



HAL
open science

La réforme de la politique agricole commune au sein du système politico-administratif français

Eve Fouilleux, . Société Française d'Economie Rurale

► To cite this version:

Eve Fouilleux, . Société Française d'Economie Rurale. La réforme de la politique agricole commune au sein du système politico-administratif français. Session : Représentation politique et sociologique du monde agricole et rural français, Société Française d'Economie Rurale (SFER). FRA., May 1996, Paris, France. 13 p. hal-02403505

HAL Id: hal-02403505

<https://hal.science/hal-02403505>

Submitted on 7 Jun 2020

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

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



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

Société Française d'Economie Rurale, Session des 22 et 23 mai 1996

**REPRESENTATION POLITIQUE ET SOCIOLOGIQUE DU MONDE AGRICOLE ET
RURAL FRANCAIS**

**La réforme de la Politique Agricole Commune au sein
du système politico-administratif français**

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

INSTITUT NATIONAL DE LA RECHERCHE AGRICOLE
Station d'Economie et Sociologie Rurales
DOCUMENTATION
65, Rue de St Brieuc
35042 RENNES CEDEX
Tél. : 99.28.54.08 et 09

La Politique Agricole Commune s'est mise en place au cours des années 60 autour du référentiel global de modernisation des politiques publiques. Du point de vue de son contenu, elle était cohérente avec le contexte socio-économique de l'époque, c'est-à-dire orientée vers la modernisation des structures agricoles et l'accroissement de la production en vue de l'autosuffisance alimentaire ; conformément à ces objectifs, la batterie d'instruments de politique économique mis en oeuvre était avant tout incitative (prix garantis), interventionniste et protectionniste par rapport au reste du marché mondial (prélèvements variables sous forme de restitutions à l'exportation, et de droits de douane à l'importation). Du point de vue de sa légitimation politique, la PAC avait été conçue comme le fer de lance de la construction européenne et avait pour vocation d'assurer une base solide et intégrative au projet communautaire ; dans l'échange politique très fortement institutionnalisé auquel sa genèse a donné lieu, la composante corporatiste a eu un poids capital (les professionnels français ayant d'ailleurs été particulièrement actifs dans le processus)¹.

C'est au début 1991 que la Commission des Communautés Européennes a proposé au Conseil de l'Agriculture des Douze un changement radical des principes et règles de fonctionnement de la PAC : centrée sur l'organisation commune du marché des céréales et oléoprotéagineux (COP), la réforme proposait de remplacer le soutien passant par le

¹ Lors de la conférence de Stresa en juillet 1958, qui a jeté les bases de la Politique Agricole Commune, le président de la Commission, M. Hallstein, déclarait : "c'est ainsi que se nouera entre l'exécutif européen et l'agriculture, un fin réseau de relations qui devra garantir qu'aucune possibilité d'agir dans l'intérêt de l'agriculture et du marché commun en général ne nous échappe. Cette collaboration nous est indispensable" (cité par Smith, 1995). C'est sur ces mots qu'a été établi le réseau de politique agricole au niveau communautaire.

marché (prix garantis) par un soutien direct au producteur (paiements compensatoires à l'hectare) assorti d'une modulation sociale de ces aides. Dans un contexte nouveau des points de vue économique, politique et idéologique par rapport à la période de construction de la politique, il faut insister sur le fait que, du point de vue institutionnel, la dynamique de changement ait été initiée par la Commission Européenne, qui s'est imposée comme le leader, comme le médiateur principal du changement. La proposition de réforme, préparée en secret à partir de consultations d'experts nommés *intuitu personae*, a été propulsée sur l'agenda politique selon le schéma du "coup parti", c'est-à-dire en dehors de la concertation habituelle (Majone, 1994) institutionnellement établie sur la scène communautaire avec les partenaires socioprofessionnels. Le blocage auquel elle a donné lieu au Conseil de l'Agriculture à Bruxelles a duré plus un an et demi², en grande partie du fait du refus du ministre français d'accepter tout compromis de réforme ; après un longue période de dures négociations et de blocages, l'accord de compromis a finalement eu lieu le 21 mai 1992 à Bruxelles après quatre jours de négociation "marathon" (Le Theule et Litvan, 1993).

