

50377  
2007  
19-2



Université des Sciences et Technologies de Lille

Faculté de sciences économiques et sociales

Institut de sociologie-Clersé

# Evolution de la conflictualité sociale et des modes de représentation des groupes d'intérêt dans un espace politique multi niveaux

Les agriculteurs du tabac et de la betterave à sucre en France et en Europe

TOME 2

Thèse pour le doctorat de sociologie

Soutenue publiquement en octobre 2007

Par Marie Hrabanski

Sous la direction de M. Bruno Duriez, Directeur de recherche au CNRS

## Membres du jury

M. Bruno Duriez, Directeur de recherche au CNRS, CLERSE, Lille.

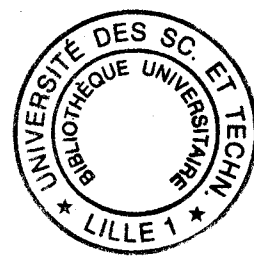
M. Bernard Eme, Professeur de sociologie à l'Université de Lille 1.

M. Bertrand Hervieu, Professeur de l'enseignement supérieur agronomique, secrétaire général du CIHEAM.

M. Eduardo Moyano, Professeur de recherche IESA-CSIC, Cordoue (Esp.).

M. Andy Smith, Directeur de recherche à la Fondation nationale de sciences politiques, Bordeaux.

**Troisième partie. Alliances et oppositions de  
différents mondes organisationnels dans les  
secteurs du tabac et du sucre: des réseaux  
d'action publique hétérogènes**



La Fédération nationale des producteurs de tabac (FNPT) comme les organisations représentatives des betteraviers français, la Confédération générale des betteraviers (CGB) et l'Association producteurs de betteraves (APB), appartiennent à des réseaux d'action publique denses auxquels sont mêlés de multiples acteurs privés et publics aux objectifs bien différents qui agissent à de multiples niveaux. Il s'agira pour commencer de montrer en quoi les travaux sur l'analyse des politiques publiques peuvent se révéler particulièrement stimulants pour appréhender les contraintes et ressources qui pèsent sur l'action collective des groupes d'intérêt.

### 1- Qu'est ce qu'un réseau d'action publique ?

La notion de réseau n'est pas nouvelle. On tente depuis longtemps d'appréhender les interactions entre les différents acteurs d'une politique. Lowi<sup>1</sup>, en 1964, a mis en évidence la stabilité des relations, et même la symbiose entre l'exécutif (l'Agence administrative), le Congrès et les groupes d'intérêt aux Etats-Unis. Lowi évoque ainsi le concept de triangle de fer (*Iron triangle*), dans le domaine de l'agriculture. Il s'agit selon l'auteur d'un type de réseau dans lequel un nombre restreint d'acteurs interagissent et où les frontières sont précises grâce à la stabilité du membership. Le concept conduit à relativiser la frontière entre Etat et société civile, un réseau de politique publique étant marqué par le caractère horizontal, moins hiérarchique et souvent informel des échanges. Différentes typologies<sup>2</sup> ont

---

1 Lowi Theodore, "How the farmers get what they want", *Reporter*, May 1964, et surtout, Lowi Theodore, *The End of liberalism*, New York, Norton, 1969.

2 On pense notamment à la distinction de Hugh Hecllo entre la notion de triangle de fer, utilisée de façon quelque peu rigide, et la notion de réseau thématique qui correspond à un sous-système dans lequel un grand nombre d'acteurs individuels et collectifs interagissent, où les frontières sont floues et cause de l'instabilité au membership, et où enfin il est impossible d'identifier précisément les acteurs du réseau. Cf Hugh Hecllo, « Issue networks and the executive establishment » dans Anthony King, *The New American political system*, ed. Washington D.C, American Enterprise Institute, 1978. Rod Rhodes s'éloigne de la typologie de Hugh Hecllo, et avec David Marsh, il élabore une autre typologie basée sur cinq idéaux types de réseau (communauté de politique publique, réseau de professionnels, réseau intergouvernemental, réseau de producteurs, et réseau

été élaborées à la suite des premiers travaux de Lowi, qui visent notamment à saisir les différentes formes des réseaux de politiques existants.

L'analyse des politiques permet plus largement de mettre en lumière le rôle des réseaux d'acteurs privés et publics dans l'orientation des politiques publiques, leurs stratégies et leurs contraintes. La définition formelle d'un réseau d'action publique renvoie à quatre dimensions<sup>3</sup>. Il s'agit de plusieurs acteurs collectifs organisés (publics et privés) intervenant dans le cadre d'une politique publique donnée, de sa formulation à sa mise en œuvre. La fréquence et l'intensité des interactions entre ces acteurs entraînent une forte interconnaissance. Les acteurs sont interdépendants et sont isolés plus ou moins partiellement par rapport à l'environnement extérieur.

Une des avancées majeures du concept de « réseau d'action publique » est qu'il permet de considérer le système politique communautaire non plus à travers la dichotomie intérêt national/ intérêt transnational, mais envisage au contraire le système politique communautaire comme un gouvernement européen à part entière. Il est souhaitable d'employer une approche classique de l'analyse des politiques publiques qui permet de tenir compte des particularités du système de gouvernance européen. Le terme de gouvernance rencontre parfois de nombreuses réticences, notons que le concept fait référence ici « aux interactions entre l'Etat et la société et aux modes de coordination pour rendre possible l'action publique »<sup>4</sup>. Nos recherches empiriques mettent en question l'existence de niveaux d'action aussi distincts que le niveau régional, national et européen. Elles attestent plutôt d'un enchevêtrement important entre ces divers degrés d'action. C'est pourquoi ici il s'agira d'appréhender le réseau d'action publique dans lequel sont insérés les syndicats agricoles nationaux et les syndicats agricoles européens dans la mesure

---

thématique). Marsh David, Rhodes Rod, *Policy networks in British Government*, Oxford, Clarendon, 1992.

3 Muller Pierre, *Les politiques publiques*, Paris, PUF, 2003.

4 Le Galès Patrick, « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, vol.45, n° 1, 1995. L'auteur ajoute que les études s'intéressant à la gouvernance ne s'intéressent « non plus au gouvernement, à ses pouvoirs et ses instruments, mais au contraire à des mécanismes alternatifs de négociation entre les différents groupes, réseaux, sous-systèmes, susceptibles de rendre possible l'action du gouvernement ».

où les groupes nationaux interviennent également au niveau communautaire de façon indépendante et aussi à travers leur organisation représentative transnationale.

En mettant l'accent sur les interdépendances, l'interconnaissance, les intérêts partagés, les représentations communes et l'institutionnalisation, l'approche par les réseaux permet d'articuler l'étude de la représentation des intérêts avec celle des politiques publiques en se centrant sur l'analyse et l'explication de l'interaction entre les acteurs. Cela permet de comprendre comment agissent les différents acteurs des sphères politiques économiques et sociales, non seulement sur une base institutionnelle mais également individuelle. Cette notion de réseau autorise l'étude de la fabrication de sens de l'action publique dans un contexte caractérisé par la multiplicité des canaux de médiation entre différents niveaux de gouvernement. Il est donc possible, comme nous y invitent Marsh et Rhodes<sup>5</sup>, de concevoir la notion de réseau d'action publique comme un niveau intermédiaire d'analyse permettant de travailler sur l'articulation et les relations entre niveaux d'analyse micro et macrosociologique. On articulera ainsi une analyse des dépendances entre les acteurs en termes d'intérêt à une analyse en termes de sens partagé : les acteurs en réseau n'échangent pas simplement des ressources palpables. Les accords tacites entre les acteurs sont fondés, non seulement sur les calculs stratégiques de chacun d'entre eux, mais aussi sur la base d'une complicité cognitive.

L'analyse cognitive des politiques publiques suggère de s'intéresser à la production des cadres d'interprétation du monde. Comment parvient-on à formuler et à imposer des cadres d'interprétation du monde, appelés également référentiels, dans un secteur donné ? Plus précisément, pourquoi à un moment donné devient-il évident que les paysans doivent se moderniser et donc que beaucoup d'entre eux doivent quitter leur terre ? Selon les époques et les différents forums en présence, plusieurs référentiels globaux se sont succédés au vingtième

---

<sup>5</sup> Marsh David, Rhodes Rod, *Policy networks in British Government*, Oxford, Clarendon, 1992.

siècle. Les différentes politiques publiques menées découlaient de ce référentiel global auquel chacun adhérait. Jusque dans les années trente, c'est le référentiel d'équilibre qui était au cœur des interprétations du monde. L'Etat était libéral et respectueux des équilibres et accordait une place centrale aux paysans. Il encourageait le développement de la science et des techniques, dans un contexte de politique de colonisation ambitieuse. Après la seconde guerre, les élites de la résistance ont participé à la production d'un nouveau référentiel modernisateur basé sur le keynésianisme et soucieux de moderniser le pays, ce qui passait en outre par une diminution du nombre de paysans et des salariés agricoles, et la modernisation de l'agriculture. Bruno Jobert et Pierre Muller<sup>6</sup> mettent ensuite en évidence le tournant libéral des années soixante-dix qui correspond à l'avènement d'un autre référentiel, le référentiel de marché qui renvoie aux impératifs de compétitivité et de concurrence. Le référentiel global s'articule au référentiel sectoriel qui correspond à la déclinaison du cadre d'interprétation central dans un secteur donné.

Le concept de réseau d'action publique connaît toutefois des limites importantes<sup>7</sup> notamment en occultant les conflits. En mettant l'accent sur les interdépendances et le partage de conceptions et de valeurs, l'approche par les réseaux tend implicitement à assimiler l'action publique à la stabilité. Or, dans un secteur donné les conflits peuvent être importants. Cette limite soulève une question importante. Comment, alors que les acteurs sont interdépendants et insérés dans un même réseau d'action publique, gérer les éventuelles oppositions ?

