DES MATIERES</b>   | <b>93</b> |



## SIGLES ET ABREVIATIONS

|        |   |
|--------|---|
| AGPB   | Association Générale des Producteurs de Blé et autres céréales  |
| APCA   | Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture   |
| CEE    | Communauté Economique Européenne  |
| COPA   | Comité des Organisation Professionnelles Agricoles de la CEE  |
| CNJA   | Centre National des Jeunes Agriculteurs   |
| CNMCCA | Confédération Nationale de la Mutualité de la Coopération et du Crédit Agricole                                   |
| DEPSE  | Direction des Exploitations, de la Politique Sociale et de l'Emploi du Ministère de l'Agriculture                 |
| DGAL   | Direction Générale de l'Alimentation du Ministère de l'Agriculture  |
| DGCCRF | Direction Générale de la Consommation de la Concurrence et de la Répression des Fraudes du Ministère des Finances |
| DG VI  | Direction de l'Agriculture de la Commission des Communautés Européennes   |
| DP     | Direction de la Prévision du Ministère des Finances   |
| DPE    | Direction de la Production et des Echanges du Ministère de l'Agriculture  |
| DREE   | Direction des Relations Economiques Extérieures du Ministère des Finances   |
| FEOGA  | Fonds Européen d'Orientation et de Garantie Agricole  |
| FFA    | Fédération Française de l'Agriculture   |

|          |  |
|----------|--|
| FNB      | Fédération Nationale des éleveurs Bovins   |
| FNPL     | Fédération Nationale des Producteurs de Lait                                     |
| FNSEA    | Fédération Nationale des Syndicats d'Exploitants Agricoles                       |
| FNSP     | Fédération Nationale des Syndicats de Paysans                                    |
| GATT     | General Agreement on Tariffs and Trade   |
| INRA     | Institut National de la Recherche Agronomique                                    |
| INRA-ESR | INRA - Economie et Sociologie Rurales  |
| JAC      | Jeunesse Agricole Catholique   |
| MODEF    | Mouvement de Défense des Exploitants Familiaux                                   |
| NFU      | National Farmers Union   |
| OCM      | Organisation Commune de Marché   |
| ONIC     | Office National Interprofessionnel des Céréales                                  |
| ONIFLHOR | Office National Interprofessionnel des Fruits, des Légumes et de l'Horticulture  |
| ONILAIT  | Office National Interprofessionnel du Lait et des produits laitiers              |
| ONIVINS  | Office National Interprofessionnel des Vins                                      |
| OPA      | Organisation Professionnelle Agricole  |
| PAC      | Politique Agricole Commune   |
| PS       | Parti Socialiste   |
| PSC      | Produits de Substitution aux Céréales  |
| PIB      | Produit Intérieur Brut   |
| RGS      | Rapport Global-Sectoriel   |
| SGCI     | Secrétariat Général du Comité Interministériel pour les questions communautaires |
| SME      | Système Monétaire Européen   |



## INTRODUCTION GENERALE

### **Au delà de la problématique de crise...**

Dans un article de la Revue Française de Science Politique d'avril 1992, Pierre Muller présente ce qu'il décrit comme "la crise du modèle français de politiques publiques, qui est un élément de ce qu'il est convenu d'appeler la crise des politiques". Il décompose ce phénomène en deux points principaux : l'émergence d'une nouvelle norme de marché associée à une perte de centralité de l'Etat dans la médiation sociale d'une part, et un essouffement, une *crise*, des médiations corporatistes d'autre part. Plusieurs facteurs identifiés par Pierre Muller comme des éléments constitutifs de la crise du modèle français des politiques publiques sont présents dans le contenu et les phénomènes qui ont donné lieu à la réforme. Cependant, il semble que l'analyse puisse être approfondie, et permette d'aller au delà cette simple problématique de crise...

Voyons tout d'abord en quoi les processus ayant donné lieu à la réforme de la Politique Agricole Commune en mai 1992 peuvent s'inscrire dans cette "crise" des politiques publiques en France.

Conformément à l'analyse de Muller, l'expertise administrative et le discours politique se sont articulés pendant la période de la réforme autour de l'acceptation commune de la norme de marché, et de la contrainte commerciale internationale incarnée par le GATT. Par ailleurs, on retrouve de façon particulièrement aigüe au niveau de la gestion et de la mise en oeuvre de la PAC ce que Muller désigne comme une hétéronomie normative de l'administration française. En effet, il n'est pratiquement plus rien aujourd'hui, en matière agricole, que l'Etat puisse faire sans en référer à la Communauté, qui a la compétence exclusive sur les questions concernant la PAC ; ainsi, les acteurs administratifs et les différents segments de la communauté des politiques publiques agricoles doivent maintenant se situer par rapport à des normes élaborées au niveau communautaire, et non plus seulement à travers l'action de médiateurs nationaux. Les modes d'élaboration de la politique agricole et le poids respectif des différentes entités institutionnelles concernées sont ainsi transformés par une modification des circuits de la décision politique : l'interface avec Bruxelles est devenue stratégique au niveau de l'ensemble de l'Etat et, au sein de l'administration, le rôle du SGCI et la place des services de liaison avec le milieu communautaire (représentation permanente, bureau des relations internationales au ministère de l'Agriculture, etc.) s'est largement affirmée dans le processus de décision. Parallèlement à l'ouverture de l'administration vers la dimension

européenne, on a constaté dans les années quatre-vingt un redéploiement du système de représentation des intérêts agricoles en direction du niveau communautaire ; la FNSEA travaille en étroite collaboration avec ses homologues allemand (DBV) et anglais (NFU) et a progressivement (tardivement semble-t-il par rapport à ses fédérations spécialisées) réorienté une partie de son action vers la Commission.

Muller souligne aussi le pouvoir d'influence croissant des institutions communautaires, à la tête d'un projet défini et prégnant (concurrence et dérégulation, achèvement du grand marché intérieur, cohésion économique et sociale), et la perte d'influence du niveau national dans les processus de formulation des politiques publiques. Dans cet ordre d'idées, on peut remarquer que lors de la réforme de la PAC, la Commission Européenne s'est imposée comme l'initiateur principal du changement et comme un médiateur d'un nouveau type. Il paraît certain en effet que sans la médiation de la Commission Européenne, cette réforme n'aurait pas été possible en France, étant donné d'une part l'opposition presque viscérale que lui ont témoignée les professionnels, et d'autre part le refus politique évident d'assumer une telle opposition du côté du gouvernement. C'est donc la Commission plutôt que les Etats membres, qui s'est chargée de la formuler, de la proposer et d'en assumer la paternité. La réforme de la PAC constitue donc un changement profond de politique, qui a été imposé *de l'extérieur* au secteur agricole français.

Enfin, on peut soupçonner à travers les processus qui se sont déroulés au sein de la sphère professionnelle, un essoufflement de la médiation corporatiste traditionnelle, notamment à travers l'enlisement dont a fait preuve le secteur pendant la réforme, et son incapacité à dégager des propositions constructives ; cette incapacité s'est traduite par un échec cinglant de la contestation professionnelle, ce qui représente un changement radical dans la définition des politiques agricoles en France. Par ailleurs, les professionnels ont eu de grandes difficultés à intégrer dans leur système de valeurs les nouveaux enjeux des politiques agricoles comme l'environnement, l'aménagement du territoire, la question de la ruralité, etc. qui ont pourtant été considérés dans le texte de la réforme. En France, "l'absence d'une politique rurale est un exemple spectaculaire de non-décision lié à la structure des politiques sectorielles au système de représentation corporatiste" (Muller, 1992). En fait, le secteur s'est illustré par son incapacité à définir un nouveau référentiel qui prenne en compte le monde rural dans sa globalité.

Muller fait donc le constat d'un changement profond du rôle de l'Etat d'une part et des médiations corporatistes d'autre part, dans la formulation et la mise en oeuvre des politiques publiques, qu'il qualifie de *crise des politiques publiques*. Et tous les éléments de cette crise sont *a priori* présents dans le contenu, le processus décisionnel et les phénomènes de définition des termes de l'échange politique qui ont présidé à la réforme de la PAC et à sa réception au sein du système politico-administratif français. On pourrait donc interpréter la réforme comme l'affirmation de la *crise* du modèle de politiques agricoles en France. Mais, à y regarder de plus près, si l'on s'attarde sur la définition même du phénomène de crise, "il n'y a vraiment crise que dans les situations où les tensions et les contradictions qui travaillent tout ensemble social on atteint un degré tel que son identité, ses principes centraux de régulation sont menacés de disparition" (Jobert, 1994). Or, aucun effondrement institutionnel particulier ne s'est manifesté comme suite à la réforme de la PAC ; le concept même de Politique Agricole Commune n'est pas remis en cause, la FNSEA est toujours en place en tant que syndicat

unitaire et majoritaire à la tête de ses fédérations spécialisées, les discussions hebdomadaires avec le ministre de l'Agriculture suivent leur cours, bref, autour d'une PAC certes modifiée, les affaires et le dialogue ont repris au sein de la communauté des politiques agricoles. Sans pour autant nier les tensions avec lesquelles il est aux prises, il serait donc peut-être plus juste en fait de *crise*, de parler d'une *évolution*, ou de la *réorientation* de certaines pratiques au sein du modèle français de politiques agricoles, c'est-à-dire d'une *adaptation* par le changement, ou, encore plus précisément, d'un *apprentissage* du système français de politique agricole.

### **Changements de politique, facteurs identitaires et processus institutionnels**

L'ensemble des acteurs d'une politique, que l'on peut rassembler sous le terme générique de communauté des politiques publiques<sup>1</sup>, se construisent un *sens commun*, autour d'un compromis comme enjeu de la négociation sociale, qui délimite un champ des solutions possibles pour la décision publique (Jobert, 1994). Le flux de micro-décisions et de négociations qui caractérisent une politique se déroule donc autour de l'acceptation de ce sens commun, consensus tacite entre les acteurs de la communauté des politiques publiques. Ainsi, les trois niveaux d'une politique que sont ses objectifs globaux, les instruments qu'elle met en jeu pour les atteindre, et son cadre de référence c'est-à-dire la matrice paradigmatique dans laquelle elle se situe (Hall, 1992), font l'objet de ce même consensus. Mais en fonction de ses résultats d'une part, en fonction des variations paradigmatiques générales d'autre part, en fonction de ses acteurs enfin, une politique publique est susceptible d'être modifiée ; c'est ce qui s'est produit pour la PAC lors de sa réforme.

Etant donné la multitude et la pluralité d'acteurs et d'intérêts en jeu au sein d'une communauté de politiques publiques, cristallisées autour d'un compromis commun, il semble difficile de croire en la possibilité d'une modification radicale des règles du jeu d'une politique de façon endogène et/ou spontanée. Seules des remises en cause très partielles du compromis existant paraissent possibles, c'est-à-dire des négociations "à la marge" de la politique, qui ne remettent pas en cause le consensus global régissant la communauté d'acteurs et conditionnant l'identité de chacun d'entre eux. Ces changements partiels, n'imposent pas de réviser la cohérence globale de la politique : chaque acteur, s'il perd un peu sur un aménagement partiel de la politique, peut se rattraper sur un autre : une sorte de troc multiple est alors opéré, qui fait que l'identité de chacun n'est pas remise en cause, ce qui permet la pérennité du compromis. Ces aménagements "à la marge" d'une politique, qui s'inscrivent, si l'on peut dire, dans son cours "normal", sont qualifiés par Hall (1993) de changements de premier et second ordre. Ils induisent des variations dans le niveau, l'intensité des instruments choisis pour les changements de premier ordre (par exemple, les variations des niveaux de prix garantis de la PAC lors des discussions annuelles de "paquets-prix"), et des modifications des instruments eux-mêmes pour les changements de second ordre (que l'on peut illustrer concernant la PAC par la mise en place des stabilisateurs en 1988, par

---

<sup>1</sup> "Une communauté de politiques publiques est composée de spécialistes qui partagent un intérêt actif pour un secteur ou un ensemble articulé de politiques publiques ; on y retrouve des universitaires, des experts bureaucratiques ou représentant de groupes d'intérêt, des consultants, des planificateurs, des leaders d'opinion, et, dans certains contextes, des juges" (Majone, 1994).

exemple). Ils n'impliquent pas de changements majeurs, profonds. Les changements de troisième ordre, par contre, induisent des bouleversements beaucoup plus radicaux de la politique : il remettent en cause aussi bien l'intensité de ses instruments, que leur nature, que la hiérarchie globale entre les objectifs de la politique, que la matrice de référence paradigmatique dans laquelle elle s'inscrit. Comme le soulignait en 1991 le Commissaire Européen chargé de l'Agriculture Ray Mac Sharry, en qualifiant son projet de réforme comme "*le remodelage le plus radical de la PAC depuis sa création, il y a trente ans*"<sup>2</sup>, il semble bien que l'on puisse assimiler la réforme de la PAC à un changement de troisième ordre : elle a effectivement impliqué un bouleversement fondamental des principes de base et des paradigmes économiques et politiques qui la soutenaient, en passant d'un soutien par des prix garantis, fixés institutionnellement, à des aides directes au revenu, découplées de la production, laissant un rôle beaucoup plus grand aux forces du marché.

En tant que constitue d'acteurs établi autour d'une pratique quelconque, autour d'un réseau administratif ou autour d'une politique donnée, c'est-à-dire autour d'un consensus, nous pouvons considérer les réseaux de politiques publiques sinon comme des institutions, du moins comme des éléments institutionnels. Par son caractère profond et radical, un changement de troisième ordre induit donc une remise en cause des règles du jeu et du compromis existant entre les acteurs d'une politique, qui lui conféraient jusqu'alors sa stabilité. Il est ainsi nécessairement lié à des bouleversements au sein des réseaux d'acteurs, c'est-à-dire qu'il induit -en même temps qu'il y trouve son origine- des phénomènes de désinstitutionnalisation et de réinstitutionnalisation... Une des questions centrales de notre travail consistera à appréhender ces processus institutionnels, et à comprendre pourquoi et comment un changement aussi important que la réforme de la PAC a pu se produire, comment de nouvelles règles du jeu auxquelles les différents acteurs et plus ou moins bénéficiaires de la politique n'avaient pas forcément intérêt ont pu se mettre en place.

Dans une telle configuration de changement radical d'une politique, la modification endogène des règles du jeu au sein de la communauté des politiques publiques -plus précisément, au sein de celui que nous nommerons le réseau *traditionnel* de la politique- semble quasiment impossible dans la mesure où chaque acteur va se battre pour maintenir ses intérêts et son identité. L'hypothèse d'un changement de politique et de la définition de nouvelles règles du jeu semble donc devoir impliquer nécessairement l'action de nouveaux acteurs, extérieurs au réseau traditionnel de la politique. Concernant la PAC, il eût été peu probable *a priori* que le réseau traditionnel d'acteurs de la politique agricole en France ait produit lui-même un changement aussi radical que celui qu'a représenté la réforme de la PAC pour la politique, ni même qu'il ait pu rester passif à l'introduction de nouvelles règles du jeu (preuves en sont les réactions violentes des professionnels pendant et après les négociations). Le changement a donc dû être induit et porté (au moins au départ) par des acteurs extérieurs au réseau traditionnel, c'est-à-dire qu'il a dû donner lieu à des processus d'institutionnalisation et de désinstitutionnalisation plus ou moins transitoires parmi les réseaux d'acteurs en jeu. C'est donc au sein du système politico-administratif français que nous tenterons de mettre en évidence les processus institutionnels qu'a induit la réforme de la PAC, et qui, en même temps, ont contribué à sa naissance.

---

<sup>2</sup> Le Monde, 11 Juillet 1991.

Au delà de la problématique de crise soulevée par Pierre Muller dans la formulation et la gestion des politiques publiques dans le domaine agricole, nous souhaitons donc dans la suite de ce travail essayer de saisir les éléments qui ont permis l'*adaptation*, l'*apprentissage* du modèle des politiques agricoles en France, par ce *passage* d'un état à l'autre de la politique. Les négociations autour de la réforme s'étant situées dans une période particulière de modification générale et progressive du climat intellectuel et politique depuis le début des années quatre vingt, non seulement en France, mais, plus largement, en Europe et au niveau communautaire, nous chercherons à comprendre la construction de la nouvelle PAC dans le contexte national, et à mettre en rapport les représentations et les valeurs qu'elle véhicule avec l'évolution de la société dans sa globalité, ainsi que les recompositions au sein des réseaux d'acteurs qu'elle a impliqués, et l'ensemble des processus institutionnels qu'elle a induits.

La première partie de notre travail (Partie A) sera consacrée à l'analyse de la Politique Agricole Commune au sein du système politico-administratif français "à institutions stables", c'est-à-dire avant réforme (acteurs et réseaux d'acteurs sur les scènes française et communautaire, caractéristiques des règles du jeu, etc) et aux facteurs du changement de cette politique. La seconde (Partie B) se penchera plus spécifiquement sur la PAC en France "à institutions déstabilisées", c'est-à-dire sur les évolutions des acteurs au sein de la communauté française des politiques agricole durant la période de négociation de la réforme et sur les processus spécifiques de recomposition auxquels cette période a donné lieu.



## **PARTIE A**

---

---

### **LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE ET SA REFORME : LES CONTEXTES FRANÇAIS ET COMMUNAUTAIRES**

---

---

"La crise de l'agriculture européenne n'est qu'un aspect des bouleversements qui, à travers le monde, transforment les économies, et plus profondément les sociétés. Crise veut dire mal, mais veut dire aussi choix" (IFRI, 1986). Or, le refus de s'engager franchement dans des choix clairs était caractéristique de la PAC dans les années quatre-vingt ; les acteurs du réseau de politiques publiques agricoles dans les Etats membres -en France en particulier- ont répondu avec un manque d'anticipation, d'imagination et de courage politique à une conjoncture économique difficile (Smith, 1991). Cependant, après une vingtaine d'années d'ajustements successifs, le choix du changement a été fait.

Centrée sur les céréales, la réforme de la PAC de mai 1992 a impliqué un profond bouleversement des modalités du soutien à l'agriculture, qui, passant autrefois par les prix garantis, est aujourd'hui en grande partie assuré par des aides directes au revenu. Incontestablement, la réforme a ouvert une ère nouvelle dans la conduite des politiques agricoles (Mahé et alii, 1992). Ce bouleversement s'inscrit dans une période de changement global dans les pratiques gouvernementales et coïncide avec la réorientation générale de la gestion des politiques publiques dans l'Europe communautaire (Jobert, 1994).

Cette première grande partie, consacrée à l'analyse globale du processus de réforme est divisée en trois points. Le premier consistera à "planter le décor" de la politique agricole, entre la PAC comme politique publique communautaire, et le modèle français de construction et de représentation des intérêts corporatistes. Le second point consistera en une étude rapide des éléments endogènes et exogènes susceptibles d'expliquer l'évolution vers la réforme, tandis que le troisième sera l'occasion de s'arrêter sur les aspects techniques de la négociation, sur son déroulement sur la scène bruxelloise, et sur le contenu de la PAC réformée en tant que nouvelle politique publique.

## **I / LA PAC AVANT REFORME ET LES ACTEURS FRANCAIS DES POLITIQUES AGRICOLES**

---

### **I.1 La PAC, politique publique communautaire : historique et fonctionnement**

#### *I.1.1 Acteurs français et construction de l'Europe verte*

La période suivant la Seconde Guerre Mondiale a été marquée par de fortes pénuries alimentaires et les pays européens dépendaient beaucoup de l'étranger pour leurs approvisionnements agro-alimentaires. Ainsi, l'article 39 du Traité de Rome (1957) définit comme suit les cinq objectifs fondamentaux de la Politique Agricole Commune :

- 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,
- assurer un niveau de vie équitable aux agriculteurs européens,
- stabiliser les marchés,
- garantir la sécurité des approvisionnements,
- assurer des prix raisonnables aux consommateurs européens.

La Politique Agricole Commune s'est construite et mise en place sous l'influence dominante de la France : défini par la Quatrième République, le projet est repris et rationalisé en 1961 par le gaullisme. L'objectif était de faire de la France une grande puissance agricole capable d'organiser autour d'elle les économies agro-alimentaires de ses partenaires et de les mobiliser à ses côtés pour négocier à égalité avec les Etats Unis le partage du marché mondial (Delorme, 1990). Les céréaliers, leaders de la profession à cette période, ont eu un rôle majeur dans la construction de la PAC à ce moment ; ils ont notamment, à l'époque, refusé un système de déficiency payment à l'américaine (duquel on se rapproche avec la réforme de 1992), qui faisait trop dépendre leur revenu du budget et des instances pluri-étatiques communautaires.

Lors de la conférence de Stresa en juillet 1958, qui a pris la décision de baser la Politique Agricole Commune sur un marché organisé par secteurs, 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"<sup>3</sup>. C'est sur ces mots qu'a été établi le policy network agricole au niveau communautaire (Smith, 1991), et entérinée l'implication directe des organisations professionnelles dans la mise en place de la PAC. On comprend

---

<sup>3</sup> CEE, Recueil des documents de la Conférence Agricole des Etats Membres de la CEE, 1958 (cité par Smith, 1991).

l'importance des professionnels français de l'époque, qui ont eu alors un rôle primordial de leaders.

**Encadré n°1 : Les grandes dates de l'Europe verte**

**(D'après Descheemaekere, 1993)**

- 1957** Signature du Traité de Rome créant la CEE par les "Six" (France, Allemagne, Italie, Pays-Bas, Luxembourg, Belgique). Elle vient après celle du Traité CECA (Communauté du Charbon et de l'Acier) en 1951, et prévoit une politique agricole commune.
- 1958** La Conférence de Stresa fixe les grands principes de la Politique Agricole Commune.
- 1959** Abaissement de 10% des droits de douane internes entre les "Six".
- 1960** Adoption d'un tarif douanier extérieur commun pour les échanges avec les pays tiers, et des mécanismes de la PAC.
- 1962** Création du FEOGA et des premières organisations de marché agricoles. Entrée en vigueur de la PAC et adoption des premiers règlements.
- 1964** Mise en place de l'organisation du marché des céréales.
- 1968** Entrée en vigueur de l'Union Douanière entre les "Six". Le Mémoire Mansholt, proposé par la Commission pour réduire les dépenses agricoles est rejeté par les "Six" sous la pression des agriculteurs.  
Entrée en vigueur des OCM sucre, viande et lait.
- 1971** Dévaluation du dollar et début du désordre monétaire international.
- 1972** Création du "Serpent Monétaire Européen".
- 1973** Entrée dans la Communauté de l'Irlande, du Danemark et du Royaume-Uni (Europe des "Neuf"). Premier choc pétrolier.  
Amplification du désordre monétaire mondial ; progression de l'inflation et menaces sur la PAC.
- 1979** Entrée en vigueur du Système Monétaire Européen (SME).
- 1981** Entrée de la Grèce dans la Communauté (Europe des "Dix").
- 1984** Mise en place des quotas laitiers
- 1985** Publication du "Livre Vert" de la Commission sur les perspectives de la PAC.
- 1986** Entrée de l'Espagne et du Portugal dans la Communauté (Europe des "Douze").  
Ouverture d'un volet agricole au GATT : lancement de l'Uruguay Round, à Punta del Este
- 1987** Entrée en vigueur de l'Acte Unique Européen, qui prépare la réalisation d'un grand marché intérieur au 1er janvier 1993.
- 1988** Au Conseil Européen de Bruxelles, les "Douze" adoptent une réforme du financement de la Communauté et une réduction des dépenses agricoles (système des stabilisateurs et point de départ d'une première phase de réforme).  
Réforme des Fonds Structurels
- 1990** Unification de l'Allemagne.  
Ouverture des deux conférences intergouvernementales sur l'Union Politique et sur l'Union Economique et Monétaire.

- |             |  |
|-------------|--|
| <b>1991</b> | La Commission adopte un rapport sur l'avenir de la PAC et un projet de réforme.<br>Le Conseil Européen donne son accord sur le projet de Traité de l'Union Européenne.<br>Signature des "accords européens" avec la Pologne, la Hongrie et la Tchécoslovaquie. |
| <b>1992</b> | Signature du Traité de Maastricht.<br>Adoption de la réforme de la PAC, le 21 mai par le Conseil des ministres, après une négociation marathon de 5 jours.   |

La France est donc depuis longtemps l'un des pays qui donnent le ton en matière agricole en Europe, et en grande partie grâce à la médiation de ses professionnels ; la France ne s'est jamais fait isoler sur une question agricole sur la scène politique bruxelloise. Il est cependant intéressant de souligner la différence de contexte entre la mise en place de l'Europe sur ses bases agricoles dans les années soixante, et les années quatre-vingt quatre-vingt-dix qui ont donné lieu à la réforme de la PAC. Au début des années soixante, la Communauté ne comprenait que six Etats membres et les décisions étaient donc soumises à moins de contentieux ; par ailleurs, l'Allemagne n'avait pas encore acquis le poids ni politique, ni agricole qu'elle a aujourd'hui. Avec l'effet de *dilution* du pouvoir dans l'Europe à douze, toute décision constitue un compromis : on se crispe sur les avantages acquis, on cède sur un secteur ou un produit pour obtenir des compensations sur un autre ; ce phénomène de multiplication des compromis entraînant un processus de *sédimentation* des décisions et des règlements en matière agricole est en grande partie à l'origine de l'explosion des budgets communautaires.

#### Encadré n°2 : Les grands principes de base de la PAC

Les Organisations Communes de Marché (OCM) se sont développées autour de trois grands principes de base :

**1 - L'UNION DOUANIÈRE** et le marché unique européen s'articulent autour de quatre grands types d'OCM<sup>4</sup> qui concernent 94% des produits agricoles de la Communauté Economique Européenne :

- 70 % des produits agricoles bénéficient principalement d'un système de prix de soutien, garantissant les prix et l'écoulement (mécanisme d'intervention) de la production. Principaux secteurs : blé tendre, orge, seigle, maïs, riz, sucre, produits laitiers, viandes bovine, porcine et ovine, vins, certains fruits et légumes.

- 21 % des produits bénéficient simplement d'une protection par rapport aux importations à bas prix des pays tiers; c'est le cas pour les oeufs, volailles, fruits et légumes.

- 2,5 % des produits (blé dur, tabac, huile d'olive, certains oléagineux) voient leur OCM principalement organisée autour d'une aide complémentaire aux produits; elle permet de maintenir un prix relativement bas pour des productions généralement déficitaires pour la CEE.

- 0,5 % reçoivent une aide forfaitaire (lin, chanvre, houblon, vers à soie, semences, fourrage déshydraté).

Seul, le premier type d'OCM est concerné par la réforme, à travers les productions céréalières et de viande bovine.

<sup>4</sup> D'après La Politique Agricole Commune à l'aube des années 90, Le Dossier de l'Europe, Commission des Communautés Européennes, janvier 1990.

**2 - La SOLIDARITÉ FINANCIÈRE** repose sur des transferts de richesses des pays les plus riches de la Communauté vers les Etats membres les plus pauvres : en théorie, chaque Etat côtise selon ses possibilités et reçoit selon ses besoins. Le principe de base des finances communautaire est donc le refus du "juste retour" entre les Etats membres ; une atteinte importante à ce principe fondateur est néanmoins tolérée sous la forme d'une correction de la contribution en faveur du Royaume Uni, qui revient au financement d'une partie de la contribution britannique par les autres Etats membres. La PAC représente, parmi toutes les politiques communes, le principal poste budgétaire avec 54% des dépenses communautaires totales en 1993<sup>5</sup>). Elle est financée par le Fonds Européen d'Orientation et de Garantie Agricole (FEOGA) qui comprend deux sections :

- La section "Garantie" finance l'ensemble des dépenses publiques découlant de la mise en oeuvre de la politique européenne des marchés agricoles : achats des excédents de production par les organismes d'intervention, frais de stockage, aides directes et subventions, restitutions et aides à l'exportation.

- La section "Orientation" contribue au financement de la politique communautaire des structures agricoles: infrastructures rurales, appareil de transformation et de commercialisation des produits, mesures de reconversion de l'agriculture, aides compensatoires aux exploitations et aux zones défavorisées ou en retard de développement.

En 1991<sup>6</sup>, la Section "Garantie" du Fonds représentait 31 527,8 Millions d'ECUS, c'est-à-dire 94,27% du budget total du FEOGA (33 443,2 Mio ECU), malgré une augmentation de la part de la section "Orientation" depuis quelques années (5,73% en 1991). C'est une caractéristique majeure de la politique agricole de la Communauté qui consiste en la séparation complète du soutien aux marchés (Politique Agricole Commune) et des aides structurelles, à caractère social (Fonds Structurels : FEOGA Orientation, FSE, FEDER).

**3 - La PRÉFÉRENCE COMMUNAUTAIRE** est assurée par une protection du marché communautaire, par l'intermédiaire d'un tarif douanier extérieur commun qui met en oeuvre un système de prélèvements/restitutions et de droits de douane, calculés en fonction du prix d'offre mondial et des prix communautaires pour les différents produits échangés.

### *1.1.2 Triangle institutionnel communautaire et gestion de la PAC*

Les pères fondateurs du Marché Commun ont mis au point une "méthode de gouvernement" intermédiaire entre le *supranational* et l'*intergouvernemental* (Quermonne, 1993). Elle combine un monopole du pouvoir de proposition confié à la Commission des Communautés Européennes, composée de membres indépendants, et un pouvoir de réglementation réservé au Conseil des ministres représentant les Etats membres. A ces deux institutions s'adjoint l'Assemblée parlementaire, élue au suffrage universel (depuis 1979) et qui a obtenu un certain pouvoir d'amendement, qu'elle n'avait pas à l'origine. C'est ce triplet que l'on nomme *triangle institutionnel* ; il fonctionne selon un processus de décision particulier reposant sur un véritable système *en réseau* (Quermonne, 1993).

Ce triangle institutionnel et le processus de décision qu'il induit aboutissent à deux résultats : d'un point de vue juridique, il est producteur de *normes* et constitue la

<sup>5</sup> Quermonne, 1993.

<sup>6</sup> Journal Officiel des Communautés Européennes, Rapport Annuel de la Cour des Comptes relatif à l'exercice 1991, accompagné des réponses des institutions, numéro d'information 92/C330/01, 15 décembre 1992.

principale source du droit communautaire dérivé<sup>7</sup> (règlements, directives, recommandations, avis). D'un point de vue politique, il est générateur de politiques publiques, les unes relevant de la compétence exclusive de la Communauté -c'est le cas de la Politique Agricole Commune- les autres des compétences concurrentes transférées par les Etats à cette dernière (Quermonne, 1993).

La Commission des Communautés Européennes est à la fois l'initiatrice des propositions, l'administratrice des décisions (pouvoir d'exécution) et le garant du respect des traités. Ses 17 membres approuvent les décisions de proposition à la majorité simple et les soumettent au Conseil des ministres qui en réfère à l'avis du Conseil Economique et Social et du Parlement Européen.

Pour préparer les discussions du Conseil des ministres, les propositions de la Commission sont analysées dans un ou plusieurs comités rassemblant des responsables nationaux et de la Communauté. Ils interviennent à trois niveaux : ils analysent les aspects techniques des propositions d'une part, leurs aspects sectoriels d'autre part, et le COREPER (Comité des Représentants Permanents) organise l'agenda des rencontres et des discussions du Conseil ; ce rôle incombe au *Comité Spécial pour l'Agriculture* (CSA) dans le domaine des politiques agricoles. Comme le COREPER, le CSA se réunit une fois par semaine pour préparer les réunions mensuelles du Conseil des ministres de l'Agriculture (Moyer et Josling, 1990 ; Quermonne, 1993); si des accords sont obtenus et approuvés au CSA sur des points précis -le plus souvent des détails techniques, ils font l'objet d'un vote formel des ministres lors du Conseil, sans débat ("point A").

Le Conseil des ministres est l'organe de décision de la Communauté. Chaque Etat membre a un siège au Conseil occupé par un ministre de chaque gouvernement national. Il se réunit une fois par mois au Luxembourg ou à Bruxelles. Les discussions du Conseil sont menées par thèmes avec les ministres concernés. Ainsi les thèmes relatifs à l'agriculture sont examinés au Conseil de l'Agriculture et, éventuellement, au Conseil du Budget et au Conseil des Affaires Etrangères. Il est à noter que ce découpage sectoriel des discussions a abouti à un réel manque de coordination entre les différents Conseils et rend régulièrement difficile le bouclage des budgets et la résolution des problèmes relatifs aux échanges extérieurs (Moyer et Josling, 1990).

Le Conseil Agricole délibère ainsi chaque année sur le "Paquet Prix", qui fixe le montant des aides et primes, et les prix administrés. Ainsi, sur proposition de la Commission, le Conseil fixe les prix d'intervention en Ecus, et les taux verts (c'est-à-dire, indirectement, les prix en monnaies nationales). Notons pour mémoire que les propositions de la PAC ainsi que les propositions de la CEE pour les négociations au GATT doivent faire l'objet d'accords à la majorité qualifiée en Conseil des ministres ; la majorité qualifiée comprend 54 voix<sup>8</sup> ; elle a été calculée de façon que la minorité de blocage soit fixée à 23 voix, soit au moins deux grands pays plus un petit pays plus grand que le Luxembourg. Les grands

---

<sup>7</sup> A distinguer du droit communautaire originaire, constitué par les Traités de Paris (1951), de Rome (CEE et Euratom, 1957), de Bruxelles (1965), les accords budgétaires de 1970 et 1975, les Traités d'adhésion (1972, 1979 et 1985), l'Acte Unique Européen (1986), et le Traité de Maastricht (1992).