Une fois brossée cette toile de fond communautaire de la négociation, nous nous pencherons plus particulièrement dans cette communication sur la facette nationale de la réforme de la PAC, c'est-à-dire sur la réaction et le positionnement du système politico-administratif français face à ce changement venu de l'extérieur. Plus précisément, l'objet de notre analyse est de comprendre comment le système français des politiques agricoles a réagi à la perspective de changement qu'il était a priori chargé de négocier, et comment il l'a ou -ne l'a pas- gérée. Y a-t-il vraiment eu *crise* de la politique agricole comme l'on suggéré plusieurs auteurs ? Si non comment la crise a-t-elle été évitée, comment le passage d'un état à l'autre de la politique a-t-il pu finalement se faire, et surtout comment a-t-il pu se faire contre la volonté d'un de ses acteurs majeurs qu'était l'acteur corporatiste ?

D'un point de vue méthodologique, on tentera de dépasser le modèle traditionnel de corporatisme comme élément explicatif majeur des politiques publiques dans notre analyse de la structuration des intérêts et de l'organisation de l'action collective, et d'appréhender le rôle du politique dans son activité d'ouverture de la négociation à des enjeux nouveaux porteurs de changement pour le secteur, tant du point de vue idéologique qu'institutionnel. Nous essaierons de faire le "tri" entre les différentes variables ayant pesé sur le processus

² Suite à son rejet par le Conseil, la première communication de la Commission (mémoire) en date du 1er février 1991 - COM (91) 100 final, "Evolution et avenir de la PAC"- a été suivie par un deuxième document du 12 juillet 1991 -COM (91) 258 final, "Evolution et avenir de la PAC". Ce dernier conservait les orientations du premier projet, à l'exception du dispositif de modulation des aides.

de décision, et de les situer par rapport à la dynamique interne au secteur d'une part, et aux régulations non spécifiques extra-sectorielles d'autre part.

Une crise de la politique agricole en France ?

La paralysie du secteur

Nous partirons donc du modèle couramment accepté dans la littérature de science politique, qui est celui de la cogestion corporatiste de la politique agricole, dont Pierre Muller notamment a éclairé la mise en place dans les années 60, en mettant en évidence l'imbrication intime de l'administration ministérielle de l'Agriculture avec les organisations unitaires et transversales de gestion des intérêts agricoles, ainsi que leur collaboration étroite dans la gestion de la politique (Muller, 1984 ; Jobert et Muller, 1987 ; Coulomb, 1990). Nous essaierons de comprendre comment les acteurs de la cogestion ont réagi au changement, et dans quelle mesure l'analyse des processus institutionnels qui ont eu lieu au sein de l'Etat français pendant la négociation de la réforme de 92 incite à réviser ce modèle comme cadre d'analyse.

Le réseau de politique publique agricole français traditionnellement décrit par la littérature de science politique est très intégré, fortement institutionnalisé, et fonctionne autour de règles du jeu bien établies (Jobert et Muller, 1987 ; Keeler, 1987). Du point de vue des ses valeurs, le réseau est basé à l'origine sur des acteurs issus de mouvements d'action catholique (Jeunesse Agricole Catholique), les jeunes agriculteurs des années soixante fondateurs du CNJA se retrouvant à la tête de la FNSEA vingt ans plus tard ; c'est le cas type de Raymond Lacombe, président de la FNSEA au moment de la réforme. Il faut insister aussi sur la relative stabilité des règles du jeu de la politique, et donc du compromis scellant le réseau de politique agricole en France. Mis à part les ajustements continus mais partiels de la PAC, aucune remise en cause fondamentale globale n'a eu lieu depuis la mise en place de la politique ; depuis 30 ans, le réseau d'acteurs continuait de fonctionner sur les mêmes normes, sur le même compromis global.