Comment s'organisent les réseaux d'action publique dans les secteurs de la tabaculture et de la betterave sucrière ? Il convient d'examiner les différents acteurs des réseaux d'action publique étudiés en mettant en évidence les liens d'interdépendances entre les acteurs, de coalitions d'acteurs et les différentes oppositions. Des entités privées et publiques composent ces réseaux et nous

---

6 Jobert Bruno, Muller Pierre, *L'Etat en action*, Paris, PUF, 1987.

7 Sur les limites de l'analyse des politiques publiques, Hassenteufel Patrick, Smith Andy, « Essoufflement ou deuxième souffle ? L'analyse des politiques publiques à la française », *Revue française de science politique*, vol. 52, n° 1, 2002.

montrons que les alliés des tabaculteurs, à savoir les transformateurs et les industriels du tabac fortement pourvoyeurs d'emplois en Europe, ont plutôt un impact négatif sur la défense des planteurs. L'image déplorable de l'industrie et de la première transformation rejaillit sur les producteurs et a des conséquences néfastes sur leur mobilisation. En plus de l'influence négative de leurs éventuels alliés, les producteurs de tabac ont à faire face à de multiples organismes hostiles à leurs activités. Des associations environnementales, de consommateurs et diverses associations pour la promotion de la santé et contre le tabac sont particulièrement bien implantées dans le réseau d'action publique, notamment au niveau européen. Après avoir mis en évidence les différents liens entre les acteurs privés du réseau d'action publique, il conviendra d'appréhender les interdépendances multiples entre les syndicats de planteurs et les instances publiques nationales et européennes pour analyser leurs stratégies et comprendre leurs comportements.

Les ressources organisationnelles des betteraviers français et européens permettent à ces derniers d'occuper une place bien différente de celle qu'occupent les tabaculteurs au sein de leur réseau d'action publique. Au niveau national, comme au niveau européen, auprès des acteurs privés comme auprès des acteurs publics du réseau, les groupes représentatifs des betteraviers majoritaires se trouvent au sein de coalitions et d'interdépendances qui leur sont fortement profitables.

## Cinquième chapitre : Les soutiens privés et publics limités des tabaculteurs français dans le réseau d'action publique tabacole

Il s'agira, dans ce cinquième chapitre, d'identifier les différents acteurs privés et publics qui composent le réseau d'action, et d'analyser leurs relations.

Les soutiens dont peut bénéficier un groupe pour représenter ses intérêts sont décisifs dans la mobilisation. Les différents acteurs privés qui interviennent dans l'orientation de la politique publique en matière de tabac sont d'une part des entités directement concernées par la culture et la commercialisation du produit, et d'autre part des groupes extérieurs hostiles à la tabaculture. Il conviendra dans un premier développement d'examiner les ressources de ces acteurs afin de savoir comment leur hostilité ou leur soutien peut influencer la politique publique tabacole.

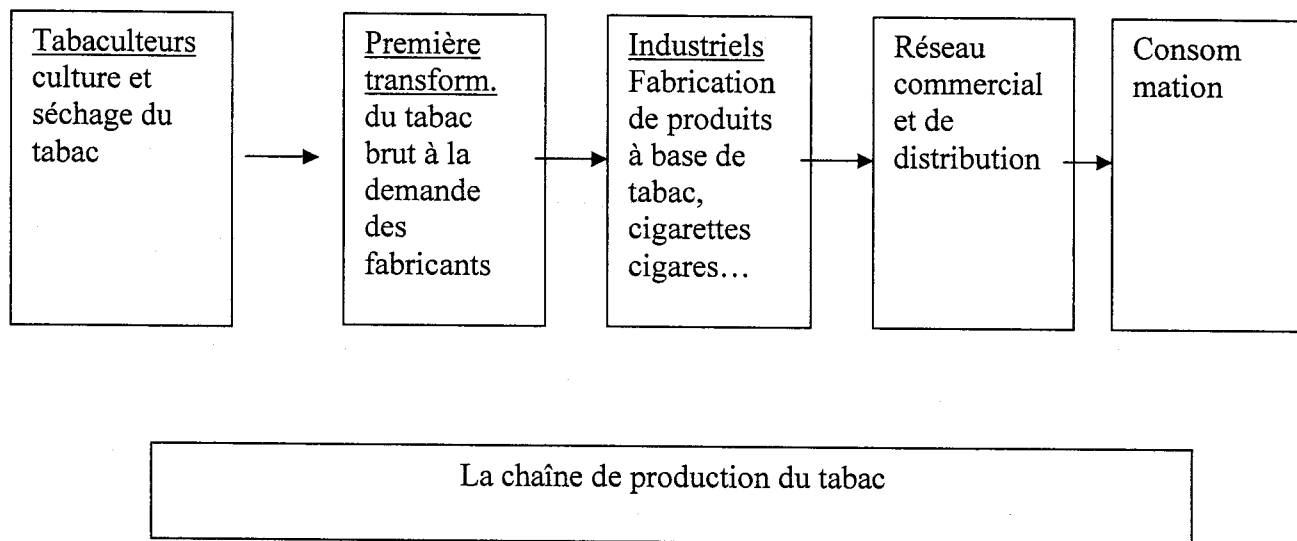
Les acteurs publics du réseau sont répartis entre les niveaux national et européen. En France, les liens entretenus par les tabaculteurs avec les pouvoirs publics sont réguliers et étroits. La tabaculture est toutefois un sujet particulièrement délicat à défendre pour le ministère, notamment à l'échelle de l'UE. Comment les pouvoirs publics français vont-ils construire une position qui convienne aux exigences de réforme requises par l'UE, tout en maintenant les liens privilégiés et corporatistes, historiquement établis avec les professionnels ? L'objet de notre second développement sera de saisir ces relations, notamment en s'intéressant aux stratégies et aux convergences cognitives des différents acteurs du réseau.

### **1-Des alliés peu profitables**

Les producteurs de tabac européens constituent le premier maillon de la filière tabacole. Ils sont chargés de la culture et du séchage du tabac, qu'ils transmettent ensuite à l'industrie de première transformation. Cette dernière vend à son tour le tabac transformé aux cigaretteurs, c'est-à-dire ceux qu'on appelle les industriels du tabac. Les débitants de tabac se chargent enfin de la commercialisation des paquets de cigarettes aux particuliers. La réforme de l'OCM



concerne directement les producteurs, cependant les autres acteurs de la filière peuvent être indirectement touchés par les évolutions de l'organisation du secteur et susceptibles de se mobiliser. Il semble pourtant difficile de bénéficier de leur soutien dans la mesure où ces différents maillons disposent d'une image assez négative auprès des instances décisionnelles européennes.



### 1.1 La première transformation

Les entreprises de première transformation présentes dans l'UE, assurent le lien entre les producteurs et les industriels. Leur rôle est à la fois technique et commercial. Cette industrie se situe essentiellement dans les Etats membres où se concentre la production de tabac brut (L'Italie transforme 52 % du tabac de l'UE, la Grèce, 28 %), à proximité des zones de culture pour éviter les frais de transport. On compte près de 250 entreprises de transformation du tabac en Europe très différentes les unes des autres de par leur taille et leur statut juridique. Certaines appartiennent à de petits transformateurs indépendants qui fermentent quelques centaines de tonnes, d'autres sont des entreprises issues des anciens monopoles, enfin il peut s'agir de multinationales américaines comme Universal Leaf, Dimon

ou Intabax qui contrôlent la majeure partie du commerce mondial du tabac brut (70 %).

En France, dès 1970, les producteurs français se préoccupent de leur structuration économique, la maîtrise de la production étant désormais de leur ressort. Neuf coopératives agricoles (UCAPT, l'Union des coopératives des producteurs de tabac) fleurissent en France et l'usine France-Tabac<sup>8</sup> est créée à Sarlat (Dordogne). Cet outil industriel est chargé de la première transformation du tabac clair afin d'élaborer des mélanges homogènes, commercialisés auprès des fabricants de produits finis (Phillip Morris, BAT...). La quasi-totalité du tabac produit en France est transformé dans l'usine France-Tabac. Cette caractéristique constitue une des particularités du secteur tabacole. A la différence des autres producteurs européens, l'usine de première transformation appartient, en France, aux coopératives de producteurs. Alors que les producteurs italiens ou grecs dépendent des prix pratiqués par l'usine de première transformation, qui elle-même répercute les prix d'achat proposés par les industriels du tabac, en France, l'usine de transformation et les planteurs entretiennent des relations cordiales. L'usine ne peut s'approvisionner dans d'autres pays. Elle appartient aux planteurs et doit être livrée en tabac pour fonctionner. Les producteurs écoulent leur production afin d'être rémunérés.

Les différentes coopératives ou entreprises de transformation nationales se sont rassemblées, au niveau communautaire afin de représenter au mieux leurs intérêts. Jusqu'en 1992, elles ne sont pas parvenues réellement à se regrouper : les entreprises de première transformation des pays d'Europe du Nord ont estimé qu'il était politiquement judicieux de ne pas se retrouver dans des structures communes aux côtés de certains premiers transformateurs italiens dont le sérieux et l'honnêteté ont été régulièrement mis en cause par les autorités communautaires. En 1992, l'Association des transformateurs de tabac européen (ATTE) et la Fédération des exportateurs de tabac (FEDEX) fusionnent pour donner naissance

---

<sup>8</sup> L'usine est créée en 1985 et appartient aux neuf coopératives et emploie entre 140 et 220 personnes par an.

à la fédération européenne des transformateurs de tabac (FETRATAB). Elle représente aujourd'hui près de 75 % du tabac transformé de l'UE.