<sup>8</sup> 76 voix sont réparties entre les Etats Membres. Belgique : 5, Danemark : 3, Allemagne : 10, Grèce : 5, Espagne : 8, France : 10, Irlande : 3, Italie : 10, Luxembourg : 2, Pays-Bas : 5, Portugal : 5, Royaume-Uni : 10.

pays, qui totalisent 48 voix à eux cinq ne peuvent pas imposer de décision aux petits pays.

L'émergence du Conseil Européen s'est faite en réponse à la fragmentation institutionnelle du Conseil des ministres (Moyer et Josling, 1990) ; il regroupe deux fois par an les chefs des gouvernements des Etats membres, le président de la Commission, et du Parlement Européen, qui statuent sur les questions n'ayant pas trouvé de réponse lors des sessions ordinaires du (ou des) Conseil des ministres. Le Conseil Européen est soumis à une présidence tournante de 6 mois par les chefs d'Etat des pays membres. Elle fonctionne sur le modèle de la *Troïka*, c'est-à-dire que le Président en exercice est assisté de son prédécesseur et de son futur remplaçant (Quermonne, 1993). De janvier à juin 1992, la Présidence communautaire était portugaise, et elle a été suivie à partir du 1er juillet 1992 par la Présidence britannique. Ainsi, pendant la période où a commencé à se nouer, puis s'est terminée la négociation sur la réforme de la PAC, le Conseil des ministres était présidé par le ministre de l'Agriculture portugais.

C'est dans ce cadre institutionnel que se sont déroulées les négociations autour de la réforme de la PAC ; le Conseil des ministres a réuni chaque mois<sup>9</sup> le Commissaire Mac Sharry et les douze ministres de l'Agriculture accompagnés de leur délégation<sup>10</sup> (environ 20 personnes), le CSA, à raison de deux jours de réunions par semaine, préparant les réunions du Conseil. Traditionnellement, le vote s'est déroulé à la majorité qualifiée.

## **1.2 La politique agricole en France, entre les professionnels et l'Europe**

### *1.2.1 Le modèle français de l'Etat : entre néocorporatisme et pluralisme*

Le modèle français de l'Etat et de ses politiques publiques a un statut original dans la littérature de science politique. Les travaux de Schmitter et Lehmbruch par exemple (1979), distinguent les Etats en fonction de leur degré de corporatisme, mesuré à l'existence et à la puissance d'un modèle central de négociation sociale. Lehmbruch (1984) place ainsi les différents types de régimes sur un continuum allant du *corporatisme fort* (Autriche, Suède, Norvège, Hollande) au *pluralisme* (Etats Unis, Canada, Nouvelle Zélande, Australie) en passant par un *corporatisme moyen* (Irlande, Belgique, Allemagne, Danemark, Finlande, Suisse), puis *faible* (Grande Bretagne, Italie), mais la France, comme le Japon, est exclue de cette classification.

Le modèle de l'Etat dit "pluraliste" est un système de représentation des intérêts dans lequel les groupes de pression ont une activité réelle indépendante de l'Etat ; ils sont multiples, autonomes, en nombre variable et indéfini et ont une organisation compétitive : l'ajustement se fait sur le "marché" politique par la concurrence entre les groupes.

<sup>9</sup> De juillet 1991 à juin 1992, on dénombre 27 jours de réunion du Conseil, et 46 jours pour le CSA (Litvan et Le Theule, 1993).

<sup>10</sup> En ce qui concerne la délégation française, elle était constituée d'experts du ministère de l'Agriculture, d'un membre des services du Premier ministre et de son porte parole, membre de la Représentation Permanente.

L'Etat n'a pas d'autonomie propre ; le gouvernement enregistre passivement les changements dans son environnement : il est structuré par les rapports de forces entre groupes d'intérêt. Par contre, le modèle "corporatiste" ou plutôt "néocorporatiste" s'oppose radicalement au modèle pluraliste : il suppose une organisation sociale intégrée, une scène de négociation centrale légitime et concentrée, une capacité des groupes d'intérêts en présence à parvenir à un consensus, et, enfin, au niveau des politiques publiques, des ententes de branches c'est-à-dire de gestion des différents secteurs par des organisations (ou groupes d'intérêts) mandatés, légitimés par l'Etat. Ce modèle est très proche des systèmes politiques des social-démocraties d'Europe du Nord.

La France a été étudiée postérieurement comme un cas à part vis-à-vis des deux modèles précédents. Le modèle français de l'Etat et des politiques publiques se rapprocherait plutôt d'un "néocorporatisme à la française" (Muller et Saez, 1985 ; Jobert et Muller, 1987) , aux caractéristiques propres : la concertation et le phénomène de structuration des intérêts par l'Etat existe, il y a des exemples de cogestion Etat / profession, dont la politique agricole est parmi les plus prégnants. Par contre, les syndicats, très politisés et divisés, ne parviennent jamais au consensus général, et ne peuvent représenter les intérêts des travailleurs de façon homogène et unifiée : il n'y a pas de concertation sociale globale. Par ailleurs, l'harmonisation des politiques publiques résulte en France non pas d'une négociation entre organisations constituées, mais de l'action de l'élite dirigeante, qui exerce son emprise sur tous les secteurs de la vie sociale.

Ainsi, Pierre Muller (1992) décrit le modèle français des politiques publiques comme un système à trois composantes principales : une centralité du rôle de l'Etat dans les procédures de médiation sociale, un mécanisme de construction des intérêts sociaux particulier autour de corporatismes sectoriels, et un rapport Etat / territoire spécifique avec un appareil d'état largement privilégié au détriment des élus locaux, dévalorisés. Le corporatisme sectoriel est tout-à-fait caractéristique dans le domaine agricole ; il a fait l'objet de nombreux travaux de chercheurs en sciences politiques, notamment quant à sa mise en place progressive, qui fait l'objet des paragraphes suivants.

### *1.2.2 L'Etat, les professionnels agricoles, et la construction du modèle de la cogestion...*

La politique agricole sous la IIIème République était à la fois une politique de présence dans les campagnes et de maintenance des équilibres sociaux et économiques du monde rural. Elle se caractérisait par la faiblesse des moyens mis en oeuvre par l'Etat dans ce domaine, et par un désir de freiner l'évolution, malgré des déclarations dans le sens d'une certaine "modernisation" agricole ; elle démontrait une volonté de conservation plus que de changement. "En cohérence avec cette matrice normative, la politique agricole allait se donner comme objectif central avant tout de maintenir, dans la mesure du possible, le maximum de paysans à la terre, même si le coût à payer était celui d'une moindre modernisation" (Muller et Jobert, 1987).

Mais le traumatisme de la deuxième guerre mondiale a remis totalement en cause la place de l'agriculture dans la société globale, ainsi que sa norme d'équilibre : on prend conscience du retard à rattraper au niveau industriel, on lance la planification (Plan Monnet), une nouvelle élite étatique émerge et choisit l'ouverture au marché extérieur



avec la construction du marché commun et la décolonisation. Au niveau du référentiel sectoriel agricole, c'est une nouvelle image de l'identité paysanne (non plus fondée sur le rapport au terroir, mais sur la compétence technique), portée par les jeunes agriculteurs de la Jeunesse Agricole Catholique (JAC), dont le mot d'ordre est celui de l'ensemble des mouvements d'action catholique "voir-juger-agir", qui va faire évoluer le secteur vers une "professionnalisation" et une modernisation. La JAC va effectivement investir les structures du CNJA puis prendre le contrôle de la FNSEA vers le milieu des années soixante (Muller et Jobert, 1987). Parallèlement, dans le même esprit "d'ouverture modernisatrice", la Politique Agricole Commune est mise en place.

La Vème République en 1958, puis l'arrivée à la tête du ministère de l'Agriculture d'Edgard Pisani va permettre, par l'intermédiaire de la profession qui s'organise, l'ajustement du rapport global / sectoriel. Effectivement, les thèses modernisatrices du CNJA (priorité à l'aménagement foncier, encouragement au départ pour les agriculteurs en surnombre, modernisation, etc.) sont en parfaite adéquation avec les objectifs de modernisation de l'économie française que s'assigne le gouvernement Debré. Ainsi après une concertation étroite entre les représentants de l'Etat et de la profession, est mise au point en 1960 une nouvelle loi d'orientation de la politique agricole française ; il s'agit alors d'un "renversement complet du référentiel de politique agricole : désormais, c'est la norme d'adaptation qui devient dominante et qui va prévaloir sur la norme de stabilité" (Muller, 1984).

Voulant mener de front la construction communautaire, la mise en place de la PAC au début des années soixante et la mise en oeuvre de la politique des structures en France, Edgard Pisani a décidé et mené une recomposition de son ministère pour en faire un outil opérationnel<sup>11</sup> ; il a ainsi provoqué une complète restructuration des rapports Etat - profession. "La disparition des Services Agricoles allait provoquer un véritable vide administratif dans lequel la profession allait pouvoir s'engouffrer" (Muller et Jobert, 1987). "Le syndicalisme agricole s'aligne donc sur les autres corporatismes sectoriels (ou professionnels), en adoptant la même stratégie qu'eux : obtenir "une part du gâteau" grâce à des relations bilatérales exclusives avec un segment de l'administration" (Muller, 1985, cité par Billaud, 1990). Cette période a donc été celle de la mise en place d'une formule particulière de gestion de la politique agricole en France, que certains ont appelée la "co-gestion". Notons qu'une abondante littérature de science politique s'est penchée sur les détails et les caractéristiques de ce thème, et présente des divergences d'interprétations et d'appellations (Nallet et Coulomb (1980), Muller (1984, 1985, 1987), Servollin (1985), Billaud (1990), et bien d'autres...), mais il ne nous appartient pas dans ce travail de nous attarder sur ces polémiques scientifiques.

### **I.3 Traitement de la PAC en France : aperçu institutionnel**

#### *I.3.1 Le rôle de l'Interministériel*

---

<sup>11</sup> La recomposition du Ministère de l'époque a consisté en une refonte des corps de fonctionnaires le constituant : fusion du corps du Génie Rural avec le corps des Eaux et Forêts et une petite partie du corps des Services Agricoles.

La nature *communautaire* de la PAC a des conséquences sur l'organisation formelle et informelle des segments politiques et administratifs chargés de sa gestion dans les Etats membres ; en outre, elle a généré des réseaux particuliers d'acteurs en relation avec le terrain bruxellois.

Ainsi, en France, les questions communautaires sont du ressort de l'Interministériel. D'un point de vue institutionnel, En effet, depuis la quatrième République, existent en France des organes de concertation associant ministres et haut fonctionnaires, en marge des traditionnels conseils des ministres. Le Comité Interministériel figure parmi ces organes ; il est présidé par le Premier ministre ou un ministre suppléant pour favoriser la coordination entre les différents secteurs. C'est au Comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne que la France a confié la coordination de la formulation et de la mise en oeuvre des politiques communautaires, dont la PAC fait partie (Lequesne, 1993). C'est donc au sein du SGCI (Secrétariat Général du Comité Interministériel pour les questions européennes) que se sont réalisés la plupart des arbitrages lors des négociations sur la réforme. C'est le Secrétaire Général Adjoint qui a en charge les questions agricoles. Un consensus est généralement établi à l'issue des réunions interministérielles du SGCI -dans 90 % des cas en moyenne (Lequesne, 1993), et la position française est consignée dans un document spécifique (*le Bleu*) qui comprend un compte rendu de réunion et une conclusion. Un mandat est ainsi remis au Représentant Permanent de la France à Bruxelles définissant la position à adopter lors de la négociation. Dans le cas où il ne ressort pas de position commune de la réunion, le débat remonte à Matignon, et la question est alors tranchée au cours d'un comité interministériel, et le mandat est remis au ministre en charge de la négociation à Bruxelles.

D'un point de vue moins formel, il est important de souligner les diverses conséquences des caractéristiques institutionnelles des processus de négociation et de décision communautaires. Comme plusieurs de nos interlocuteurs l'ont souligné au cours des entretiens, le caractère très sectoriel de la gestion des politiques à Bruxelles et l'importance du Conseil des ministres en tant qu'instance de décision confèrent, au niveau franco-français, un poids accru au ministre de l'Agriculture dans le processus décisionnel : *"même si c'est avec un mandat du SGCI qu'il intervient, c'est quand même le ministre de l'Agriculture qui négocie et qui signe"*.

### *1.3.2 Une présence stratégique à Bruxelles*

Il faut souligner l'importance des éléments "déconcentrés" de l'Etat français à Bruxelles dans les réseaux de la décision. Les membres de la Représentation Permanente, ainsi que l'ensemble des experts des différents ministères présents dans les Comités de gestion ont ainsi un rôle fondamental et stratégique dans la négociation. Souvent, au cours des phases de négociation, les propositions et décisions doivent être expertisées très vite pour permettre à la délégation de prendre position, et il n'est pas possible de convoquer instantanément une réunion au SGCI ; plusieurs acteurs sont alors mobilisés à Bruxelles : représentation permanente, experts des ministères des Finances et de l'Agriculture présents sur place ; d'autres restés à Paris communiquent par fax ; des réunions "interministérielles" sont parfois organisées à Bruxelles.

La Représentation Permanente de la France est présente aux réunions interministérielles du SGCI à Paris et informe les participants des positions de la Commission, ainsi que des "bruits de couloirs" communautaires. De retour à Bruxelles, elle doit défendre la position de la France lors des réunions du CSA, à partir d'un mandat délivré par le SGCI qui indique ce qu'elle doit dire et ne pas dire (Lequesne, 1993). Les représentants permanents à Bruxelles n'ont pas de réelle capacité d'expertise autonome, sinon celle d'analyses politiques. Ils ne font pas d'expertise économique, mais voient en termes stratégiques et tactiques, en termes d'évolution probable des négociations.

Les Comités de Gestion sont constitués de 2 ou 3 membres des cabinets ministériels des gouvernements des Etats membres, sous la présidence d'un représentant de la Commission (qui n'a pas le droit de vote). Il en existe plusieurs types : les comités de gestion par produit, qui assurent la gestion des différentes OCM en collaboration avec la Commission, les comités permanents des structures agricoles, le comité FEOGA, qui assiste les services de la Commission dans la mise en oeuvre financière de la PAC, et les comités de gestion horizontaux qui se réunissent autour de problèmes touchant plusieurs OCM. D'autres instances interviennent aussi dans la mise en oeuvre et la gestion de la Politique Agricole Commune, comme les Comités Scientifiques et les Comités de Réglementation (Moyer et Josling, 1990).

Pour leur part, les professionnels ont aussi une présence institutionnelle sur la scène bruxelloise ; ils siègent au Comité Economique et Social, qui doit être consulté par la Commission. Ils appartiennent aussi au COPA (Comité des Organisations Professionnelles Agricoles) qui rassemble les délégués l'ensemble des organisations professionnelles des Etats membres dans l'optique d'une activité de pression sur la Commission et le Parlement (Quermonne, 1993). Mais, alors que dès les débuts de la PAC, et jusqu'au début des années quatre-vingt, le COPA avait tissé des liens très forts avec la Commission et avait une réelle influence sur les politiques, depuis le début des années quatre-vingt, il est en proie à de gros dysfonctionnements politiques et administratifs. Les alliances ayant changé en son sein, le COPA n'arrive plus à fédérer ses membres, ce qui n'en fait plus un interlocuteur valable et cohérent pour la Commission. De plus, étant données les difficultés rencontrées par l'agriculture européenne, le besoin d'idées nouvelles s'est fait ressentir. Or, le COPA étant devenu plus revendicatif que conseiller intelligent, la *concertation* autrefois systématique à la Commission a laissé la place à une simple *consultation* de ce dernier. Notons qu'au sein de la communauté des politiques agricoles en France, il semble totalement discrédité ; il est assez contesté au niveau des responsables professionnels français qui préfèrent traiter directement avec leurs homologues des Etats membres ; ainsi, depuis la fin des années quatre-vingt, la FNSEA a tissé des liens étroits avec les britanniques (NFU) et les allemands (DBV), ce qui lui permet d'agir, directement au niveau des gouvernements des Etats membres "*beaucoup plus efficacement que les communiqués en langue de bois du COPA*", comme remarquait un responsable professionnel au cours d'un entretien.

## **II / DES FACTEURS DE CHANGEMENT POUR LA PAC**

---

### **II.1 Une politique de plus en plus inadaptée**

#### *II.1.1 La PAC : des ajustements continus depuis l'origine*

Entrée en fonction en 1962, et mise en place concrètement au fur et mesure jusqu'à la fin des années soixante (cf. Encadré n°1), la Politique Agricole Commune est rapidement devenue victime de son succès. Dès 1968, le Plan Mansholt (du nom du Commissaire de l'Agriculture de l'époque) proposait une première réforme; il fut finalement repoussé par les Six sous la pression des professionnels (Descheemaekere, 1993). En 1969, la PAC était confrontée au désordre monétaire mondial ; dès les années soixante-dix, le mécanisme s'est emballé, les excédents et les stocks ont commencé à s'accumuler, et les dépenses du FEOGA pour le soutien des marchés agricoles et l'exportation ont commencé à exploser ; des tensions à propos du commerce international ont émergé entre l'Europe et les Etats-Unis.

En 1970-71 sont apparus les premiers problèmes d'excédents laitiers, et de reconversion lait / viande et, déjà dans le courant des années soixante-dix, on a dû mettre en place des politiques de maîtrise de la production. Dès 1977, était instauré un prélèvement de coresponsabilité laitière (frappant de manière uniforme l'ensemble des quantités de lait livré aux laiteries). C'est en avril 1984, après les sommets de Stuttgart, Athènes, puis Bruxelles, que les dirigeants des Etats membres se sont mis d'accord sur le principe de l'établissement d'un système de maîtrise quantitative de l'offre : les quotas laitiers.

Alors Président de la CEE pour 6 mois, François Mitterand a largement guidé et supervisé les négociations concernant la PAC, notamment celles qui ont conduit à la mise en place des quotas laitiers (Servollin, 1990) : à cette période en effet, "il entend mettre à profit sa présidence pour rétablir le bon fonctionnement de la PAC qui se trouvait une nouvelle fois compromis. Les excédents (notamment laitiers) s'accumulaient encore, rendant de plus en plus précaire la situation du FEOGA, et, par ailleurs la dévaluation du franc avait fait réapparaître les MCM<sup>12</sup>. Les risques d'une telle situation sont évidents : nos productions sont victimes des distorsions monétaires et la solidarité financière des Etats membres est menacée de rupture" (Servollin, 1990).

A la suite de la publication en 1985 de son Livre Vert, la Commission avait lancé un débat sur les perspectives d'avenir de l'agriculture européenne, puis avait retenu les orientations suivantes (Mémoire du 18 décembre 1985) :

- infléchir progressivement la production dans les secteurs excédentaires, grâce à une politique de prix fondés sur les besoins du marché ;
- prendre en considération de façon plus efficace et systématique les problèmes de revenus des petites exploitations familiales ;

---

<sup>12</sup> Lors de leur création, les MCM étaient destinés à corriger les distorsions de concurrence entre les différents états membres par les dévaluations et réévaluations successives de leur monnaie. Si ces mesures ne devaient être que transitoires (dévaluation du franc en août 1969, réévaluation du mark en octobre 1969), elles se sont finalement maintenues et étendues à tous les Etats membres jusqu'en 1984, date de mise en place du switch-over, mécanisme visant l'élimination progressive des MCM (effectivement, ils introduisaient des distorsions de concurrence entre états selon la solidité de leur monnaie et la position de leur commerce extérieur global). Depuis le 31 décembre 1992, les MCM ont disparu avec l'abolition du contrôle aux frontières des états membres, mais, suite aux négociations relatives aux modalités de réorganisation du SME, le mécanisme du switch-over a été maintenu (Fouilleux, 1993).

- soutenir l'activité agricole dans les zones où elle est indispensable pour l'aménagement du territoire, le maintien des équilibres sociaux et la sauvegarde de l'environnement ;
- accroître la sensibilité des agriculteurs à l'égard des problèmes d'environnement.

Concernant les céréales, les excédents sont devenus de plus en plus importants à partir de la fin des années 70, et c'est à la suite du Livre Vert, qu'en 1987 est instauré un régime de coresponsabilité céréalière afin de faire participer les producteurs à l'écoulement des excédents, puis qu'en 1988/89 est instauré le dispositif des stabilisateurs, plus général car s'appliquant à la plupart des OCM (céréales, oléagineux, protéagineux, sucre, huile d'olive, viande ovine, etc.) ; il consiste globalement en une jachère facultative et, surtout, en un système de Quantités Maximales Garanties (QMG)<sup>13</sup>.

Devant les déséquilibres croissants offre / demande, ces politiques ont donc tenté, dans les années 80, de mettre en place des mesures restrictives destinées à limiter les excédents de production, en réformant "au coup par coup" la Politique Agricole Commune : les politiques mises en place avaient recours à des expédients particuliers à telle ou telle production, mais ne présentaient aucune cohérence globale (Mahé et alii, 1992).

Par ailleurs, ces politiques ont eu en commun d'une part de n'avoir pas été assez efficaces : même si les stabilisateurs ont eu un effet de freinage transitoire des dépenses et des stocks, ils se sont rapidement avérés insuffisants, particulièrement sur le marché des céréales ; par ailleurs, les mesures d'accompagnement ont été faiblement appliquées par les Etats, et n'ont donc pas joué leur rôle modérateur. D'autre part, les changements adoptés jusqu'alors fonctionnaient sur des objectifs et des instruments communs : baisse conjoncturelle des prix lorsque la quantité produite dépasse un certain seuil (QMG, quantité maximale garantie), participation collective accrue des producteurs au financement des dépenses (taxe de coresponsabilité céréalière), diminution des garanties offertes par l'intervention (viande bovine) (Le Theule et Litvan, 1993).

Dans la logique de Peter Hall (1993), les ajustements continuels auxquels la PAC a été soumise depuis sa mise en place jusque dans les années quatre-vingt peuvent être considérés comme des changements de premier et second ordre de la politique. En effet, seuls les niveaux des instruments (dans le cas de la limitation de l'augmentation des prix garantis par exemple) et/ou les instruments eux-mêmes (dans le cas des taxes de coresponsabilité céréalière et laitière, ou encore du dispositif des stabilisateurs) ont été ajustés ou remaniés, sans remise en cause globale de la matrice normative et du cadre de référence paradigmatique de la politique.

<sup>13</sup> Les QMG fonctionnaient un peu différemment d'une OCM à l'autre, mais dans le même esprit : pour les céréales par exemple, un prélèvement de coresponsabilité supplémentaire était calculé en fonction du dépassement de QMG. Concernant le sucre un prélèvement spécifique était instauré dans le cas où les dépenses ne seraient pas couvertes par les cotisations. Pour les oléo-protéagineux, il s'agissait d'une diminution des prix administrés par tranches de dépassement. Etc. De plus, un plafond était fixé à la dépense agricole de façon à la lier avec le PIB de la CEE (Fouilleux, 1993).

La mise en place des quotas laitiers pourrait être, par contre, rapprochée d'un changement de troisième ordre, du fait qu'elle a induit un bouleversement complet de l'OCM, l'objectif de maîtrise quantitative de la production se substituant à une politique incitative, basée sur des prix garantis élevés quel que soit le volume de production. Mais, dans la mesure où l'OCM lait n'est pas centrale au niveau de la PAC (contrairement aux céréales qui sont un élément clé dans l'alimentation animale par exemple, la production de lait ne conditionne aucune autre production de matière première agricole) le changement n'a pas été réellement fondamental puisqu'il n'a pas remis en cause la cohérence générale de la PAC ; il n'a pas généré de changements du même type au sein des autres OCM. Considérée comme un ajustement ponctuel à l'intérieur d'un secteur isolé de la PAC, la mise en place des quotas laitiers ne se rapproche pas vraiment d'un changement de second ordre, et, dans la logique de Hall, ne peut être considérée comme un changement majeur de la politique dans son ensemble.

Par contre, bien qu'il présente des points communs avec les ajustements et mesures prises antérieurement, le compromis de réforme de la PAC de mai 1992 s'en différencie nettement par sa cohérence globale : il implique une réorientation profonde des modalités du soutien, les aides directes aux facteurs de production remplaçant en grande partie les aides aux produits (Mahé et alii, 1992). La réforme a fait le choix d'instruments plus radicaux, avec une baisse des prix forte et définitive, et une responsabilisation individuelle plutôt que collective des agriculteurs. En fait, la réforme de mai 1992 a opéré un changement qui est l'archétype d'un changement de troisième ordre de Hall (1993), puisqu'elle a induit un bouleversement non seulement des objectifs de la politique, mais aussi de son cadre de référence, de sa matrice normative.

### *II.1.2 La PAC face au GATT : une pression internationale croissante*

Le GATT, *General Agreement on Tariffs and Trade* (Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce), définit les règles du commerce international, fondées sur la liberté des échanges et la limitation du protectionnisme. La centaine de pays qui en sont signataires représente environ 80 % du commerce mondial. Les négociations tarifaires ont lieu régulièrement, dans le cadre de "rounds". Le GATT est une tribune de discussions et de négociations commerciales entre les pays ; ses grands principes sont les suivants :

- *la non discrimination entre les pays membres* : la "clause de la nation la plus favorisée" exige que toute réduction de tarif appliquée à un pays le soit à tous les autres ;
- *la libéralisation des échanges* : les barrières techniques, les contingentements, les entraves tarifaires ne sont admises qu'exceptionnellement ;
- *la concertation* : le GATT est l'arbitre des conflits du commerce mondial.

C'est en 1986 qu'a été lancé l'Uruguay Round à Punta del Este, où a été ouvert un volet agricole spécifique ; mais il faut souligner que l'ensemble des cycles de négociation postérieurs à la création de la Politique Agricole Commune (Dillon Round en 1961-62, Kennedy Round en 1964-67, Tokyo Round en 1973-79, et Uruguay Round en 1986-93) ont été caractérisés par une opposition très forte entre les Etats Unis et la Communauté sur le problème agricole (Mahé et alii, 1992). Effectivement, dès les débuts de la PAC, la

préférence communautaire a déchaîné les foudres américaines, qui accusaient la CEE de protectionnisme : les systèmes de prélèvements et restitutions étaient jugés opposés aux principes du commerce international incarnés par le GATT. Ainsi, dès le Kennedy Round par exemple, tensions et discussions sont nées à propos du soja (1963) ; on a dû ensuite (1967) négocier sur les produits de substitution aux céréales (PSC) et conclure à leur libre accès sur le marché européen, c'est-à-dire sans acquittement de droits de douane (Delorme, 1990).

Il est intéressant de noter que les différents cycles de négociation ont tous répondu au même scénario : déclaration d'intention ambitieuse sur la nécessité d'une plus grande libéralisation des échanges de produits agricoles, puis détérioration rapide des débats en un affrontement Etats Unis / Communauté. Lors de l'Uruguay Round par exemple, les américains ont adopté une position maximaliste, réclamant des réformes de toutes les politiques agricoles et des engagements spécifiques pour les politiques d'accès à l'importation, de concurrence à l'exportation, et de soutien interne, tandis que la CEE avait une position plus défensive, acceptant une "certaine" baisse du soutien interne, et affirmant que les subventions à l'exportation seraient ainsi automatiquement réduites, sans qu'il soit nécessaire de prendre des mesures sur ce point (Mahé et alii, 1992).

Comme le soulignent Louis Mahé et ses collègues (1992), "même si la Commission a toujours affirmé, du moins officiellement, que réforme de la PAC et négociations du GATT sont deux dossiers distincts, la réforme de la PAC, adoptée en dehors du cadre du GATT, doit néanmoins être interprétée à la lumière des positions des parties contractantes de l'Uruguay Round, et en particulier à la lumière de celles de la Communauté et des Etats-Unis". Il faut noter par ailleurs l'importante pression indirecte générée par le GATT sur les discussions autour de la réforme de la PAC, puisque les américains, les pays du groupe de Cairns et les pays en voie de développement refusaient tout compromis sur les autres dossiers (marchandises, services, propriété intellectuelle, etc.) en l'absence d'un accord sur le volet agricole (Mahé et alii, 1992).

Le débat qui a eu lieu à ce propos dans les Etats membres était de savoir quelle négociation de la PAC ou du GATT il valait mieux mener à son terme en premier. Les positions divergeaient en fonction des intérêts agro-exportateurs des différents Etats d'une part, et de leur position sur les autres volets du GATT d'autre part. Après de longues tergiversations, et des débats sans fin au sein des administrations, la France a opté pour la réforme de la PAC. Louis Mermaz déclarait à ce propos en mars 1992 : *"Ceux de nos partenaires qui sont plus enclins que nous à un arrangement au GATT se montrent pusillanimes dès lors qu'il faut réformer la PAC. Pourtant, il faudrait s'engager sur la réforme pour se protéger du GATT"*<sup>14</sup>.

Les débats sur le problème du GATT a donc opéré une réelle "mise sous pression" de la politique agricole commune, ne serait-ce que du fait des tensions générées sur d'autres dossiers que celui de l'agriculture. Il semble aussi, mais nous y reviendrons dans le chapitre suivant, que les normes et les valeurs véhiculées par le GATT ait influencé la réforme de 1992, jusque dans sa formulation.

---

<sup>14</sup> Le Monde, 5 mars 1992, Interruption inopinée du débat sur la réforme de la politique agricole commune, Ph. LEMAITRE.

## II.2 Une évolution du climat global de formulation des politiques

### II.2.1 Une évolution des paradigmes économiques de référence

Depuis les années soixante-dix, on constate des évolutions sensibles parmi les économistes scientifiques<sup>15</sup> : "après avoir doctement instruit la théorie des échecs du marché dans les décennies précédentes, les économistes européens qui voulaient briller sur la scène internationale, voire aspirer au Nobel, se découvrirent une ferveur nouvelle pour construire la théorie des défaillances de l'action publique" (Jobert, 1994). Traditionnellement très emprunts de culture keynésienne et d'interventionisme étatique (étant donné les spécificités du secteur agricole), les économistes ruraux ont vu leurs conceptions de référence évoluer sensiblement depuis quelques années. L'économie rurale ne semble plus constituer une discipline à part entière, mais un simple secteur de la science économique globale (Vermersch, 1994) : on constate notamment une généralisation de l'utilisation des outils de l'analyse néo-classique et de l'économie mathématique qui permettent l'ajustement au paradigme dominant dans le champ général de la discipline économique. Dominique Vermersch (1994) explique cette perte partielle de légitimité de l'économie agricole "par un monolithisme progressif de la théorie néo-classique qui propose, dans un langage formalisé et synonyme de rigueur scientifique, des approches relativement nouvelles pour le secteur et à finalité économétrique. Cette conquête de l'économie mathématique a érodé sensiblement la spécificité agricole revendiquée par d'autres courants de la pensée économique."

Ainsi, dès les années soixante-dix, apparaissent concernant les politiques agricoles et la PAC, des thèses d'inspiration comparable à celles qui ont donné lieu à la réforme de 1992. Comme le souligne Vermersch (1994), c'est à cette période en effet que parmi les économistes ruraux "la logique sociale et quelque peu "constructiviste" de la Politique Agricole Commune commence à céder peu à peu le pas à une orientation qui se veut plus largement inspirée des lois du marché [...]". On peut citer par exemple le Rapport Vedel (1969), où les critiques contre la jeune PAC étaient déjà virulentes : "Le potentiel de surproduction et d'encombrement qui règnent dans la profession ne pourraient être maîtrisés qu'au prix d'une planification dont la rigueur serait jugée intolérable (...) Moins la révision sera radicale ou plus elle sera tardive, et plus le développement national en sera affecté : le désordre et le désert ont aussi leur coût"<sup>16</sup>. "Le soutien inconditionnel des marchés ne peut être maintenu tel quel. Il deviendra de moins en moins admissible de faire assumer à des prix un rôle pour lequel ils ne sont pas faits : assister des producteurs en soutenant des produits dont les débouchés croissent moins vite que les disponibilités (...) Ce système est anti économique, entaché de contradictions, peu efficace et inéquitable."<sup>17</sup>

<sup>15</sup> On distingue ici les économistes *scientifiques* des économistes *conseillers des gouvernements* ; alors que les premiers sont guidés par la recherche de l'excellence au sein du paradigme dominant, les seconds sont moins influencés par les variations paradigmatiques que par des facteurs plus politiques, ou liés aux stratégies internes aux administrations.

<sup>16</sup> Rapport Vedel, 1969, cité par Smith, 1991.

<sup>17</sup> Commission Vedel, 1968, cité par Chalmin, Le Monde, 9 juin 1992.