On comprend alors que la proposition de réforme de 1991, que l'on peut assimiler à un changement de troisième ordre dans la logique de Peter Hall (1993), ait eu l'effet d'une douche froide sur ce réseau : elle induisait non seulement un changement dans le niveau et la nature des instruments de politique économique utilisés, mais aussi -et surtout- un

bouleversement fondamental de la matrice paradigmatique globale de la politique. La remise en cause identitaire fondamentale qu'elle impliquait pour les acteurs, s'est traduite par leur blocage complet autour d'un refus de toute éventualité de changement, et par leur incapacité totale à émettre la moindre contre-proposition crédible. Ce blocage s'est ainsi traduit sur la scène politique par un front commun de refus, incarné par le ministre français de l'agriculture et les représentants syndicaux du secteur, campés sur un refus total et sans appel à l'idée d'une éventuelle réforme.

Cette situation sectorielle s'est traduite par un divorce important entre le niveau politique et les experts technocratiques au sein du réseau : tant au niveau de l'administration ministérielle de l'Agriculture qu'au sein des services des organisations professionnelles (même si le phénomène est tout de même moins marqué dans ce deuxième cas), on a constaté pendant la période un décalage certain entre les positions des responsables politiques et celles des experts administratifs. Les premiers étaient plus sensibles à la variable électorale et à la capacité de mobilisation politique de la FNSEA, tandis que les seconds étaient apparemment beaucoup plus sensibles aux arguments d'efficacité économique avancés par la Commission, ce qui est à mettre en relation avec le processus de reconversion des élites administratives et scientifiques à des recettes et des pratiques gouvernementales plus libérales depuis les années 70-80 (Jobert, 1994 ; Vermersch, 1993) : ce phénomène a certainement joué comme un facteur tacite, "en creux", de légitimation du changement. Il s'est traduit particulièrement clairement à travers une dichotomie très forte au sein du ministère de l'Agriculture entre Louis Mermaz et son cabinet d'un côté, et les acteurs de l'administration de l'autre, les premiers s'étant complètement repliés sur eux-mêmes et volontairement coupés des seconds tout au long des négociations.

Le blocage des négociations interministérielles

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). Pendant toute la première phase des discussions nationales sur la réforme, que l'on peut situer entre février et octobre 1991, le SGCI était paralysé par les stratégies de ses acteurs : au phénomène

d'élagage décrit par nos auteurs s'est substitué un blocage pur et simple des discussions. Et c'est paradoxalement, le ministère a priori le plus directement concerné par la réforme qui en était l'origine principale : les représentants de l'Agriculture au SGCI avaient des consignes explicites de la part du cabinet pour ne rien dire et ne pas s'avancer dans la discussion ! En revanche le Ministère des Finances s'est affirmé dès le départ par sa position marquée et activiste en faveur d'une réforme. Ce contraste fort entre un ministère de l'Agriculture passif et sur la défensive et un ministère des Finances attaquant et offensif fut semble-t-il la caractéristique principale des réunions au SGCI pendant toute cette première phase du déroulement (ou plutôt, du blocage) des négociations.

Au niveau gouvernemental, la fin 1991 a marqué le début d'un isolement croissant du ministre de l'Agriculture. Alors que la décision de principe de s'engager dans la réforme avait été prise dès le 17 octobre en comité interministériel, Louis Mermaz a cependant refusé jusqu'au dernier moment de faire une quelconque ouverture. Néanmoins, il ne semble pas y avoir eu de la part du reste du gouvernement de réelle volonté de contrer Louis Mermaz sur ses positions. Le sujet agricole étant réputé difficile et politiquement dangereux, personne ne semblait vouloir assumer une position plus offensive, d'autant plus que les élections législatives de mars 1993 étaient en ligne de mire ; il s'est ainsi formé une sorte de consensus tacite mou autour du ministre sectoriel.

Après presque deux années de (non)négociations à Paris et à Bruxelles, Mermaz a finalement dû signer le compromis de réforme, ce qu'il a fait du jour au lendemain, sans en avoir préparé l'opinion publique agricole française ni ses représentants, qu'il rencontrait pourtant chaque premier mardi de chaque mois, comme "l'exigeaient" les habitudes de la cogestion. On se souvient des manifestations quasi insurrectionnelles auxquelles ce manquement à la règle, cette "trahison" du ministre, a donné lieu dans toute la France !