Les premiers transformateurs occupent une position stratégique puisqu'ils sont le lieu de passage obligé entre les industriels et les producteurs. Avant la réforme de 1998, les transformateurs recevaient les aides agricoles européennes dans leur globalité pour la redistribuer aux producteurs lors des achats. Or, en Italie, il semble que la totalité des primes n'ait pas été reversée entièrement au producteur. En effet le montant des primes perçues par les premiers transformateurs a été supérieur au prix du tabac payé aux producteurs. Les premiers transformateurs concernés ont effectué des bénéfices importants avec la seule aide communautaire. De multiples fraudes comme celles-ci ont terni l'image de la filière tabacole et compliqué la défense des intérêts des transformateurs et des producteurs.

Les intérêts des transformateurs européens sont étroitement liés à ceux des tabaculteurs puisque les transformateurs ne traitent que du tabac produit dans la communauté. Toute diminution de la production se répercute directement sur leurs activités. Les relations entre les transformateurs et les producteurs demeurent cordiales, mais l'image déplorable des transformateurs peut entacher les revendications des planteurs. Les relations avec l'industrie sont encore plus complexes puisque les producteurs les accusent d'être responsables de leur situation précaire. Ces derniers pratiqueraient des prix d'achat très bas en mettant en concurrence le tabac européen et le tabac mondial alors même que les normes environnementales et sociales sont très différentes en Europe et dans le reste du Monde. En même temps, les planteurs ne peuvent critiquer davantage ces pratiques puisque les industriels sont aussi leurs acheteurs.

## **1.2 Les industriels des cigarettes**

Les industriels des cigarettes, ou cigarettiers, se chargent à la différence des industries de transformation, de produire uniquement les cigarettes, et les cigares, grâce à du tabac déjà transformé. Il s'agit d'un secteur très concentré. Les

industriels de l'UE utilisent chaque année près de 700 000 tonnes de tabac brut dont les deux tiers sont importés de l'extérieur de l'Europe. L'industrie européenne du tabac importe environ 80% de ses besoins. Seulement 20% de la consommation européenne provient de la production communautaire. L'UE est, à ce titre, le premier importateur mondial de tabac. Si la production et les industries de première transformation du tabac se situent essentiellement dans les Etats-membres (Grèce et Italie), 76% des cigarettes sont produites en Europe du nord.

Sur le plan communautaire, cinq associations d'inégale importance défendent les intérêts des industries du tabac implantées en Europe. Le GITES, créé en 1987 regroupe principalement les représentants des anciens monopoles et surtout Altadis. Le CECCM est composé des principaux fabricants de cigarettes du secteur privé à savoir ALTRIA (ex Philip Morris), BAT, Imperial Tobacco etc. Il existe également des organisations plus marginales telles que l'ESTA pour le tabac à rouler et pipe, l'ECMA pour les cigares et l'ESTOC pour les tabacs sans fumée. Le GITES et le CECCM ne sont pas parvenus à se rassembler dans un organisme unique. Les anciens monopoles d'Etat refusent de se « mélanger avec ces requins<sup>9</sup> », et ont de nombreuses divergences notamment en matière de fiscalité et de savoir-faire sur le marché international du tabac. Cependant l'objet exact de ces dissensions n'a pu être éclairci puisque les représentants d'Altadis comme ceux de Phillip Morris (désormais ALTRIA), de BAT et des autres industries ont refusé catégoriquement d'en parler.

Tour à tour accusé de participer à la contrebande des cigarettes en Europe par l'UE, de patronner des manifestations socioculturelles pour faire de la promotion, notamment vers les jeunes, de développer la commercialisation agressive croissante qui cible les femmes, et de multiplier les campagnes de publicité pour le tabac dans les pays en développement<sup>10</sup>, où les lois sont plus souples vis-à-vis du tabagisme, l'industrie du tabac dispose d'une image très

---

<sup>9</sup> Propos recueillis lors d'un entretien avec un haut représentant d'Altadis.

<sup>10</sup> Cozette Martial, « Industrie du tabac : grillée au nord, elle veut embraser le sud », *Alternatives économiques*, n° 151, 1997.

négative auprès des différents médias européens et des citoyens<sup>11</sup>. Les producteurs et les industriels de vin de Bordeaux ont, à la différence des industriels du tabac, réussi à communiquer de manière positive sur le vin en évoquant notamment le *French Paradox*, c'est-à-dire l'effet positif d'une consommation modérée de vin rouge sur la santé. « La filière viticole a ainsi mis à profit l'avantage dont elle dispose sur les autres producteurs d'alcool, dont l'image se dégrade <sup>12</sup> ». Dans le secteur du tabac, on remarque au contraire un consensus sur les dangers du tabac au niveau national et au niveau européen.

Fortement pourvus en ressources organisationnelles et financières, les industriels du tabac ont toutefois une image déplorable au niveau européen, ce qui rend périlleux leur soutien.

Les débitants de tabac constituent le dernier chaînon de la filière de production du tabac. Au niveau national, ils sont fortement organisés et représentent un poids politique considérable<sup>13</sup>. Toutefois, l'origine du tabac utilisé dans les cigarettes qu'ils commercialisent n'a aucune incidence sur leurs activités. Ils n'ont donc aucun intérêt à soutenir les tabaculteurs français.

---

11 Schroyens Adolf, « Tabac : quelles perspectives et stratégies pour cette industrie ? », *Problèmes économiques*, n° 2668, 2000.

12 Costa Olivier, Smith Andy, « Défendre le vin de Bordeaux : pluralité des modes de représentation et articulation des niveaux d'intervention », dans Michel Hélène (dir), *Lobbyistes et lobbying de l'Union européenne*, Paris, PUS, 2005.

13 Dans un article de Libération, intitulé « Ses députés sont courtisés avant le vote sur l'interdiction de fumer dans les lieux publics », Matthieu Ecoiffier écrit : « En coulisse, c'est la guerre entre cigarettiers et défenseurs de la santé publique. « Le problème c'est qu'ils ne se battent pas avec les mêmes armes. Les premiers arpentent les couloirs de l'Assemblée, invitent à l'Open de tennis de Bercy, quand les seconds doivent prendre rendez-vous avec le ministre », témoigne le conseiller d'un député. En guise de vœux, l'Alliance contre le tabac (qui regroupe 35 associations) a rappelé dans une lettre aux députés que « 80 % des Français sont favorables » à l'interdiction de fumer dans les lieux clos ou couverts, avec à l'appui un article scientifique sur les dangers du tabagisme passif. En face, la note de BAT (British American Tobacco) opte pour un style choc. Les sondages ? Méfiance, ils ne sont « que le reflet des couches supérieures de la société », selon le lobbyiste. Ce qui est sûr en revanche, c'est que « chaque jour 11 millions de Français entrent dans un bureau de tabac, c'est plus précisément 19 000 personnes par circonscription. Lorsqu'on sait que la plupart des législatives se jouent entre 50 et 800 voix... », *Libération*, 9 janvier 2006.

### **1.3 Les fumeurs**

Les consommateurs de tabac (15 % des fumeurs de la planète vivent en Europe) pourraient représenter un allié de taille pour les producteurs européens, ou au moins prendre une part active dans les négociations, cependant ils sont très faiblement représentés. Quelques associations nationales comme « Le calumet de la paix » ou « l'association des fumeurs unis pour une taxation équitable » (FUTE) en France regroupent plusieurs milliers de fumeurs. Cependant leurs actions sont très limitées. Au niveau européen, une association dénommée SMOKEPEACE fédère plus de treize associations nationales de fumeurs, dont *le calumet de la paix* et FUTE. Créée en 1996, elle vise à assurer la représentation des fumeurs auprès des instances communautaires. L'association européenne a pour objectif de « faire reculer la montée du fanatisme anti-tabac » en favorisant la tolérance entre fumeurs et non-fumeurs. Cependant ces associations disposent de très peu de ressources, leurs activités sont extrêmement discrètes et leurs actions quasiment inexistantes auprès des institutions communautaires. Les récentes interdictions de consommation de tabac dans les lieux publics (café, restaurant) en Espagne et en Italie et éventuellement en France prouvent que ces associations ont très peu de poids sur l'orientation des politiques de santé.

Les fumeurs de tabac ont peu d'activités au niveau européen. Les consommateurs, ou plus précisément les non consommateurs, sont quant à eux représentés au sein du BEUC<sup>14</sup> et ces derniers sont farouchement opposés à la consommation et à la production de tabac en Europe.

## **2- Des opposants puissants**

### **2.1 Les consommateurs**

Le BEUC, le porte-parole des consommateurs dans l'UE, est farouchement opposé à la consommation de tabac. Il occupe une position dominante au sein du

---

14 Bureau européen des consommateurs.

Comité consultatif des consommateurs (CCC) institué par la Commission. Le BEUC se présente comme une association défendant « les intérêts de tous les consommateurs » même s'il ne représente, en matière de consommation de cigarettes, exclusivement que ceux des non-consommateurs. La création du BEUC, en 1962, illustre l'évolution de la place des organisations de représentation à l'échelle de l'UE. La Commission européenne a largement favorisé la création du BEUC, notamment par le biais de financements afin de créer des réseaux européens dans des domaines différents. Ce type de structures européennes de coordination rassemble une pluralité d'organisations européennes, nationales et locales, comme par exemple en France le CLCV<sup>15</sup> ou UFC-QUE CHOISR, et sont des interlocuteurs privilégiés de la Commission dont elles relayent les actions. Le BEUC a été créé pour pallier l'absence d'organisations au niveau européen. Ce type de structures occupe une place prépondérante dans la cadre du dialogue avec la société civile mis en place par la Commission européenne. Le BEUC dispose d'une légitimité importante aux yeux des pouvoirs publics. Ses positions à l'encontre du tabac et de sa culture<sup>16</sup> sont particulièrement bien diffusées dans les sphères décisionnelles européennes.