Sur le plan international, le vent de libéralisme qui souffle sur les politiques agricoles est porté en particulier par les experts de l'OCDE. L'OCDE a eu en effet un rôle capital dans la diffusion des thèses néolibérales en politique agricole, notamment par l'intermédiaire du GATT. Depuis un certain nombre d'années, elle soutient la théorie du découplage (*decoupling*), et fustige le trop grand nombre de facteurs de production ainsi que le soutien budgétaire trop important à l'agriculture, qu'il réduire et découpler ; autant de considérations qui ont influencé la formulation des instruments de politique Économique de la nouvelle PAC

### *II.2.2 Un changement "tardif" de la PAC, et un mouvement général de réorientation des politiques publiques*

Comme on l'a vu dans les paragraphes précédents, il faut souligner concernant l'évolution du contexte global et du climat intellectuel général, le rôle primordial des conseillers des gouvernements, et notamment des économistes, dans la médiation, le filtrage et la construction du débat social (Jobert, 1994). Mais, comment expliquer une réorientation si tardive de la politique par rapport à l'évolution des paradigmes dominants et des convictions des économistes ? Dans le champ international des politiques agricoles, ce n'est qu'à partir du milieu des années quatre-vingt que les nouvelles inspirations libérales ont commencé à se concrétiser, donnant lieu notamment à l'ouverture d'un volet agricole au GATT en 1986, puis à la réforme de la PAC en 1992. Ainsi, malgré les évolutions au sein de la communauté des économistes et des experts ministériels dès les années soixante-dix, la PAC telle qu'elle a été mise en place a donc encore fonctionné pendant plus de vingt ans.

Pour éclairer cette problématique, Jobert (1994) propose de considérer les différents *forums* des politiques publiques, c'est-à-dire les différentes scènes où le débat se déroule autour d'enjeux, de valeurs et de règles d'argumentations spécifiques : le forum *scientifique*, le forum de la *communication politique* et le forum des *communautés de politiques publiques*. En période de changements et de recomposition, comme c'est le cas pour les politiques agricoles dans la période qui nous intéresse, les dissonances entre ces différentes scènes peuvent être fortes.

Nous avons abordé le forum scientifique des économistes dans les paragraphes précédents, ainsi que les évolutions qu'il a subies ces vingt dernières. Il est dominé par la recherche de l'excellence à l'intérieur du paradigme dominant ; il faut distinguer toutefois deux grands types d'acteurs à l'intérieur de ce forum : les économistes scientifiques d'une part, et les économistes conseillers des gouvernements d'autre part, moins influencés par les variations paradigmatiques que par des facteurs plus politiques ou liés à des stratégies internes aux organisations administratives à l'intérieur desquelles ils évoluent, acteurs que l'on peut rapprocher du forum des communautés de politiques publiques. Sur le forum de la communication politique, l'enjeu central est la conquête ou la conservation du pouvoir politique, à travers la construction de coalitions et la dévalorisation des adversaires. Notons que connaissant l'enjeu central des débats sur le forum de la communication politique, il n'est pas étonnant de constater des écarts entre l'orientation idéologique affichée d'un gouvernement, et les politiques publiques effectivement mises en oeuvre par ce dernier.

Sur le forum des communautés de politiques publiques, "l'enjeu du débat n'est ni la rigueur scientifique, ni la conquête du pouvoir politique, mais un mode de définition de la réalité sociale qui rend possible la poursuite de l'échange politique" (Jobert, 1994). Il renvoie donc aux experts alimentant le réseau en recettes de politiques publiques et à l'élite politico-administrative qui les sélectionne. Pour Giandomenico Majone "les membres d'une communauté des politiques publiques représentent des intérêts divers, ils sont les tenants de valeurs différentes et peuvent appartenir à différentes écoles de pensée, mais tous apportent leur contribution à l'évolution des politiques publiques en produisant et en débattant de nouvelles idées et de nouvelles propositions" (Majone, 1994). Il faut distinguer toutefois les *experts*, qui proposent, et les *politiques*, qui, appartenant ou non à la communauté des politiques publiques, sélectionnent parmi le réservoir d'idées qu'elle constitue les plus cohérentes avec les exigences du jeu politique.

Et c'est le constat progressif au sein de la communauté des politiques publiques que l'utilisation des anciennes recettes de politiques publiques ont atteint leurs limites, qui induit l'utilisation des "nouvelles" idées proposées par ces experts ; on rejoint là l'idée d'apprentissage social de Hall (1993) que nous avons abordée précédemment. C'est effectivement au moment où l'échange politique n'est plus possible du fait de l'échec avéré des recettes anciennes que de nouvelles règles de politiques publiques peuvent émerger ; c'est en tant que réponse à une demande émanant des acteurs politiques des gouvernements en mal de nouvelles recettes, que sont promues les idées proposées par les experts. C'est ainsi qu'ont pu finalement percer au cours des années quatre-vingt en France -et dans le reste de l'Union Européenne- les théories néolibérales de l'Etat et des finances publiques, alors que toute une partie de l'élite politico-administrative s'y était pourtant déjà convertie depuis une bonne quinzaine d'années : dans la mesure où les recettes anciennes de politiques publiques fonctionnaient, elles continuaient d'être utilisées, quelque soit la sensibilité des experts aux théories nouvelles, quel que soit le contenu du discours sur la scène politique. "L'introduction d'un nouveau programme ne dépend ni de sa qualité comme outil de connaissance, ni même de sa proximité avec les symboles maniés dans la rhétorique politique, mais d'abord du niveau d'usure des recettes qui orientaient jusque là les échanges politiques. Autrement dit, les réorientations de politique ne sont survenues que dans les cas d'échecs avérés des modèles de référence antérieurs" (Jobert, 1994).

Ainsi, en France, en mars 1983, alors que l'illusion d'une relance rapide de l'économie par le déficit budgétaire se dissipait pour le gouvernement socialiste, il a fallu à nouveau dévaluer le franc au sein du Système Monétaire Européen : c'est à ce moment devant l'échec des politiques antérieurement mises en oeuvre, qu'a été fait le choix du "grand tournant de la rigueur"<sup>18</sup>. Concernant le domaine agricole, pour Claude Servollin

---

<sup>18</sup> Le choix politique européen du Président de la République en 1983 a effectivement marqué un tournant stratégique dans la politique économique en France. Les économistes n'étaient visiblement pas capables de se mettre d'accord sur l'opportunité de rester ou non dans le Système Monétaire Européen, et les instruments de calcul économique disponibles ne pouvaient argumenter en faveur de l'un ou l'autre choix. Ce fut l'occasion pour François Mitterrand d'affirmer un double message ; premièrement, devant la menace d'une mise sous tutelle par le Fonds Monétaire International (comme cela était arrivé aux travaillistes britanniques), il devait prouver la capacité de son gouvernement et des socialistes à assurer la gestion du pays ; deuxièmement, ce fut l'occasion pour lui d'ancrer encore plus profondément la France dans le choix européen. C'est sur cette décision politique que s'est faite jour la grande poussée néolibérale en France.

(1990), ce fut l'annonce en 1982 de la renonciation aux offices fonciers (un des projets phares d'Edith Cresson jusqu'alors à la tête du ministère de l'Agriculture<sup>19</sup>) par le Président de la République au cours d'un voyage dans le Sud-Ouest, qui a marqué le premier pas des politiques agricoles vers le pragmatisme gestionnaire. Il associe notamment à ce "tournant" le nom d'Henri Nallet, ancien chercheur à l'INRA, conseiller de la Présidence à partir d'août 1981, qui est rapidement devenu le plus écouté de ses animateurs, puis qui est sorti progressivement de ses fonctions, pour prendre une part de plus en plus importante dans la mise en oeuvre de la politique agricole, et pour assumer finalement pendant la dernière année de législature la fonction ministérielle (Servollin, 1990).

C'est ainsi aussi que l'on peut interpréter le changement subi par la PAC au moment de sa réforme. Le système qu'elle mettait en oeuvre depuis son origine visait à accroître la production en se protégeant de la concurrence extérieure, et était donc adapté à une situation déficitaire sur les productions de base, c'est-à-dire à une forte demande. Il s'est par contre avéré de plus en plus inadapté à une situation nouvelle, caractérisée par l'accumulation d'excédents, un budget agricole de plus en plus important et des tensions de plus en plus fortes sur le plan international. Ce n'est que vers le milieu des années quatre-vingt, une dizaine d'années après que les premiers excédents soit apparus et que les "nouveaux débouchés" sur lesquels on comptait ne se soient pas concrétisés, que l'on a vraiment commencé à adopter des outils timides de régulation. On n'a finalement débouché vers un changement fondamental qu'en 1992 avec la réforme, qui, conformément aux convictions dominantes parmi les économistes depuis les années soixante-dix, prône le *découplage* du soutien et du volume produit (versement d'aides directes en remplacement des prix garantis), et le rapprochement des prix intérieurs avec les prix mondiaux, pour mieux laisser fonctionner le marché à travers la régulation des prix par le jeu de l'offre et de la demande. Malgré des dépenses agricoles transitoirement gonflées au lendemain de la réforme, c'est bien la logique des économies budgétaires qui a présidé à cette évolution, et qui reste déterminante sur le long terme (Mahé et alii, 1993).

C'est donc effectivement seulement quand la politique précédente a véritablement buté sur un mur d'échecs que des recettes "nouvelles" de politique agricole ont pu percer : comme le remarquait un expert des Finances que nous avons rencontré, *"c'était déjà dans l'esprit des gens depuis un long moment, mais ça n'a vraiment pris effet que sous la contrainte, devant le bilan qui était fait, notamment dans le domaine des céréales"*.

### **III / PROCESSUS DE RÉFORME ET NÉGOCIATIONS COMMUNAUTAIRES**

---

#### **III.1 Prémisses, coup d'envoi et déroulement de la réforme**

D'un point de vue communautaire, on peut globalement distinguer trois phases dans la période de négociations autour de la réforme de la PAC :

---

<sup>19</sup> Edith Cresson fut d'ailleurs remplacée par Michel Rocard à l'occasion du remaniement ministériel ayant suivi la décision de maintenir le franc dans le SME, lequel aurait largement mis en veilleuse les points sensibles de politique agricole soulevés par elle (Servollin, 1990).

- 1989-février 1991, travaux préparatoires internes à la Commission,
- février 1991-juillet 1991 : proposition d'un premier projet,
- juillet 1991-mai 1992 : dépôt d'un document révisé et discussions avec les Etats membres ; obtention de l'accord du 21 mai.

### *III.1.1 Des polémiques quant à l'origine de la réforme...*

La Commission a commencé ses travaux préparatoires à la réforme en 1989 ; elle a notamment fait appel pour cela à des experts de l'ensemble des Etats membres et de la communauté internationale. Aucun document officiel de la Commission directement issu de ces travaux n'a été publié. Cette période de réflexions internes à la Commission au sujet de la réforme de la PAC s'est étalée sur 2 ans ; le constat principal à la fin de cette période était apparemment qu'une réforme était nécessaire. Le consensus était établi parmi les experts sur le fait qu'un décalage net entre les conceptions initiales ayant donné lieu à la PAC et le contexte d'excédents agricoles structurels imposait d'importantes difficultés à la Communauté : coûts, inefficacités en terme de revenus, difficultés internationales, etc et qu'il fallait y remédier (Le Theule et Litvan, 1993).

En ce qui concerne la phase où les discussions se sont ouvertes aux différents Etats membres et ont été rendues "publiques", elle semble avoir été plus ou moins déclenchée - ou du moins activée- par un facteur externe : l'échec des négociations au GATT qui devaient se terminer le 31 décembre 1991. C'est effectivement immédiatement (janvier 1991) après la semaine du Heysel et l'échec de la négociation de l'Uruguay Round sur le volet agricole entre l'Europe et les Etats Unis, qu'est sorti un "non paper" de la Commission, sorte de brouillon de la réforme présentée ensuite officiellement en février 1991. Fuite due à des luttes internes à l'administration communautaire ou organisée de façon à tester, sans trop "mouiller" la Commission, les réactions dans les différents Etats membres ? Quoi qu'il en soit c'est le premier document à partir duquel se sont positionnés les administrations et les professionnels en France.

Un certain nombre d'acteurs, principalement parmi les professionnels, accusent la Commission d'avoir "vendu l'agriculture européenne" dans le seul but de pouvoir signer au GATT, cédant ainsi à la pression américaine. Pour d'autres, comme Hélène Delorme (1993), "utiliser le GATT pour des effets de tribune, alors que ce dossier effraie naturellement une agriculture mal dégagée de sa tradition protectionniste, participe de la manipulation".

En 1991, la Commission justifiait -officiellement du moins- une réforme en profondeur de la Politique Agricole Commune par des arguments strictement "techniques"<sup>20</sup> :

- "les garanties de prix existantes directement liées à la production aboutissent de ce fait à un accroissement de production ;

<sup>20</sup> Commission des Communautés Européennes, Evolution et avenir de la politique Agricole Commune, COM (91) 258 final, juillet 1991.

- le seul moyen d'absorber la production supplémentaire serait d'augmenter les stocks d'intervention -déjà pléthoriques- ou d'exporter vers des marchés extérieurs déjà sur-approvisionnés ;
- les mécanismes actuels ont nécessairement pour effet d'accroître l'intensité et le volume de production, d'où un alourdissement des risques pour l'environnement ;
- la progression rapide des dépenses budgétaires profite à une minorité d'exploitations et ne résout pas les problèmes inhérents au revenu agricole en général."

Effectivement, comme le remarquent De Bourbon et alii (1993) : "il est intéressant de constater qu'à ce stade de la réflexion, fin 1989-début 1990, ni les questions environnementales, ni les problèmes liés au GATT n'étaient proposés comme départ à la réflexion par la Commission". Cependant, dans la préface d'un document de 1992 de la Commission publiant ses propositions de 1991<sup>21</sup>, des arguments plus politiques apparaissent concrètement ; après avoir évoqué l'ensemble des contraintes économiques pesant en faveur de la réforme (budget, excédents, revenus des agriculteurs, exode rural), l'auteur invoque des raisons plus politiques pour justifier les évolutions en cours : "l'opinion publique réproouve les dégâts causés à l'environnement par une agriculture de plus en plus intensive. De surcroît, notre responsabilité sur le plan international nous oblige, notamment, à stabiliser les marchés mondiaux dans l'intérêt de tous les principaux pays producteurs et exportateurs."<sup>22</sup> "

Par ailleurs, il est évident que l'ouverture des négociations communautaires sur une réforme de la PAC a permis des avancées notoires et le déblocage des négociations au GATT. On peut citer par exemple dès septembre 1991, la "Quadrilatérale" regroupant régulièrement les ministres des quatre principaux protagonistes des négociations au GATT (Etats-Unis, Canada, Japon, Communauté), qui confirmait à Angers les 13 et 14 septembre 1991, que les propositions de réforme de la PAC "*pourraient permettre de débloquer la situation*"<sup>23</sup> .

### *III.1.2 Modification du premier projet sous la pression des Etats membres*

En février 1991, en vertu de son pouvoir de proposition, la Commission des Communautés Européennes a donc élaboré et présenté un premier projet de réforme de la PAC. Adoptée le 31 janvier, la communication de la Commission européenne s'intitule "Evolution et avenir du monde rural" et a été présentée le 4 février aux ministres de l'Agriculture de la Communauté. Ce document de réflexion comportait quelques modifications minimales par rapport au projet soumis à ses collègues de la Commission par le Commissaire chargé de l'agriculture, Ray Mac Sharry. Le seul changement notable

<sup>21</sup> Commission des Communautés Européennes, Evolution et avenir de la politique Agricole Commune, Supplément 5/91, 1992.

<sup>22</sup> Commission des Communautés Européennes, 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 1991. Ou encore : Agra Europe n°1631 Spéciale AC du 1er février 1991, n°1632 Spéciale AC du 8 février 1991.

<sup>23</sup> Le Monde, 15-16 septembre 1991, Les Douzes veulent débloquer les négociations au GATT, Ph.LEMAITRE.

portait sur la modulation des aides directes destinées à compenser la baisse des prix garantis ; alors que le projet de Mac Sharry ne mentionnait que la taille des exploitations, le texte définitif fait également référence au revenu, à la situation régionale, ou à "d'autres facteurs pertinents". La communication avait obtenu les suffrages de 14 commissaires (F. Andriessen de la Direction Générale des Relations Extérieures s'étant abstenu, C. Ripa Di Meana de la Direction Générale de l'Environnement s'étant abstenu et H. Christophersen du Budget n'ayant pas pu prendre part au vote).

Après la proposition de son premier projet par la Commission, Le Theule et Litvan (1993) affirment : "le contraste entre le consensus tacite sur la nécessité de la réforme et la mauvaise préparation des Etats membres demeure cependant l'aspect le plus saisissant de cette période".

Le premier projet s'articulait sur une baisse importante des prix garantis, et une compensation partielle par des aides directes dégressives en fonction de la surface ou du revenu de l'exploitation. Le texte distinguait trois catégories de producteurs : les petits (produisant moins de 92 tonnes d'équivalent céréales) intégralement compensés, les moyens partiellement compensés, et les gros producteurs (plus de 230 tonnes d'équivalent céréales) non compensés au delà de ce seuil. Un argument social en faveur d'un rééquilibrage des aides aux agriculteurs soutenait cette mesure : c'était le fameux argument dit "des 80/20" : 80 % du soutien à l'agriculture est destiné à 20 % des agriculteurs. Les ministres de l'Agriculture des douze -Louis Mermaz en tête- ont rejeté le projet dans leur grande majorité, accusant la Commission de favoriser outrageusement les petits producteurs au détriment des producteurs efficaces économiquement. A ce propos, elle s'expliquait début février 1991 : "il ne s'agit nullement de pénaliser ou d'entraver leur développement, mais seulement de mieux proportionner le soutien reçu des fonds publics à leur capacités économiques"<sup>24</sup>.

Le 15 juillet 1991, la Commission déposait un document révisé<sup>25</sup>, qui conservait les principales orientations du premier projet, à l'exception du dispositif de modulation des aides compensatrices à la baisse de prix en fonction de la taille des exploitations (il ne conservait que la mention "petits producteurs", qui en dessous de 92 tonnes produites n'étaient pas soumis à l'obligation de gel). C'est sur ce deuxième texte, plus précis et mieux chiffré, qu'ont commencé réellement les négociations, sans qu'aucune délégation ne fasse à aucun moment de réelle contre-proposition cohérente au projet de la Commission. Seules des modifications de détail ont été demandées et ont abouti, par le jeu inflationniste des compromis sur un secteur et des compensations sur un autre, à une dégradation progressive de la cohérence de la proposition initiale de la Commission. Le texte finalement adopté (cf. Encadré n°3) est effectivement une version sensiblement modifiée du projet initial, mais la philosophie des propositions est en partie préservée (Mahé et alii, 1992).

C'est finalement à l'occasion d'une négociation "marathon" (jour et nuit, sans interruption), sous la pression de la présidence portugaise au Conseil du 18 au 21 mai 1992, qu'a été élaboré un compromis entre la Commission et le Conseil. Après avoir

<sup>24</sup> Le Monde, février 1991.

<sup>25</sup> Commission des Communautés Européennes, Evolution et Avenir de la politique agricole commune, propositions de la Commission, Europe Verte, 2/91, COM(91) 258 final, 12 juillet 1991.

réalisé la traduction juridique de ce compromis en modifiant les projets de règlements soumis par la Commission. Les textes définitifs furent approuvés le 30 juin par le Conseil et signés le 31 (Le Theule et Litvan, 1993).

### III.1.3 La Commission comme médiateur principal

La Commission des Communautés Européennes semble s'être affirmée tout au long du déroulement des négociations comme le médiateur principal. D'une part elle a formulé et porté seule le projet de réforme, sans apparemment s'assurer de l'aval des partenaires sociaux, du moins grâce au mécanisme habituel de concertation institutionnalisée qui prévaut au niveau communautaire. D'autre part, les différents Etats membres se sont avérés absolument incapables d'assurer une quelconque médiation lors du processus de négociation : absolument pas porteurs de sens, ni d'un projet d'avenir pour l'agriculture, ils s'étaient peu préparés à une réforme de la PAC ; ils se sont donc (plus ou moins fermement) positionnés par rapport au texte proposé par la Commission, mais aucun n'a fait de propositions alternatives qui aurait pu assurer un leadership différent lors du processus de négociation.

Giandomenico Majone (1994) décrit au niveau de la Commission Européenne et de la mise en place des différentes politiques de réglementation, une concertation systématique et régulière avec les représentants des acteurs sociaux, les différents experts et technocrates des Etats membres. L'auteur explique que bien que disposant de compétences quasi-exclusives pour introduire une législation, la Commission ne se risque jamais à formuler de propositions sans une consultation intensive préalable : "ainsi, toute proposition de la Commission doit parcourir au moins deux cycles complets de négociation avec les experts et les groupes d'intérêt nationaux avant d'être examinés par le Conseil" (Majone, 1994). Comme on l'a déjà souligné, ce n'est pas selon ce processus de concertation permanente qu'a été mise au point la réforme puisque la Commission a adopté une sorte de stratégie "du coup parti"<sup>26</sup>, préparant le texte en secret, puis laissant sortir un brouillon (*non paper*) de ses propositions pour tester les réactions des différents partenaires avant de la présenter officiellement. La concertation a laissé la place à une simple *consultation* préalable d'experts divers.

Peut-être peut-on répondre à l'interrogation soulevée par les descriptions de Majone par le fait que la PAC est déjà ancienne comparativement aux jeunes politiques de réglementation progressivement mises en place dans les autres secteurs, puisqu'elle date du début des années soixante ; au moment de sa mise en place, elle a d'ailleurs largement impliqué les professionnels et les administrations françaises. Et, à la fin des années quatre-vingt, certainement l'empêchement du COPA dans ses crises internes et l'absence d'une cohésion forte entre les professionnels au niveau bruxellois a-t-il été un facteur facilitant pour la réforme radicale de la Commission. Par ailleurs, une différence semble-t-il fondamentale entre la PAC et les politiques de réglementations étudiées par Majone est que la première, comme les politiques sociales et régionales communautaires, repose

---

<sup>26</sup> Le Monde, 7 février 91, Philippe LEMAITRE écrivait à ce propos : "Certains à Bruxelles dénoncent l'erreur tactique qui a consisté à soumettre aux douze des orientations très générales, sans préciser de façon chiffrée comment elles seraient mises en oeuvre. La réforme radicale préconisée par la Commission relève assurément du pari : il convenait de prouver non seulement qu'il était fondé, mais qu'il avait des chances d'être gagné. Cela n'a pas été fait".

plutôt sur une distribution (une redistribution) que sur la réglementation. Les politiques de réglementation suppose que l'ensemble des coûts et des restructurations nécessaires soient supportés uniquement par les Etats membres, la Commission jouant un simple rôle d'arbitre dans la mise en oeuvre, ce qui peut expliquer la prudence de la Commission dans ses propositions. La PAC, qui fait partie du champ des compétences exclusives de la Communauté, impose effectivement un parti-pris beaucoup plus grand à la Commission, qui est en grande partie la plaque tournante de sa mise en oeuvre, qui peut expliquer une stratégie moins aigüe de concertation avec les Etats membres.

Les interrogations sur les différentes stratégies communautaires de formulation des politiques restent cependant ouvertes et constituent un point qu'il serait intéressant d'éclairer par une recherche plus approfondie. Certains auteurs notent d'ailleurs un certain retournement dans le sens d'un dégageant institutionnel de la Commission au profit des Etats membres à travers le texte de la réforme : dans l'esprit du principe de subsidiarité du Traité de Maastricht<sup>27</sup> (qui, il convient de le souligner, ne concerne pas la PAC puisqu'elle relève des compétences exclusives de la Communauté), la réforme laisse une marge de manoeuvre importante aux Etats, en particulier pour déterminer les bases de références des compensations et prévoir des mesures d'accompagnement d'ici 1996 (Roger, 1992).

### **III.2 Des négociations techniques dans un cadre sectoriel, une norme globale de compétitivité et d'efficacité économique**

Dans l'ensemble, il faut souligner que les négociations autour de la réforme de la PAC à Bruxelles ne se sont faites que point par point, secteur par secteur. Chacun avait sa conception d'une cohésion globale (ou n'en avait pas), mais il n'y a pas eu réellement de discussion élargie à ce sujet (De Bourbon et alii, 1993). Par ailleurs, la réforme était dans sa conception initiale par la Commission centrée sur une logique "produit" : c'était avant tout la réforme de l'OCM céréales.

#### *III.2.1 Les céréales*

Concernant les grandes cultures, et plus particulièrement les céréales, les propositions de la Commission dans son projet initial se basaient sur un double constat : d'une part une diminution, depuis avant 1988, de la consommation de céréales. D'autre part, une inefficacité des dépenses pourtant croissantes du FEOGA vis-à-vis des revenus agricoles. A partir de ce constat, l'objectif central de la réforme était fixé: rendre sa compétitivité au secteur céréalier communautaire par rapport aux produits de substitution aux céréales (PSC) utilisés en alimentation animale, sur le marché intérieur et mondial.

---

<sup>27</sup> Le principe de subsidiarité est une innovation du Traité de Maastricht ; il est visé à l'article B et défini à l'article 3B inclus dans le Traité CEE dans les termes suivants : "La Communauté agit dans les limites des compétences qui lui sont conférées et des objectifs qui lui sont assignés par le présent traité. Dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, la Communauté n'intervient, conformément au principe de subsidiarité, que si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les Etats membres et peuvent donc, en raison de la dimension ou des effets de l'action envisagée, être mieux réalisés au niveau communautaire" (Quermonne, 1993).



La combinaison d'instruments de politique économique finalement retenue par la Commission répondait à la logique suivante :

**1°/ La baisse des prix répond à l'objectif initial d'une meilleure compétitivité des céréales communautaires.** Elle est cohérente avec le panel soja qui incitait à un alignement des prix communautaires et mondiaux des oléo-protéagineux, et il paraissait donc "logique " de l'étendre aux grandes cultures dans leur ensemble. Elle permet, par l'intermédiaire des compensations, de découpler l'aide de la production, les prix soutenus étant beaucoup trop incitatifs à la production ; et elle est sensée rendre leur compétitivité aux céréales sur le marché communautaire face aux PSC. Il faut signaler ici que la Commission préconisait une baisse instantanée des prix, par rapport à une baisse progressive (finalement adoptée) qui aurait été plus claire vis-à-vis des agriculteurs et qui aurait pu éviter l'adaptation des PSC à l'évolution des conditions du marché.

**2°/ Les aides interviennent pour compenser la perte de revenu générée par la baisse des prix,** leur principal avantage étant, selon la Commission, de permettre de découpler l'aide au revenu de la production. Cependant ce système pose plusieurs problèmes, notamment celui de la part de compensation : après des débats entre le Conseil et la Commission afin de choisir une compensation partielle ou intégrale de la perte de revenu, c'est finalement la deuxième option qui a été retenue.

**3°/ La jachère, enfin, est un instrument conjoncturel de régulation en fonction des prédictions de l'offre et de la demande.** La jachère a été conçue comme un instrument conjoncturel (le taux de gel est révisable chaque année), rendu nécessaire par le choix d'une compensation intégrale de la baisse des prix. Son caractère quasi-obligatoire (le versement de l'aide compensatrice lui étant subordonné) a été fortement contesté. Il faut souligner le débat technique concernant l'utilité de cette mesure, du fait de la résorption éventuelle d'inefficacités techniques préexistantes (qui permettraient l'intensification sur les parcelles non gelées).

### *III.2.2 La viande bovine*

Apparemment le débat sur la viande bovine s'est trouvé handicapé par le manque d'une vue d'ensemble de l'OCM de la part des acteurs de la réforme -ou, tout du moins des négociateurs- rendu difficile par les aléas de production, les reports d'un produit sur un autre de la même OCM (par exemple : abattage de vaches laitières, engraissement de veaux à divers stades, vaches laitières allaitantes, etc.), par les interactions avec les autres productions animales (substitutions) et végétales (cours des céréales et coût de la ration, etc.). Par ailleurs, il semblerait que la Commission se soit moins mobilisée sur cette OCM qu'elle ne l'a fait pour les céréales (De Bourbon et alii, 1993).

Devant les problèmes d'excédents bovins, les objectifs de réforme se sont cantonnés à une maîtrise de l'offre et à une lutte contre la baisse du revenu des producteurs les plus défavorisés (c'est-à-dire des producteurs extensifs). Les budgets du FEOGA, pourtant en forte croissance, ne garantissaient plus le maintien du revenu ; devant ce constat

d'inefficacité de l'intervention, les aides ne devaient plus passer par le marché comme par le passé mais par des aides directes et ciblées, en direction des plus défavorisés. L'idée de départ repose sur un postulat de cohérence économique : si l'objectif central de la réforme de la PAC était une baisse du prix des céréales, les interactions entre productions se traduisaient par un risque de compétitivité accrue des viandes blanches<sup>28</sup> par rapport aux rouges, et des aliments concentrés par rapport à une alimentation fourragère. D'où l'idée de la Commission d'une baisse des prix de 15 % de la viande bovine pour lui rendre sa compétitivité, et d'une prime à l'herbe en faveur des élevages extensifs (puisqu'ils étaient doublement défavorisés par la baisse des céréales).

Au cours des négociations, la proposition initiale par la Commission d'une prime à l'herbe attribuée selon un principe d'exclusion s'est vue progressivement modifiée : dans le texte final, le spectre d'attribution des primes s'est élargi et plafonné à concurrence d'un chargement de 2 UGB<sup>29</sup> par hectare. Par ailleurs on a évolué vers un système de quotas de primes (droit à prime accordé sur la référence de l'année 1992), sur une proposition du ministre français de l'Agriculture. Des primes supplémentaires ont été attribuées aux systèmes extensifs, mixtes et au maïs fourrage. Finalement, il est intéressant de constater que le principe initial d'aménagement de l'espace assigné à l'OCM bovine par la Commission n'a donné lieu à aucun débat préalable aux discussions techniques, et s'est vu réduit à très peu de chose dans la décision finale (De Bourbon et alii, 1993).

### *III.2.3 Mesures d'accompagnement et mesures agri-environnementales*

Dans la filiation de l'article 19 (Livre Vert, 1985, révisé en 1987), la réforme de la PAC s'accompagne d'une série de mesures facultatives dites "agri-environnementales". Elles visent à encourager "l'introduction ou le maintien de méthodes de production compatibles avec les exigences accrues de protection de l'environnement et des ressources naturelles ou avec les exigences du maintien de l'espace naturel et du paysage". Elles sont accompagnées d'incitations financières, sous forme de primes (la prime à l'herbe par exemple), dont le plafond est fixé par le règlement communautaire. Le règlement communautaire de 1992 justifie ces mesures par le fait qu'elles doivent "compenser les agriculteurs de leur perte de revenu due à une réduction de la production et/ou à une augmentation des coûts de production, ainsi que pour le rôle qu'ils jouent dans l'amélioration de l'environnement". Elles s'inscrivent dans l'esprit général de la réforme puisqu'elles assurent bien un découplage des aides du niveau de la production, qui prend la forme d'un transfert forfaitaire aux agriculteurs.

Le gouvernement français a adopté les mesures de préretraites dans son plan d'accompagnement, et, sous la pression du contexte violent du lendemain de la réforme, la prime à l'herbe.

|  |
|--|
| <b>Encadré n°3 : Principales mesures de la réforme</b><br>(D'après Mahé et alii, 1992) |
|--|

|                     |
|---------------------|
| <b>1 - Céréales</b> |
|---------------------|

<sup>28</sup> Les viandes de volailles et de porcs (viandes blanches) sont des produits dérivés des céréales : leurs coûts de production dépendent directement des cours céréaliers.

<sup>29</sup> Unité Gros Bétail.

- i) Maintien de l'OCM céréales, et en particulier des trois prix institutionnels. Baisse de ces derniers en trois étapes à partir de la campagne 1993/94, pour atteindre lors de la campagne 1995/96 : 110 Ecus verts par tonne pour le prix indicatif, 100 pour le prix d'intervention, et 155 pour le prix de seuil.
- ii) Introduction d'un système de paiements directs pour compenser les pertes de revenus liées aux réductions des prix institutionnels. Ces versements ne sont pas liés aux volumes de production, se font à l'hectare, et sont basés sur un rendement moyen régional basé sur une période historique multipliée par la baisse de prix programmée :  $4,6 \text{ t/ha} \times (155-110) \text{ Ecus/t} = 207 \text{ Ecus/ha}$  en moyenne pour la Communauté en 1995/96.
- iii) Participation non obligatoire à ce régime d'aides. Le versement de ces dernières est subordonné au retrait de 15% (gel basé sur la rotation) de la surface en céréales et oléoprotéagineux (surface de base), taux révisable sur une base annuelle en fonction des conditions de production et de marché. Les Etats membres ont le choix entre une surface de base individuelle ou régionale.
- iv) Définition de petits producteurs, qui n'ont pas d'obligation de gel. Est considéré comme petit producteur celui qui produit moins de 92 tonnes de céréales par an, ce qui correspond à une surface de moins de 20 hectares sur la base des rendements moyens communautaires (4,6 tonnes/hectare).

## **2 - Oléoprotéagineux**

- i) Maintien des OCM oléoprotéagineux, mais suppression des prix institutionnels (dans la mesure où l'aide sera accordée entièrement sous la forme de paiements compensatoires versés à l'hectare directement aux producteurs). Ces paiements ne doivent pas être plus incitatifs que ceux versés au titre des céréales.
- ii) Application de la réforme en une seule fois, à partir de la campagne 1992/93.
- iii) Obligation de gel et définition de petits producteurs.