C'est à partir de ce constat que certains ont pu parler de *crise* de la politique agricole en France, ou encore de *crise* du corporatisme et de la cogestion. Mais cette invocation de la crise n'explique pas grand chose ; en tout cas elle n'explique pas à partir de quels processus institutionnels le changement a pu réellement se produire, ni comment le ministre a finalement été obligé de signer le compromis. Pour comprendre le changement, il semble donc qu'il faille dépasser le modèle classique de la cogestion et des "relations bilatérales exclusives avec l'administration sectorielle" (Muller (1985), cité par Billaud, 1990) comme cadre explicatif majeur, car il semble trop focalisé sur une dynamique intra-sectorielle, peu

adéquate pour éclairer la période qui nous intéresse. Dans le cas de la négociation de la réforme de la PAC en France, il semble en effet que des acteurs extra-sectoriels aient joué un rôle majeur dans le processus de changement.

L'importance des dynamiques extra-sectorielles

L'élargissement du cadre d'analyse sectoriel permet donc d'appréhender différemment la problématique du changement, et d'avancer une hypothèse explicative majeure : le report d'un réseau d'acteur sur un autre pendant la négociation, qui a permis de faire passer la nouvelle politique. Le réseau traditionnel de gestion de la politique agricole s'étant bloqué, c'est un second réseau, beaucoup moins homogène et institutionnalisé, regroupant des acteurs aux normes identitaires plus proches de celles qui avaient inspiré la réforme, qui a relayé les propositions de la Commission et a permis d'imposer le changement en France. Ce second "réseau"³, s'est révélé à travers l'action simultanée de trois acteurs institutionnels majeurs (le ministère des Finances, le SGCI et l'Elysée) dont les enjeux respectifs se sont trouvés de croiser momentanément (et partiellement) ceux du secteur agricole et la question de la réforme.

Au ministère de l'Economie, des Finances et du Budget, malgré des positions plus ou moins divergentes entre les différentes directions, le consensus était général autour de la nécessité d'une réforme de la PAC, au niveau administratif et au niveau politique : c'est là que l'opposition avec le ministère de l'Agriculture était la plus importante. La position des Finances insistait sur l'efficacité économique nécessaire de la réforme (baisse des prix) et militait pour le maintien des exportations de céréales et pour une compatibilité avec les accords potentiels au GATT. Les relations de ce ministère de avec les professionnels (FNSEA et céréaliers, séparément) ont été inhabituellement nombreux pendant les négociations, à la DP, à la DREE et au cabinet.

Comme le remarquait un représentant syndical que nous avons rencontré, "*Le SGCI (Secrétariat Général du Comité Interministériel aux questions communautaires) est un point névralgique. Il est très discret, mais il est très important*". En tous cas, ses acteurs semblent avoir joué un rôle capital pendant la période qui nous intéresse, dont en particulier, son

³ On utilise ici la notion de "réseau" dans son sens le plus large ; notre réseau est constitué d'un ensemble d'acteurs qui ont oeuvré dans le sens d'une réforme, mais chacun en fonction de ses intérêts, autour de ses enjeux propres sans réelle convergence entre eux et avec un faible degré de cohésion.

Secrétaire Général de l'époque. Nos interlocuteurs l'ont décrit comme "*l'artisan principal de tout ça*", "*le haut fonctionnaire qui a le plus poussé*", etc. Ce haut fonctionnaire est apparu comme une sorte de pivot dans le réseau élargi de la négociation, figure presque idéaltypique du marginal sécant à la Jamous (1969).

Quant à l'Elysée, les facteurs qui l'ont mis sur la route de la politique agricole pendant ces négociations ressortent beaucoup plus directement du politique. Sur une question de principe, l'a priori élyséen était plutôt favorable à une réforme du fait qu'elle pouvait créer des points de repère nouveaux si la Communauté prenait l'initiative dans les négociations au GATT. Mais surtout, un autre enjeu important de ces négociations était la préservation de l'axe franco-allemand, traditionnellement moteur dans la construction européenne (Lequesne, 1993)⁴. Il semble que la décision de s'engager dans la réforme ait été prise dès février 1991, lors d'une entrevue entre le chancelier Kohl et le Président Mitterrand. Mais malgré une position favorable à la réforme et une activité de négociation "à part" avec les allemands, la pression de l'Elysée ne s'est pas fait sentir tout de suite sur le ministre sectoriel, le sujet n'étant certainement pas jugé prioritaire au regard des négociations sur le Traité de Maastricht (décembre 1990 - février 1992). De plus, il semble que les bonnes relations de longue date entre Louis Mermaz et François Mitterrand aient permis de tempérer à plusieurs reprises les requêtes présidentielles. Par contre, dès le début 1992, et particulièrement après la signature du Traité, les interventions de l'Elysée sont devenues de plus en plus pressantes : il était certainement difficile d'assumer un enlisement des négociations sur la principale politique commune, alors qu'on venait de pousser vers le Traité de l'Union Européenne !