## **2.2 Les associations de santé**

La ligue contre le cancer (ECL european cancer leagues) et l'ENSP (european network for smoking prevention) qui rassemble quelques 600 organisations nationales en Europe bénéficient d'une large audience dans les sphères décisionnelles européennes. Ces groupes disposent d'un réseau développé auprès des députés européens et des services de la Commission. Les organisations de lutte contre le tabagisme sont très présentes et très actives dans les pays du Nord de l'Europe, elles semblent avoir moins d'influence dans le Sud de l'UE, comme c'est le cas en France. L'Union européenne est quant à elle très à l'écoute

---

15 Consommation, logement et cadre de vie.

16 Le BEUC adhère à l'association « Consumers international » qui regroupe 220 organisations de consommateurs dans une centaine de pays. « Consumers international » souhaite l'arrêt de la production et de la consommation. Cette organisation mondiale de consommateurs est membre de la Coalition internationale contre le tabac.

de leurs revendications. Sonia Mazey<sup>17</sup> constate le même type de situation lorsque dans les années soixante, « les décideurs nationaux demeuraient sourds aux aspirations matérielles des femmes » ainsi, « pour les féministes européens, la CE constituait un [des] accès alternatifs pour les groupes de femmes, dans la mesure le traité de Rome instituait déjà un salaire égal entre hommes et femmes ». Cette situation permet à certains groupes peu pris en compte au niveau national, de bénéficier des ressources et des opportunités offertes par les institutions européennes. Les associations contre le tabagisme sont fortement implantées à Bruxelles depuis la fin des années quatre-vingts et pallient aux éventuelles manque d'audience politique qu'elles peuvent rencontrer au niveau national. Elles sont particulièrement présentes dans les comités d'experts et comités consultatifs organisés par la Commission.

### **2.3 Les associations environnementales**

Elles ont joué un rôle certains dans la mesure où les pratiques agricoles sont à l'origine de multiples types de pollution, et notamment la pollution des sols en raison de l'utilisation de produits phytosanitaires et d'engrais. La culture du tabac nécessite des quantités élevées de pesticides afin de garantir une bonne qualité des feuilles. De plus, la culture du tabac nécessite, lorsqu'elle est développée de manière intensive, une irrigation importante, alors même que la plante est cultivée dans des régions assez chaudes. Le discours des associations environnementales est donc majoritairement orienté vers la diminution de la production tabacole, cependant certaines associations relayées par des élus locaux, se sont élevées pour rappeler le risque élevé d'exode rural en cas d'abandon de la production de tabac dans les zones excentrées.

Plus généralement, les représentants des défenseurs de l'environnement, et notamment Birdlife, soulignent les effets de la production de tabac sur la pollution

---

17 Mazey Sonia, « L'Union européenne et les droits des femmes : de l'europanisation des agendas nationaux à la nationalisation d'un agenda européen ? », dans Richard Balme, Didier Chabanet, Vincent Wright, *L'action collective en Europe*, Paris, Presses de sciences po, 2002. p.410.



de l'eau. Quelques responsables du développement remarquent l'importance de l'exportation du tabac produit par les pays en voie de développement. Il s'agit selon ces associations des seuls biens que ces pays sont en mesure d'exporter et constituent leur seule ressource économique, mais ce type d'argumentation est peu entendable de par la nocivité de la culture qu'ils se proposent de vendre aux consommateurs européens.

#### **2.4 La position inconfortable des associations de développement**

Le tabac constitue la principale ressource économique de nombreux pays en développement, mais les ONG internationales de développement se sont montrées particulièrement discrètes sur cette thématique. Seule SOLAGRAL<sup>18</sup> a souligné l'importance de l'exportation du tabac produit par les pays en développement, tout en rappelant que la priorité doit être accordée selon eux à l'agriculture vivrière de ces pays et non au tabac. L'association s'est prononcée pour une réorganisation de la production mondiale, sans toutefois développer davantage ses positions sur la réforme de l'OCM tabac. Lors de la réforme du régime sucrier, les ONG de développement ont mené au contraire une campagne extrêmement active. Plusieurs hypothèses, présentées de façon non exhaustive ici, peuvent expliquer leur silence lorsque c'est la tabaculture qui est l'objet des débats.

Le commerce mondial et le type d'échanges du tabac diffèrent fortement de celui du sucre. L'Europe est un importateur et un exportateur important de sucre, alors que pour le tabac, l'Europe importe avant tout du tabac et exporte des cigarettes. Les cigarettes sont donc massivement fabriquées en Europe et réexportées dans les pays les moins avancés (PMA). La tabaculture européenne entrave peu le commerce avec les pays en développement. Les intérêts des

---

18 SOLAGRAL est une association française de développement (Solidarité agriculture alimentaire) affiliée à l'Association internationale de technicien d'experts et de chercheurs (AITEC). L'AITEC est un réseau professionnel qui rassemble plus d'une trentaine d'organisations dont ATTAC, le CEDETIM, le DAL, c'est-à-dire des organisations proches de l'altermondialisme. SOLAGRAL intervient au niveau national européen et international. Elle propose notamment des rapports d'expertise fournis aux instances décisionnelles visées.

planteurs des pays du Sud ne sont d'ailleurs pas très éloignés de ceux des planteurs du Nord dans la mesure où le prix est fixé par les industriels. Pourtant on compte peu de tabaculteurs dans les PMA comparé aux volumes de production puisque ces planteurs sont dans de nombreux cas salariés des industries du tabac. Les industries du tabac s'implantent dans les régions les plus adaptées, louent les surfaces cultivables nécessaires, embauchent des salariés agricoles locaux, qui cultivent et récoltent les feuilles de tabac au profit de l'industrie. A la différence par exemple du secteur du coton, dans lequel la plupart des planteurs sont des indépendants directement liés aux cours du marché mondial, les planteurs de tabac des PMA sont majoritairement des salariés. Les intérêts des planteurs des PMA s'avèrent bien distincts de ceux des pays du Nord.

Enfin, il paraît risqué aux associations de développement de défendre les revenus du tabac des planteurs des PMA de par la nocivité de cette substance. En effet, défendre un prix rémunérateur pour un produit dont les dangers sur la santé sont connus, et qui touchent désormais fortement les pays en développement pourraient nuire à l'image de marque et à la crédibilité des ONG. Elles semblent préférer se concentrer sur des productions qui permettent de nourrir les populations locales. Les associations de développement ont été assez discrètes sur ces sujets, ce qui met en évidence toute la difficulté de soutenir une culture aussi controversée que celle du tabac en Europe.

Le soutien ou l'hostilité d'autres groupes peut contribuer à l'échec ou à la réussite d'une action collective. Encore faut-il analyser la place de ces mouvements. Dans leurs études sur les mouvements de travailleurs agricoles dans les années quarante et soixante, J. Craig Jenkins et Charles Perrow<sup>19</sup> suggèrent que l'échec de la première période de contestation et la réussite de la seconde s'expliquent par le rôle des groupes de soutien (groupes libéraux et syndicats) et une tolérance accrue de l'Etat, bien plus que par les différences d'objectifs ou de tactiques. Cependant il faut bien distinguer les soutiens au mouvement qui ont une

---

19 Jenkins J.Craig, Perrow Charles, "Insurgency of the powerless: Farm Worker Movement (1946-1972)", *American Sociological review*, n° 42, 1977.

influence dans le système, de ceux qui sont en dehors. Les producteurs de tabac sont donc soutenus par des groupes à l'image fortement négative, et connaissent l'hostilité de coalitions fortement implantées au niveau européen. L'ensemble de ces organisations appartient au réseau d'action publique tabacole et entretiennent comme les associations d'agriculteurs des liens particuliers avec les acteurs publics du réseau.

Les tabaculteurs sont insérés dans un réseau d'action publique dans lequel des acteurs privés s'allient et s'opposent afin de peser sur les décideurs tant au niveau national qu'au niveau européen. Le clivage entre ces deux niveaux d'intervention paraît toutefois peu fécond. Les acteurs nationaux interviennent à multiples reprises à l'échelon européen. Les fonctionnaires des administrations nationales et les différents ministres se rendent régulièrement à Bruxelles pour y représenter des acteurs nationaux diffère profondément des rapports que les planteurs entretiennent avec certaines instances décisionnelles européennes. Il conviendra dans le développement suivant d'examiner les liens entre les planteurs et leurs interlocuteurs nationaux en pointant notamment le rôle des élites administratives et les stratégies politiques des acteurs dans un contexte complexe multi niveaux, pour ensuite nous interroger sur les relations entre les planteurs et les trois grands acteurs du système politique européen (Commission européenne, Parlement, Conseil).

### **3- Entre soutien et méfiance : Les liens des planteurs et des instances décisionnelles nationales**

S'intéresser aux relations entre les tabaculteurs et les instances décisionnelles françaises et européennes pendant la phase de négociation de la réforme de l'OCM tabac ( septembre 2003-avril 2004) permet de s'intéresser aux stratégies des groupes d'intérêt dans un contexte multi niveaux. La forme et les ressources du groupe d'intérêt étudié influencent fortement ses stratégies. Il s'agira de montrer ici que le groupe d'intérêt français des tabaculteurs se trouve dans une situation extrêmement défavorable au niveau européen, le gouvernement national

devient alors pour lui un allié incontournable afin que le ministre défende les intérêts des planteurs au sein du Conseil.

Pour ce faire, il conviendra de montrer dans un premier temps la contiguïté des liens entre les planteurs et leurs interlocuteurs nationaux. Les tabaculteurs dépendent d'administrations multiples avec lesquelles ils n'entretiennent pas le même type de relations. Selon la nature des échanges politiques et l'interdépendance qui les lie aux décideurs, les professionnels développent des modes de représentation spécifiques. Néanmoins l'analyse du réseau d'action publique ne peut se résumer aux comportements stratégiques des acteurs. Le rôle des idées, ou plus largement des représentations sociales constitue un élément essentiel dans la compréhension des politiques publiques. On s'intéressera aux différents interlocuteurs et aux représentations sociales de la tabaculture dont les décideurs sont porteurs. Grâce à une analyse organisationnelle, il sera question ensuite de l'isolement entre les fonctionnaires nationaux et leurs homologues européens, ce que l'organisation professionnelle européenne des planteurs tente de rompre à son avantage. Enfin, les rapports entre le ministre et l'organisation professionnelle seront étudiés. Dans un second temps, il s'agira d'étudier les relations entre le groupe d'intérêt et les différents acteurs du triangle institutionnel européen.