## **3 - Lait et produits laitiers**

- i) Baisse du prix du beurre de 2,5% en 1993/94 et en 1994/95. Pas de baisse du prix de la poudre de lait.
- ii) Pas de baisse des quotas pour la période 1992/93, mais possibilité de les diminuer au début des campagnes 1993/94 et 1994/95 en fonction de la situation des marchés.

## **4 - Viande bovine**

- i) Baisse du prix d'intervention de 15%, étalée sur les trois campagnes 1993/94, 1994/95 et 1995/96.
- ii) Modification des régimes de primes. De manière générale, la réforme définit un facteur de densité (égal à 3,5 Unités Gros Bovin par ha en 1993, 3 en 1994, 2,5 en 1995 et 2 au delà) qui correspond à un seul d'écrêtement des primes. Définition d'un troupeau de référence régional, effectif maximum ouvrant le droit aux primes. Plafonnement des primes pour les gros bovins mâles. Complément de primes pour les éleveurs extensifs.
- iii) Admission à l'intervention des animaux ayant un poids de carcasse compris entre 150 et 200 kg ; limitation de l'intervention à 750 000 tonnes en 1993, et diminution progressive de ce tonnage jusqu'à 350 000 tonnes en 1997 ; maintien du filet de sécurité, c'est à dire d'une intervention en cas de baisse excessive des prix.

## **5 - Viande ovine**

Modification du régime de primes : limitation du nombre de brebis éligibles à la prime au niveau de la référence 1989, 1990 ou 1991 (au choix des Etats membres) avec un plafond de 1000 têtes dans les régions défavorisées et 500 ailleurs (au delà de ces limites, la prime sera diminuée de 50%) ; création d'une réserve additionnelle dans les zones défavorisées et définitions de règles de transfert des droits de prime entre producteurs.

## **6 - Mesures d'accompagnement**

La réforme définit des mesures d'aides supplémentaires, dans trois programmes :

- i) programme agri-environnemental destiné à valoriser le rôle des agriculteurs dans la protection de l'environnement rural et la gestion du paysage,
- ii) programme de boisement des terres agricoles, visant à aider l'investissement et à mieux compenser la perte de revenus pendant la période de croissance des arbres, non productive,
- iv) programme de pré-retraites.

#### Encadré n°4 : La "position française"

Une fois révolue la période tactique de "non" catégorique de l'ensemble des ministres au Conseil et enclenchée la phase de discussions, les Etats membres ont eu des positions différentes en fonction de leurs intérêts nationaux concernant le choix des instruments de politique économique. Les pays peu compétitifs à l'exportation comme l'Allemagne, l'Espagne ou l'Italie proposaient de mettre en place un système de contingentement de l'offre, de manière à leur permettre de conserver au moins leurs parts de marché. Au contraire, la France, gros producteur et exportateur céréalier s'est farouchement opposée à une politique de quotas, qui l'aurait empêchée de profiter de ses avantages comparatifs.

De février 1991 à mai 1992, la position officielle française a donc été un refus de la réforme telle que la proposait la Commission. C'est seulement au cours du marathon final qu'elle a été publiquement plus ouverte. Ce n'est donc paradoxalement qu'après l'accord de principe du 21 mai 1992, sous la forme d'une *justification* de l'attitude adoptée, qu'ont été clairement décrits les arguments de négociation utilisés. L'objectif majeur de la France était alors une baisse du prix des céréales d'au moins 40 % (même 50 %), de manière à préserver sa capacité agro-exportatrice. Elle n'a obtenu finalement que 29 % de baisse sur les prix d'intervention. Effectivement, les allemands étaient prêts à accepter une baisse maximale de 20 % ; en contrepartie de leur accord sur la baisse des prix, ils ont notamment obtenu une revalorisation importante de la prime bovin mâle. C'est cet accord franco-allemand sur une baisse intermédiaire des prix des céréales qui a constitué un élément clé du déblocage des négociations.

Les arguments de négociation en faveur de la baisse des prix étaient multiples aussi bien sur la scène communautaire qu'au niveau national :

- de plus en plus isolée au sein de la Communauté à cause du montant croissant des restitutions dont elle était bénéficiaires du fait de ses exportations massives de céréales, la France avançait que la baisse de prix diminuerait d'autant le montant des restitutions. La France pourrait ainsi continuer à exporter vers les pays tiers sans s'attirer les foudres de ses camarades Etats membres.

- le système de baisse des prix choisi se rapprochant des *deficiency payments* américains, ils constitueraient un argument de poids pour se garder des critiques des partenaires du GATT puisque le soutien n'apparaîtrait plus comme une aide directe à l'exportation, mais comme une subvention interne au revenu (du fait des compensations auxquelles donneraient lieu les baisses de prix).

- la baisse des prix permettrait à la France une reconquête du marché intracommunautaire des céréales du fait de sa compétitivité par rapport aux autres Etats membres, en reprenant les parts de marché des PSC.

- la baisse des prix (à volume constant) était susceptible de diminuer la balance commerciale, mais la France ne perdrait pas en terme de retour budgétaire, dans la mesure où les aides compensatrices seraient calculées en fonction de la superficie cultivée.

Concernant la viande bovine, la position française semble avoir été moins claire, et moins bien préparée. Sans projet réel de régulation économique de long terme, la France ne pouvait que se cantonner à limiter les dégâts en terme politique. Cependant, la délégation française n'a pas pour autant perdu de vue ses intérêts agroexportateurs et ses avantages comparatifs ; sa position visant à privilégier l'extensification, sous-couvert d'aménagement du territoire et d'environnement (régions en difficulté et fonction d'occupation de l'espace par les surfaces fourragères) permettait à la France de tirer profit d'un de ses principaux avantages comparatifs vis-à-vis des autres Etats membres : l'importance de sa surface fourragère. Mais finalement, avec le relèvement des seuils de chargement proposé par la Commission, et la prime au maïs-ensilage demandée par la France, les agriculteurs intensifs ont été aussi ménagés que les extensifs, et le système reste relativement incohérent.

Plusieurs raisons ont incité la France à finalement préférer et proposer la solution d'une limitation quantitative des droits à primes lors du dernier Conseil en mai ; d'une part il était difficile au ministère de l'Agriculture d'accepter la prime à l'herbe du fait des conflits potentiels avec les éleveurs intensifs du

Grand Ouest, et d'autre part le système de prime à l'herbe risquait d'introduire des distorsions de concurrence entre éleveurs laitiers, éleveurs viande, et éventuellement aussi céréaliers venant à investir en élevage allaitant. Cette mesure reste très controversée et plusieurs acteurs la jugent comme une grossière erreur de négociation ; cette proposition par la délégation française n'a donné lieu à aucune concertation interne préalable (De Bourbon et al, 1993).

### *III.2.4 Une norme globale de compétitivité et d'efficacité économique*

La matrice normative à l'origine d'une politique publique peut classiquement osciller entre deux pôles, que l'on peut déterminer comme étant, d'une part : une priorité à la justice sociale et à la solidarité souvent incarnées par l'intervention de l'Etat, et d'autre part : la reconstitution de la compétitivité des entreprises dont le rôle économique et social est valorisé, à l'inverse de celui de l'Etat (Jobert et Muller, 1987).

Traditionnellement en politique agricole deux grands types d'outils correspondant plus ou moins à ces matrices normatives sont utilisés, portant soit sur les prix, soit sur les quantités ; devant les objectifs de maîtrise de l'offre que la réforme s'était fixés, deux alternatives extrêmes majeures étaient possibles :

- une forte baisse des prix de façon à les aligner sur les cours mondiaux, avec une élimination totale des soutiens sur quelques années, et une ouverture du marché communautaire à la concurrence internationale ;
- un maintien de la préférence communautaire et des prix garantis élevés, avec un système strict et généralisé de contingentement de l'offre (quotas).

La première possibilité met en oeuvre un système économiquement efficace de régulation par le marché et la concurrence, mais n'affichant en lui-même aucune préoccupation sociale (aménagement du territoire, préservation du revenu agricole, etc.) ; elle correspond à une norme de compétitivité et d'efficacité économique. La seconde possibilité est un système protecteur, mais totalement "anti-économique" puisqu'il fige la situation et ne permet pas aux producteurs d'exprimer leur compétitivité relative ; on ne peut pas vraiment dire qu'il réponde à une norme de justice et d'équité sociales puisque la distribution des "droits à produire" peut être très inéquitable ; il implique cependant une très forte intervention de l'Etat et le rôle de régulation du marché y est quasiment nul.

La norme qui semble avoir hiérarchisé les mesures de la réforme de la PAC au niveau communautaire et au niveau national, tant du point de vue du discours politique que de celui des experts économistes, est celle de la compétitivité et de l'efficacité économique. En effet, le système finalement choisi à Bruxelles pour la réforme opte très nettement pour la baisse de prix, mais est en quelque sorte un intermédiaire entre les deux possibilités ; la baisse des prix n'est pas totale puisqu'elle ne va pas jusqu'à l'alignement sur les prix mondiaux, et donne lieu à une compensation intégrale de la perte de revenus générée par des aides directes (que l'on peut d'un certain côté rapprocher d'un système de contingentement puisque les aides sont calculées sur la base de rendements historiques ; c'est donc la situation de la période de référence qui est figée). Par ailleurs, la réforme est centrée sur une logique de produit, c'est-à-dire que ce sont les mesures décidées sur les céréales qui ont déterminé celles choisies pour les autres productions. Le soutien se décompose en une part d'aides directes et une part de soutien par les prix ; le

système est donc hybride et reste relativement ouvert, c'est à dire qu'il peut évoluer encore vers les deux types de solutions ; notons toutefois, que de l'avis de l'ensemble des experts rencontrés, on se dirige plutôt vers une baisse supplémentaire des prix que vers un contingentement de l'offre. Au niveau de l'ensemble du réseau de la négociation, un consensus général s'est établi autour de cette norme centrale ; les arguments se sont effectivement organisés autour des notions de compétitivité des céréales françaises, de préservation des intérêts agro-exportateurs, d'accroissement de parts de marché, et du refus catégorique d'un système de quotas ne permettant pas aux avantages comparatifs français de s'exprimer sur le marché communautaire et international.

Du fait de la modification de la matrice de référence de la politique, il faut souligner le bouleversement qu'a opéré la réforme au niveau des modalités du soutien, et les interrogations qu'elle soulève de ce fait concernant les équilibres sociaux établis autour de l'agriculture et de son insertion dans la société globale. Le versement d'aides *compensatoires* s'est substitué (en partie au moins) au soutien par les prix garantis ; on est donc sorti du champ strict de l'activité économique pour entrer dans celui de la distribution des revenus. Un déplacement s'est opéré : ce n'est plus la production qui est rémunérée, c'est le producteur, c'est-à-dire l'acteur économique (ou social) lui-même, ce qui pose le problème de la définition de son statut et de son rôle dans la société (Blanchet, 1994). Effectivement, même si les aides compensatoires ne sont pas présentées comme des aides à caractère *social* (ce qui irait dans le sens de l'accusation syndicale d'*assistanat*), mais bien à vocation *économique*<sup>30</sup>, elle implique une justification sociale, qui peut se construire à travers une redéfinition du statut de l'agriculteur. Mais, s'il est admis que des aides importantes soient attribuées aux agriculteurs des zones défavorisées, on voit difficilement un consensus social s'établir autour du versement aux agriculteurs des 10 premiers départements agricoles français d'un montant d'aide supérieur à la somme totale représentée par le Revenu Minimum d'Insertion sur la totalité du territoire national (notons par exemple que pour un agriculteur de la Beauce cultivant 150 hectares de céréales et d'oléo-protéagineux, l'aide compensatrice se situe autour 450 000 francs par an). C'est donc la définition d'un nouveau consensus social autour de l'agriculture qu'impose en quelque sorte la réforme (Blanchet, 1994).

Les aides compensatrices à la baisse de prix de la réforme de la PAC sont considérées comme des aides économiques, c'est-à-dire des suppléments de rémunération attachés à l'acte économique sans pour autant être proportionnels aux quantités produites. Pour Blanchet, "Ce ne sont pas des suppléments de prix à proprement parler, mais des suppléments de revenu ou plutôt de rémunération économique. Ainsi le veut la doctrine officielle, pour autant qu'elle soit claire en ce domaine. De cette prise de position découlent deux problèmes. Tout d'abord se pose un question de cohérence doctrinale : comment peut-on admettre qu'un secteur entier soit subventionné par les pouvoirs publics, c'est-à-dire étatisé dans sa rémunération et ses coûts alors qu'il appartient au domaine de la gestion privée et qu'il est plus que jamais soumis à l'initiative individuelle et à la responsabilité personnelle (autant de principes auxquels on tient beaucoup) ? En second lieu, comment insérer une telle forme d'organisation économique dans un milieu où a été déclaré la guerre aux subventions, et où ont été affirmés la toute puissance du

---

<sup>30</sup> Il faut souligner par exemple que les aides compensatrices sont prélevées sur le FEOGA Garantie, et non sur le FSE.

marché, le libéralisme intégral et le rôle essentiel de la rémunération des agents économiques par les prix, principal critère de justice sociale ?" (Blanchet, 1994). Si elles présentent un petit côté "revendicatif", les interrogations soulevées par ce chercheur de l'INRA sont néanmoins susceptibles d'ouvrir un champ supplémentaire de recherche possible au delà de notre problématique...

## CONCLUSION

---

### *Le constat d'un déchirement...*

Cette première partie de notre réflexion nous a permis de poser quelques jalons généraux quant à la PAC et à sa réforme, qui semblaient nécessaires à la compréhension des phénomènes ayant présidé aux processus de recompositions internes au système politico-administratif français lors de la négociation.

Dans la période avant-réforme, alors que les fondements économiques n'étaient pas encore ouvertement menacés par la proposition de réforme, on peut considérer la PAC comme une politique "en régime stable", uniquement soumise à des ajustements à la marge, qui n'ont pas remis en cause sa cohérence globale. Il ressort donc de cette Partie A trois points principaux, trois informations majeures quant à la Politique Agricole Commune et ses acteurs en "régime stable", autrement-dit "à institutions constantes" :

- une France puissante sur le plan agricole, globalement leader sur la scène communautaire dans ce domaine, qui jusqu'à l'instauration même des quotas laitiers en 1984, a semble-t-il toujours pris les devants et tenu tête sur les questions liées à l'agriculture à Bruxelles ;
- une politique agricole très incitative à la production, et une matrice globale c'est-à-dire un cadre de référence de la politique, articulé autour de valeurs liées à la protection du marché communautaire et à une intervention directe des pouvoirs publics sur le marché (prix garantis). Une politique dont l'efficacité est de plus en plus menacée d'une part du fait de l'accumulation des excédents et de l'augmentation des dépenses agricoles communautaires, et d'autre part du fait d'un climat international de plus en plus hostile sur le plan des échanges agricoles, qui se traduit en particulier par des tensions de plus en plus fortes au GATT ;
- un corporatisme très fort dans le domaine agricole en France, assis depuis les années soixante/soixante-dix sur le mécanisme dit de la co-gestion entre l'Etat et les professionnels ; c'est-à-dire une communauté des politiques agricoles principalement organisée autour du ministère de l'Agriculture d'une part, et de la FNSEA, syndicat transversal à vocation générale et unitaire, composant professionnel principal de la médiation Etat/profession d'autre part.

A partir de notre étude rapide des négociations sur la scène communautaire et des caractéristiques de la politique réformée, on constate donc deux bouleversements majeurs par rapport à la période précédente :

- une matrice normative générale nouvelle pour la PAC, s'articulant avant tout autour d'une norme globale d'efficacité et de compétitivité économique, conférant un rôle accru aux forces du marché ;
- l'imposition de la Commission des Communautés Européennes comme le médiateur principal dans le processus de négociation, qui au lieu de pratiquer la concertation habituelle avec l'ensemble des acteurs sociaux concernés dans une discussion formelle et *institutionnalisée* sur la scène bruxelloise a seulement consulté un certain nombre d'experts nommés *intuitu persone* au cours la préparation de sa proposition de réforme et adopté une sorte de stratégie du "coup parti".

On a expliqué en partie le bouleversement qu'a subi la politique agricole par des considérations assez générales sur les évolutions du climat intellectuel et politique global depuis les années soixante-dix, qui ont présidé à une réorientation générale des pratiques gouvernementales dans la formulation et la conduite des politiques publiques, tant en France que sur le plan communautaire et international. Mais le constat de ces décalages soulève deux interrogations majeures au niveau franco-français. Le changement radical de matrice normative pour la politique et le positionnement du gouvernement français à cet égard posent le problème du rapport que peuvent entretenir -ou ne pas entretenir- idéologie et pratiques gouvernementales. Les bouleversements subis par la PAC malgré l'opposition formelle de la profession agricole, la prééminence de la France sur la scène communautaire et le très haut degré de corporatisme qui la caractérise dans le domaine agricole posent la question du poids de la composante professionnelle, d'autre part.

### *Idéologie et politiques publiques*

La première question concerne le rapport entre discours politique et pratiques gouvernementales, c'est-à-dire l'adéquation entre l'idéologie qui a mené un gouvernement à la victoire électorale et la réalité des politiques publiques qu'il met en oeuvre. On a effectivement constaté depuis les années quatre-vingt en Europe occidentale une réorientation générale des politiques publiques vers des pratiques néolibérales ; mais, comme le souligne Bruno Jobert (1994), "le degré de réceptivité au néolibéralisme ne semble pas dépendre de l'orientation idéologique des partis au pouvoir. A bien des égards, il a été plus fort en France durant une décennie de présidence socialiste que dans l'Allemagne fédérale où une coalition portée au pouvoir sur le thème du grand tournant a maintenu, voire renforcé les mécanismes de concertation sociale et les prestations de l'Etat-providence". Dans ce sens, il est peut-être significatif que l'Allemagne ait affiché sur ce plan des préférences différentes de celles de la France lors de la réforme de la PAC : effectivement, si le maintien des intérêts agro-exportateurs étaient l'objectif prioritaire en France, l'Allemagne a affirmé comme objectif numéro un la défense du revenu de ses agriculteurs, et acceptait de financer son agriculture et de reporter le poids du soutien sur le consommateur. Il faut



néanmoins largement nuancer ces propos en fonction des intérêts nationaux purement économiques en jeu : l'Allemagne, importatrice nette de céréales par exemple, aurait été favorisée par un système de contingentement de l'offre (prix soutenus) tandis qu'il figerait les avantages comparatifs de la France, exportatrice sur le marché communautaire et international. Cette remarque constitue néanmoins une piste qu'il serait intéressant d'explorer plus profondément, dans la perspective, par exemple, d'une étude comparative.

Mais, cette question du rapport entre idéologie et pratiques gouvernementales a été soulevée de manière particulièrement frappante pendant les négociations par l'attitude du ministre français de l'Agriculture : en effet, l'une des inflexions majeures qu'il a obtenue concernant le premier texte présenté par la Commission en février 1991, a été la suppression de la mesure qui consistait en une compensation différenciée de la baisse des prix en fonction du revenu des agriculteurs. Il donc peut sembler *a priori* étonnant que le gouvernement français, socialiste, ne se soit pas saisi de cette proposition à caractère social, qui semblait pourtant correspondre aux grandes orientations idéologiques du Parti Socialiste, et l'ai, au contraire, rejetée en bloc. Comme en témoignait un de nos interlocuteurs parmi les céréaliers à propos de cette mesure : "*c'est Mermaz qui nous l'a fait sauter. Parce que Mermaz avait accepté l'approche économique. Il avait accepté d'approcher le secteur agricole en tant que tel. Donc un système qui menait à la disparition des agriculteurs efficients, c'était catastrophique*". Ce phénomène de dissonance entre idéologie et formulation des politiques publiques reflète l'évolution politique générale depuis les années quatre-vingt : les aspects sociaux des politiques passent au second plan derrière une norme globale de marché, quelle que soit l'orientation politique (politicienne) des gouvernements. Mais on peut voir aussi à travers le rejet du ministre et la suppression de cette mesure à caractère social, le poids écrasant des lobbies professionnels à caractère sectoriel et à stratégie particulariste dans le processus décisionnel, en l'occurrence des céréaliers, dont les plus importants bailleurs de fonds auraient été financièrement particulièrement affectés par une telle décision. Ce constat pose donc le problème du rôle joué par la sphère professionnelle lors des négociations, et du poids et de la nature du corporatisme agricole en France.

### *Quel poids du corporatisme agricole ?*

On connaît le positionnement public qu'ont eu les professionnels de la Communauté Européenne dans leur ensemble (et des professionnels français en particulier) sur l'opportunité d'une réforme de la PAC, et leur opposition viscérale aux changements qu'elle a opérés. On a constaté par ailleurs la prégnance traditionnelle du corporatisme agricole en France et de la FNSEA, qui se traduit notamment au niveau politico-administratif par le phénomène spécifique de la co-gestion de la politique agricole. Alors la question se pose de comprendre comment un bouleversement aussi important de la politique a été possible, alors que du fait de sa nature même de bouleversement, il était contraire aux intérêts corporatistes en place. C'est là la deuxième question soulevée par la première partie de notre travail, et que nous tenterons d'éclairer plus précisément dans la seconde.

Au niveau de la scène bruxelloise, on peut expliquer par exemple le court-circuitage par la Commission de la concertation avec les partenaires sociaux -en l'occurrence les

professionnels agricoles, par le fait que la stratégie du coup parti était semble-t-il la seule solution qui permette à cette dernière de modifier réellement les modalités de la PAC en profondeur, et de sortir du cycle d'ajustements continuels et "à la marge" de la politique. En effet, étant donnée l'ancienneté de la concertation avec les professionnels au niveau de la PAC -on se souvient de l'allocution de M.Hallstein lors de la conférence de Stresa<sup>31</sup> - la réforme aurait eu peu de chances de ressortir sinon indemne du moins cohérente du "moulinet" de la concertation ; preuves en sont l'opposition officielle catégorique des professionnels au projet de réforme d'une part, et la mutation (mutilante) du premier au second projet de réforme comme résultat immédiat de la concertation avec les Etats membres (portes-paroles de leur professionnels) d'autre part. Il paraît en effet très difficile qu'une modification aussi importante des "règles du jeu" de la politique, forgées pendant trente ans de concertation permanente, eût été possible sans changer fondamentalement les modalités de l'échange socio-politique entre les acteurs, ne serait-ce uniquement pendant la période préparation de la réforme.

De la même manière qu'ont été modifiées les modalités de l'échange politique sur la scène bruxelloise par la Commission par son court-circuitage de la concertation traditionnelle avec les organisations professionnelles, la réforme a induit des changements particuliers au sein des réseaux de politiques publiques en France. C'est cette question fondamentale de la structuration et de la recomposition des réseaux d'acteurs au sein de la communauté française des politiques agricoles qu'a à la fois nécessité et imposé la réforme de la PAC que nous tenterons d'éclairer dans la seconde partie de notre travail, à partir des entretiens que nous avons menés avec des responsables politiques, administratifs et professionnels français, en postes pendant la période de la réforme.

---

<sup>31</sup> Voir chapitre I.1.1.

## PARTIE B

---

---

# CHANGEMENT DE POLITIQUE ET RESEAUX D'ACTEURS : LE PROCESSUS DE REFORME AU SEIN DU SYSTEME POLITICO ADMINISTRATIF FRANCAIS

---

---

Comme le soulignent F.G. Le Theule et D. Litvan (1993), lors des négociations autour de la réforme, les acteurs français (notamment ceux constituant la délégation française à Bruxelles) ont semblé souffrir d'un manque de préparation, de visibilité et d'anticipation au cours du processus de décision. Les auteurs citent un haut fonctionnaire pour qui : *"il ne faut pas croire que la délégation française est allée à la négociation avec une position clairement définie. On a surtout découvert les problèmes au fur et à mesure qu'ils se présentaient."* Du côté des syndicats agricoles, on a de la même façon l'impression d'une absence de projet politique et économique clair et défini et d'une crispation sur les avantages acquis. Apparemment, ni l'administration, ni les professionnels n'étaient prêts, ou plutôt ne s'étaient préparés à la réforme. En 1992, la France a donc paru plutôt passive, presque contrainte à la négociation ; ni l'Etat, ni la profession n'étaient porteurs d'un projet offensif, vecteur de "sens", et d'une vision d'avenir non seulement pour la réforme, mais, au delà et à travers elle, pour l'agriculture française et le monde rural en général. Cette constatation contraste donc *a priori* avec celle des débuts de la PAC et des premières OCM, mises en place et construites sous l'impulsion de la France et de ses professionnels, en grande partie sur son modèle agricole.

Dans cette seconde partie, nous essaierons de cerner les réseaux de la négociation au sein de la communauté des politiques agricoles en France et les évolutions auxquelles ils ont été soumis pendant la réforme. Dans un premier point, nous aborderons le côté sectoriel : ministère de l'Agriculture et professionnels, réseau traditionnel de négociation et de gestion des politiques agricoles en France, tandis que le second sera consacré à ce que nous désignerons comme la communauté "élargie" des politiques agricoles : le niveau politique de l'Etat (Elysée, gouvernement), l'Interministériel, et les Finances.

### **I.1 La partie visible de l'iceberg. Sur le forum de la communication politique**

#### *I.1.1 Un contexte national particulièrement sensible*

Il faut souligner le climat d'extrême irritabilité qui régnait à propos des questions agricoles pendant les 18 mois de négociations précédant la réforme, qui a conditionné en partie le positionnement et le jeu des différents acteurs sur la scène politique.

Une date clé dans le contexte national est celle de la grande manifestation organisée par la FNSEA et le CNJA le 29 septembre 1991 baptisée *Le Dimanche des Terres de France* sur le thème de la ruralité pour s'opposer à la réforme. En plus des agriculteurs, elle a rassemblé tout un ensemble d'acteurs du monde rural (artisans, commerçants, etc.) manifestant conjointement avec les syndicats agricoles. La stratégie de la FNSEA consistait à montrer l'ampleur d'un mécontentement s'étendant au rural dans toute sa globalité ; de ce fait elle élargissait en quelque sorte sa représentativité, et touchait directement l'opinion publique -plus concernée par les "campagnes françaises", que par l'OCM viande bovine par exemple. Cet affichage politique d'une revendication "rurale" contrastait largement avec des revendications purement "agricolo-agricoles" exprimées en privé auprès des administrations nationales et communautaires concernées. Cette manifestation a toutefois démontré les capacités de mobilisation de la FNSEA. Annoncée trois mois à l'avance, elle a largement contribué à la paralysie gouvernementale, notamment pendant les deux dernières semaines précédant le 29 septembre ; personne ne pouvait dire quelle tournure prendrait l'événement. Il était donc hors de question pour le gouvernement français de faire la moindre ouverture à Bruxelles avant la fin du mois de septembre.

Le mécontentement agricole était aiguisé par un été 1991 marqué par de fortes sécheresses, et des difficultés importantes dans le secteur de l'élevage. Des négociations étaient en cours à Bruxelles à propos de relations commerciales avec les pays de l'Est, notamment sur les produits agricoles ; or le sujet était très sensible pour les éleveurs français, d'autant plus qu'un an après l'unification, on se rendait compte que la frontière orientale de l'Allemagne était relativement poreuse et qu'elle permettait l'entrée de bétail polonais rapidement "germanisé" et vendu sur le marché communautaire. Le contexte était ainsi rendu extrêmement sensible.

Devant la multiplication des incidents et la montée de la violence, 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, dénonçant "les bandes" et "petits groupes activistes" pratiquant "la brutalité et la violence", et donnant aux préfets et aux parquets des ordres pour que "l'autorité de l'Etat ne soit pas bafouée" (Jayet-Gendrot, 1993).

Par ailleurs, le débat politique axé sur les problèmes au GATT et sur la réforme de la PAC était repris régulièrement par la presse et la télévision, ce qui en a fait un débat public national. Et du fait de la complexité de ces dossiers, et de la très faible socialisation de l'opinion publique à ces questions, la forte politisation des débats a exacerbé les tensions et les ressentiments des différents acteurs, sans pour autant générer de débat national sur l'avenir de l'agriculture et la place des agriculteurs dans la société.

De façon de plus en plus prégnante au fil des négociations, l'horizon des élections législatives de mars 1993 étaient un autre élément de paralysie du gouvernement et du ministre de l'Agriculture. Elles ont aussi joué un rôle important dans le raidissement des organisations professionnelles. Ainsi comme le remarquait Philippe Lemaître<sup>32</sup>, à propos de l'attitude bloquée du gouvernement français et de son ministre, "l'anathème lancée par la FNSEA contre le projet bruxellois, repris par l'opposition, n'aidait évidemment pas le gouvernement à quitter cette attitude pusillanime. Au moment de faire des choix stratégiques, il s'est retrouvé bien seul, sans pouvoir compter sur des professionnels qui prétendent pourtant co-gérer l'agriculture". Pour illustrer l'extrême tension politique autour du sujet de la réforme, il faut souligner que deux semaines après le compromis à Bruxelles, une motion de censure a été déposée à l'Assemblée Nationale par les groupes RPR, UDF et UDC (à laquelle s'est associé le groupe communiste lors du vote). Le premier juin 1992, le Premier ministre Pierre Bérégovoy l'évita de justesse, à 3 voix près. Des journées de discussion ont ensuite été organisées à l'Assemblée Nationale et au Sénat, au cours desquelles le gouvernement a dû s'expliquer et répondre aux questions des parlementaires.

### *1.1.2 Le ministre de l'Agriculture comme porte parole de la position française*

Chaque mois de février 1991 à mars 1992, les déclarations de Louis Mermaz avant ou après les Conseils des ministres de l'Agriculture des douze à Bruxelles, ont fait office de position officielle pour la France. Quasiment aucun autre point de vue émanant du reste de l'administration française n'a paru publiquement pendant les discussions autour de la réforme. Notons que la partie qui suit n'a pas pour vocation de faire une analyse détaillée du discours de Louis Mermaz (ni ensuite de celui des dirigeants syndicaux), mais de donner simplement les grandes lignes de ses interventions en montrant d'une part son refus catégorique du projet de réforme de la Commission, et d'autre part l'absence de propositions alternatives.

Après la présentation, en termes très généraux de son projet par Mac Scharry au Conseil des ministres de l'Agriculture des douze (février 1991), le ministre français de l'Agriculture refusait d'engager le débat sur la base des propositions de la Commission, qu'il jugeait "*inacceptables*"<sup>33</sup> ; tout en assurant son ouverture à une agriculture davantage orientée vers la qualité et sa sensibilité pour une meilleure défense des exploitations les plus fragiles, il déclarait le 5 février 1991 : "*On ne fera pas cette*

---

<sup>32</sup> Le Monde, Ph. LEMAITRE, La France ne s'oppose plus à la réforme de la politique agricole commune, octobre 1991.

<sup>33</sup> Le Monde, 26 juillet 1991.

*réforme sur la ruine des agriculteurs les plus productifs*<sup>34</sup>. Courant février 1991, le ministre refusait de parler de réforme ; il utilisait le terme de "réactualisation de la PAC"<sup>35</sup> ; après avoir vivement rejeté le projet Mac Scharry, Louis Mermaz assurait que la France soumettrait bientôt ses propositions pour "actualiser" la PAC<sup>36</sup>. Début mars, il confirmait son intention de présenter son projet concernant la réforme avant l'été<sup>37</sup>.

Le 15 juillet 1991, le ministre décidait de faire "expertiser" chaque point du nouveau document de la Commission<sup>38</sup> et acceptait ainsi implicitement de travailler sur la base du texte proposé par Bruxelles. Il annonça par ailleurs qu'il formulerait ses contre-propositions à l'automne<sup>39</sup>.

Mais il continua ensuite à s'opposer catégoriquement au projet de la Commission ; le 22 juillet il déclarait : "*ce dossier va occuper les ministres et la Commission, au moins jusqu'à avril-mai 1992*". "*Il y a dans le projet Mac Scharry des choses excessivement dangereuses, notamment les baisses importantes de prix en trois ans qui risqueraient de provoquer une crise sociale sans précédent et des disparitions d'entreprises*". Il a par ailleurs suggéré quelques "pistes", notamment celle de contrats de développement entre les paysans, l'Etat et la Communauté, des pré-pensions "*pour que les agriculteurs se retirent dignement*" et des facilités pour la transmission des héritages<sup>40</sup>. Il refusait d'accréditer l'idée selon laquelle il existerait un "consensus mou" sur les propositions de la Commission. Défendant les fermes ultra-performantes de Beauce ou de Picardie, il observait -reprenant un des arguments phares des céréaliers français depuis une dizaine d'années- que leur exportations, "*plus sûrement que les machines outils*" permettent la limitation du déficit de la balance commerciale<sup>41</sup>.

Alors que les négociations au Conseil avaient repris les 23 et 24 septembre, Philippe Lemaitre constatait : "L'importance de l'enjeu explique le souci de M. Mermaz, ministre français de l'agriculture de ne pas se découvrir trop tôt. Mais le décalage entre l'attente de l'opinion, à cinq jours de la grande manifestation du 29 septembre, et le train-train lénifiant de la négociation bruxelloise est saisissant." Il décèle cependant une "mini-ouverture de M.Mermaz", qui se montrant toujours opposé à la baisse des prix des céréales et l'aménagement du soutien aux producteurs de viande proposé par Bruxelles, a proposé des aménagements techniques immédiats en direction de l'OCM bovine<sup>42</sup>.