Ces acteurs institutionnels non agricoles, porteurs d'enjeux ressortant du niveau global (économiques, idéologiques, politiques), sont donc entrés dans la dynamique sectorielle à partir de leurs logiques d'action et de leurs ressources politiques propres, qui les ont amené à "pousser" au changement. Les représentants agricoles quant à eux, porteurs d'enjeux strictement sectoriels, se sont enfoncés dans leur logique de repli sur les vieilles règles du jeu de la politique. Et ça a été au SGCI de trouver une cohérence entre ces éléments divergents et de rendre compatibles des enjeux et des logiques distinctes, pour déboucher sur un

⁴ En simplifiant la situation on pourrait dire que cette contrainte politique passait notamment par la préservation d'intérêts industriels allemands au GATT, donc par un déblocage nécessaire du volet agricole qui permettrait de clore l'Uruguay Round, donc par une réforme de la PAC en conformité avec les prérogatives du GATT.

compromis au niveau national et éviter la crise. C'est donc bien sous la poussée différentielle d'acteurs extra-sectoriels que le changement a pu se produire.

Mais les acteurs extra-sectoriels n'en ont pas été les seuls promoteurs. On a décrit en effet le blocage du réseau traditionnel de cogestion de la politique, et son échec du fait de l'adoption finale de la réforme ; or, comme l'affirmait un fonctionnaire lors d'un entretien : "*la cogestion ? Mais ça a marché mieux que jamais ! Le ministère de l'Agriculture faisant de la non gestion, on est presque passé à de la gestion par les professionnels*". Ce paradoxe, bien réel, s'explique par le fait que le processus de changement se soit appuyé aussi sur des composantes internes au secteur agricole. C'est l'exploration de cette seconde voie du changement que nous nous proposons d'aborder dans la suite, à travers un retour méthodologique au secteur.

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

Pour comprendre le paradoxe précédent, il semble donc nécessaire d'abandonner la conception monolithique et unifiée de l'acteur syndical souvent sous entendue par l'approche corporatiste, et d'opérer une déconstruction théorique de l'acteur corporatiste en plusieurs éléments plus nuancés, appartenant éventuellement à des réseaux distincts de la négociation.

En fait, non seulement les acteurs extérieurs ont facilité le changement du point de vue institutionnel, mais il semble qu'ils aient été aussi à l'origine d'une sorte de redistribution des cartes à l'intérieur du secteur, en particulier à travers les valeurs et les idées qu'ils se sont trouvés de porter. La rupture du compromis sectoriel imposée de l'extérieur a ainsi induit la construction de nouveaux rapports de force entre les acteurs syndicaux -elle a du moins confirmé et légitimé une tendance préexistante à l'autonomisation de certains d'entre eux, qui ont utilisé cette nouvelle donne pour faire valoir leurs intérêts particularistes. Et cela s'est traduit par une certaine rupture du front syndical dans la négociation.

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

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

Il faut souligner que ces éléments internes au secteur qui ont joué la carte du changement étaient eux-mêmes intégrés à des cadres de régulation plus larges que strictement agricoles; l'AGPB, représentant avant tout les gros exportateurs céréaliers français, s'inscrivait ainsi dans le contexte plus large du commerce international (la réforme de la PAC étant très liée à la négociation du volet agricole du GATT). Leur pragmatisme économique les inclinait beaucoup plus que la FNSEA à accepter la baisse des prix et le gel des terres par exemple.