### **3.1 Des administrations nationales multiples : l'ONIFLHOR, la DPEI et la MGA**

Plusieurs organismes sont chargés, au sein de l'Etat français, de gérer la tabaculture. L'ONIFLHOR<sup>20</sup>, la MGA<sup>21</sup> et la DPEI<sup>22</sup> ne disposent des mêmes prérogatives, et il semblerait que le type de liens entre ces administrations et les planteurs diffèrent. Ces derniers se sont particulièrement bien adaptés à ce contexte multi organisationnel et paraissent proches des élites administratives

---

20 Office national interprofessionnel des fruits, des légumes et de l'horticulture.

21 Mission de gestion des aides.

22 Direction des politiques économiques internationales.

chargées d'élaborer la position française sur la réforme de l'OCM tabac, lors des réunions du Conseil.

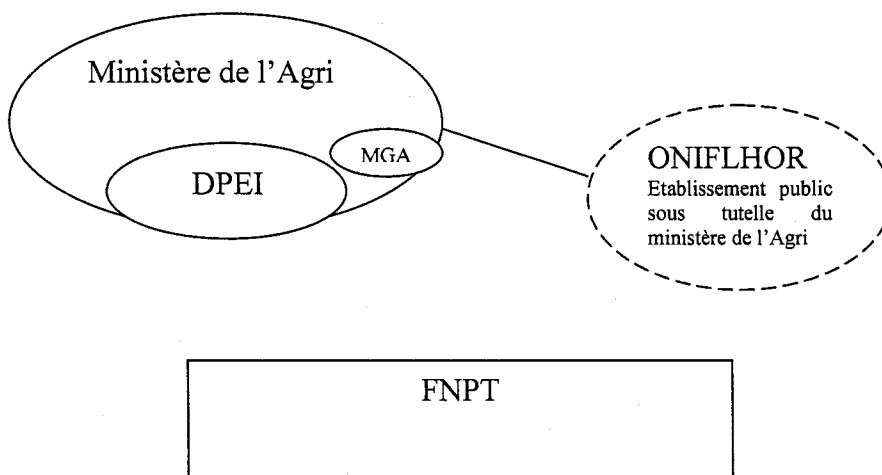
L'ONIFLHOR est un établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) et qui est sous tutelle du ministère de l'agriculture. L'Office national interprofessionnel des fruits, des légumes et de l'horticulture rassemble lors de Conseils de direction et de Conseils spécialisés réguliers, des professionnels du secteur tabacole et les pouvoirs publics. Sur le site de l'ONIFLHOR, on peut même lire « Ainsi, à travers ses deux Conseils de Direction et ses Conseils spécialisés, l'ONIFLHOR constitue un lieu d'échanges et de dialogue entre les représentants des interprofessions, des salariés de la filière, des consommateurs et des administrations intéressées. »

La création de cet office en 1982 marque un changement important dans les relations avec les décideurs. Dans un contexte de diminution des exploitations tabacoles, les producteurs de tabac demandent un engagement fort de la part de l'Etat pour alléger les contraintes de l'industrie, mais aussi et surtout favoriser la modernisation des tabaculteurs en facilitant notamment l'achat de séchoirs. L'ONIFLHOR a donc pour mission de renforcer l'efficacité économique de la filière, d'améliorer la connaissance et le fonctionnement du marché, d'appliquer les mesures communautaires. C'est donc l'Office qui se charge de gérer au quotidien l'aide attribuée au secteur. Des conseils sont organisés dans lesquels on compte des représentants de la production agricole, de la transformation, de la commercialisation, de la distribution et des salariés de la filière. Une place est officiellement réservée aux représentants des consommateurs, cependant aucun d'entre eux n'est présent dans les conseils de l'ONIFLHOR. Ces rencontres institutionnalisées organisent des relations de proximité entre les membres de l'Interprofession et les pouvoirs publics. Les représentants des producteurs sont investis d'une responsabilité certaine dans la mise en œuvre des politiques publiques. Les organismes privés tels que les coopératives tabacoles assurent des fonctions de contrôle et d'aide à la reconversion, en partenariat avec les pouvoirs publics. La collaboration entre le gouvernement et les dirigeants du groupe

d'intérêt est si précise et si constante qu'il est difficile de distinguer l'action de l'un de celle de l'autre. On assiste donc une interpénétration intime des bureaucraties d'Etat et des groupes d'intérêt, c'est-à-dire à une forme proche du corporatisme.

En outre, les liens entre l'ONIFLHOR et le ministère sont très étroits, notamment avec la DPEI, qui fait partie de l'administration centrale du ministère de l'agriculture, et qui définit et met en œuvre les politiques de gestion des marchés et d'orientation des productions agricoles. C'est notamment le chargé de mission de la DPEI et le fonctionnaire de l'ONIFLHOR spécialisé dans le tabac qui se rendent au comité de gestion à Bruxelles auprès des autres représentants des pouvoirs publics européens.

*Situation avant septembre 2005, (depuis la MGA dépend de l'ONIFLHOR)*



### **3.2 Un accès privilégié des élites administratives nationales à la Commission européenne : les comités de gestion**

Les fonctionnaires nationaux interviennent au sein de la Commission européenne dans le cadre des comités de gestion. Lors des réformes agricoles, dans les phases de négociation et les phases de mise en application, un fonctionnaire de l'ONIFLHOR et un fonctionnaire de la DPEI se rendent, comme les fonctionnaires nationaux d'autres pays européens, au sein des comités de gestion afin d'orienter les propositions de la Commission. Les comités de gestion sont des

« comités comitologie » et émettent à ce titre des avis formels sur les propositions de mesures d'exécution que lui soumet la Commission. Ils sont composés uniquement des fonctionnaires des Etats membres. Les réunions sont toujours présidées par des représentants de la Commission.

Le terme de comitologie est un néologisme utilisé pour évoquer l'ensemble des comités qui assistent la Commission européenne dans ses compétences d'exécution du droit communautaire. Les procédures régissant les relations entre la Commission et ces comités sont prévues par la décision du Conseil du 28 juin 1999. Parmi les comités comitologiques, on compte les groupes consultatifs, les comités de gestion et les comités de réglementation.

L'objectif des comités de gestion est d'aider la Commission européenne dans son rôle d'exécution. Ils permettent d'associer les administrations des Etats membres à la gestion de l'OCM tabac. Le comité de gestion se réunit de façon irrégulière, en fonction du volume des événements à traiter. Il semble que conformément à la réforme de la PAC de 2003, les comités de gestion spécialisés, comme le comité de gestion tabac, devraient disparaître rapidement au profit du comité de gestion « Aide directe », ce qui devrait faciliter les approches plus transversales. Ce comité pourra traiter plusieurs secteurs de façon horizontale et appliquer à chaque filière le même traitement sans devoir s'attacher aux spécificités réelles ou non des secteurs. Les producteurs semblent d'ailleurs très inquiets de cette perte d'autonomie, ils ne seraient plus en mesure de faire part des spécificités de leur culture (et notamment de souligner le besoin de main d'œuvre nécessaire à la production).

Un membre de la DPEI et parfois de l'ONIFLHOR sont chargés de représenter la voix de la France au sein des comités de gestion. Les contacts institutionnels et informels entre la DPEI et les représentants des producteurs sont nombreux. Lorsqu'un comité de gestion est organisé, le ministère contacte très peu de temps avant la FNPT, et notamment son directeur, afin de comprendre au

mieux les aboutissants et les attentes de son partenaire. Un bilan sur le déroulement de la séance sera l'objet de la conversation suivante, quelques heures après la tenue du comité. Le ministère de l'agriculture consolide son pouvoir en se posant en représentant du groupe qu'il est censé contrôler : les bureaucrates adoptent le rôle de représentants d'intérêts de groupes sociaux qui sont extérieurs à l'appareil d'Etat. L'étude de Michel Crozier et Erhard Friedberg<sup>23</sup> sur le ministère de l'industrie avait déjà permis de mettre en évidence les conditions dans lesquelles les services de ce ministère jouaient plutôt le rôle de messager des différentes branches de l'industrie plutôt que celui de vecteurs de la politique industrielle du gouvernement. Une situation identique a été analysée par Pierre Muller<sup>24</sup> en 1985 entre les services de ministère de l'agriculture et la FNSEA. Ce phénomène, analysé en termes de corporatisme sectoriel, met en exergue la proximité de la relation Etat-tabaculteurs. Cette proximité est le fruit d'une collaboration historique où chacun des protagonistes fournit à l'autre des échanges politiques<sup>25</sup> qui accentuent les liens de dépendance. Les relations informelles occupent dans ce contexte une place importante. Les représentants des producteurs de tabac entretiennent de nombreux contacts personnels notamment avec les fonctionnaires nationaux, mais ils s'inscrivent exclusivement dans le cadre de relations professionnelles. On ne remarque pas de relations amicales ou de camaraderie entre les différents protagonistes.

Rappelons également que la situation de monopole dans laquelle se trouve les tabaculteurs présuppose la possibilité pour l'ensemble leurs représentants de définir de façon univoque l'intérêt objectif qu'ils prétendent promouvoir. C'est la solidarité entre groupes et individus situés dans la même situation face aux problèmes posés qui est mise en avant. Cela implique un alignement des groupes sur la base d'un statut homogène. Les représentants des tabaculteurs ont convaincu les fonctionnaires qu'ils portaient bien la voix de l'ensemble des

---

23 Crozier Michel, Friedberg Erhard, , "Les systèmes intermédiaires des grands groupes industriels français", *Revue française de sociologie*, Numéro spécial, septembre 1979.