Le 19 octobre, il déclarait à Paris : "*il faut une autre politique agricole commune cela est vrai, et la Communauté européenne peut faire évoluer nos structures rurales plus vite que nos seules institutions et réformes nationales*." "*Ne jetons pas systématiquement la pierre à la Commission, elle représente une force qui peut nous*

<sup>34</sup> Le Monde, 7 février 1991, Les douze rejettent la réforme de la PAC, Philippe LEMAITRE.

<sup>35</sup> BIMA, 14 février 1991.

<sup>36</sup> Le Monde, 7 février 1991, Les douze rejettent la réforme de la PAC, Philippe LEMAITRE.

<sup>37</sup> Le Monde, 27 mai 1991, Les prix agricoles gelés pour un an, Philippe LEMAITRE.

<sup>38</sup> Le Monde, 17 juillet 1991, Les Douze examinent le projet de réforme de la politique agricole commune, Marcel SCOTTO.

<sup>39</sup> Le Monde, 17 juillet 1991, Les Douze examinent le projet de réforme de la politique agricole commune, Marcel SCOTTO.

<sup>40</sup> Le Monde, 24 juillet 1991

<sup>41</sup> Le Monde, 26 juillet 1991.

<sup>42</sup> Le Monde, 26 septembre 1991, Une mini-ouverture de M. Mermaz, Ph.LEMAITRE.

*aider à bouger utilement.*"<sup>43</sup> Il acceptait ainsi implicitement l'idée d'une réforme, mais il a continué ensuite à refuser la proposition de la Commission, et exigeait des aménagements considérables ("*substantiels*") au texte pour le rendre acceptable.

Alors que la tension montait chez les agriculteurs avec une multiplication d'incidents et de manifestations vives de mécontentement, Louis Mermaz, présenta les 21 et 22 octobre, au cours d'une réunion du Conseil des ministres, ses idées -tant attendues- sur les voies et moyens d'une réforme de la PAC. Mais, en fait de projet cohérent et crédible vis-à-vis du texte de la Commission, il proposa<sup>44</sup> quatre principes et trois orientations, de portée très générale, et sans innovations particulières. Quatre principes au niveau communautaire : garder à l'Europe sa pleine capacité de production, utiliser plus intelligemment l'argent de la CEE et des Etats, s'organiser pour résister au GATT et obtenir d'empêcher l'envahissement du marché communautaire par les PSC<sup>45</sup>, reconnaître aux régions françaises touchées par la crise de l'élevage "*une priorité à produire, et envisager, pour ces zones des quotas assortis de prix garantis*". Trois orientations au niveau national : l'allègement de l'impôt foncier non bâti pour favoriser l'élevage extensif, la mise en place d'un système de pré-retraites, le développement des cultures à usage industriel.

En février 1992, dans son discours au congrès de la Fédération Nationale Bovine (FNB), après avoir souligné sa convergence avec les propositions de la profession sur les productions de viande bovine, Louis Mermaz fixait trois objectifs à la politique de l'élevage : "*gérer le marché dans des conditions permettant aux éleveurs de vivre du fruit de leur travail, faire jouer la solidarité pour atténuer la crise, et préparer un avenir offrant de réelles perspectives*"<sup>46</sup>. Tout en restant dans ces considérations très générales, il n'aborda que très brièvement la question de la réforme en rappelant les grands axes de ses propositions de novembre 1991. Il insista toutefois sur l'importance de la défense des producteurs les plus intensifs.

Lors de la clôture du congrès de la FNSEA en avril 1992, le discours du ministre de l'Agriculture s'est largement focalisé sur le problème du GATT ; concernant la PAC, il expliquait que la réforme était le seul moyen "*pour mieux résister, à l'avenir, aux pressions internationales*" et dénonçait les Etats Unis, "*géant qui souffre, qui veut vendre et exporter davantage, plus particulièrement à la Communauté, actuellement l'un des seuls marchés solvables*" il déclarait simplement pour conclure : "*l'Europe doit s'armer et entamer la réforme de la PAC*"<sup>47</sup>.

Le ministre français de l'agriculture a donc eu une position classique d'entrée dans la négociation : le "non" permet d'une part de mûrir une position et d'autre part de se placer en position de force par la suite en demandant des compensations. Une négociation communautaire est toujours longue, il convient de ne pas se découvrir trop vite. Et Louis Mermaz a maintenu sa stratégie initiale jusqu'au dernier moment, en refusant la réforme si la proposition de la Commission ne faisait pas l'objet d'aménagements importants.

<sup>43</sup> Le Monde, octobre 1991, Les manifestations paysannes et la PAC, François GROSRICHARD.

<sup>44</sup> Le Monde, octobre 1991, Les manifestations paysannes et la PAC, François GROSRICHARD.

<sup>45</sup> Produits de substitution aux céréales (manioc, corn gluten field, etc.)

<sup>46</sup> BIMA, 20 février 1992.

<sup>47</sup> BIMA, 16 avril 1992.

C'est au cours du marathon bruxellois de mai 1992, qu'il a annoncé sa décision d'accepter un compromis. N'ayant aucunement préparé l'opinion à sa décision dans son discours public pendant les mois qui ont précédé l'accord, il fut ensuite confronté à une réaction extrêmement violente de la profession agricole.

Par ailleurs, le discours de Louis Mermaz ne diverge en rien de celui de ses prédécesseurs de la rue de Varenne et se calque très nettement sur les revendications et les préoccupations des professionnels. Bertrand Hervieu (1990) souligne effectivement l'étonnante homogénéité et la continuité des discours des différents ministres en direction des agriculteurs entre 1970 et 1987, en particulier lors de leurs interventions annuelles au congrès de la FNSEA. Ils manient les mêmes types de symboles et agitent les mêmes valeurs, toujours en parfaite adéquation avec l'imagerie syndicale dominante, en particulier sur les questions concernant l'Europe et la PAC, ce qui n'a pas fait exception pendant la législature Mermaz.

Concernant la construction du discours du ministre et la rhétorique politique utilisée, les objectifs affichés sont toujours : en premier lieu une agriculture *compétitive*, qui conserve sa capacité d'exportation et ses *parts de marché* sur la scène internationale ; en second lieu (pendant la plus grande partie de la négociation<sup>48</sup>) : la *défense des prix* et du soutien ; en troisième lieu une préoccupation d'ordre social, la conservation d'une activité agricole sur l'ensemble du territoire et la défense du revenu des agriculteurs. Par ailleurs, de nombreuses références aux "batailles" et aux "combats" sur la scène commerciale internationale composent la trame de la plupart des interventions du ministre sur le GATT d'une part, et sur la PAC, après qu'il ait accepté d'entrer dans un processus minimal de négociation sur la réforme, d'autre part.

### *1.1.3 Un refus catégorique des professionnels*

En novembre 1990, lors de son Conseil national, la FNSEA refusait déjà l'idée d'un changement de la PAC. Lors de son allocution d'ouverture, le président, Raymond Lacombe déclarait à propos des négociations au GATT : "*Les technocrates continuent à proposer un bradage de la PAC. La proposition des douze pays de la CEE de baisse de 30 % les soutiens à l'agriculture en est un nouvel exemple. Cet accord obtenu malgré l'opposition de la France et de l'Allemagne témoigne, en outre, de la toute puissance de la Commission Européenne, qui travaille sans réel contrôle politique*"<sup>49</sup>.

Tout au long des 18 mois de discussions, la position de la FNSEA est restée très ferme sur un refus catégorique d'une réforme et d'une remise en cause de la politique des marchés et des prix. Elle y voyait, comme elle continua à l'affirmer au lendemain des accords de mai, le "*sacrifice de l'agriculture européenne aux intérêts américains*"<sup>50</sup>, à l'origine d'une réforme "*hétéroclite*" et "*paradoxe*" dont le véritable objectif était uniquement de faciliter un accord à l'Uruguay Round. Elle fustigeait l'immobilisme des pouvoirs publics français.

<sup>48</sup> Voir par exemple BIMA, 18 avril 1991.

<sup>49</sup> L'information Agricole, n°629, décembre 1990.

<sup>50</sup> Le Monde, Levée de boucliers des exploitants français, 23 mai 1992.



Il faut souligner une très forte opposition à la distinction entre "petits" et "gros" producteurs, lors de la première proposition de la Commission en février 1991. Pour les organisations professionnelles il s'agissait d'une sorte de provocation, de déni de l'unité paysanne qu'elles sont censées représenter. Elles accusaient la Commission de vouloir créer une catégorie d'agriculteurs assistés, et de pénaliser les exploitations performantes ayant une capacité d'exportation, de vouloir séparer d'un côté les "gros", "*les agri-managers*" affrontant les marchés mondiaux mais dont peu réchapperaient, "*victimes de la loi du dollar, des ukases de quelques spéculateurs internationaux*", de l'autre des agriculteurs payés pour ne pas produire, enfermés "*dans un sous-fonctionariat médiocre et humiliant*" (Jayet-Gendrot, 1993)<sup>51</sup>.

Mais, malgré une opposition véhémente et catégorique à la baisse des prix, aux aides directes et au gel des terres qui composaient la proposition de la Commission, les professionnels ont été incapables de faire des propositions alternatives fortes et cohérentes. En mars 1991 lors de son congrès d'Angers, la FNSEA présentait, sous la forme d'un aggiornamento, ses contre-propositions au texte de la Commission, qui en fait de projet cohérent alternatif était un simple réaménagement de la PAC antérieure. La proposition reposait sur deux axes majeurs : "la nécessité d'une maîtrise des productions pour conserver le rôle du marché et des prix, et la restructuration de l'activité agricole pour permettre à la fois de maintenir les entreprises et d'assurer un revenu convenable au maximum d'agriculteurs français en toutes régions et dans toutes les productions"<sup>52</sup>. La FNSEA préconisait donc une *maîtrise incitative des productions*, c'est-à-dire une baisse des prix limitée sur un plus grand nombre d'années dans le secteur céréalier, et un gel des terres facultatif<sup>53</sup> ; l'argument principal était de laisser choisir l'agriculteur entre une baisse de prix (donc une prise de risque économique), et un gel des terres compensé par des aides directes. Ce système visait à satisfaire d'une part les grands céréaliers du Bassin Parisien, et d'autre part les agriculteurs plus petits, moins compétitifs. Autour de ces propositions, la FNSEA continuait de cultiver l'illusion de nouveaux débouchés, de demander des réductions de charges sur les entreprises, de se battre contre les baisses des prix qui "effaçaient chaque année les gains de productivité", et pour le *droit à produire* des agriculteurs français et européens (Jayet-Gendrot, 1993). A propos de l'attitude de la FNSEA sur la scène politique, un fonctionnaire remarquait au cours d'un entretien : "*Les dirigeants professionnels n'ont pas voulu se mouiller auprès de leurs adhérents. Ils ont entretenu, comme l'Agriculture entretenait auprès d'eux, qu'on n'allait pas réformer la PAC*".

A propos du monde agricole en général, un expert parmi les professionnels remarquait : "*il y a trente ans, il devait être syndicalisé à 80 ou 90 %*" ; il estimait la syndicalisation actuelle à moins de 50 %. Il ajoutait : "*souvent, les agriculteurs semblent avoir quitté le syndicalisme plutôt que d'être passés à d'autres bords (...). En fait, les gens quittent le syndicalisme pour aller nulle part.*" Devant cette chute d'effectifs et la démobilisation progressive de la base syndicale, dire "non" à la réforme de la PAC était donc un mot d'ordre commun fort pour le monde agricole français et la FNSEA. Cela faisait

<sup>51</sup> Les citations sont extraites de différents numéros de L'Information Agricole par R. Jayet-Gendrot, La réforme de la PAC, IEP, Université Pierre Mendès France, 1993.

<sup>52</sup> L'information agricole, *Le "non" des Douze*, n°632, mars 1992.

<sup>53</sup> Ce principe avait d'ailleurs convaincu la Commission lors du paquet-prix 91/92, sous la forme du remboursement de la taxe de coresponsabilité céréalière aux agriculteurs qui gelaient leurs terres, mais n'avait pas donné les résultats escomptés en fin de campagne.

longtemps qu'il n'y avait pas eu de "bataille" importante qui permette de remobiliser la profession et lui rendre une certaine cohésion. Dans le langage d'Hirschman dans ses analyses de l'action collective (1970), c'était un moyen pour la FNSEA de limiter les comportements de défection, d'*exit* de ses membres, de redonner un *sens* à son action, donc de gérer son *déclin*.

## I.2 Les dysfonctionnements internes au ministère de l'Agriculture

### I.2.1 Une administration désorganisée

La lourdeur administrative traditionnelle est accentuée au ministère de l'Agriculture par les liens très forts tissés avec les professionnels ; avec toute la masse d'agriculteurs dont il dépend indirectement, le ministère de l'Agriculture ne se lance jamais véritablement au niveau des "idées", même sur des questions courantes ; pendant la réforme le phénomène a été amplifié par l'importance de l'évènement et la levée de boucliers chez les professionnels, mais aussi semble-t-il du fait de la configuration de l'expertise administrative et des relations difficiles entre le cabinet et les services.

Au ministère de l'Agriculture, c'est la Direction de la Production et des Echanges (DPE), avec notamment ses Bureaux "produits", qui se charge de l'expertise. Le Service des Relations Internationales de la Sous-Direction aux Affaires Multilatérales et Européennes en est le porte-parole au SGCI. Les autres directions du ministère sont beaucoup moins impliquées dans la définition des politiques liées à la PAC que dans leur suivi et leur mise en oeuvre, et n'ont donc pas du tout participé à la réflexion autour de la réforme ; seules la Direction des Exploitations, de la Politique Sociale et de l'Emploi (DEPSE) et la Direction Générale de l'Alimentation (DGAL) sont intervenues marginalement, à propos des volets structurels (mesures d'accompagnement).

L'administration a développé au sein de la DPE un système de réflexion par filière, organisé autour de bureaux "produits", c'est-à-dire autour de groupes de travail centrés chacun sur un seul produit : bureau viandes, bureau céréales, etc. Le manque de communication entre ces différents bureaux a semblé être un handicap pendant la négociation pour faire valoir une position de synthèse ; en effet, aucun bureau n'est chargé d'avoir une réflexion transversale. Ce rôle est dévolu aux deux sous-directeurs et au directeur. Cette organisation particulière de la réflexion administrative explique en partie les difficultés rencontrées par l'administration pour définir une position globale : elle a semblé incapable de se dégager d'une réflexion par filières et de mettre en cohérence les intérêts divergents ou parfois antagonistes que ces dernières supposent. Ainsi par exemple un responsable des Finances remarquait : *"les interlocuteurs qu'on avait à la DP n'étaient pas, curieusement, des gens qui auraient pu être nos homologues, c'est-à-dire le bureau d'orientation économique, mais directement les chefs de bureaux produits"*. Par ailleurs, cette absence d'une synthèse globale de la part de l'administration a renforcé l'indifférence préexistante du ministre vis-à-vis de ses services. Il faut souligner aussi la grande timidité de l'administration et des ses responsables dans l'entreprise de synthèse et de proposition, du fait de relations difficiles

avec le cabinet. En fait, des réflexions ont été menées parallèlement au cabinet et au sein de l'administration sectorielle<sup>54</sup>, mais avec très peu de relations entre les uns et les autres. Une *cellule de réflexion de haut niveau* rassemblant les experts les plus haut placés de l'administration et des professionnels autour du cabinet a été créée ; malgré un intitulé impressionnant, elle est restée très informelle et ne semble pas s'être réunie très souvent.

On pourrait discuter à l'infini sur les causes d'une telle organisation administrative<sup>55</sup> : a-t-elle été imposée par la sectorisation très importante, par essence, de l'agriculture ? Ou progressivement par les professionnels eux-mêmes du fait de la nature de leur médiation avec l'Etat et des intérêts sectoriels qu'ils représentent ? Ou encore par le fonctionnement même de la Politique Agricole Commune organisée par OCM ? Mais on peut surtout voir dans la structuration de l'expertise au ministère de l'Agriculture un lien<sup>56</sup> avec la configuration actuelle des intérêts professionnels. Cette configuration de l'expertise et des mentalités est certainement en partie à l'origine de l'influence capitale d'organismes sectoriels comme l'Association Générale des Producteurs de Blé (AGPB) ou la Fédération Nationale Bovine (FNB) sur les positions françaises au cours de la réforme de la PAC, ne serait-ce que du fait du manque de synthèse que présentait l'administration, qui permettait aux intérêts sectoriels de s'imposer plus facilement. Il semble par contre que la FNSEA, qui représente un mode d'organisation transversal des intérêts, ait souffert de cette sectorialisation de l'administration du ministère de l'Agriculture : elle même, tiraillée aussi par les intérêts sectoriels qu'elle représentait, était incapable d'en faire la synthèse. De part et d'autre, aucune synthèse réelle et constructive n'est apparue, et aucune stimulation réciproque dans ce sens n'a eu lieu entre le ministère et le syndicat. Comme l'affirmait -en forme d'accusation- un responsable de la FNSEA au cours d'un entretien : "*Le ministère de l'Agriculture a perdu son pouvoir de fabrication de l'intérêt général pour finalement ne gérer que des intérêts catégoriels et superposés*".

Par ailleurs, on peut constater une certaine faiblesse de la capacité d'expertise (ou un manque de mobilisation de son potentiel d'expertise) de l'administration de l'Agriculture. Les missions de chiffrages pour le SGCI par exemple ont été confiées aux Finances (Direction de la Prévision), alors que dans la logique interministérielle traditionnelle, c'est l'Agriculture (DPE) qui aurait dû en être chargée.

L'administration n'a manifestement pas joué son rôle de pourvoyeur de propositions en direction du politique. Très peu d'études ont été commanditées en direction de la recherche (INRA) avant que ne se noue la négociation (quelques études ont été disponibles en mars-avril 1992), c'est-à-dire que presque aucune expertise extérieure n'a été utilisée ni même présentée comme matériel d'aide à la décision. Aucune étude considérant des alternatives sérieuses à la réforme n'a été faite ou demandée. Aucune

---

<sup>54</sup> Il est intéressant de remarquer qu'à travers le discours des acteurs interrogés, on se rend compte que cette "cellule de haut niveau" a semblé être quelque chose d'important pour les partenaires extérieurs (professionnels, fonctionnaires des services des autres ministères) tandis qu'elle a été à peine signalée, comme un évènement sans grande importance, ou était inconnue des fonctionnaires les plus haut placés.

<sup>55</sup> Il serait d'ailleurs tout à fait intéressant d'avoir sur ce point un éclairage comparatif avec d'autres Etats, et particulièrement, d'autres états membres de la Communauté Européenne.

<sup>56</sup> Cause, conséquence, état de fait ? C'est une question qu'il serait sans doute intéressant de développer...

problématique basée sur une autre approche que celle considérant la compétitivité des céréales françaises comme élément central n'a été ébauchée. De plus, les quelques recherches commanditées tardivement à l'INRA, qui s'intéressaient notamment aux conséquences sociales possibles de la réforme et avaient donc un angle de vue différent de l'approche économique dominante, n'ont pas eu d'échos au sein du réseau de la négociation ; elles ont été demandées puis soutenues par des acteurs exclus du réseau de la négociation au sein de la communauté des politiques agricoles.

### *1.2.2 Des tensions administration / cabinet*

Louis Mermaz est arrivé au ministère de l'Agriculture en octobre 1990 juste avant le déclenchement du processus de négociation par la Commission. Il faut souligner son inexpérience concernant les questions agricoles<sup>57</sup> et noter qu'il avait apparemment été nommé pour apaiser les relations difficiles du pouvoir socialiste avec les agriculteurs ; il n'avait, aux dires de plusieurs de ses collaborateurs, ni la vocation ni l'envie d'assumer le vaste chantier d'une réforme de la Politique Agricole Commune.

Il nous a été décrit par nos interlocuteurs comme un homme "*méfiant*", "*secret*", "*traduisant systématiquement tout en rapports de force*", "*un homme politique avant tout*", etc. De plus, son inexpérience de l'administration l'a amené à une certaine ignorance de ses services, dont il ne s'est pas servi. Contrairement aux attentes des responsables administratifs, il donnait peu (pas) d'instructions et de charges d'études. Cela a d'ailleurs fortement contribué à la passivité de l'administration, qui s'est enfermée dans une attitude d'attentisme tout au long des négociations. L'incompréhension était telle que cet immobilisme a semblé être accentué par une crainte d'un retour de bâton de la part du cabinet en cas d'initiative ; un proche de Louis Mermaz pendant la réforme nous a parlé d'une "*autocensure des responsables de l'administration, qui ne savaient jamais très bien s'ils devaient mettre un pied devant l'autre*". Il faut noter qu'au sein des experts de la DPE, le consensus était largement établi autour du texte de la Commission. Ils étaient même (au moins à partir d'un certain moment) favorables dans leur majorité à une baisse des prix forte et brutale pour redonner une compétitivité immédiate aux céréales, et à une compensation éventuellement partielle de la baisse des prix. Or, les réticences extrêmes du ministre sur ces deux points ont constitué un facteur supplémentaire de paralysie de l'administration dans son rôle de proposition.

Pour illustrer les relations assez difficiles entre le cabinet du ministre de l'Agriculture et son administration, on peut prendre plusieurs exemples ponctuels mais significatifs : à plusieurs reprises, des notes furent rédigées par les services, parfois mêmes signées du Directeur (DPE), sans retour de la part du cabinet. Par ailleurs, le ministre et son cabinet ont eu plusieurs contacts avec Bruxelles ; malgré des rencontres répétées avec l'administration bruxelloise (les relations ne s'arrêtaient pas à la rencontre de leurs homologues, les Commissaires et leurs cabinets), l'administration française de

---

<sup>57</sup> Agrégé d'histoire de formation, membre du Comité Exécutif du PS et élu de l'Isère depuis 1967, il a été ministre à deux reprises : Equipement et Transports en 1981 et Transports en 1988, et Président de l'Assemblée Nationale de 1981 à 1986. Il est entré au ministère de l'Agriculture en octobre 1990.

l'Agriculture y a été peu souvent associée. Un fonctionnaire des Finances remarquait à propos de ses collègues du ministère de l'Agriculture participant aux réunions du SGCI : "*à un moment donné, nos interlocuteurs étaient très déprimés (...) ils avaient l'impression qu'ils ne servaient à rien*", ce qui illustre bien cette coupure cabinet/administration.

Paradoxalement, l'administration avec laquelle le ministre a été le plus souvent en contact, du fait du caractère communautaire de la PAC, était le SGCI. Or, le poids des administrations des Finances et des Affaires Etrangères y était important, et, comme le précisait un de ses collaborateurs, l'interministériel était apparemment pour Mermaz une caricature de la communauté des technocrates voulant imposer leurs vues au politique et entraver sa liberté d'action : "*le SGCI, c'était l'incarnation de l'horreur ! Moins on en disait devant ces gens là, mieux c'était !*". Il faut d'ailleurs souligner le rôle capital qu'a eu l'administration interministérielle pendant les négociations, dont le Secrétaire Général, ancien DPE, a énormément poussé pour l'acceptation de la réforme. Les rapports difficiles de Louis Mermaz avec l'interministériel ont certainement été un facteur supplémentaire de renfermement sur son cabinet au cours des négociations.

Par ailleurs, le mutisme du ministre de l'Agriculture générait des problèmes au sein des autres ministères. Il était difficile pour les autres cabinets -en particulier à Matignon- de discuter avec les professionnels qui eux-mêmes s'interrogeaient sur la position du ministre de l'Agriculture, tandis que leurs interlocuteurs étaient dans l'incapacité de l'expliquer à sa place. Il faut souligner aussi que la position du ministère est restée tout-à-fait inconnue, même aux plus haut niveaux de l'Etat, jusqu'au comité interministériel du 17 octobre. Ce n'est que deux jours avant cette date que Louis Mermaz a fait parvenir un courrier au Président de la République définissant ses positions, dont il a fait envoyer une copie au Premier ministre.

Notons toutefois qu'après la sortie du premier document de la Commission en février 1991 exposant les grandes lignes de la réforme Mac Scharry, des groupes de travail ont été mis en place sous l'impulsion du ministre, rassemblant la profession, l'administration, et des chercheurs spécialistes des questions agricoles dans des disciplines variées. Mais les groupes se sont réunis trois fois, sans qu'aucune orientation précise n'ait été fixée aux débats. Aucune synthèse n'a été demandée ni réalisée. Cet échec, cette inutilité des groupes de travail s'explique en partie par des dissensions internes au cabinet ministériel entre les responsables du dossier à cette période<sup>58</sup>. On peut aussi expliquer cette mise à l'écart des groupes de travail du réseau de la réflexion par le fait que le sujet étant jugé très sensible, il était plus prudent de la part du cabinet que le moins de personnes possible soit mêlé de près ou de loin à l'évolution des positions et des tractations. Il faut remarquer aussi l'aspect stratégique que revêt pour le politique la convocation de groupes de travail quand il n'a rien de précis à dire ou à proposer : comme le remarquait un de nos interlocuteurs, "*c'est un truc vieux comme la République, et pas la Cinquième !*".

Louis Mermaz, volontairement privé de l'expertise de ses services et des partenaires extérieurs a donc eu une position presque exclusivement politique, orientée

---

<sup>58</sup> Après un remaniement des attributions de travail des membres du cabinet, il semble que ces dissensions aient disparu pendant le reste des négociations autour de la réforme.

principalement sur Bruxelles, et une tactique de négociation restreinte et secrète. Il n'informait ni son administration, ni les responsables représentant les professionnels, ni le reste du gouvernement (sauf éventuellement le Président de la République quand ses demandes se faisaient trop pressantes) de ses positions et des avancées des négociations. Dans le langage de l'analyse des politiques publiques, on peut qualifier le parti pris du ministre pour la négociation secrète comme une volonté de sa part de réduire le *policy network* à son seul cabinet !

### *1.2.3 Des relations difficiles avec les professionnels : une mise à mal de la cogestion politique ?*

Les relations personnelles difficiles entre Louis Mermaz et Raymond Lacombe, le président de la FNSEA, n'ont rien arrangé à la méfiance naturelle du ministre pour ses interlocuteurs syndicaux ; il faut souligner la remarque d'un de nos interlocuteurs : "*Avec la FNSEA, Mermaz, c'était pas zéro, c'était négatif !*". A aucun moment dans la période de négociation qui a duré presque 18 mois, il n'a fait le moindre signe en direction de la profession pour lui signaler qu'il accepterait un compromis. Peut-être dans une première phase était-il lui-même persuadé du contraire, mais il peut sembler étonnant qu'à partir du moment où il a su qu'il devrait signer le compromis un jour ou l'autre, après le Comité interministériel d'octobre, il n'ait fait aucun signe, ni dans son discours public, ni du côté de la profession, en privé pour préparer l'opinion agricole. Même au cours des *mardis mensuels*, qui réunissent presque institutionnellement chaque premier mardi du mois le ministre de l'Agriculture et son cabinet avec les présidents et directeurs de chacune des quatre organisations professionnelles agricoles transversales (FNSEA, APCA, CNMCCA, CNJA<sup>59</sup>), le ministre ne leur apprenait rien sur le déroulement des négociations et répétait qu'il n'accepterait pas de compromis sans des aménagements importants du texte de la Commission. Les *mardis mensuels* devenant de plus en plus formels au fur et à mesure des négociations, les professionnels ont donc opéré une sorte de retournement stratégique, notamment vers le ministère des Finances.

Le manque de préparation de l'opinion agricole qui a fait qu'elle a perçu comme un "revirement" soudain l'attitude du ministre et la position française au terme des négociations peut s'expliquer de plusieurs manières, mais c'est certainement la conjonction d'un ensemble de raisons différentes qui a joué. Certains supposent que jusqu'au bout Louis Mermaz a cru qu'il allait quitter le ministère avant le dénouement des négociations<sup>60</sup> et n'a donc pas voulu s'impliquer publiquement. D'autres l'expliquent par des pressions de l'Elysée qui l'auraient unilatéralement contraint à accepter un accord. D'autres encore l'interprètent comme une stratégie tout-à-fait affûtée de négociation à Bruxelles, alliée à un manque total de confiance du ministre (certains parlent de "*mépris*") vis-à-vis des professionnels à qui il n'a pas voulu confier la décision d'accepter finalement un compromis, craignant des manifestations intempestives pendant le Conseil de mai.

<sup>59</sup> Fédération Nationale des Syndicats d'Exploitants Agricoles, Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture, Confédération Nationale de la Mutualité de la Coopération et du Crédit Agricole, Centre National des Jeunes Agriculteurs.

<sup>60</sup> Comme aurait cru aussi Raymond Lacombe, qu'il quitterait la présidence de la FNSEA avant le terme des discussions...

Peut-être Louis Mermaz n'avait-il pas bien perçu l'attachement quasiment affectif que le sujet avait pour ses interlocuteurs. Au contraire, Raymond Lacombe avait semble-t-il largement compris la psychologie de sa base, et incarnait son attachement à la terre et au "droit à produire"<sup>61</sup>. En fait, le ministre a semblé analyser la situation presque exclusivement en terme de rapports de forces et de stratégie de négociation, tant sur le plan communautaire, que vis-à-vis des professionnels français. Pour un de ses proches conseillers, étant donnée la démonstration par la FNSEA de sa capacité de mobilisation lors de la manifestation du 29 septembre, étant donné le risque de déstabilisation politique qu'elle pouvait générer pour le gouvernement, et *"la position des socialistes sur le plan électoral n'étant pas reluisante, il ne voulait pas prendre le risque de cette responsabilité"*. Ce n'est que tardivement qu'il a pris sa décision : *"Après de longues discussions, il a été convaincu qu'il fallait quand même faire quelque chose si on ne voulait pas se retrouver complètement à poil dans les négociations du GATT"*.

Une analyse rapide et superficielle pourrait tenter l'observateur de rapprocher le parti pris de Louis Mermaz pour une négociation secrète d'une rupture avec les syndicats agricoles, et de conclure à un effondrement du système traditionnel de cogestion politique de l'agriculture en France. Claude Servollin semble avoir cédé à la tentation dans son analyse sur la mise en place des quotas laitiers en 1984. Il voit en effet, à partir de 1983 lors de la reconnaissance par les autorités françaises qu'une limitation des dépenses de la PAC et un contrôle des volumes produits étaient nécessaires, "un effet, somme toute heureux, des rapports d'hostilités qu'elles (les autorités françaises) entretiennent avec le syndicalisme agricole : n'étant plus obligées de le ménager, elles sont libres de briser ce que le syndicalisme considérait comme des tabous. Du même coup, leur attitude dans les négociations va marquer une rupture avec cette recherche du "succès diplomatique" caractéristique des gouvernements antérieurs, empêtrés dans les complicités de la "cogestion". Les dirigeants de gauche, à l'inverse vont manifester une volonté de réalisme politique et économique qui leur confèrera une autorité nouvelle dans les débats difficiles qui vont avoir lieu." (Servollin, 1990). Or, si la période Cresson au début du premier septennat a marqué une rupture transitoire du ministère avec les organisations professionnelles majoritaires, la co-gestion administrative et politique a très vite repris son rang et ses habitudes. Comme en témoignait un de nos interlocuteurs : *"La cogestion ? Ca a marché mieux que jamais ! (...) De la cogestion, l'Agriculture faisant de la non gestion, on est presque passé à de la gestion par les professionnels !"*

En effet, pendant les 18 mois qu'ont duré les négociations sur la réforme de la PAC, Louis Mermaz, dirigeant socialiste, n'a pas dérogé à la règle de la mise sous pression par les organisations agricoles. Même s'il n'a pas joué le jeu de la négociation bilatérale ouverte avec la FNSEA, les mardis mensuels ont été maintenus, et des déjeuners de travail ont eu lieu avec les interlocuteurs syndicaux. Au grand drame de certains responsables agricoles (*"le ministre était plus syndicaliste que nous !"*) il a maintenu publiquement la même attitude que la profession tout au long des négociations, incarnant le front de refus en France. Comme l'ont remarqué plusieurs haut fonctionnaires que nous avons rencontrés, *"comme tous les ministres de l'Agriculture, Mermaz se prenait pour un chef syndical bis"*. Par ailleurs, le poids et la prégnance des professionnels ont largement transparu dans ses interventions à Bruxelles et dans ses propositions d'amendements en Conseil des Ministres (élimination des catégories de producteurs,

---

<sup>61</sup> Une des revendications majeures de la FNSEA.



compensation intégrale de la baisse des prix, prime au maïs fourrage, système de quotas de primes en viande bovine, etc.).

Notons toutefois qu'il faut peut-être nuancer l'origine et la nature de la pression professionnelle : il semble en effet, que les caractéristiques de la co-gestion politique a été particulière pendant la réforme : les syndicats spécialisés, gestionnaires d'intérêts particuliers déployant une logique de produit, semblent avoir eu un poids plus important que la FNSEA, représentant des intérêts corporatistes globaux, acculée à des revendications purement idéologiques. Ces interrogations font l'objet du chapitre I.3 sur les professionnels.