Un premier débat s'est articulé autour du choix entre deux options qui avaient toute deux comme objectif de contrôler l'offre, l'une consistant à maintenir les prix garantis, mais à mettre en place des quotas de production, l'autre consistant en une baisse des prix garantis sans quotas. Le cheval de bataille de l'AGPB dans ce débat était avant tout d'éviter les quotas, qui n'auraient pas permis *"l'expression des avantages comparatifs céréaliers français à l'exportation"*, et qui, conformément au climat idéologique dominant, étaient dénoncés comme des outils *"anti-économiques"*. Un deuxième débat posait la question de l'ampleur de la baisse de prix ; leur position était aussi claire : tant qu'à baisser les prix, autant aller jusqu'à l'alignement sur les cours mondiaux, de façon à améliorer vraiment la compétitivité des céréales, et à reconquérir le marché communautaire en évinçant les PSC⁵. La solution d'une baisse des prix compensée par des aides directes, défendue par la Commission était donc acceptée par les céréaliers. Pour la FNSEA par contre, il n'était pas pensable que l'agriculteur tire son revenu de *primes*, et non plus de la *vente* du fruit de son

⁵ PSC : produits de substitution aux céréales. Utilisés dans l'alimentation du bétail, ils sont importés à un prix plus bas que ceux des céréales et ont envahi le marché communautaire.

travail, car cela ferait de lui un "assisté"⁶. De même, le gel des terres, proposé comme un instrument conjoncturel de régulation de l'offre par la Commission et qui était tant bien que mal accepté par les céréaliers, était totalement impensable pour Raymond Lacombe, qui revendiquait avant tout le "droit à produire" des agriculteurs français, dont la mission essentielle était d'occuper la terre.

Mais si les syndicats unitaires, FNSEA en tête, se sont ainsi trouvés en porte à faux au niveau symbolique et plus ou moins exclus du réseau dominant de la négociation, il n'en reste pas moins qu'ils disposaient d'une ressource politique capitale : leur capacité de mobilisation (et, par là même, de déstabilisation)⁷, qui a largement pesé sur la paralysie du ministre de l'Agriculture. Il est intéressant de souligner l'habileté avec laquelle les céréaliers ont su se servir de cette puissante ressource pour faire supprimer le dispositif de modulation des aides compensatoires à la baisse des prix en fonction de la taille des exploitations ; cette mesure, justifiée par la Commission par des arguments de justice sociale et de redistribution des revenus, les aurait touchés de plein fouet. En restant soudés à la FNSEA dans leur discours officiel et en "s'habillant" de la rhétorique politique unitaire autour du mythe de l'unité paysanne et de l'égalité de condition du monde agricole, ils ont réussi à faire prévaloir leur intérêt de filière. Et c'est là sans doute une de leurs plus grandes victoires dans ces négociations.

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

⁶ Il est bien entendu que d'un point de vue strictement économique, l'effet d'un prix garanti et d'une aide directe sur le revenu peut être exactement le même (dans la mesure où ces instruments ont été calibrés pour). Le soutien de la part des pouvoirs publics reste le même, mais prend une forme différente.

⁷ Capacité de mobilisation qu'ils avaient parfaitement démontrée dès le 29 septembre 1991 au cours d'une grande manifestation nationale baptisée le "Dimanche des Terres de France", qui rassemblait l'ensemble des acteurs du monde rural.

CONCLUSION

Il est intéressant de remarquer en conclusion que les processus institutionnels particuliers que nous avons déjà décrit ont effectivement permis au changement de se produire, mais dans la *forme* de la politique plutôt que dans le *fond*. La PAC a effectivement revêtu un habit plus en conformité avec le contexte idéologique des années 80-90 et les régulations politiques dominantes à l'extérieur du secteur agricole. Cependant, la politique n'a pas changé dans le fond en ce sens que le secteur agricole est toujours aussi administré, et que les montants de soutien sont toujours très importants (mais plus "découplés") ; les innovations en tant que telles, comme les mesures agri-environnementales, sont restées très marginales par rapport au reste de la politique. Ainsi, si l'on compare l'ancienne et la nouvelle PAC en terme de transferts économiques par exemple, la France qui bénéficiait d'un transfert financier total de 1565,4 millions d'Ecus en 1991 toucherait en 1996 après la dernière phase de mise en oeuvre de la politique réformée un transfert total de 2195,2 millions d'Ecus (Fouilleux, 1995) ; il est donc clair que le secteur agricole français a plutôt bien tiré son épingle du jeu !