24 Muller Pierre, « Un schéma d'analyse des politiques sectorielles », *Revue française de science politique*, vol. 35, n° 2, 1985.

25 Pizzorno Alessandro, « Political Exchange and Collective Identity in Industrial Conflict », dans Crouch Colin, Pizzorno Alessandro (eds), *The Resurgence of Class Conflict in Western Europe (since 1968)*, Vol. 2, Londres, Mc Millan, 1978.



planteurs et tous deux ont rapidement convergé vers une même position. L'interprétation qui a été faite par les agriculteurs tendait à impliquer le plus possible le ministère dans la mise en application des règlements européens, et cela nécessitait, toujours selon les tabaculteurs une mobilisation de la filière tabacole et aussi de la FNSEA. Cette interprétation proposée par les tabaculteurs n'est pas toute entière déterminée par la situation.

La FNPT est la seule organisation représentative de l'ensemble des producteurs de tabac en France, sans aucune exception. Si cette situation facilite le travail du ministère et qu'à ce titre les fonctionnaires déclarent apprécier la collaboration avec la filière, en même temps cela confère à la FNPT une position forte de par le monopole de représentation dont elle dispose.

Le comité de gestion tabac, qui est spécialement destiné à prendre en compte les particularités de la filière et qui associe à ce titre, des représentants spécialistes du secteur, a pourtant disparu depuis 2005, au profit du Comité de gestion aides directes, chargé de l'ensemble des productions bénéficiant des aides directes. Cette transformation a ébranlé les liens qui s'étaient créés entre le représentant de la DPEI chargé du tabac et la FNPT. En effet, selon les représentants de la FNPT cette modification les oblige à créer des relations nouvelles avec un représentant de la DPEI chargé de l'ensemble des secteurs qui jouissent de paiements directs, et qui sera donc, selon eux beaucoup moins attentifs aux particularités du secteur tabacole. De même, l'émergence du comité « aides directes » va inviter les représentants des tabaculteurs à travailler davantage avec les membres de la MGA. Or, les liens entre la MGA et les tabaculteurs sont plus récents et surtout beaucoup moins harmonieux qu'avec la DPEI. En effet ces derniers témoignent d'une vision beaucoup plus économique que leurs confrères. Ils tentent d'optimiser la gestion de l'ensemble des aides agricoles.

Ces remarques mettent en évidence l'importance de la proximité des relations entre les pouvoirs publics et les professionnels du secteur, et aussi plus généralement les réticences des tabaculteurs à s'adapter à la nouvelle PAC. Cette dernière privilégie les approches horizontales au détriment des approches

sectorielles. Or, une grande partie de l'argumentation des professionnels d'encadrement de la tabaculture repose sur l'ambiguïté liée aux particularités du secteur : en même temps, les tabaculteurs tiennent à être considérés avant tout comme des agriculteurs et doivent bénéficier à ce titre de la même défense que leurs homologues, et ils souhaitent parallèlement mettre l'accent sur les spécificités du secteur qui ne peut être traité, selon eux, comme les autres. Le travail de manipulation symbolique effectué par l'organisation consiste à se servir de la stigmatisation de la production comme d'un atout.

Cette tendance a marqué le syndicalisme tabacole dès sa création. Figurant parmi les premiers syndicats de filière, les tabaculteurs tenaient à marquer leur spécificité par rapport à d'autres agriculteurs et d'autres acteurs de la filière. En 1969, lors de la création de l'OCM, la plupart des tabaculteurs européens refusaient même que le marché du tabac soit régi, comme les autres secteurs agricoles, par une OCM et plaidaient pour une disjonction entre la PAC et le marché du tabac. En effet, les particularités du produit nécessitaient selon eux un traitement spécifique que ne pouvait leur proposer la PAC. Aujourd'hui, alors que le revenu des tabaculteurs repose avant tout sur des aides directes, l'idée selon laquelle l'OCM tabac pourrait être amenée à disparaître laisse espérer certains sur un système d'autofinancement des aides tabacoles qui serait basé sur un prélèvement sur chaque paquet de cigarettes vendu en France, comme c'est le cas en Suisse. Cette option nécessiterait une sortie ou la fin de l'OCM tabac et correspondrait à une forme de renationalisation du système de financement agricole dans la mesure où les subventions attribuées aux tabaculteurs résulteraient des taxes prélevées aux fumeurs français.

### **3.3 Une analyse cognitive de la politique publique tabacole**

Les appareils de l'Etat ne jouent pas un rôle passif dans le processus d'interprétation sociale des problèmes. Leur rôle dans ce domaine apparaît stratégique. En contextualisant la situation à l'intérieur d'une problématique environnementale, d'aménagement du territoire et de solidarité agricole, le

ministère participe à la définition du problème national et précise le champ et l'enjeu à partir duquel se mobiliseront les acteurs. La position des acteurs n'est pas le fruit d'intérêts objectifs : la définition des politiques publiques ne résulte pas de la situation sociale qui l'a engendrée. L'intérêt des groupes n'est pas une donnée objective, c'est le fruit d'une construction sociale complexe dans la mesure où la notion d'intérêt est polysémique. L'interprétation d'un problème détermine le système d'acteurs mobilisés et va permettre de définir de façon plus précise le champ d'action et même les responsables, les cibles et les moyens d'agir. Cette idée peut être rapprochée des travaux de William Gamson<sup>26</sup>, et avant de lui d'Erwin Goffman<sup>27</sup>, et de la notion de *frame* puisque des acteurs tentent de modifier ou plus simplement de définir des cadres d'interprétation en construisant une idéologie mobilisatrice. La qualification d'un problème, les responsabilités à dénoncer et les chances de succès de l'action déterminent fortement la façon dont se formeront et s'affronteront les acteurs. La construction du problème détermine à qui vont être attribuées les responsabilités d'une situation : Suzanne Berger<sup>28</sup> en étudiant les viticulteurs a montré comment certains peuvent plutôt s'en remettre à leur organisation de filière, d'autres à la FNSEA, tandis que d'autres favoriseront les actions de concertation avec les industriels et ce face à une même situation. Les modes d'action et les interlocuteurs varient en fonction des cadres d'interprétation du monde des contestataires.

Dans le cas présent, à la différence des fonctionnaires de la Commission, les fonctionnaires français mettent en avant la dimension éminemment politique du problème, et de sa réponse. Les interprétations dépolitisantes pourraient par exemple suggérer qu'une situation de travail difficile soit le fruit de lois

---

26 L'auteur met en évidence les mécanismes et les différents cadres d'interprétation de la construction de la politique spectacle américaine. Les médias mettent alors en évidence des aspects particuliers de la réalité (par exemple, lors d'une grève l'accent sera mis sur les conséquences plutôt que sur les causes, ou l'exclusion sociale sera montrée au travers d'expériences individuelles plutôt qu'au travers d'indicateurs sociaux). En couvrant différentes affaires, William Gamson montre que les médias américains façonnent voire construisent l'identité américaine. Gamson William, *What's news: A game Simulation of TV news*, New York, The Free Press, 1984.

27 Goffman Erwin, *Les cadres de l'expérience*, Editions de minuit, Paris, 1991.

28 Berger Suzanne (dir), *Organizing Interests in Western Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 1981.

économiques inéluctables, ou résulter de responsabilité individuelle de chacun<sup>29</sup>. Ici l'action du ministère est plutôt présentée comme le résultat de choix politiques nationaux, ayant vocation à adoucir les dommages sociaux infligés à la France par Bruxelles. Comme les tabaculteurs, les fonctionnaires nationaux contestent l'orientation des propositions de la Commission européenne et critiquent fortement l'opacité dont elle a fait preuve, comme l'illustrent les propos de ce fonctionnaire de l'ONIFLHOR :

*La Commission est avancée sur ce dossier un peu masquée, en nous disant, pendant très longtemps on va étudier tout ça, il y aura des rapports, ce qui a été le cas, il y aura des expertises, il y aura plein de choses, on ne va pas faire ça en dépit du bon sens. Donc suite à la parution du rapport COGEA demandé par la Commission on a eu plusieurs groupes conseil [à l'ONIFLHOR] durant lesquels on a discuté de ce rapport COGEA, on a été quand même un peu surpris de la proposition de la commission, qui ne collait pas au discours qu'on nous avait tenu, c'est ce qui me fait dire que la commission a avancé un petit peu masqué parce que ça ne correspondait pas à ce qui était dans le rapport d'Audit, là il faut pas se leurrer, la commission, par rapport au tabac, souhaitait la suppression des aides, ou un affichage en tout cas qui permettrait officiellement à la Commission de dire, on ne subventionne plus le tabac chez nous... alors nous on essaye de faire ce qu'on peut mais on doit obéir même si ce mode de fonctionnement ne nous paraît vraiment pas bonnête. (entretien ONIFLHOR, 2004).*

Les fonctionnaires du ministère ne cachent pas leur engagement auprès des tabaculteurs français. A la DPEI, le volet environnemental et la problématique de l'aménagement du territoire occupent une place importante dans la qualification du problème politique et justifie ainsi leur soutien au secteur<sup>30</sup>. Ils se qualifient de « agriécologues » par opposition aux fonctionnaires de la Commission européenne qui

---

29 Castel Robert, *Les métamorphoses de la question sociale : une chronique du salariat*, Paris, Fayard, 1995. L'auteur développe l'idée que les systèmes d'aides à la recherche d'emploi ont tendance à expliquer la situation de chômage vécue par un individu comme le résultat de variables individuelles, propres à cet individu, plutôt qu'à travers les variables structurelles qui pèsent sur sa situation.