#### *1.2.4 Des intérêts finalement convergents*

Le ministre n'a fait aucune ouverture vis-à-vis des professionnels à aucun moment au cours des négociations, et, l'état-major de la FNSEA et de l'ensemble des professionnels ayant publiquement refusé jusqu'au bout l'idée d'une réforme, l'annonce de l'accord de principe du 21 mai 1992 a eu l'effet d'une douche froide au sein de la base agricole, ce qui explique le climat insurrectionnel et les réactions violentes de la fin mai. Absolument pas préparée à l'acceptation de la réforme, ni par ses représentants, ni par le ministre, l'opinion publique agricole a perçu l'accord du 21 mai comme une *trahison*. C'est là une des raisons les plus évidentes de l'émergence de la Coordination Rurale, qui a incarné<sup>62</sup> le mécontentement professionnel vis-à-vis de ses représentants jusqu'alors légitimes, qui avaient "laissé passer" la réforme, et les avaient donc "trahis"<sup>63</sup>.

Dans sa célèbre analyse *Exit, Voice and Loyalty* (Harvard University Press, 1970), Albert Hirschmann distingue plusieurs stratégies possibles pour les membres d'une organisation dont les performances, c'est-à-dire les services rendus à ses membres, sont en perte de vitesse, en déclin : la défection (*exit*), la prise de parole (*voice*) ou la loyauté à l'organisation malgré le déclin (*loyalty*). La solution choisie par les acteurs dépend de la nature de la situation et repose sur des calculs et des anticipations de leur part, ainsi que de contraintes structurelles. La défection, classiquement étudiée par les économistes, est la stratégie la moins coûteuse dans l'absolu. La prise de parole, qui représente un sujet d'investigation privilégié des politistes, se rapproche d'une action collective, et a un coût certain (Mann, 1991). En tout état de cause, une organisation cherchera systématiquement à renforcer la loyauté de ses membres en vue de limiter les risques de défection ou de manifestation de mécontentement interne. Cette analyse semble assez bien se prêter aux évolutions qu'a connues le syndicalisme agricole avec l'émergence de la Coordination Rurale : issue des rangs du syndicalisme traditionnel, elle est le résultat du choix de la prise de parole par tout un ensemble d'acteurs déçus par leur syndicat et la réforme, qu'ils ont considérée comme une trahison de sa part. Il convient toutefois à ce propos de citer un de nos interlocuteurs à la FNSEA : "*nous considérons la coordination rurale comme un aiguillon interne. Il faut voir à plus long terme, mais pour l'instant, l'essentiel du gros bataillon de la coordination rurale paie toujours ses*

<sup>62</sup> Notons que la Coordination Rurale, qui est née d'un mouvement spontané existe toujours et a pris un statut officiel de syndicat en juillet 1994.

<sup>63</sup> Il serait intéressant d'ailleurs d'analyser en détail le vocabulaire utilisé par la Coordination Rurale, qui semble caractériser la dimension affective qu'a revêtu l'évènement.



*cotisations à la FNSEA*" ; un choix orienté vers une stratégie de *voice*, mais tout de même teinté de *loyalty*, donc...

Paradoxalement, la coordination rurale est née dans le Sud Ouest, à partir d'inspirations de type MODEF (proche du Parti Communiste), puis a agrégé des éléments relativement disparates parmi les professionnels, pour finir par fédérer de très gros exploitants du Bassin Parisien, principaux bailleurs de fond de la FNSEA et de l'AGPB. C'est donc là un mouvement de mécontentement général vis-à-vis du syndicalisme établi. Outre les manifestations violentes et les incidents publics qui se sont multipliés en mai, on peut citer une descente commando d'une cinquantaine de membres de la Coordination Rurale dans les locaux de l'APCA dont ils ont séquestré le personnel et fouillé l'ensemble des documents, pour découvrir à travers le rapport Perrin<sup>64</sup> du Xème Plan les "preuves" d'une trahison *préméditée* du syndicalisme établi.

Et c'est alors que le gouvernement, le ministre de l'Agriculture, la FNSEA et les syndicats spécialisés ont vu leurs intérêts converger : calmer, maîtriser les mécontents et leur faire retrouver le chemin du syndicalisme traditionnel, ce qui s'est traduit par le versement d'aides supplémentaires par le gouvernement, notamment de la prime à l'herbe. Un de nos interlocuteurs à la FNSEA remarquait à ce propos : "*On a bien joué avec le Premier ministre ; nos intérêts étaient convergents*". Il est intéressant de remarquer que l'émergence d'un mouvement spontané de contestation intérieure au syndicat (que l'on peut rapprocher du processus de prise de parole *-voice-* chez Hirschman), et de remise en cause de l'ordre établi dans la communauté des politiques agricoles, a semblé ressouder pour un temps l'ensemble fissuré des représentants *légitimes* des politiques et leur système d'action.

### **1.3 L'inertie et les tensions chez les professionnels**

#### *1.3.1 Une médiation multiple et partagée*

Les professionnels ont toujours entretenu des relations très étroites avec le pouvoir politique : le gouvernement (quel qu'il fût) et la représentation parlementaire. Ils parlent le même langage que l'administration. Si ces relations ont été tout-à-fait privilégiées avec le ministère de l'Agriculture pendant une longue période (associées à quelques contacts ponctuels avec le premier ministre), des contacts réguliers semblent aujourd'hui s'élargir à l'ensemble des ministères et du gouvernement. En tous cas, la réforme de la PAC illustre assez bien ce phénomène : les professionnels ont eu des contacts quotidiens avec l'administration de l'Agriculture, mais ils ont entretenu aussi des relations régulières avec Matignon, le ministère de l'Environnement, et surtout avec le SGCI et le ministère des Finances.

Traditionnellement, la FNSEA et ses fédérations spécialisées ont donc eu une activité fébrile auprès des pouvoirs publics tout au long des discussions, tandis que les segments minoritaires du syndicalisme agricole ont été exclus du réseau de la négociation. Malgré

---

<sup>64</sup> Président de l'APCA, Louis Perrin était aussi président du groupe de prospective agricole mis en place à l'occasion de la préparation du Xème Plan. Il était notamment précisé dans ce rapport que la PAC n'était plus tenable.

la reconnaissance par le gouvernement socialiste comme "représentatifs" des syndicats ignorés jusque là par le pouvoir c'est-à-dire la Fédération Française de l'Agriculture (FFA), le Mouvement de Défense des Exploitants Familiaux (MODEF), la Confédération des Travailleurs Paysans, puis la Fédération Nationale des Syndicats de Paysans (FNSP), ils n'ont pas pesé lourd dans les négociations sur la réforme de la PAC. Peu représentatifs en nombre d'adhérents par rapport aux syndicats traditionnels, ils n'ont pas de staff administratif puissant et de capacités d'expertise, enfin, ils ne parlent pas le même langage que l'administration : ils ont des moyens de pressions tout-à-fait réduits et ont donc eu très peu de prise sur les événements. On constate que si la période Cresson au début du premier septennat a marqué une rupture transitoire du ministère avec les organisations professionnelles, les conséquences de l'alternance politique de 1981 se sont largement atténuées pendant le second mandat socialiste.

Si pendant toute une première phase les professionnels<sup>65</sup> sont restés sur la défensive, sans initiative ni proposition, ils ont été très actifs à partir du moment où ils ont eu le cadre précis de la réforme auprès des administrations et des cabinets. Les céréaliers en particulier, dès février 1991, ont largement fait pression sur le ministre français et la Commission pour faire supprimer les seuils proposés différenciant des catégories d'agriculteurs plus ou moins compensés en fonction de leur revenu (mesuré au tonnage de céréales produites ou à la superficie de l'exploitation). Et c'est en grande partie grâce à l'action du ministre français qui déclarait le 5 février : "*On ne fera pas cette réforme sur la ruine des agriculteurs les plus productifs*"<sup>66</sup>, qui en a fait la demande au Conseil, que la proposition corrigée présentée en juillet ne comprenait plus de distinction entre petits et gros producteurs en rapport avec le montant de compensation de la baisse de prix.

Malgré une position très ferme sur le plan politique, les services de la FNSEA, bien conscients que la réforme risquait réellement de se concrétiser, menaient donc une activité intense de lobbying dans le but d'infléchir sensiblement les propositions de la Commission, principalement sur une moindre baisse des prix et un gel des terres facultatif. Par contre, il faut souligner que les experts économiques de la FNSEA semblaient beaucoup plus enclins à discuter que leurs responsables politiques, campés sur leurs positions idéologiques. Ayant une approche plus économique, le même langage et la même logique économiques que leurs interlocuteurs administratifs, les échanges et les discussions étaient effectivement plus faciles. Il faut souligner cependant que ces experts étaient très prudents sur les conséquences d'une telle réforme, et réticents vis-à-vis d'un soutien par des aides directes, qui le rend beaucoup plus fragile et vulnérable que quand il passe par les prix (étant donné les montants de soutien mis sur la table donc rendus directement quantifiables et visibles).

Quant aux céréaliers (AGPB), représentants d'intérêts économiques sectoriels, s'il étaient contre la réforme en apparence et en public, faisant corps avec la FNSEA, leur discours était différent en privé. Comme en ont témoigné plusieurs hauts fonctionnaires, Henri De Benoist lui-même ne semblait pas absolument hostile vis-à-vis de la baisse de prix. De deux maux il préférerait choisir le moindre : la baisse des prix lui paraissait préférable à un

---

<sup>65</sup> Nous laisserons de côté le syndicalisme minoritaire dans toute la suite de ce travail, et nous nous pencherons plus spécifiquement sur le syndicalisme traditionnel (APCA, FNSEA, AGPB en particulier)

<sup>66</sup> Le Monde, 7 février 1991, Les douze rejettent la réforme de la PAC, Philippe LEMAITRE.

système de quotas. Et pour les céréaliers, si l'on devait opter pour une baisse de prix, autant aller jusqu'à l'alignement total sur les cours mondiaux, de manière à renforcer réellement la compétitivité des céréales et à évincer les PSC du marché communautaire. Les céréaliers semblaient donc largement plus ouverts que la FNSEA à la baisse des prix et au gel des terres ; des discussions entre les états majors politiques de ces deux bords syndicaux ont d'ailleurs eu lieu, notamment sur ce dernier point ; un professionnel en témoignait au cours d'un entretien : "*Lacombe n'arrivait pas à se rentrer dans la tête l'idée de la jachère ; Henri de Benoist a eu avec lui des débats homériques, mais mettre un hectare en jachère, il ne pouvait pas !*". En fait, l'attachement viscéral de Raymond Lacombe à l'occupation de la terre et à la production comme missions essentielles de l'agriculteur s'opposaient formellement à la réflexion économique de De Benoist et de ses conseillers. Un expert de l'AGPB remarquait toutefois à propos des économistes de la FNSEA : "*En tant que services économiques, on a toujours pu discuter avec eux. Mais dans ces moments là, ce ne sont pas eux qui sont écoutés*". Quoiqu'il en soit, les céréaliers, qui déployaient une logique économique de produit, étaient les plus en phase avec les experts de l'administration, imprégnés de la même vision des choses.

Les représentants des producteurs de viande bovine (FNB), animés d'une même logique économique sectorielle ont nourri de longues discussions en concertation avec l'administration de l'Agriculture, notamment pour savoir s'il était préférable de défendre plus particulièrement l'élevage d'engraissement (taurillons) ou allaitant (option finalement choisie). Ils sont d'ailleurs à l'origine d'une des seules propositions des services du ministère, qui a été ensuite reprise par le ministre, puis par la Commission et le Conseil des ministres du 21 mai pour la réforme de l'OCM viande bovine (prime à la vache allaitante par exemple). Il faut noter qu'au contraire de l'AGPB, la FNB ne semble pas avoir eu de contacts réguliers et suivis avec les autres administrations et cabinets (SGCI, Finances), ce qui tient sans doute à un pouvoir d'influence traditionnellement moins grand des éleveurs par rapport aux céréaliers, reçus beaucoup plus facilement à tous les niveaux de l'Etat<sup>67</sup>.

L'organisation de la médiation Etat / profession autour de la réforme de la PAC a montré une affirmation des groupes d'intérêt spécialisés, qui ont déployé une logique de marchandise et une stratégie particulariste à l'intérieur du secteur agricole, par rapport à la médiation traditionnelle opérée par la FNSEA ; un membre du réseau professionnel remarquait à ce propos : "*Alors qu'on était précédemment dans une phase où peut-être l'horizontal l'emportait, on est dans une phase où le vertical a repris incontestablement de l'importance*". Pour mieux comprendre le processus de la réforme du côté de la sphère professionnelle, plutôt que de parler du *corporatisme* ou des *professionnels* en général, il semble donc nécessaire d'opérer sur le plan théorique une sorte de

---

<sup>67</sup> Il serait d'ailleurs intéressant d'approfondir l'analyse des facteurs qui font qu'un groupe d'intérêt est facilement reçu ou non, à des niveaux différents de la hiérarchie institutionnelle et politique. En effet, la seule "clé" qui permet depuis de nombreuses années aux céréaliers d'ouvrir facilement la plupart des portes du système politico-administratif français est le poids de leur contribution à la balance commerciale ; or, la contribution des productions animales est certainement au moins aussi importante, mais on constate que les éleveurs ont beaucoup plus de mal à pénétrer les administrations et les cabinets. Un facteur intéressant à mettre en relief pourrait être -entre autres- celui des représentations que peuvent avoir les acteurs parisiens, de l'activité agricole et de l'imagerie qui lui est rapportée (l'activité d'élevage apparaissant par exemple moins noble que celle consistant à ensemercer des champs de blé...).

déconstruction de l'acteur corporatiste en plusieurs éléments plus nuancés, appartenant éventuellement à des réseaux distincts de la négociation.

### *1.3.2 Une différenciation intrasectorielle croissante comme facteur d'instabilité ?*

L'interprétation par les acteurs des problèmes qu'ils rencontrent et leur intégration à un certain système de valeurs est toujours déterminant du système d'action mobilisé ensuite. Ainsi, si l'on prend l'exemple d'un viticulteur corse (S. Berger, 1981, cité par Jobert et Muller, 1987), il aura plusieurs possibilités pour interpréter ses problèmes, qui le mèneront à situer différemment ses intérêts : en tant que viticulteur il peut rejoindre les organisations spécialisées, en tant qu'agriculteur il pourra inscrire son action dans celle du syndicalisme agricole transversal, en tant que ressortissant corse, il pourra rejoindre les partis autonomistes par exemple. Si l'on transpose l'exemple de Suzanne Berger à l'ensemble des agriculteurs français, ils rapprocheront leur appartenance, leur normes de référence soit à l'image du producteur moderne occupant la terre portée par la FNSEA et le CNJA, soit à celle d'entrepreneur de filière véhiculée par ses fédérations spécialisées, comme l'AGPB par exemple, soit encore aux symboles et aux valeurs du syndicalisme marginal.

Les syndicats verticaux revendiquent une solidarité entre des individus dans une situation assez proche face aux problèmes posés ; le syndicalisme vertical a donc facilement des intérêts cohérents à défendre et une action claire et ciblée. Le problème du syndicalisme horizontal est qu'il recherche une solidarité entre groupes à statuts différents dans la hiérarchie économique et sociale ; il implique (tout en le niant) l'affrontement de groupes multi-statuts, multi-classistes dans le jeu politique. Dans le domaine agricole, sa base en France était jusqu'à présent d'une part le grand mythe de l'unité paysanne, qui n'a plus la prégnance qu'il avait autrefois, et d'autre part un pouvoir de monopole dans la médiation des professionnels avec l'Etat, qui semble s'effriter de plus en plus. Effectivement, étant donné le degré de plus en plus fort de spécialisation et de segmentation des marchés, les acteurs sur le terrain voient certainement moins qu'autrefois l'homogénéité de leurs intérêts ; on voit de plus en plus apparaître des conflits entre producteurs de régions ou de filières différentes<sup>68</sup>. "En France, la baisse importante de la population active agricole, la spécialisation croissante des systèmes de production, la séparation de plus en plus nette entre le secteur agricole et la gestion du monde rural entraîne une séparation croissante des intérêts strictement économiques des prises de position politiques ou sociales. Tout se passe comme si la défense des intérêts économiques se dégageait progressivement de sa "guangue sociale et politique" dans les stratégies d'action collective des agriculteurs d'aujourd'hui" (Pesche, 1994). Comme en témoignait un acteur parmi les céréaliers : "*On s'occupe d'un secteur, d'un type de produit, donc c'est*

---

<sup>68</sup> On peut prendre ici l'exemple de conflits potentiels générés par la réforme entre les producteurs céréaliers, qui voyant leur revenu baisser se reporteront à la marge sur les productions légumières devenant ainsi des concurrents importants pour les producteurs de légumes traditionnels. De même la question du blé dur a généré des conflits entre les producteurs céréaliers du Sud-Ouest et ceux du Centre de la France ou du Bassin Parisien par exemple ; en effet, devant l'interdiction par la réforme de la culture du blé dur hors des régions traditionnelles, les lobbies céréaliers ont fait pression à Bruxelles et obtenu une autorisation pour quelques milliers d'hectares en dehors des zones traditionnelles, ce qui n'est pas du tout pour plaire aux producteurs traditionnels du Sud-Ouest.

*plus facile. Ca nous permet d'avoir une approche pas simplement idéologique. Ca nous permet au contraire de nous retrouver sur du concret".*

La réforme de la Politique Agricole Commune a démontré un poids plus important des syndicats spécialisés (AGPB pour les céréales, FNB pour la viande bovine) dans leur médiation avec l'Etat que celui de la FNSEA<sup>69</sup>. Il semble en effet que depuis les années quatre-vingt, le type de médiation des intérêts agricoles connaisse en France, comme dans d'autres pays industrialisés, des mutations sans précédent. 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 (Pesche, 1994).

Or, à partir du moment où se développe une logique de sectorialisation, l'ajustement du global avec les secteurs n'a plus rien d'automatique ; la sectorialité est donc fondamentalement génératrice d'instabilité (Jobert et Muller, 1987). En ce sens, il semble que du point de vue institutionnel et politique, l'opération d'Edith Cresson de création d'offices par produit a largement servi un de ses buts initiaux qui visait à briser le pouvoir hégémonique de la FNSEA au sein de la profession et son monopole de la médiation avec l'Etat. En effet, ministre de l'Agriculture au sein du premier gouvernement socialiste en 1981, Edith Cresson s'est efforcée de mettre en oeuvre le programme que s'était fixé le Parti Socialiste, dont faisaient partie les offices par produit (et dont ils ont d'ailleurs été les seuls projets à voir réellement le jour). Ils se sont substitués aux organismes interprofessionnels pour gérer les filières de branches et les marchés ; ils associent des représentants de la profession et des représentants de l'Etat<sup>70</sup>. Les offices par produits (ONIC, ONILAIT, ONIFLHOR, ONIVINS, etc.) ont rendu progressivement beaucoup plus important le poids des filières dans les rapports de médiation entre les professionnels et l'Etat, par rapport à l'interlocuteur unique constitué antérieurement par la FNSEA. Il serait intéressant à ce propos d'approfondir la recherche pour comprendre plus précisément le rôle qu'ils ont pu avoir au cours des négociations sur la réforme.

Dans une vision générale de l'agriculture et du monde rural, Smith analyse la montée des secteurs comme un des facteurs paralysant la créativité et à l'origine de l'absence de réflexion sur un projet d'avenir, porteur de sens pour l'agriculture, et de l'absence de préparation de la réforme du côté de l'administration comme des professionnels : "la sectorialisation de l'agriculture a dénué le monde agricole de leaders ayant la perspective de devenir des médiateurs créatifs ; cette absence les empêche de travailler sur l'adoption d'un nouveau référentiel pour l'agriculture ancré dans son milieu rural" (Smith, 1991)

---

<sup>69</sup> Peut-être est-ce uniquement l'aspect sectorialisé (céréales et viande bovine) de la proposition de réforme qui a permis une action efficace des groupes d'intérêts sectoriels ? Ou peut-être est-ce à travers leur prégnance croissante que la PAC s'affirme avec sa réforme comme une politique essentiellement sectorielle et cloisonnée ? Il serait intéressant de commencer une étude de fond sur l'évolution du syndicalisme français en liaison avec la construction communautaire pour comprendre les influences réciproques qui ont pu avoir lieu.

<sup>70</sup> Les conseils de direction des offices comprennent des représentants professionnels appartenant aux différents stades de la filière, des représentants des salariés de la branche, des fonctionnaires et des experts divers (Servollin, 1990).

### *1.3.3 Une reprise en main de la réforme au moment de sa mise en oeuvre*

La position première qui a prévalu chez les professionnels après l'adoption de l'accord de principe sur la réforme par les Douze, c'est de continuer à la rejeter. Effectivement, il paraissait difficile pour les dirigeants de se déconsidérer auprès de leurs adhérents, en l'acceptant peu ou prou. Par contre, la position qui a émergé ensuite était plus pragmatique : puisque la réforme était là, autant participer pleinement à sa mise en oeuvre. Comme l'ont remarqué plusieurs acteurs interrogés parmi les professionnels : *"Ca n'est pas notre réforme. On la gère, bien sûr, on continue de discuter. Un syndicat discute avec un gouvernement quelle que soit sa couleur politique ; il est aussi obligé de discuter quelle que soit la politique menée."*

Les professionnels ont eu un grand rôle, aussi bien au niveau communautaire fin mai - début juin 1992, au moment de la mise en place des règlements de la réforme, puis au niveau national lors par exemple de la définition du mode de distribution des primes et des aides compensatrices : discussions sur le niveau des primes et sur leurs références, sur la manière de les répartir, sur les calculs de rendements de référence. Il faut souligner que l'émergence de la Coordination Rurale, qui a poussé le front de refus post-réforme vers un certain extrémisme, a sans doute facilité l'évolution de la FNSEA du rejet catégorique vers une investigation de la mise en oeuvre.

Tout en se défendant du caractère compliqué, rigide et administratif des procédés adoptés, les professionnels participent pleinement au processus de mise en application de la réforme, et localement, on peut de moins en moins se passer d'eux : ils sont impliqués dans toutes les structures qui déterminent les références au niveau local<sup>71</sup>. Par ailleurs, les professionnels ont entamé une activité intense de lobbying pour *"corriger"*<sup>72</sup> la réforme ; comme l'annonçait le porte-parole de la FNSEA au lendemain de la réforme, *"un vaste chantier syndical portant sur les modalités d'application et les compléments nationaux s'ouvre pour les prochains mois"*<sup>73</sup>. Il faut noter que ce "chantier" n'est toujours pas terminé ; en juillet 1994, par exemple, des discussions étaient encore en cours à Bruxelles sur l'élévation de la prime aux fourrages séchés et sur la surface cultivable en blé dur hors zones traditionnelles. La PAC a ainsi repris son processus continu d'ajustements...

La phase de mise en oeuvre de la PAC réformée a donc été un moyen pour la profession (en particulier dans sa dimension horizontale), écartée de l'initiative et du processus de décision relatif au changement de cap de la politique agricole, de retrouver sa place au sein du réseau de politique agricole en France. Mais, si les professionnels ont accepté de devoir se plier à la réforme, s'ils ont compris leur intérêt de prendre en charge sa mise en oeuvre, ils ont refusé longtemps de la cautionner sur le plan politique. Ainsi, en janvier

<sup>71</sup> Là encore, une recherche plus fouillée sur les modalités de réappropriation de la politique, notamment au niveau local, paraît être un sujet fort intéressant.

<sup>72</sup> "Il reste que la réforme de la Politique Agricole Commune existe. Il faut maintenant la corriger. Et il va de soi que la situation n'est plus, aujourd'hui, ce qu'elle était le 21 mai 1992 lorsque les douze l'ont adoptée. Il n'y aurait rien de pire que de refuser de faire évoluer ce dossier" in : Europe : résister aux pressions américaines, L'Information Agricole, n° 648, septembre 1992.

<sup>73</sup> Le Monde, L'opposition et les organisations agricoles estiment que la France et la CEE ont cédé aux Américains, 23 mai 1992.

1993, au moment de la rédaction du XIème Plan<sup>74</sup>, les professionnels refusaient de parler de la réforme pour ne pas l'entériner. Du fait de la présence d'une phrase évoquant la double fonction assignée à l'agriculture par la réforme, FNSEA et CNJA ont refusé de signer ; l'APCA, plus modérée ayant trouvé une formulation de compromis, la signature a finalement pu se faire, au prix de commentaires propres à la FNSEA et au CNJA, ajoutés en fin de document.

## **II / LA COMMUNAUTE ELARGIE DES POLITIQUES AGRICOLES**

---

### **II.1 La part du politique**

#### *II.1.1 Elysée : le GATT et l'axe franco-allemand*

Au départ et sur une question de principe, à l'Élysée, *la priori* était plutôt favorable à une réforme de la PAC, du fait surtout qu'elle pouvait créer des points de repères nouveaux si la Communauté prenait l'initiative dans les négociations du GATT.

Par ailleurs, une grande part des activités de l'Élysée concernant la réforme de la PAC a été concentrée sur une négociation bilatérale franco-allemande. En effet, le "couple franco-allemand" a depuis l'origine joué un rôle privilégié dans la construction européenne, dont il est apparu à plusieurs reprises comme le moteur principal (Quermonne, 1993). Et traditionnellement toutes les grandes décisions communautaires ont été prises après qu'il y ait eu un accord ou une volonté franco-allemande. Pour la réforme de la PAC, c'est en février 1991 lors d'une rencontre entre le Chancelier Kohl et le Président Mitterrand qu'ils ont décidé de s'engager dans la réforme ; mais il fallait au préalable un accord sur les objectifs à défendre. Or les intérêts des deux pays étaient divergents en matière agricole ; du côté de l'Élysée, on était plutôt favorable à une forte baisse des prix dans l'optique de préserver les intérêts agro-exportateurs de la France, tandis que du côté de la chancellerie allemande, on était favorable à un système plus autarcique et plus protecteur, se rapprochant davantage d'un système de quotas généralisés.

Plusieurs réunions se sont déroulées à Bonn et à Paris, où les conseillers techniques des deux chefs de l'État se retrouvaient pour faire évoluer la discussion bilatérale vers une solution de compromis ; à chacune de ces réunions étaient conviés les responsables de cabinet du ministre de l'Agriculture en fonction du pays où se déroulait la réunion. Les français étaient "demandeurs" sur la PAC, en souhaitant conserver l'esprit de la réforme (c'est-à-dire une forte baisse des prix), et les allemands étaient plutôt "demandeurs" d'un accord sur le GATT en grande partie parce que le volet agricole bloquait les discussions

---

<sup>74</sup> Le rôle du Plan est une réflexion générale sur l'évolution globale des politiques. Ses réunions alimentent les discussions. Il fonctionne par groupes de travail et audite tous les acteurs de la vie socio-économique ; chacun des partenaires est sensé apporter des éléments de réflexion. Concernant la réforme de la PAC, le Commissariat Général au Plan a suivi l'ensemble des réunions au SGCI ; sinon un rôle d'observateur extérieur, il n'a pas eu de fonction particulière au sein de la mécanique interministérielle. Par ailleurs, le Plan a été le coordonnateur des travaux préparatoires au XXIème plan, rassemblant administration et professionnels. Il a pu ainsi en quelque sorte avoir la mesure des réactions à la réforme.

sur les autres secteurs (industrie, services) qui leur étaient plus favorables. Au terme d'un travail de rapprochement des positions, les deux pays sont arrivés à un accord sur une baisse des prix intermédiaire, et un effort de bonne volonté française au GATT, qui s'est concrétisé ensuite par la signature de l'accord de principe du Conseil des ministres le 21 mai 1992 à Bruxelles.

Il faut souligner concernant l'Elysée les relations de travail étroites et régulières entre les conseillers de la Présidence sur la réforme de la PAC et le volet agricole du GATT et le Service de coopération économique du ministère des Affaires Etrangères, qui semblent s'être détachées du reste du réseau de la négociation autour des politiques agricoles à cette période.

Plusieurs analystes (Cohen, 1989 ; Lequesne, 1993) considèrent 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, en particulier à partir de la Présidence française au Conseil Européen au second semestre de 1989. Cela ne semble pas avoir été vraiment le cas pendant la quasi totalité des négociations à propos de la réforme de la PAC, le sujet n'étant certainement pas jugé prioritaire au regard des négociations sur le Traité de Maastricht. Effectivement, la négociation du Traité d'Union Européenne, de décembre 1990 à février 1992, a été supervisée par l'Elysée, et a semblé revêtir pour la Présidence un caractère largement prioritaire par rapport à la PAC ; elle a notamment impliqué un nombre important de rencontres et de lettres Mitterand-Kohl, et a mobilisé de longues négociations franco-allemandes<sup>75</sup> (Lequesne, 1993).

Par ailleurs, aux dires des collaborateurs du ministre de l'Agriculture, les bonnes relations (de longue date) entre Louis Mermaz et François Mitterand ont permis à plusieurs reprises de tempérer les pressions présidentielles. Par contre, on comprend que dès le début 1992, et particulièrement après la signature du Traité sur l'Union Européenne le 7 février, les pressions de l'Elysée soit devenues de plus en plus insistantes ; il paraissait certainement politiquement difficile à l'Elysée d'assumer un blocage total et un enlisement des négociations sur la réforme, alors qu'on venait de pousser vers le Traité de l'Union.

### *II.1.2 Le gouvernement et ses réseaux interindividuels*

Edith Cresson, Premier ministre à partir de mai 1991 connaissait bien le dossier agricole puisqu'elle avait été précédemment ministre de l'Agriculture au début du premier septennat de François Mitterand. Il faut noter par ailleurs qu'elle avait eu à cette période des relations délibérément offensives et très difficiles avec le syndicalisme majoritaire, ce qui a sans doute eu aussi une importance dans le climat général d'hostilité État/profession pendant la période de négociation autour de la réforme. Par ailleurs, Edith Cresson connaissait bien les questions européennes et les mécanismes communautaires puisqu'elle avait été aussi précédemment ministre des Affaires Européennes. *A priori* elle aurait eu un regard plutôt positif sur l'idée d'une réforme,

---

<sup>75</sup> Au niveau politique, le cercle restreint des négociateurs comprenait le Président Mitterand, le ministre des Affaires étrangères Roland Dumas, le ministre de l'Economie des Finances et du Budget Pierre Bérégovoy, le ministre délégué aux Affaires Européennes Elisabeth Guigou.



compte tenu des difficultés de fonctionnement de la PAC. A partir de juillet 1991 quand sont sorties les propositions officielles de la Commission, elle a reçu deux fois le Directeur Général de l'Agriculture à Bruxelles (DG VI) "*pour s'informer et anticiper conjointement*". En octobre 1991, le cabinet ministériel a reçu les céréaliers, puis la FNSEA assez régulièrement. Pierre Bérégovoy, qui a succédé à Edith Cresson comme premier ministre le premier avril 1992, a reçu les professionnels dans le mois qui a suivi sa nomination, puis après l'accord de principe obtenu en mai, notamment dans le but de trouver des solutions pour tempérer les réactions de violence et calmer le jeu politique (ce qui s'est soldé par la distribution de primes et de subventions supplémentaires, dont notamment la prime à l'herbe).

Le rapport institutionnel au sein du gouvernement était particulier pendant la période qui nous intéresse du fait du gouvernement Cresson. Pierre Bérégovoy, ministre de l'Economie, des Finances et du Budget a eu un rôle particulièrement important en tant que "poids lourd" du gouvernement. On l'a souvent qualifié de "Premier ministre Bis". Mais la réforme de la PAC n'était pas pour lui un dossier prioritaire ; pendant la période de négociation, il était beaucoup plus occupé par le Traité de Maastricht. Par ailleurs, comme nous l'a confirmé un de ses proches conseillers, il n'était pas d'un grand enthousiasme vis-à-vis du pouvoir de la Commission au sein du système politique européen, et, en tant que proche de Louis Mermaz, on peut supposer qu'il ne souhaitait pas trop intervenir à son encontre. Cependant, en tant qu'élu de la Nièvre, sa priorité concernant la PAC était celle du secteur de l'élevage, auquel il prêtait une assez grande attention (bien qu'il n'ait pas été l'axe lourd de la réforme, et malgré un moindre intérêt macro-économique, comparativement aux céréales). Il a notamment poussé la réflexion de son administration sur l'élevage extensif.

Pendant le dernier mois et demi précédent l'accord du 21 mai 92 à Bruxelles, après le remaniement ministériel, les rapports de forces ont été peu modifiés. Pierre Bérégovoy devenu premier ministre, a été contraint de s'engager plus intensément dans la réforme de la PAC. "Comparé à son prédécesseur, le Premier ministre a exercé une autorité plus grande sur les membres du gouvernement et son cabinet" (Lequesne, 1993) ; on peut alors émettre l'hypothèse que cette autorité accrue, notamment vis-à-vis du ministre de l'Agriculture, a pu permettre d'accélérer un peu le déblocage de la négociation. Cependant, il faut souligner que Pierre Bérégovoy était plus proche de Louis Mermaz que son prédécesseur (notamment dans son approche plus politique que technique des problèmes) et qu'il était sans doute moins enclin qu'Edith Cresson à un dénouement trop brutal de la négociation de peur d'affronter les foudres des professionnels. Selon un conseiller de Louis Mermaz, alors qu'Edith Cresson essayait tant bien que mal de réunir ses ministres pour définir une position de compromis, les choses étaient différentes sous Pierre Bérégovoy : quand les pressions devenaient trop fortes, le ministre de l'Agriculture s'entretenait directement avec le Premier Ministre, lui exposant la complexité de la situation et l'inutilité d'attiser les passions...