D'un point de vue plus méthodologique, l'étude du cas de la réforme de la PAC de 1992 en France a permis tout d'abord de souligner l'importance des régulations extérieures par rapport à une problématique sectorielle ; dans un même système de politique publique se croisent en effet des enjeux de nature différente qui peuvent aller largement au delà du secteur en question. Inversement, il se trouve que des problèmes purement sectoriels deviennent l'enjeu momentané de dynamiques totalement extérieures au système. En fait, si les régulations extra-sectorielles sont primordiales pour expliquer l'impulsion, le passage et la légitimation du changement à travers la production d'un nouveau cadre paradigmatique global pour la politique, la dynamique intra-sectorielle permet de comprendre le changement dans sa mise en oeuvre concrète à travers la formulation, et surtout le calibrage des nouveaux instruments de la politique. Grâce à la capacité d'apprentissage institutionnelle inhérente à tout système de politique publique, même soumis à un changement violent par rapport à sa dynamique interne et à ses règles du jeu habituelles, le système français de politique agricole a donc pu s'adapter au changement et même en infléchir le cours, évitant ainsi la crise, pourtant maintes fois annoncée, de la politique agricole.

QUELQUES REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- BILLAUD J.P., 1990, *Les analyses de la cogestion en France*, in : Les agriculteurs et la politique (dir. Coulomb P. et alii), Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, Paris.
- COULOMB P., 1990, *La cogestion, uune nouvelle tentative corporatiste*, in : Les agriculteurs et la politique (dir. Coulomb P. et alii), Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, Paris.
- FEICK, J., 1990 L'analyse comparative des politiques publiques : un chemin vers l'intégration des résultats ?, L'Année Sociologique, vol. 40, p.180-225.
- FOUILLEUX E., 1996, Le corporatisme à l'épreuve de l'Europe. l'exemple de la réforme de la PAC, Les Cahiers du CERAT, à paraître en mai.
- FOUILLEUX E., 1995, Réforme de la PAC, accords du GATT : quelles incidences sur les transferts financiers entre les Douze?, Economie et Prévision, n°117-118 1/2.
- HALL P., 1993, Policy Paradigms, Social Learning and the State ; the Case of Economic Policymaking in Britain, Comparative Politics, vol. 25, n°3, avril.
- JAMOUS H., 1969, Sociologie de la décision, la réforme des études médicales et des structures hospitalières, CNRS, Paris
- JOBERT B., 1994, *Le retour du politique* in : Le Tournant néo-libéral en Europe. Idées et recettes dans les pratiques gouvernementales (dir. Jobert B.) L'Harmattan, Paris.
- JOBERT B., MULLER P., 1987, L'Etat en Action. Politiques publiques et corporatismes, PUF, Paris.
- LE THEULE F.G., LITVAN D., 1993, Analyse d'une négociation communautaire, Revue Française de Sciences Politiques, vol.43, n°5, octobre.
- KEELER J., 1987, The politics of neocorporatism in France, Oxford, Oxford University Press.
- LEQUESNE C., 1993, Paris-Bruxelles. Comment se fait la politique européenne de la France, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, Paris.
- MAHE L.P., GUYOMARD H., LEON Y., 1992, La réforme de la PAC et les négociations du GATT : un pas nécessaire pour un compromis minimal ?, Revue Economie et Statistiques n°254-255.
- MAHE L.P., GUYOMARD H., MUNK K., ROE T., 1994, L'agriculture au GATT et la réforme de la PAC : l'éclairage de l'Economie Politique et de l'Economie Publique, Revue Economie Rurale, n°220-221, mars-juin.
- MAJONE G., 1994, *Communauté Economique Européenne : Dérèglementation ou re-règlementation ? 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.

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

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

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

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

SMITH A., 1995, L'intégration communautaire face au territoire, Thèse de doctorat en Science Politique, Université Pierre Mendès-France, Institut d'Etudes Politiques de Grenoble.

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

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