30 La critique sévère dont fait l'objet la Commission peut aussi correspondre à une volonté des fonctionnaires de conserver leurs prérogatives en matière de gestion du secteur, mais ce n'est pas l'objet de notre étude.

tiendraient essentiellement compte de la compétitivité du secteur et de la nocivité du tabac. D'après les déclarations et l'étude des documents de travail<sup>31</sup> émis par le ministère de l'agriculture, il semble que les positions proposées par les tabaculteurs soient très proches de celles déposées par les pouvoirs publics.

*La position des tabaculteurs français était la même que la nôtre, oui si on peut dire, je crois qu'on a formé notre réflexion ensemble, je crois que c'était vraiment un sujet, qui était au centre de nos réflexions et on ne passait pas une réunion sans discuter du fond, à discuter sur les conséquences du découplage, et sans explorer tous les tenants et aboutissants du découplage donc c'est vrai qu'on avait une proposition qui était vraiment, très très proche.*

DPEI, 2004.

Cette élaboration conjointe du problème politique semble s'inscrire dans un processus plus large de socialisation des tabaculteurs et de leur représentant à des valeurs particulières. Lorsque les fonctionnaires ministériels se qualifient d'« agri-écolo », cela renvoie à des représentations sociales qui orientent fortement leurs comportements. Ils soulignent les impératifs de respect de l'environnement et d'aménagement rural auxquels devront se soumettre les agriculteurs. La position du ministère est proche de celle des tabaculteurs. Les administrateurs publics n'ont pas épousé la position des professionnels, les tabaculteurs ont plutôt été socialisés à la qualification politique du problème proposée par le ministère. Cette qualification n'est pas contraire à leurs intérêts, dans un contexte où leur allié le plus important est bien le ministère.

En s'interrogeant sur les transformations de la PAC, on observe que diverses qualifications du problème politique ont été construites en fonction de la place de l'agriculture souhaitée par les décideurs. L'autosuffisance était au départ le but affiché de la PAC<sup>32</sup>. Il s'est toutefois peu à peu déplacé vers une production

---

31 Notes de synthèse informelles proposées au cabinet ministériel.

32 Le Traité de Rome et les accords de Stresa visaient notamment à garantir la stabilisation des marchés et à orienter les exploitants des Six vers des formes de production plus modernes.

intensive et la conquête de marchés externes. Au cours des trois décennies suivantes, la PAC a été perçue comme une politique coûteuse et fait l'objet de critiques acerbes, avant de connaître une réforme radicale en juin 2003. Les excédents agricoles, les dérives budgétaires et les éventuelles distorsions dont sont l'objet les PMA sont à l'origine des premières tentatives de réforme des années quatre-vingts. Ces critiques encouragent peu à peu les responsables agricoles à transformer ces aides en interventions sociales ou/et environnementales. On juge que les incitations à l'agriculture productiviste ont été à l'origine de dégâts importants sur l'environnement. De même les différentes crises alimentaires des années quatre-vingt-dix ont alimenté les critiques sur la PAC. Ces différentes analyses préconisent non seulement une modification des instruments de la PAC, mais une redéfinition du rôle et de la place des agriculteurs en Europe<sup>33</sup>, qui valoriserait sa contribution à la gestion des espaces ruraux. La réforme de la PAC de 2003 constitue une synthèse de toutes ces condamnations. Elle n'a cependant pas complètement rompu avec ses objectifs productivistes. Cette nouvelle PAC prévoit notamment un découplage des subventions liées à la production et leur remplacement graduel par un système d'aides « conditionnelles » notamment sur le respect de l'environnement<sup>34</sup>.

La PAC n'a pas été la solution à des problèmes objectifs : la perception d'un problème ne peut être le fruit que d'un travail de codage et de décodage de la réalité, qui est avant tout une construction politique. Dans ce sens, la qualification d'une conjoncture ne peut être appréhendée qu'à travers une grille de lecture politique, et une situation n'existe donc pas en tant que problème « objectif ». La PAC renvoie à la construction d'un problème et à sa réponse politique. Cette représentation de l'évolution socio-économique d'un secteur et de ses conditions de stabilité est relayée au niveau national par les ministères. Ces derniers semblent être les agents socialisateurs d'un processus d'intériorisation de normes et de valeurs orienté vers les représentants des agriculteurs. La DPEI diffuse de cette façon une représentation commune de l'évolution de l'agriculteur et de sa production. L'action significative de l'Etat ne se remarque pas seulement à travers

33 Hervieu Bertrand, *Les champs du futur*, Paris, Editions François Bourin/Julliard, 1994.

34 *Le Monde*, 26 juin 2003.

des ordres et des règlements, mais aussi aux niveaux des normes et des représentations clés qui orientent les comportements au jour le jour. Pierre Muller<sup>35</sup> en 1984 a montré comment dans le domaine du développement agricole le phénomène majeur a été plutôt la définition d'une nouvelle norme d'exploitation viable à laquelle tendront plus tard à se conformer aussi bien les bureaucrates que les syndicats. Plus précisément, pour Pierre Muller, une politique sectorielle est la résultante d'une condition particulière du référentiel global et du référentiel socioprofessionnel. Les professionnels ayant admis qu'ils ne peuvent participer au commerce mondial du tabac au regard des structures de production qu'ils détiennent, de petites exploitations peu compétitives, se sont rapprochés de l'autre pôle envisagé par les ministères, à savoir le développement durable et l'aménagement du territoire.

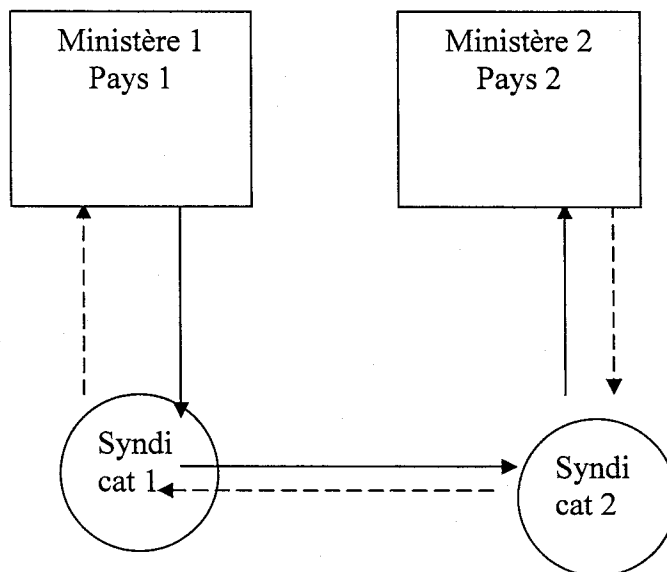
### **3.4 L'isolement entre les élites administratives françaises et les autres administrations européennes**

Dans les comités de gestion, l'ensemble des administrations nationales votent les orientations proposées par la Commission. Les avis contraires sont extrêmement rares. Une proposition qui rencontre des critiques importantes est réétudiée. Un ou plusieurs pays qui seraient opposés à la réforme rencontreraient les services de la Commission avant le comité de gestion, et les différents organes tenteraient de trouver une position plus satisfaisante. Cependant, à Bruxelles, les administrations nationales doivent absolument faire émerger des consensus entre elles. Elles doivent éviter de s'opposer seule à un règlement d'application puisque la revendication pourrait, dans le cas contraire, apparaître comme étant exclusivement profitable à des intérêts nationaux. Il est donc préférable pour l'administration de chercher des soutiens parmi d'autres fonctionnaires étrangers présents dans les comités de gestion.

---

35 Muller Pierre, *Le technocrate et le paysan*, Paris, Economie et humanisme, 1984.

Les entretiens effectués auprès des élites administratives européennes chargées du secteur tabacole ont permis de montrer qu'il n'existe pas de structures de rencontre entre les différentes administrations nationales dans le secteur du tabac. Les fonctionnaires français ne contactent pas de façon spontanée leurs homologues européens et passent obligatoirement par la FNPT. C'est la fédération des tabaculteurs qui leur permet d'anticiper la position des ministères étrangers. Les fonctionnaires obtiennent la confirmation des informations que la FNPT leur a proposées lors des comités de gestion. Les organisations de producteurs disposent alors d'un certain pouvoir, la maîtrise de l'information constitue en effet une ressource stratégique importante. A l'inverse de ce qu'on peut constater dans le secteur du sucre, le département de la DPEI chargé du tabac dépend de l'organisation des producteurs de tabac tant par l'expertise que le syndicat lui fournit que par les contacts que la FNPT est en mesure d'établir avec les autres ministères européens.





A partir de l'observation de relations ou d'absence de relation entre les membres d'un ensemble social, on peut reconstituer un système de relations et décrire l'influence de ce système sur le comportement de ses membres. On remarque l'existence de ce que Burt<sup>36</sup> appelle des trous structuraux, c'est-à-dire l'absence de relation entre deux individus ou groupes d'individus. Pour communiquer, ces derniers doivent nécessairement passer par d'autres acteurs. Le réseau organisationnel fait peser des contraintes et des ressources sur les individus. Les relations sociales constituent, à ce titre, des ressources ou des moyens d'accès à ces ressources détenues par d'autres. Pour que le ministère français communique avec son homologue italien, il doit passer obligatoirement par la fédération française, qui elle-même passera par l'organisation italienne. Deux remarques s'imposent. D'une part, si la forme du réseau fait peser des contraintes sur le ministère français, elle constitue une ressource évidente pour les fédérations. Le poids du secteur tabacole en France est beaucoup moins développé qu'en Italie, et surtout en Grèce. Partager la même position que le ministère italien constitue une ressource importante pour un pays moins orienté vers la tabaculture. Les producteurs français doivent absolument se mettre d'accord avec leurs homologues italiens pour que la mobilisation du ministère italien leur profite. De plus, la position du ministère italien pourra alors avoir des répercussions sur la position du ministère français. En novembre 2003, c'est-à-dire entre la date de diffusion des propositions législatives de la Commission et le vote au Conseil, les producteurs italiens ont réussi à convaincre leur ministre d'écrire une lettre au commissaire européen à l'agriculture, Franz Fischler. Ces derniers ont averti les producteurs français, qui à leur tour, se sont mobilisés pour que Hervé Gaymard<sup>37</sup> fasse de même. Ensuite, les RP (représentations permanentes) italiennes et françaises font circuler la lettre et font pression sur les autres délégations, tandis que les producteurs tenteront à leur tour de mobiliser leurs homologues européens afin qu'ils convainquent leur ministre de faire part de sa opposition à la réforme.