Concernant le reste du gouvernement, le ministre du Commerce Extérieur (Dominique Strauss-Khan), impliqué du fait des négociations GATT, a joué un rôle important dans les discussions interministérielles, ainsi que le ministre délégué au Budget (Michel Charasse). Le ministre des Affaires Européennes (Elisabeth Guigou), suivait d'assez près le dossier de la réforme et avait une idée des implications que pouvait avoir un blocage des négociations sur d'autres négociations en cours sur des sujets non agricoles jugés

essentiels pour la France. Guigou et Strauss-Khan ont semble-t-il poussé vers une plus grande ouverture et un accord. Le ministre des Affaires Etrangères a aussi tenté à plusieurs reprises de faire avancer les discussions.

A part peut-être du côté du Premier ministre Edith Cresson et de ses services (il faut citer ici Bernard Vial, Secrétaire Général du SGCI, qui a eu semble-t-il un rôle important à haut niveau dans les négociations) il est difficile de déceler une position très clairement définie et homogène de la part du gouvernement, sinon celle du non-choix. Il ne semble pas y avoir eu de réelle volonté de contrer Louis Mermaz sur ses positions ; le sujet étant réputé difficile et politiquement dangereux, personne n'a voulu assumer une position plus offensive au sein du gouvernement ; il s'est alors formé une sorte de consensus tacite autour du ministre de l'Agriculture. Pour un de ses conseillers, *"lui-même était assez seul au sein du gouvernement ; même ceux qui pensaient qu'il fallait faire la réforme n'étaient pas mécontents que ce soit lui qui porte le chapeau"*.

### *II.1.3 Le débat "PAC ou GATT ?"*

Le gouvernement s'est trouvé aux prises avec un grand débat qui consistait à savoir s'il fallait boucler la réforme de la PAC ou signer au GATT en premier lieu, qui s'est d'abord perdu dans les profondeurs et les tergiversations du non-choix ; plusieurs acteurs ont observé à l'époque le louvoiement du gouvernement de Conseils des ministres en réunions GATT, pour éviter de devoir se prononcer et de devoir choisir. Les experts des différents cabinets et services n'étaient pas d'accord entre eux. Plusieurs éléments complexes et enchevêtrés entraient en jeu, combinant des réflexions économiques et tactiques en fonction de l'issue possible des deux négociations et la configuration des débats... A force de tâtonnements, c'est finalement la décision de commencer par la PAC qui a prévalu<sup>76</sup> Notons tout de même que de nombreux experts se demandent encore si la bonne solution a été finalement choisie.

Le gouvernement s'est trouvé là devant un problème classique concernant la gestion des politiques publiques : celui de la gestion de l'hyperchoix (Jobert et Muller, 1987 ; Muller, 1990). Il a du faire un choix entre des contraintes hétérogènes, c'est-à-dire qu'il a dû décider alors que ça n'était objectivement pas possible ; il s'agit donc là d'un choix proprement politique. "Ce problème de la gestion de l'hyperchoix est rendu encore plus délicat du fait de la technicisation croissante de la décision politique ainsi que de l'accroissement de l'ampleur de ses conséquences" (Muller, 1990). Les experts n'étaient pas d'accord, le politique a tranché. Il semble que le choix politique réalisé répondait notamment aux priorités élyséennes de préservation de l'axe franco-allemand et de résolution rapide du problème du GATT sur le volet agricole... Il serait par ailleurs intéressant d'approfondir la recherche pour essayer de mieux cerner les raisons de ce choix et la matrice normative qu'il a impliqué pour la suite.

## **II.2 L'interministériel**

---

<sup>76</sup> Les élections américaines et l'estimation de la période qui serait encore non gelée pour les discussions au GATT avant leur date ont apparemment été un paramètre de choix important.

### II.2.1 Une réunion importante au niveau interministériel

Formellement, on distingue trois niveaux de la coordination interministérielle : le conseil interministériel est présidé par le Président de la République, le comité interministériel est présidé par le Premier ministre et la réunion interministérielle, qui réunit membres des cabinets et hauts fonctionnaires et est présidée par un membre du cabinet du Premier ministre. On distingue le conseil interministériel et le comité interministériel proprement dits, instances permanentes créées par un texte qui en précise les attributions et le fonctionnement, du conseil et du comité restreints, réunions *ad hoc* (Muller, 1990).

Des réunions interministérielles ont eu lieu régulièrement pendant toute la durée des négociations, et deux comités ministériels restreints ont été successivement convoqués à Matignon à propos de la réforme de la PAC : le premier, courant septembre, n'a rien conclu de précis. Le second, le 17 octobre 1991 a défini une position plus ouverte que celle jusque là observée par le ministre de l'Agriculture à Bruxelles, qui se réduisait à un refus catégorique. L'option choisie fut celle d'une baisse des prix des céréales de l'ordre de celle proposée par la Commission ; dans le secteur de l'élevage, les propositions arrêtées étaient différentes de celles de la Commission en matière de primes. Parallèlement, pour montrer la sensibilité du gouvernement aux difficultés du monde agricole, il a été décidé au niveau franco-français un ensemble de mesures notamment de préretraite, un des éléments du volet structurel (mesures d'accompagnement) de la réforme. Le ministre avait donc pour instruction de faire des ouvertures importantes à Bruxelles, tout en gardant sa marge de négociateur, c'est-à-dire qu'il était de son ressort de choisir le moment pour les faire. Mais si le choix était clair d'une baisse des prix au terme du comité interministériel, rien n'était décidé sur les modalités de cette baisse (étalement sur un certain nombre d'années, modalités de compensation, compensation partielle ou intégrale, etc.). Or, si la baisse de prix faisait quasiment l'unanimité au sein des experts administratifs, ce sont bien les modalités d'application qui opposaient les différents segments de l'administration, et qui ont donné ensuite à la réforme une grande part de son contenu. En effet, pour un conseiller de Louis Mermaz, "*il ne faut pas accorder trop d'importance aux comités interministériels*", qui lui donnaient l'impression "*d'un théâtre dans lequel chacun jouait un rôle défini à l'avance : il y avait rituellement les mêmes gens, qui disaient rituellement les mêmes choses*".

Cette date du 17 octobre est toutefois une date clé dans le positionnement interne du gouvernement français, même si elle n'a dégagé que des orientations assez générales ; elle a en outre marqué le début d'un isolement croissant de Louis Mermaz, qui malgré des pressions de plus en plus fortes de l'Elysée et de Matignon, a refusé jusqu'au dernier moment de faire une quelconque ouverture. Apparemment, d'après un membre de son cabinet, alors que le débat avait déjà eu lieu à plusieurs reprises (notamment lors du comité interministériel d'octobre), 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.

### II.2.2 Le choc mou des Finances et de l'Agriculture au SGCI

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<sup>77</sup>. Le fonctionnement interministériel est complexe : il fait intervenir de nombreux acteurs aux logiques différentes, 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 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).

Cependant, 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 coordonnateur 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 apparemment des consignes explicites de la part du cabinet pour ne rien dire, ne rien faire, ne pas s'avancer dans la discussion. Même lors de réunions sur des thèmes très précis (les céréales, par exemple, au centre de toutes les discussions), les responsables de l'Agriculture déclaraient n'avoir rien à dire, ne pas avoir reçu de consignes, etc. (on a déjà décrit à ce propos les relations difficiles entre l'administration de l'Agriculture et son ministre, et les réserves de ce dernier vis-à-vis de l'interministériel). En revanche, dès le départ, le Ministère des Finances s'est affirmé comme ayant une position forte, en faveur d'une réforme de la PAC.

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 SGI pendant toute cette première phase du déroulement des négociations. 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- attendait, ne faisait preuve d'aucune anticipation, incapable de prendre l'initiative. A partir de septembre - octobre 1991, suite notamment au comité interministériel du 17 octobre où les ministres avaient décidé d'entrer dans la logique de la Commission, les discussions interministérielles ont pu commencer au niveau administratif, et les débats techniques être menés. Ils n'ont été vraiment effectifs qu'à partir de fin 1991 début 1992.

Progressivement, le ministère de l'Agriculture a commencé à accepter de discuter sur la base des textes de la Commission, et les Finances à mettre un peu d'eau dans leur vin en acceptant de considérer les facteurs sociaux et politiques en jeu : les positions ont pu alors se rapprocher vers un compromis ; les deux parties ont semble-t-il adopté une

---

<sup>77</sup> 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).

attitude de coopération et d'alliance plus forte à partir de ce moment là (d'autant plus que les personnes se connaissaient personnellement de par leur relations de travail quotidiennes avant la réforme : le réseau des acteurs des politiques agricoles au niveau de l'administration française est effectivement relativement restreint).

Il faut souligner que tout au long d'un processus interne de définition de la position française, des coups de fils informels "bilatéraux" (Lequesne, 1993) sont passés entre les différents responsables qui contribuent à la progression de la discussion au niveau administratif. De même, les affinités et interconnaissances entre les différents acteurs concernés jouent un grand rôle dans l'évolution de la discussion.

### *II.2.3 Un rôle déterminant de l'administration du SGCI*

En tant que coordonnateurs, les acteurs du SGCI sont sensés être neutres et objectifs au cours des débats, mais ils ont bien sûr leur propre vision de la question. Un fonctionnaire de la DP constatait à ce sujet que le SGCI *"n'est pas neutre au départ, mais il peut être convaincu. Il se fait son opinion à partir des débats, de sa propre expérience et de Matignon, puisqu'il est le reflet du Premier ministre"*.

Comme le remarquait un acteurs parmi les professionnels, *"Le SGCI est un point névralgique. Il est très discret, mais il est très important"*. En tous cas, il semble avoir joué un rôle capital pendant la période qui nous intéresse. Bernard Vial en particulier, Secrétaire Général du Comité Interministériel aux questions communautaires, bien que les questions agricoles soient normalement du ressort du Secrétaire Général Adjoint, a semblé jouer un rôle de tout premier plan dans l'évolution vers l'accord de mai 1992. Nos interlocuteurs l'ont décrit comme *"un artisan principal de tout ça"*, *"le haut fonctionnaire qui a le plus poussé"*, etc. Il a d'une part su organiser le travail interministériel de telle sorte que les négociations progressent réellement (sans avoir, par exemple, de blocage des Finances sur leur position de départ), et il a d'autre part été le centre d'un réseau particulier de la négociation.

Ancien chercheur à l'INRA, puis Directeur de la Production et des Echanges du ministère de l'Agriculture, Bernard Vial avait semble-t-il gardé de très bonnes relations avec le cercle restreint de la communauté des politiques publiques agricoles. Du côté des professionnels par exemple, il avait gardé de très bon contacts avec les acteurs syndicaux après son passage au ministère de l'Agriculture. Du côté communautaire, il avait déjà travaillé en étroite collaboration avec la DG VI et son Directeur Guy Legras ; dès lors, il paraît logique que les relations avec Bruxelles aient été beaucoup plus nourries au SGCI que du côté des autres administrations ministérielles françaises : comme l'ont remarqué plusieurs des acteurs que nous avons interrogés, *"en fait, la réforme s'est largement concoctée entre Guy Legras et Bernard Vial"*. Il est important de signaler par ailleurs que Bernard Vial avait déjà nourri, depuis son poste de DPE, les réflexions *"officieuses"* du ministère de l'Agriculture sur une éventuelle réforme de la PAC, et s'était penché tout particulièrement sur le domaine céréalier. En fait, pendant la réforme de la PAC, Bernard Vial semble avoir incarné au niveau français la figure presque idéal-typique du *marginal-sécant* décrit par Jamous (1969) dans son analyse de la réforme des études médicales et des structures hospitalières.

## II.3 Un rôle inattendu des finances

### II.3.1 Du côté de l'administration

Le ministère de l'Economie, des Finances et du Budget comprenait, pendant la période de la réforme, quatre grandes directions : la Direction de la Prévision (DP), la Direction des Relations Economiques Extérieures (DREE), la Direction Générale de la Consommation, de la Concurrence et de la Répression des Fraudes (DGCCRF) et la Direction du Budget (DB). En fonction de leur domaine d'intervention, elles ont eu des positions différentes, qui ont évolué ensuite vers un compromis.

Au moment de la proposition de réforme version Mac Scharry, chaque direction a reçu le texte et a dans un premier temps défini sa position propre, éventuellement après quelques coups de fils informels entre chefs de bureau pour informations réciproques. Ponctuellement au fil des discussions, les quatre directions ont décidé, sur certains points, la rédaction de notes communes, dans l'optique des réunions au SGCI. Effectivement, le SGCI étant le lieu d'un arbitrage entre les ministères concernant la définition de la position française à Bruxelles, il fallait donc y apparaître uni et cohérent, pour avoir un poids plus important au cours des discussions. De la même façon, la rédaction de notes communes permet aussi d'avoir un poids plus grand à Matignon si l'arbitrage n'a pu se faire au SGCI<sup>78</sup>. C'est à ce moment qu'elles ont le plus d'importance puisqu'elle servent de base au ministre qui doit faire le maximum pour influencer la décision finale du Premier ministre.

La position de l'administration des Finances (et du cabinet) se résumait en tous cas en deux grands points :

- une réforme de la PAC est nécessaire ; c'est en cela que l'opposition avec le ministère de l'Agriculture était la plus importante ;
- elle doit être cohérente et "*bien ficellée*" sur le plan économique.

Concernant ce deuxième point d'ailleurs, le ministère des Finances aurait eu un a priori plutôt négatif du papier de la Commission quand il est sorti, considérant que les dépenses budgétaires étaient sous-estimées, et la maîtrise de la production sur-estimée par Bruxelles. Puis les deux positions se sont rapprochées progressivement. "*On ne l'a jamais vraiment avoué, mais notre a priori sur la réforme est devenu de moins en moins négatif au fur et à mesure des discussions*" constatait un haut fonctionnaire du ministère.

Finalement, on peut résumer la position des Finances à travers un certain nombre de préoccupations économiques, qu'il s'agissait de faire valoir : premièrement, une préoccupation budgétaire, qui était que les dépenses générées par la PAC réformée devaient être inférieures à la PAC antérieure ; même gonflées transitoirement au

---

<sup>78</sup> Notons cependant que la décision de rédaction d'une note commune sur un sujet donné est parfois difficile ; après des coups de fils entre sous directeurs et chefs de bureau, il n'y a parfois pas de possibilité d'obtenir un consensus interne, et la note commune n'est pas rédigée. Quand elle est décidée, la note est signée des quatre directeurs et envoyée au Ministre.

lendemain de la réforme<sup>79</sup>, elles devaient ensuite évoluer à la baisse ; cet objectif était naturellement incarné par la Direction du Budget. Deuxièmement, une préoccupation de commerce extérieur, qui était de maintenir les exportations de céréales, incarnée par la DREE. Troisièmement, une préoccupation liée aux prix et à la concurrence, émanant de la DGCCRF.

Le cabinet ministériel a dû rendre un certain nombre d'arbitrages pour essayer de concilier ces trois objectifs, parfois antagonistes<sup>80</sup>. Au contraire de la situation interne au ministère de l'Agriculture, les relations étaient bonnes entre le cabinet et l'administration au ministère des Finances : de longues discussions entre les différentes directions ont été nécessaires autour du conseiller technique chargé de l'Agriculture au cabinet Bérégovoy, et un grand nombre de simulations ont été réalisées avant de déterminer les positions à tenir au SGCI. Les positions des directions ont évolué au cours des négociations.

La DB s'est positionnée initialement très clairement contre la réforme telle qu'elle était proposée. Elle souhaitait une baisse des prix beaucoup plus progressive sur un plus grand nombre d'années, car cela permettait éventuellement de ne pas les compenser (compte tenu notamment, des gains de productivité). Etant donnée la configuration institutionnelle de l'époque, la Direction du Budget avait un poids relativement faible comparativement à celui qu'elle a aujourd'hui en tant que ministère du Budget, séparé du ministère de l'Economie, ce qui a largement accru le poids du ministère de l'Agriculture vis-à-vis des Finances. Si la configuration institutionnelle des Finances avait été celle d'aujourd'hui, sans doute la position française n'aurait pas dérivé aussi facilement vers une compensation intégrale de la baisse des prix, par exemple.

La DREE avait une position plus ambiguë, puisque c'était elle qui négociait au GATT<sup>81</sup>, et, souhaitait préserver les exportations françaises de céréales. Sa position n'était pas très tranchée au départ entre aides directes et soutien par les prix ; progressivement elle a évolué vers la baisse des prix, en adoptant comme argument central de faire jouer au maximum les avantages comparatifs de la France vis-à-vis des autres Etats membres.

La DGCCRF a une capacité d'expertise moins importante et fait des analyses économiques moins poussées que les autres directions ; son instrument privilégié serait plutôt l'indice des prix à la consommation. Concernant la PAC, elle participe au Comité de Gestion à Bruxelles ; ses membres sont donc beaucoup plus au courant des détails techniques (par exemple, la nomenclature des produits agricoles), et très souvent consultés sur ces points très précis par les autres directions. Pendant les négociations sur la réforme, la DGCCRF était très favorable à une baisse importante des prix.

La DP, Direction de la Prévision se charge de l'expertise économique. Considérée comme le cabinet d'étude, elle était chargée de faire la synthèse entre les différents acteurs du ministère, avec une réflexion économique. La position de départ de la DP, qui

---

<sup>79</sup> C'est effectivement ce que l'ensemble des chiffrages réalisés (en interne et au niveau communautaire) indiquaient.

<sup>80</sup> Un exemple type de désaccord interne au Ministère des Finances est celui du débat à propos des restitutions, vis à vis desquelles la DREE était tout à fait favorable (car encourageant les exportations françaises), tandis que la DB y était violemment opposée (du fait de leur coût budgétaire).

<sup>81</sup> Le directeur de la DREE représente la France au sein du Comité Spécial de l'article 113 qui prépare les travaux des ministres et assiste la Commission dans la conduite des négociations au GATT.

voulait concilier les intérêts de chacun, défendait donc une baisse des prix répartie sur un certain nombre d'années et non compensées intégralement. Grossièrement, elle représentait compromis entre une baisse des prix rapide, plus efficace d'un point de vue économique, et la position du Budget, qui voulait contrôler les coûts et attendre que les gains de productivité compensent la baisse des prix. La position de la DP dans les réunions au SGCI était particulièrement offensive, cela étant dû en grande partie, selon plusieurs acteurs présents, à la forte personnalité de son représentant : "*Il jouait bien le jeu ; il avait un avis sur tout, (...) en plus il avait le champ libre puisque personne de l'Agriculture n'avait rien à proposer*".

Concernant les relations avec la Commission de Bruxelles, les contacts ont été, de l'avis de plusieurs experts des Finances, étonnamment peu nombreux. Ils se sont réduits à une ou deux rencontres avec Guy Legras, Directeur de la DG VI et quelques uns de ses responsables, et à une rencontre officielle avec le Directeur du FEOGA. Un fonctionnaire des Finances remarquait d'ailleurs à ce sujet que la DGVI avait certainement reçu plus souvent les professionnels que les administratifs français.

### *II.3.3 Des relations de travail suivies avec les professionnels*

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, elles sont pratiquement nulles avec les syndicats agricoles ; il n'y a pas de relations régulières et suivies ; parfois seulement, les experts des deux parties se cotoient dans des réunions extérieures, congrès, présentations de recherches, etc. Les relations de la DP avec l'extérieur se cantonnent dans le domaine agricole à des rapports "de travail" avec l'INRA, à qui elle confie les études lourdes (de plus de trois mois) qu'elle ne peut réaliser<sup>82</sup>. 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.

Paradoxalement, au cours des négociations de la réforme, dès fin 1990, au grand étonnement des fonctionnaires du ministère, les contacts avec les professionnels (FNSEA et céréaliers, séparément) ont été très nombreux, à la DREE, à la DP et particulièrement 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 cours de déjeuners organisés notamment par la FNSEA. Précisons toutefois que si ces relations ont été -aux dires des participants des deux bords- tout-à-fait "*constructives*" et le contact "*très bon*", le ministère -Pierre Bérégovoy en tête- et la FNSEA, s'opposaient formellement ; seule la question de l'élevage rapprochait un peu les deux parties, et a fait l'objet d'avancées notables dans la négociation.

La FNSEA a toujours soigné ses relations avec le ministère des Finances, qui constitue notamment l'élément bloquant majeur lors des discussions budgétaires. Mais pendant la

---

<sup>82</sup> Les propositions d'études sont le plus souvent faites par les chercheurs (par interconnaissances), en circuit fermé. Les stations les plus souvent sollicitées sont celles de Paris et Rennes, surtout pour des raisons historiques.



réforme, les discussions ont été plus fréquentes qu'à l'ordinaire. Etant donné l'étanchéité du cabinet ministériel à l'Agriculture, les Finances représentaient effectivement une source d'informations importante. Par ailleurs, devant la "*dérive clientéliste du ministère de l'Agriculture*", un responsable parmi les professionnels remarquait : "*S'il y a un dernier dépositaire de l'intérêt général dans la mécanique gouvernementale française, c'est aux Finances qu'il se trouve*".

## CONCLUSION

---

Comme toute action publique, la réforme de la PAC s'est avérée être en France le produit d'interactions complexes entre différents groupes d'acteurs sociaux et segments de l'appareil d'Etat. Cette seconde partie de notre travail nous a permis d'éclairer en partie les interrogations que nous avons soulevées au terme de la Partie A, en mettant en lumière le positionnement et l'action des différents acteurs tout au long du processus de négociation au sein du système politico-administratif français.

Deux points principaux apparaissent au terme de cette analyse. On a constaté d'une part les tensions et dysfonctionnements au sein du secteur en lui-même (ministère de l'Agriculture et syndicalisme transversal à vocation générale et unitaire), c'est-à-dire de la communauté traditionnelle des politiques agricoles en France, qui ont abouti à un affaiblissement général de la médiation traditionnelle dans le domaine agricole. On a souligné d'autre part l'intervention d'acteurs appartenant à celle que nous avons considérée comme la communauté "élargie" des politiques agricoles, c'est-à-dire d'acteurs extérieurs au réseau traditionnel des politiques agricoles en France, qui ont pris une part très active au processus de réforme.

### *Tiraillements et tensions au sein du secteur : un affaiblissement de la médiation traditionnelle*

On a souligné sur la scène de la communication politique, le blocage total du discours du syndicalisme transversal centré sur le refus catégorique d'une remise en cause de la PAC, et incarné en particulier par Raymond Lacombe, président de la FNSEA, lui-même relayé indirectement par le refus officiel et catégorique du ministre Louis Mermaz. Le corporatisme agricole français, qui s'était construit avec elle, s'est trouvé incapable de gérer la réforme de la Politique Agricole Commune. Ainsi, de la même façon que le ministre entretenait les dirigeants syndicaux dans l'idée qu'il n'accepterait aucun compromis, ceux-ci entretenaient leurs adhérents dans l'idée que la PAC ne serait pas réformée. Cette contestation univoque de la communauté sectorielle des politiques agricoles a eu pour effet d'entraîner la paralysie totale du réseau traditionnel de la négociation, jusqu'à ce que la réforme soit imposée petit à petit par des acteurs extérieurs au réseau.

Ainsi, derrière le refus catégorique et officiellement unilatéral de la sphère professionnelle, se sont révélées des tensions entre les différents acteurs syndicaux pendant le processus de négociation, le pragmatisme économique des groupes de pression à stratégie particulariste comme les céréaliers s'opposant nettement aux

revendications à caractère beaucoup plus idéologique de la FNSEA<sup>83</sup> et des syndicats à vocation générale.

Comme le remarquait un haut fonctionnaire du ministère de l'Agriculture : "*J'ai quand même le sentiment qu'il y avait une fraction syndicale, en tous cas peut-être une fraction des dirigeants syndicaux (...).*" Soulignant l'intense activité des céréaliers pour une acceptation du principe de base de la réforme (baisse des prix et découplage), il ajoutait : "*et la FNSEA n'a pas réagi, elle voyait bien que ça menait dans des endroits impossibles, qu'il fallait faire quelque chose, mais elle était incapable de faire des contre-propositions ; elle voyait bien que si elle jouait là-dessus, elle attendait à l'unité syndicale qu'elle était sensée représenter*" ; il ajoutait encore : "*en bataille frontale vis-à-vis des céréaliers, on ne sait pas très bien qui serait le plus fort...*" En fait, tandis que le ministre était "coincé" entre la Commission de Bruxelles et les professionnels français, la FNSEA était "coincée" entre ses fédérations spécialisées aux stratégies particularistes, et sa vocation à représenter l'unité paysanne, et à défendre des intérêts corporatistes transversaux : comme le remarquait un autre de nos interlocuteurs, depuis les années quatre-vingt, "*la FNSEA a perdu le contrôle des spécialisés*". En effet, le système traditionnel de médiation des intérêts agricoles semble connaître des mutations importantes, et les tensions au sein de la profession agricole avoir amorcé un processus de redéfinition des rapports de force à l'intérieur du monde syndical. Ainsi, c'est une concurrence nouvelle qui s'est établie au sein de la sphère professionnelle dans sa médiation avec l'Etat.

Cet affaiblissement de la médiation traditionnelle opérée par les syndicats à vocation générale (FNSEA, CNJA, APCA, CNMCCA) peut s'expliquer par la grande difficulté d'adaptation du corporatisme sectoriel à une situation de réaménagement structurel en période de faible croissance (Jobert et Muller, 1987). La croissance économique facilite la gestion du déclin sectoriel en faisant apparaître des possibilités d'insertion sociale satisfaisantes en dehors du secteur. Ainsi, dans les années soixante, le changement de politique a été rendu possible par l'émergence de nouveaux médiateurs professionnels, et, "la conquête du pouvoir par les agriculteurs modernistes a sans doute été facilitée par les possibilités d'un exode rural qui a délivré cette nouvelle couche d'un devoir de solidarité vis-à-vis des agriculteurs marginaux" (Jobert et Muller, 1987). En 1991/1992 par contre, catégoriquement opposé à tout changement des modalités de la PAC malgré les évolutions économiques générales, le corporatisme agricole a joué comme un frein lors de la réforme, et est à l'origine du blocage du réseau traditionnel de la négociation.

La médiation corporatiste traditionnelle s'est ainsi avérée inadaptée du fait que les repères et les valeurs qui avaient permis l'adaptation pendant la période de modernisation étaient menacés par la crise économique. Raymond Lacombe, très emprunt de culture chrétienne paysanne, incarnait les valeurs de la JAC, où l'on retrouvait les "nouveaux paysans", ferments de la modernisation agricole dans les années soixante-soixante-dix (Muller, 1984), qui ont pris le contrôle de la FNSEA à cette période et lui ont donné sa place centrale dans le système de médiation Etat-profession ; dans ce système de valeurs, le rôle de l'agriculteur est avant tout d'occuper la terre et de produire pour nourrir l'humanité ; dans cette conception, l'agriculture est avant tout un secteur *productif*. Or,

<sup>83</sup> Cependant, au sein même de la FNSEA, on a vu qu'il fallait distinguer le discours à forte connotation idéologique de ses représentants, de l'attitude plus ouverte au dialogue économique de ses experts.

les mesures prises par la réforme ressortent d'une logique complètement distincte : le revenu de l'agriculteur est déconnecté de son acte et de ses capacités de production, on gèle des terres et on incite à réduire les volumes produits. L'opposition viscérale de Raymond Lacombe à la réforme s'expliquait donc par le fait qu'elle impliquait un effritement très important des valeurs pour lesquelles il s'était battu toute sa vie. Par contre, la logique mise en oeuvre par les représentants et les experts des associations syndicales spécialisées, groupes de pression à stratégie particulariste, était celle du *pragmatisme économique*, cohérente avec la défense d'intérêts sectoriels déterminés, et tout-à-fait partie prenante dans la norme dominante au sein de l'élite politico-administrative, l'agriculture étant vue comme un secteur essentiellement économique et commercial, animé d'intérêts différents en fonction des filières.

### *Des acteurs inattendus dans le processus de négociation...*

Au niveau de l'Etat, le ministère de l'Agriculture, élément conservateur paralysé, s'est avéré incapable d'assumer le rôle que l'on aurait pu logiquement en attendre concernant une question aussi "agricole" que celle de la réforme de la PAC, c'est-à-dire de se charger des discussions tant avec les professionnels, qu'avec les autres segments administratifs en France, qu'avec les instances bruxelloises ; au contraire, Louis Mermaz et son cabinet se sont totalement refermés sur eux-mêmes pendant presque dix-huit mois de négociation, refusant la concertation interministérielle et menant une *fausse concertation* avec les professionnels, avant d'accepter finalement, "du jour au lendemain", sans y avoir préparé ni l'opinion agricole, ni ses représentants officiels, l'accord de compromis de mai 1992.

Devant ce constat du côté sectoriel, l'avancement des négociations et l'adoption de la réforme au sein du système politico-administratif français ne peuvent s'expliquer que par l'intervention d'acteurs extérieurs au réseau traditionnel. Effectivement, le processus de négociation de la réforme de la PAC a impliqué des acteurs dont le champ d'action dépassait largement le cadre strict de la politique agricole ; convaincus du bien fondé de l'initiative communautaire, ils ont été les artisans de l'acceptation de la proposition bruxelloise d'une nouvelle norme centrale pour la PAC. C'est donc grâce à une activation différentielle des réseaux au sein de la communauté des politiques publiques que l'évolution vers la réforme a pu s'opérer.

En premier lieu, il faut souligner le rôle clé du SGCI, à la tête duquel se trouvait Bernard Vial ; ancien Directeur de la Production et des Echanges du ministère de l'Agriculture, il avait déjà nourri d'intenses réflexions sur une éventuelle réforme. Dépendant directement du Premier ministre pour les questions communautaires, il était aussi très impliqué sur la scène bruxelloise pendant les négociations de par ses relations professionnelles déjà anciennes avec le Directeur de la DG VI. Bernard Vial avait par ailleurs conservé d'excellentes relations avec les professionnels après son passage au ministère de l'Agriculture. La conjonction de ces éléments, ainsi que sa participation active à la promotion du nouveau cadre de référence proposé pour la PAC, ont fait de lui un acteur clé dans le processus d'acceptation de la réforme au sein du système politico-administratif français.

Il convient de rappeler en second lieu, le rôle essentiel du ministère des Finances, qui, basant son argumentation sur une meilleure efficacité économique et un rôle accru du marché a pris part de façon active au processus d'acceptation du nouveau cadre de référence. Paradoxalement, les Finances ont été aussi le lieu d'une activité intense de médiation avec les professionnels, qui, devant le déficit manifeste de concertation dont faisait preuve le ministère de l'Agriculture, et son étanchéité en matière d'informations, ont opéré vers celles-ci une sorte de retournement stratégique.

Il faut insister par ailleurs sur l'importance du facteur politique, incarné par l'Elysée (et par le ministère des Affaires Etrangères) du fait de sa volonté de préserver l'axe franco-allemand et sa prééminence dans les décisions communautaires. Cette contrainte politique s'est traduite par un compromis sur une baisse intermédiaire des prix garantis entre la forte baisse voulue par la France et le seuil imposé par les allemands, ainsi qu'à quelques concessions sur le dossier du GATT, de manière à faciliter un accord rapide sur le volet agricole, conditionnant les discussions sur les volets non agricoles.

L'ensemble de ces acteurs de la communauté "élargie" des politiques agricoles ont donc permis l'acceptation d'un nouveau *cadre*, d'une nouvelle *norme* de référence pour la politique agricole, en fonctionnant comme un relais de l'initiative bruxelloise au sein du système politico-administratif français, et en se substituant au réseau traditionnel de gestion de la politique agricole centré sur le ministère sectoriel, paralysé par la perspective d'un changement des règles du jeu de la politique.

## CONCLUSION GENERALE

La réforme de la PAC a incontestablement constitué une rupture majeure dans la conduite des politiques publiques agricoles dans l'Europe communautaire, en modifiant totalement les modalités du soutien public à l'agriculture : elle a opéré le passage d'un soutien par des prix garantis au producteur fixés institutionnellement, au versement d'aides directes au revenu découplées (théoriquement) 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, au delà de son strict contenu et de la nature des instruments de politique économique qu'elle met en oeuvre, la réforme a aussi constitué un bouleversement majeur en France au niveau des phénomènes socio-politiques et des processus institutionnels qu'elle a induit. Outre un échec cinglant de la contestation syndicale, elle a mis à jour des changements profonds dans la nature de la médiation Etat/profession ainsi que d'importantes recompositions au sein de la sphère professionnelle et de ses représentants. Le syndicalisme unitaire à vocation transversale (FNSEA, CNJA, CNMCCA) s'est trouvé largement affaibli face à la poussée des groupes de pression sectoriels à stratégies particularistes (les céréaliers en particulier, du fait de la centralité des céréales dans la réforme).

Mais comme nous l'avons déjà souligné en introduction de ce travail, il ne semble pas pour autant qu'il soit pertinent de conclure trop hâtivement à une *crise* du modèle français des politiques agricoles, et d'en rester à cette problématique : ni les fondements de l'Etat agricole, ni l'existence des "institutions" du syndicalisme agricole en France, ni le dialogue entre professionnels, administratifs, et politiques -qui a largement repris son cours dans la cadre de la nouvelle PAC- n'ont été menacés de disparition ou d'effondrement par la réforme... Notre analyse du processus de réforme a montré au contraire toute la capacité d'adaptation au changement dont a fait preuve le modèle français des politiques agricoles. C'est en effet à travers des processus institutionnels multiples de recompositions et de réaménagements au sein des réseaux de politiques agricoles qu'il a pu se maintenir, malgré la situation d'instabilité et de bouleversement radical de la PAC. Ainsi, sans bien sûr aller jusqu'à nier les tensions et les ruptures multiples avec lesquelles ce modèle est aux prises, il semble plus juste de parler de capacité d'adaptation, de *capacité d'apprentissage social* que de *crise* du modèle des politiques agricoles. Et c'est bien à travers une combinaison complexe de crises partielles, de création de nouvelles institutions et de continuité (Jobert, 1995) que s'est concrétisée cette capacité d'apprentissage social. Elle s'est manifestée à trois niveaux principaux lors de la réforme, que nous aborderons successivement : la reconnaissance de l'échec de la politique d'une part, l'activation différentielle des réseaux d'acteurs pour

obtenir le changement d'autre part, et une modification des règles du jeu de la concertation sociale enfin.

### **Vers la reconnaissance de l'échec de la politique antérieure et la proposition de nouvelles recettes de politiques agricoles**

La capacité d'apprentissage dont a fait preuve la communauté des politiques publiques agricoles en ce qui concerne la PAC s'est tout d'abord manifestée par l'ensemble des processus qui ont permis d'arriver au constat de la nécessité d'un changement de politique. Plusieurs phénomènes en effet, aussi bien au niveau du secteur agricole et de la PAC en elle-même qu'au niveau de l'Etat, de la société civile et de la communauté des politiques publiques en général, se sont combinés et ont abouti à ce que les normes régissant la politique agricole soient perçues comme inadéquates.

Il faut souligner tout d'abord les échecs successifs qu'a subis la PAC depuis les années soixante-dix, avec l'accumulation des excédents et l'augmentation croissante des dépenses communautaires pour l'agriculture dont l'efficacité concernant l'amélioration globale du revenu des agriculteurs était de plus en plus controversée. L'ensemble de ces résultats de la politique ont donc peu à peu montré qu'elle avait atteint ses limites. On a insisté sur le rôle capital des experts économistes (et en particulier des économistes agricoles), qui, dès les années soixante-dix, ont été conquis par de nouveaux paradigmes et outils de recherche, qui ont alimenté leurs propositions en matière de nouvelles recettes de politiques publiques. Dominant sur la scène scientifique internationale, ce courant de la pensée économique était axé dans le domaine agricole sur la promotion d'un rôle accru du marché et d'une réduction du soutien public à l'agriculture. Sur la scène politique, cette "montée" des inspirations néolibérales s'est concrétisée par l'ouverture d'un volet agricole au GATT, et par une importance de plus en plus grande accordée aux tensions générées par la PAC à ce niveau. Et c'est l'adéquation entre le besoin politique de changement des recettes de politique agricole devant l'échec avéré de l'ancienne PAC, et l'apport de nouvelles idées et de nouvelles recettes de politique agricole promues par les experts, qui est à l'origine de la réforme telle qu'on la connaît aujourd'hui.

L'évolution des sensibilités économiques et des représentations de l'agriculture ont donc eu une importance capitale dans la genèse d'une telle réforme. En effet, la phase de politisation des problèmes sociaux, et la formation des acteurs à ces problèmes est un facteur primordial conditionnant la conception, la formulation et la mise en oeuvre des politiques publiques (Jobert et Muller, 1987). Avant qu'une question soit traitable par la décision, il faut que des acteurs s'en soient saisis ; or, l'interprétation d'un problème donné détermine largement le système d'acteurs qui sera mobilisé. En ce sens, on peut considérer la *crise* de l'agriculture européenne dénoncée par les promoteurs d'un changement de politique et établie comme base à la réforme, comme un construit politique : dans la mesure où le consensus était établi pour financer (coûte que coûte) l'agriculture européenne, la PAC est restée en place, identique à l'origine dans ses fondements et ses instruments de base, et, à partir du moment où les conceptions concernant l'agriculture et sa place dans la société ont changé, en même temps que les

paradigmes économiques dominants se sont modifiés, les normes régissant la politique agricole et sa communauté de politiques publiques ont été perçues comme inadéquates.

Ces évolutions au sein de la communauté de politiques publiques dans la perception des normes régissant la politique renvoient aux experts, et en particulier aux experts étatiques<sup>84</sup> qui ont alimenté le réseau en recettes de politique agricole et qui ont pris part au processus décisionnel : dans leur grande majorité, ces derniers mettaient en jeu des représentations de l'agriculture très proches d'un segment administratif à l'autre. Il faut noter de plus que l'ensemble des experts étatiques qui ont pris part aux discussions sur la réforme appartenaient à peu près tous à une même génération ; jeunes -ils avaient tous moins d'une quarantaine d'années, ils n'appartenaient pas à la génération des bâtisseurs de la PAC (ils étaient ainsi libres du poids affectif qu'elle aurait pu constituer), et, étaient issus d'une culture économique commune. Ainsi, c'est une tendance purement économique et commerciale, articulée autour d'une logique de produit, qui a prédominé parmi les experts, et qui a soutenu la matrice normative de la politique mise en place. En fait, les discussions entre experts ont porté beaucoup plus sur les modalités d'application de la baisse des prix institutionnels (pourcentage de baisse de prix, nombre d'années d'étalement de la baisse, compensation partielle ou intégrale, etc.) que sur son bien-fondé, qui faisait la quasi-unanimité au sein du réseau.

Mais autour de cette norme commune de compétitivité et d'efficacité économique s'articulaient et s'exprimaient des *intérêts* différents. Il faut souligner notamment les réticences portées par la Direction du Budget aux Finances étant donné les coûts énormes engendrés, ainsi que les considérations de stratégie administrative interne de certains responsables du ministère de l'Agriculture : les aides compensatrices allaient gonfler artificiellement les budgets de ce dernier, ce qui réduirait considérablement sa marge de manoeuvre en dehors des aides communautaires au marché, et les possibilités de mise en oeuvre de politiques originales. On peut souligner aussi les divergences qui ont pu exister entre les membres des ministères des Finances et de l'Agriculture ; elles étaient généralement dues à des questions de stratégie administrative et à une vision générale et politique des enjeux plutôt qu'à la nature de l'expertise, puisque l'une et l'autre des deux administrations utilisent les mêmes outils d'analyse économique. Ainsi, pour expliquer les différences subtiles d'approches entre ces deux segments institutionnels, un haut fonctionnaire expliquait au cours d'un entretien, que "*du côté du ministère de l'Agriculture on a une agriculture très compétitive, c'est pour cela qu'il faut beaucoup la soutenir, tandis que du côté des Finances, on a une agriculture très compétitive c'est pour cela qu'il ne faut pas la soutenir...*"

Mais, malgré une tendance dominante affirmée autour des notions de compétitivité et d'efficacité économiques, il faut noter toutefois l'existence d'une tendance minoritaire parmi les experts qui s'opposait à la réforme telle qu'elle était proposée dans ses grandes

---

<sup>84</sup> Ces paragraphes sont plus particulièrement consacrés à l'expertise étatique, mais il semble que l'on puisse sans écarts trop importants la rapprocher de celle en vigueur chez les professionnels, qui utilisent les mêmes outils et les mêmes raisonnements d'analyse économique (étant entendu qu'il n'est pas question ici des syndicats exclus du réseau de la négociation, comme le MODEF, la FFA ou la Confédération Paysanne par exemple). Alors que les céréaliers semblaient tout-à-fait dans la logique de la réforme, les experts économiques de la FNSEA, s'ils n'adhéraient pas aux mesures dans leur ensemble, raisonnaient selon une même logique, avec les mêmes outils intellectuels (il est à noter d'ailleurs que les modalités de recrutement des experts de la FNSEA repose sur ce type de critères).



lignes. Contrairement à la tendance économique qui préférerait "mettre sur la table" le soutien octroyé aux agriculteurs grâce à des aides directes (plus transparentes que le soutien par les prix garantis, permettant donc de mieux le maîtriser), certains experts redoutaient de faire payer les contribuables (aides directes) plutôt que les consommateurs (prix garantis), et appréhendaient les conséquences sociales d'une telle réforme. Ces experts marginaux vis-à-vis de la matrice normative économique globale dominante au sein de la communauté des politiques agricoles, ont été, classiquement dans la genèse et la mise en place d'une politique publique, ignorés ou même exclus<sup>85</sup> du réseau de la négociation.

### Les réseaux de politiques publiques en action pour gérer le changement

Au sein du système politico-administratif français, un grand nombre d'acteurs ont été mobilisés autour des discussions, mais tous n'ont pas eu le même rôle, la même influence, sur la décision. C'est là le second processus caractéristique dont a fait preuve le système : l'activation différentielle de réseaux d'acteurs pour obtenir le changement de politique. En effet, étant données l'importance de la remise en cause des équilibres anciens déterminés par la PAC depuis les années soixante d'une part et l'étendue des intérêts en jeu d'autre part, une telle réforme n'aurait sans doute pas été possible sans l'intervention d'acteurs extérieurs au réseau traditionnel de gestion de la politique agricole en France. On peut ainsi distinguer deux niveaux dans le processus de changement opéré par la réforme, dans ce passage d'un état à l'autre de la politique. Ces deux niveaux ont été investis par des réseaux distincts à l'intérieur de la communauté des politiques publiques agricoles, et correspondent plus ou moins à des temps successifs de la négociation. Le premier niveau correspond à l'acceptation d'un nouveau *cadre*, d'une nouvelle *norme* de référence pour la politique agricole et a impliqué l'intervention d'acteurs extérieurs au réseau traditionnel, tandis que le second est marqué par les infléchissements de la politique, négociés à l'intérieur de ce nouveau cadre de référence et a permis au réseau traditionnel de reprendre sa place dans le système.

Il convient tout d'abord de souligner la paralysie dont a été victime le réseau traditionnel de la politique agricole en France, dont les acteurs se sont essentiellement exprimés sur la scène de la communication politique, à travers un discours centré sur un refus radical du changement. En fait, étant donnée d'une part l'extrême sensibilité de l'opinion agricole sur le sujet, et d'autre part l'absence de débat national ouvert et de discussion publique à propos de la réforme et de l'agriculture -ceci étant certainement en partie lié à l'actualité de la ratification du Traité de Maastricht, peu d'acteurs se sont réellement positionnés sur le forum de la communication politique. Seuls le ministre de l'Agriculture Louis Mermaz, et le Président de la FNSEA Raymond Lacombe, ont, du fait de leur fonction officielle, réellement occupé cette scène, où le débat s'est cantonné à un refus total du principe de la réforme. Outre le fait qu'il "*se prenait, comme tous les ministres de l'Agriculture pour un chef syndical bis*", caractéristique majeure de la cogestion et du poids de la médiation professionnelle, on peut expliquer aussi l'importance accordée par

---

<sup>85</sup> Cette exclusion du réseau pertinent s'est parfois manifestée *physiquement*, par des mutations plus ou moins volontaires d'acteurs au sein d'un même ministère, d'une direction stratégique dans le processus de décision vers des services beaucoup moins importants dans la négociation.

Mermaz à son positionnement sur le forum politique par les difficultés d'ordre plus général rencontrées par le gouvernement. Une remarque de l'un de ses conseillers illustre bien ce paramètre : *"pour lui, accepter une baisse des prix, c'était les paysans dans la rue. Et leur capacité de mobilisation était déjà démontrée. La position des socialistes n'étant déjà pas reluisante sur le plan électoral, il ne voulait pas, lui, prendre cette responsabilité"*.

Et c'est ainsi que le secteur s'est enlisé dans un refus total de la réforme et s'est avéré incapable de prendre une part active dans le processus ; tiraillé d'un côté par son positionnement public conditionné par l'opposition viscérale de la base agricole et de ses représentants, et de l'autre côté par les tensions avec les administrations de l'Agriculture, des Finances et de l'Interministériel, dont les experts étaient acquis à l'idée de la réforme et à ses principes, le ministre a été ainsi amené à pratiquer un an et demi de *fausse concertation* avec les représentants syndicaux, ce qui a finalement abouti à l'acceptation "du jour au lendemain" du texte de la réforme et du nouveau cadre qu'elle imposait au secteur et à la politique agricole.

La médiation corporatiste sectorielle traditionnelle est donc apparue singulièrement inadaptée dès lors que les tâches à accomplir se sont écartées de son activité traditionnelle, pour et sur laquelle elle s'était construite depuis les années soixante / soixante-dix, qui consistait en la gestion de la politique en régime stable. Le réseau traditionnel n'a pas su garder sa prééminence en régime déstabilisé c'est-à-dire en phase de réforme de la politique ; il n'a pas pu gérer ce changement qui impliquait un bouleversement de la matrice normative de la politique, et soulevait ainsi des problèmes identitaires fondamentaux pour ses acteurs. C'est un ensemble d'autres acteurs du système politico-administratif français qui ont rendu possible l'acceptation d'une nouvelle matrice pour la politique, organisée autour des notions de compétitivité des entreprises et de régulation par le marché. Ces acteurs, dont le champ d'action dépassait largement le strict domaine agricole (Ministère des Finances, SGCI, Elysée), ont fonctionné comme relais de la proposition de la Commission et ont permis la réforme.

Mais, dans un second temps, un fois le nouveau cadre "imposé" et adopté par les différents acteurs, le réseau traditionnel centré sur le ministère de l'Agriculture et la médiation des syndicats transversaux a pu en quelque sorte se "réapproprier" le changement, à travers un processus d'infléchissements de la politique, négociés à l'intérieur de ce nouveau cadre de référence. C'est seulement à partir du moment où le nouveau cadre de référence lui a été imposé de l'extérieur, que le réseau sectoriel traditionnel a pu retrouver son rôle de premier plan au sein de la communauté des politiques agricoles et infléchir "à la marge" la nouvelle politique. Cette activité s'est concrétisée, sur la scène communautaire (CSA, Conseil des ministres), par l'ensemble des dérogations sur les règlements, des discussions sur les niveaux de prix et de primes, des réaménagements proposés puis adoptés. Ce processus d'ajustements continuels de la PAC, quotidien depuis sa mise en place au début des années soixante, a donc repris son cours à l'intérieur du nouveau cadre produit par la réforme. Sur la scène nationale, la phase de mise en oeuvre de la nouvelle politique, s'est caractérisée par un flux de microdécisions (bases de calcul des primes, rendements de références, etc.) qui ont été autant de *re-négociations* de la politique à l'intérieur de son nouveau cadre de référence. Elle a permis au syndicalisme à vocation générale, en particulier au niveau local, de

reprandre une place capitale, incontournable, dans la gestion de la politique agricole en France.

### **Du changement des règles du jeu de la politique, au changement des règles du jeu de la concertation sociale**

Dans L'Etat en Action (1987), Jobert et Muller décrivaient le mode de structuration des intérêts agricoles en France comme "un corporatisme du type professionnel ancré dans la société civile, et c'est au sein de cette population agricole qu'il faudra rechercher les principaux acteurs du changement politique" ; or, contrairement à l'hypothèse formulée par nos auteurs, lors du bouleversement politique primordial qu'a constitué la réforme de la PAC, le changement est venu de l'extérieur : il semble assez clair en effet qu'il faille chercher l'impulsion vers le changement du côté des institutions communautaires plutôt qu'au sein de la sphère professionnelle elle-même, ses représentants traditionnels ayant plutôt freiné des quatre fers ! C'est effectivement au niveau bruxellois que s'est mis en place, à travers la proposition de réforme de la Commission, la nouvelle norme de référence pour la Politique Agricole Commune. Et pour assurer le succès de son entreprise, la Commission a dû adopter une stratégie de "coup parti", modifiant du tout au tout les règles établies de la concertation sociale. Pendant la phase de préparation de ses propositions de réforme, une simple consultation discrète d'experts nommés *intuitu persone*, s'est substituée à la concertation communautaire habituelle et institutionnalisée avec l'ensemble des acteurs sociaux des Etats membres (c'est-à-dire en particulier avec les représentants des syndicats agricoles).

Suite à la proposition de réforme par Bruxelles, on a constaté au niveau français la paralysie du réseau traditionnel de gestion des politiques agricoles et l'inefficacité de la contestation syndicale, ainsi que l'intervention d'acteurs extérieurs au champ strict de l'agriculture pour imposer le changement au secteur. Dans cette configuration de la négociation, le réseau traditionnel organisé autour du ministère de l'Agriculture et fonctionnant sur une forte médiation par les professionnels du syndicalisme transversal (FNSEA en particulier) n'a donc pas eu le rôle majeur que l'on aurait pu attendre : la médiation traditionnelle Etat/profession et les règles du jeu habituelles de la concertation sociale dans le domaine agricole se sont ainsi avérées sinon inadéquates, du moins très affaiblies dans une telle situation de changement des règles du jeu de la politique.

On pourrait donc en déduire hâtivement la mort lente et inéluctable de la cogestion dans le secteur agricole, caractérisée par une autonomisation croissante de l'Etat et de ses bureaucrates, doublée d'une *crise* de la concertation sociale. Mais, malgré le constat d'échec de la contestation syndicale, à en croire certains de nos interlocuteurs, "*la cogestion ? Mais ça a marché mieux que jamais ! (...) De la cogestion, l'Agriculture faisant de la non gestion, on est presque passé à de la gestion par les professionnels !*" Ce constat nous amène donc à nous poser plutôt la question en terme de changements des règles du jeu de la concertation sociale que de disparition pure et simple du rôle des professionnels et de leur médiation avec l'Etat.

O l'a vu, si cogestion il y a eu, ce n'est certainement pas selon le même mode que celui qui a caractérisé la PAC depuis les années soixante, centré sur une très forte médiation

des syndicats agricoles transversaux comme la FNSEA. Il semble en effet, qu'au cours du processus de négociation se soient révélés des intérêts différents et des stratégies multiples au sein de la sphère professionnelle. On a souligné la montée des groupes de pression à stratégie particulariste dans le paysage professionnel, et le très grand poids qu'ont eu les céréaliers pendant la réforme. Mettant en oeuvre une logique basée sur le pragmatisme économique, les valeurs et les représentations qu'ils mettaient en jeu étaient cohérentes avec celles de leurs interlocuteurs au sein de l'Etat ; et leur crédibilité, face aux revendications à caractère beaucoup plus idéologique de la FNSEA, s'en est trouvée accrue. Ce sont donc eux, beaucoup plus que les acteurs syndicaux traditionnels, qui ont su faire valoir leurs intérêts de filière dans leur médiation avec l'Etat. D'ailleurs, il faut souligner que ces évolutions des règles de la concertation sociale semblent refléter non seulement des changements notables au niveau des organismes représentant le secteur et de leurs rapports de force, mais sans doute aussi au niveau des valeurs portées réellement par la base agricole elle-même ; comme le soulignait un de nos interlocuteurs, *"le mythe de l'unité syndicale éclate progressivement [...]. Les jeunes agriculteurs ont d'abord des réflexes de filière. [...] Ils s'engagent dans les organisations économiques, les organisations de filières, mais plus dans le syndicalisme et la défense du monde paysan"*.

Devant ces changements des règles du jeu de la concertation sociale et cette concurrence nouvelle au sein de la sphère professionnelle dans sa médiation avec l'Etat, il semble bien qu'on ne puisse plus parler des professionnels ou du corporatisme agricole pour désigner à la fois un groupe d'acteurs, une communauté d'intérêts, et une stratégie de médiation avec l'Etat. Il apparaît du point de vue théorique, qu'il faille reconsidérer l'acteur corporatiste monolithique classiquement étudié en science politique à propos du secteur agricole, et de le décomposer en éléments plus nuancés aux intérêts et aux stratégies différentes. On pourrait conclure à une évolution vers un modèle plus *pluraliste*, plus *particulariste*, de la médiation avec l'Etat dans le domaine agricole ; cette piste de recherche reste totalement ouverte, et mériterait que l'on s'y attarde.

## BIBLIOGRAPHIE

---

### Articles et Ouvrages

BAZIN G., MARESCA B., 1990, *Politique socio-structurelle et aides directes*, in : Les agriculteurs et la politique (dir. Coulomb P. et alii), Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, Paris.

BILLAUD J.P., *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.

BLANCHET J.H., 1994, Les primes compensatrices dans la nouvelle politique agricole commune, Etudes Economiques n°16, INRA, Paris.

CLERC F., 1990, *FNSEA-CNJA : les conflits de l'unité* in : Les agriculteurs et la politique (dir. Coulomb P. et alii), Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, Paris.

CROZIER M., 1963, Le Phénomène Bureaucratique, Seuil, Paris.

CROZIER M., FRIEDBERG E., 1978, L'Acteur et le Système, Seuil, Paris.

DELORME H., 1990, *L'agriculture une affaire d'Etat* in : Les agriculteurs et la politique (dir. Coulomb P. et alii), Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, Paris.

DELORME H., 1993, *La Politique Agricole Commune en 1992* in : L'Etat de la France - 1992, La Découverte, Paris.

DESCHEEMAEKERE F., 1993, Mieux comprendre la PAC et l'avenir du monde rural, Les Editions d'Organisation, Paris.

DUPUY J.P., 1992, Le Sacrifice et l'Envie. Le libéralisme aux prises avec la justice sociale, Calman Lévy, Paris.

- FOUILLEUX E., 1995, Réforme de la PAC, accords du GATT : quelles incidences sur les transferts financiers entre les Douze?, Revue Economie et prévision, janvier-février.
- FRIEDBERG E., Le pouvoir et la règle. Dynamiques de l'action organisée, Seuil, Paris.
- HALL P., 1993, Policy Paradigms, Social Learning and the State ; the Case of Economic Policymaking in Britain, Comparative Politics, vol. 25, n°3, avril.
- HERVIEU B., 1990, Le discours agricole du pouvoir in : Les agriculteurs et la politique (dir. Coulomb P. et alii), Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, Paris.
- JAMOUS H., 1969, Sociologie de la décision, la réforme des études médicales et des structures hospitalières, CNRS, Paris
- JOBERT B., 1995, La fin de l'Etat tutélaire, à paraître.
- 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.
- JOBERT B., THERET B., 1994, France : la consécration républicaine du néolibéralisme in : Le Tournant néo-libéral en Europe, Idées et recettes dans les pratiques gouvernementales (dir. Jobert B.) L'Harmattan, Paris.
- LEHMBRUCH G., 1984, Concentration and the structure of corporatist networks in : Order and Conflict in Contemporary Capitalism (dir. Golthorpe J.H.), Clarendon Press, Oxford.
- LEHMBRUCH G., SCHMITTER Ph., 1979, Trends toward corporatism, Sage, London.
- LEQUESNE C., 1993, Paris-Bruxelles, Comment se fait la Politique Agricole de la France, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, Paris.
- LEQUESNE C., VINDEL B., 1991, L'administration française et le traitement des politiques communautaires, Revue du Marché Commun, n°348, juin, pp 465-469.
- LE THEULE F.G., LITVAN D., 1993, Analyse d'une négociation communautaire, Revue Française de Sciences Politiques, octobre.
- LOYAT J., 1994, Politiques Publiques et Efficacité : en agriculture, une intervention nécessaire face à une logique de rente, Economie Rurale n°220-221, mars-juin.

- 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 : Dérèglementation ou réglementation ? 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.
- MANN P., 1991, L'Action Collective. Mobilisation et organisation des minorités actives, Armand-Colin, 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., 1990, Les Politiques Publiques, PUF, Paris.
- MULLER P., 1992, Entre le local et l'Europe. La crise du modèle français de politiques publiques, Revue Française de Sciences Politiques, 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.
- QUERMONNE J.L., 1993, Le système politique européen, Montchrestien, Paris.
- REYNAUD J.D., 1993, Les règles du jeu, L'action collective et la régulation sociale, Armand-Colin, Paris.
- ROGER C., 1993, La politique agricole commune et sa réforme, enjeux et débats, INRA-ESR, Notes et Documents n°103, Montpellier.
- SERVOLLIN C., 1990, *La gauche aux commandes* in : Les agriculteurs et la politique (dir. Coulomb P. et alii), Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, Paris.
- VERMERSCH D. (dir), BOUSSEMART J.P., DERVAUX B, PIOT I., 1992, Réforme de la PAC et évolution des rendements céréaliers entre inefficacité technique et prix-efficacité (Rapport pour le ministère de l'Economie et des Finances, Direction de la Prévision), INRA-ESR Rennes.

VERMERSCH D., 1993, Réforme de la PAC : la malédiction du nouveau soutien public à l'agriculture, Revue Etudes, Paris.

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

WARIN O., 1993, Entendez-vous dans nos campagnes... Les paysans parlent, Belfond, Paris.

### **Documents communautaires**

Commission des Communautés Européennes, 1990, Europe et grand marché, DICOPAC, Agra-Europe.

Commission des Communautés Européennes, 1990, La Politique Agricole Commune à l'aube des années 90, Le Dossier de l'Europe, janvier.

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, Agra Europe n°1631 Spéciale AC du 1er février 1991, n°1632 Spéciale AC du 8 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.

Commission des Communautés Européennes, 1992, Evolution et avenir de la politique Agricole Commune, Supplément 5/91.

Journal Officiel des Communautés Européennes, 1992, Rapport Annuel de la Cour des Comptes relatif à l'exercice 1991, accompagné des réponses des institutions, numéro d'information 92/C330/01, 15 décembre.

Commission des Communautés Européennes, 1993, La nouvelle réglementation des marchés agricoles, Vademecum.

### **Documents non publiés**



DE BOURBON M.A., LITVAN D., NINNIN V., 1993, Conception des politiques agricoles : une relecture méthodologique de la réforme de la PAC, Rapport de travail, Ecole Nationale du Génie Rural, des Eaux et des Forêts (non publié).

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, Ministère des Finances (DP-C4), INRA-ESR Rennes, mémoire ENSAR (non publié).

JAYET-GENDROT R., 1993, La réforme de la PAC, Université Pierre Mendès France, mémoire de fin d'études, Institut d'Etudes Politiques de Grenoble (non publié).

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).

Notons qu'un ensemble de notes administratives issues des différents ministères (Finances, Plan, Premier Ministre, Agriculture) ont été utilisées ; nous ne sommes pas autorisée à les citer.

# **TABLE DES MATIERES**

|   |           |
|---|-----------|
| <b>NOTE AU LECTEUR</b>  | <b>2</b>  |
| <b>SOMMAIRE</b>   | <b>3</b>  |
| <b>SIGLES ET ABREVIATIONS</b>   | <b>4</b>  |
| <b>INTRODUCTION GENERALE</b>  | <b>7</b>  |
| Au delà de la problématique de crise...   | 7         |
| Changements de politique, facteurs identitaires et processus institutionnels  | 9         |
| <b>PARTIE A : LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE ET SA REFORME : LES<br/>CONTEXTES FRANÇAIS ET COMMUNAUTAIRES</b>                | <b>12</b> |
| <b>I / LA PAC AVANT REFORME ET LES ACTEURS FRANCAIS DES POLITIQUES<br/>AGRICOLES</b>  | <b>13</b> |
| I.1 La PAC, politique publique communautaire : historique et fonctionnement   | 13        |
| I.1.1 Acteurs français et construction de l'Europe verte  | 13        |
| I.1.2 Triangle institutionnel communautaire et gestion de la PAC  | 16        |
| I.2 La politique agricole en France, entre les professionnels et l'Europe   | 18        |
| I.2.1 Le modèle français de l'Etat : entre néocorporatisme et pluralisme  | 18        |
| I.2.2 L'Etat, les professionnels agricoles, et la construction du modèle de la cogestion...                                 | 19        |
| I.3 Traitement de la PAC en France : aperçu institutionnel  | 20        |
| I.3.1 Le rôle de l'Interministériel   | 20        |
| I.3.2 Une présence stratégique à Bruxelles  | 21        |
| <b>II / DES FACTEURS DE CHANGEMENT POUR LA PAC</b>  | <b>22</b> |
| II.1 Une politique de plus en plus inadaptée  | 22        |
| II.1.1 La PAC : des ajustements continus depuis l'origine   | 22        |
| II.1.2 La PAC face au GATT : une pression internationale croissante   | 25        |
| II.2 Une évolution du climat global de formulation des politiques   | 27        |
| II.2.1 Une évolution des paradigmes économiques de référence  | 27        |
| II.2.2 Un changement "tardif" de la PAC, et un mouvement général de réorientation des<br>politiques publiques               | 28        |
| <b>III / PROCESSUS DE REFORME ET NEGOCIATIONS COMMUNAUTAIRES</b>  | <b>30</b> |
| III.1 Prémisses, coup d'envoi et déroulement de la réforme  | 30        |
| III.1.1 Des polémiques quant à l'origine de la réforme...   | 31        |
| III.1.2 Modification du premier projet sous la pression des Etats membres   | 32        |
| III.1.3 La Commission comme médiateur principal   | 34        |
| III.2 Des négociations techniques dans un cadre sectoriel, une norme globale de compétitivité et<br>d'efficacité économique | 35        |
|   | 93        |

|   |           |
|---|-----------|
| III.2.1 Les céréales  | 35        |
| III.2.2 La viande bovine  | 36        |
| III.2.3 Mesures d'accompagnement et mesures agri-environnementales  | 37        |
| III.2.4 Une norme globale de compétitivité et d'efficacité économique   | 40        |
| <b>CONCLUSION</b>   |           |
| Le constat d'un déchirement...  | 42        |
| Idéologie et politiques publiques   | 42        |
| Quel poids du corporatisme agricole ?   | 43        |
|   | 44        |
| <b>PARTIE B : CHANGEMENT DE POLITIQUE ET RESEAUX D'ACTEURS : LE PROCESSUS DE REFORME AU SEIN DU SYSTEME POLITICO ADMINISTRATIF FRANCAIS</b> | <b>46</b> |
| <b>I/ DU COTE SECTORIEL : DYSFONCTIONNEMENTS ET TENSIONS</b>  | <b>47</b> |
| I.1 La partie visible de l'iceberg. Sur le forum de la communication politique  | 47        |
| I.1.1 Un contexte national particulièrement sensible  | 47        |
| I.1.2 Le ministre de l'Agriculture comme porte parole de la position française  | 48        |
| I.1.3 Un refus catégorique des professionnels   | 51        |
| I.2 Les dysfonctionnements internes au ministère de l'Agriculture   | 53        |
| I.2.1 Une administration désorganisée   | 53        |
| I.2.2 Des tensions administration / cabinet   | 55        |
| I.2.3 Des relations difficiles avec les professionnels : une mise à mal de la cogestion politique ?   | 57        |
| I.2.4 Des intérêts finalement convergents   | 59        |
| I.3 L'inertie et les tensions chez les professionnels   | 60        |
| I.3.1 Une médiation multiple et partagée  | 60        |
| I.3.2 Une différenciation intrasectorielle croissante comme facteur d'instabilité ?   | 63        |
| I.3.3 Une reprise en main de la réforme au moment de sa mise en oeuvre  | 65        |
| <b>II/ LA COMMUNAUTE ELARGIE DES POLITIQUES AGRICOLES</b>   | <b>66</b> |
| II.1 La part du politique   | 66        |
| II.1.1 Elysée : le GATT et l'axe franco-allemand  | 66        |
| II.1.2 Le gouvernement et ses réseaux interindividuels  | 67        |
| II.1.3 Le débat "PAC ou GATT ?"   | 69        |
| II.2 L'interministériel   | 69        |
| II.2.1 Une réunion importante au niveau interministériel  | 70        |
| II.2.2 Le choc mou des Finances et de l'Agriculture au SGCI   | 70        |
| II.2.3 Un rôle déterminant de l'administration du SGCI  | 72        |
| II.3 Un rôle inattendu des finances   | 73        |
| II.3.1 Du côté de l'administration  | 73        |
| II.3.3 Des relations de travail suivies avec les professionnels   | 75        |
| <b>CONCLUSION</b>   | <b>77</b> |
| Tiraillements et tensions au sein du secteur : un affaiblissement de la médiation traditionnelle  | 77        |
| Des acteurs inattendus dans le processus de négociation...  | 79        |
| <b>CONCLUSION GENERALE</b>  | <b>81</b> |
| Vers la reconnaissance de l'échec de la politique antérieure et la proposition de nouvelles recettes de politiques agricoles                | 82        |
| Les réseaux de politiques publiques en action pour gérer le changement  | 84        |
| Du changement des règles du jeu de la politique, au changement des règles du jeu de la concertation sociale                                 | 86        |
| <b>BIBLIOGRAPHIE</b>  | <b>88</b> |
| Articles et Ouvrages  | 88        |
|   | 94        |

Documents communautaires  
Documents non publiés

91  
91

**TABLE DES MATIERES**

**93**