---

36 Burt Ronald, « Le capital social, les trous structuraux et l'entrepreneur », *Revue française de sociologie*, vol. 36, n° 4, 1995.

37 Hervé Gaymard occupât le poste de ministre de l'Agriculture de mai 2002 à février 2005.

### 3.5 L'ambiguïté des liens entre le ministre de l'agriculture français et les planteurs : les négociations au Conseil

Sur le plan institutionnel, la position française à Bruxelles est définie à partir de négociations interministérielles au sein du Secrétariat général du Comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne (SGCI)<sup>38</sup> lié aux services du Premier ministre. Lors des phases de négociation sont alors rassemblés les différents ministères concernés et lorsque la position est adoptée par tous, le ministre de l'Agriculture peut défendre la position française aux réunions du Conseil spécial de l'agriculture (CSA). En interministériel, les positions françaises hostiles au soutien à la tabaculture, et notamment celle du ministère de la santé, n'ont pas été suivies au profit de celle du ministère de l'agriculture.

Les dossiers soumis au vote du Conseil sont au préalable examinés soit par le Coreper, soit par le Comité spécial de l'Agriculture (CSA) avant de lui être transmis au Conseil. Le Coreper traite habituellement des dossiers "pêche", "sécurité alimentaire" et des questions agri budgétaires. S'agissant des actes relatifs aux marchés agricoles et au développement rural, compte tenu du caractère très technique des dossiers traités, une structure particulière, le CSA, a été mise en place au début des années soixante.

Le Comité des représentants permanents ou Coreper est chargé de préparer les travaux du Conseil de l'Union européenne. Il est composé des ambassadeurs des États membres auprès de l'Union européenne ("Représentants permanents") et est présidé par l'État membre qui assure la Présidence du Conseil. Les compétences du Coreper s'appliquent à tous les domaines d'activité du Conseil

---

38 Le Secrétariat général du Comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne (SGCI) est devenu le Secrétariat général des affaires européennes (SGAE) en 2005. Sur le fonctionnement du SGCI on pourra se reporter à Jean-Michel Eymery, « Définir la "position de la France" dans l'Union européenne. La médiation interministérielle des généralistes du SGCI », in Nay (Olivier), Smith (Andy), Dir., *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action publique*, Paris, Economica, 2002, et à Virginie Lanceron, *Du SGCI au SGAE*, Paris, l'Harmattan, 2007.

sauf pour les questions agricoles pour lesquelles le Comité spécial agricole (CSA) prépare les dossiers du Conseil agriculture.

Comme dans les comités de gestion, le ministère se fait le représentant des tabaculteurs français. Ces derniers, ayant tellement intégré les règles du jeu politique, anticipent ce qui est tolérable ou non par le gouvernement afin d'asseoir leur légitimité. Lors des différents entretiens effectués dans les services du ministère, on observe que les représentants des tabaculteurs disposent d'une image positive, de personnes « raisonnables » et « lucides », favorisant ainsi la convergence des positions entre le gouvernement et les professionnels.

En Mars 2004 eu lieu le premier Conseil pendant lequel devait théoriquement être voté le règlement sur le découplage total dans le secteur du tabac. Lors de cette première réunion au Conseil, qui rassemblait l'ensemble des ministres européens de l'agriculture, les représentants des tabaculteurs ont été intimement associés à la négociation. Ils souhaitent que la France et d'autres gouvernements parviennent à une minorité de blocage au Conseil et l'ont obtenue. Les ministres des cinq plus importants pays producteurs de tabac se sont opposés à la réforme de l'OCM telle qu'elle était proposée par la Commission (France, Italie, Grèce, Espagne, Portugal).

La majorité qualifiée est définie selon un système de pondération des voix dans lequel chaque Etat membre se voit attribuer par les autres et avec son accord un certain nombre de voix, en fonction notamment de son poids démographique et économique. Le système de pondération des voix au Conseil dans l'Europe des 15 et dans l'Europe des 25 est assez équivalent. Entre le 1er novembre 2004 et le 1er janvier 2007, le Conseil comptait en tout 321 voix. La majorité dite "qualifiée" était acquise lorsque 232 voix étaient réunies. Depuis le 1er janvier 2007, l'Union compte 27 Etats membres et le nombre total de voix au sein du Conseil s'élève désormais à 345. La majorité qualifiée s'établit à 255 voix. La répartition des voix

pour les Etats qui étaient déjà membres de l'Union avant le 1er janvier 2007 reste inchangée. La France comme les trois pays les plus peuplés (Allemagne, Italie et Royaume-Uni) continue donc de disposer de 29 voix. La Bulgarie et la Roumanie se voient attribuer respectivement 14 et 10 voix. Le nombre de voix accordé à chaque Etat membre est en partie proportionnel à son nombre d'habitants. La minorité de blocage susceptible de bloquer l'adoption d'un acte est donc de 90 voix.

Cette première réunion a été rapide et a mis en évidence l'obstination des gouvernements nationaux. Cependant, cette minorité ne leur permettait que de stopper la réforme drastique. Elle a invité les représentants des autres Etats membres à adoucir la proposition de la Commission. Parallèlement, les gouvernements nationaux qui refusaient la réforme ne possédaient pas une marge de négociation importante face aux représentants des Etats membres qui étaient favorables à la réforme : la minorité de blocage a été votée en mars, le dernier Conseil à quinze Etats membres se déroulait en avril, juste avant l'entrée de dix nouveaux pays membres supplémentaires. Il aurait été extrêmement fastidieux et périlleux de repousser la réforme après le premier mai. Ni les partisans, ni les détractaires de la réforme ne le souhaitaient.

Le président des tabaculteurs s'est alors prononcé en faveur d'un découplage qui ne devait dépasser les 30% de l'aide découplée. Présent lors de la seconde négociation à Bruxelles, en avril 2004, le président de la FNPT a assisté aux évolutions de la négociation qui ont duré une partie de la journée et de la nuit. Enfin, après plusieurs heures d'attente et de négociation entre les ministres, Hervé Gaymard obtenait un découplage à hauteur de 40% de l'aide découplée, ce qu'accepta le président des tabaculteurs. Le ministre a présenté ce résultat comme une avancée conséquente vu l'hostilité de certains pays et les bases de négociation proposées par la Commission (un découplage total). Hervé Gaymard souhaitait recueillir l'accord du président de la FNPT avant d'accepter. Cet épisode met en

avant l'extrême proximité des liens entre le ministère et les professionnels, et également le processus de légitimation de la décision mis en œuvre par le gouvernement. Plusieurs études ont montré que la négociation se révèle être un véritable processus de communication dans lequel les rôles et les statuts des acteurs en présence, et aussi leurs perceptions, sont tout aussi importants que la nature des enjeux, les règles à suivre ou les stratégies élaborées (de coercition, de dissimulation ou de persuasion)<sup>39</sup>. Le contexte joue un rôle important, dans la mesure où la négociation se déroule jusque tard dans la nuit, ce qui met l'accent sur l'obstination des négociateurs, et légitime de cette façon, le compromis obtenu, estimant que le ministre « avait fait son maximum ». L'action de légitimation du ministère tend parallèlement à occulter la légitimité de l'intégration européenne. A la différence des institutions européennes, les gouvernements nationaux dépendent d'un électorat national. De tels raisonnements peuvent expliquer que régulièrement les ministres en sortant d'une réunion du Conseil des ministres européens expliquent qu'ils se sont « battus pour l'intérêt de leur pays », mais que le processus de décision communautaire les a finalement « obligés à faire des concessions ». Leur logique d'action tend à occulter la légitimation des actions politiques de l'UE, alors même que très souvent les perceptions d'intérêt national et d'intérêt européen coïncident.

#### **4- Le Parlement européen et la Commission : ambivalence et hostilité vis-à-vis des tabaculteurs**

La Commission européenne et le Parlement sont les deux acteurs principaux du triangle institutionnel. Ils ont joué un rôle important pendant la phase de négociation lors de la réforme de l'OCM tabac.

---

39 Bourque Reynald, Thuderoz Christian, *Sociologie de la négociation*, Paris, La Découverte, 2002.

L'administration communautaire était à l'initiative de la réforme. La proposition de la Commission a été élaborée, pour la première fois, grâce à un conseil inter DG.

La Commission européenne est composée de trois éléments : le collège des vingt commissaires, les vingt cabinets respectifs, et enfin les vingt-quatre Directions générales (DG). Il existe au moins un commissaire par Etat membre, deux au maximum. Depuis le traité de Nice, il est prévu que les grands Etats perdent leur deuxième commissaire. Le nombre futur des commissaires a été plafonné à 27. Autrefois nommés pour quatre ans, ils le sont désormais pour cinq années, ce qui permet la correspondance avec le mandat des parlementaires européens. Enfin, le collège des commissaires n'est pas un organe uni, il est composé d'individus qui peuvent s'allier ou s'opposer. Chacun des commissaires dispose de cabinet spécifique lié à la DG dont ils ont la responsabilité. Ce système est inspiré du modèle français. Les cabinets sont généralement composés de six ou sept collaborateurs choisis en partie parmi les fonctionnaires communautaires, les autres à l'extérieur. Ils sont pilotés par un chef de cabinet qui est en général issu du même pays que son commissaire. Au moins un membre de chaque cabinet est d'une autre nationalité que le commissaire. A l'extérieur, le chef de cabinet gère les relations publiques de son commissaire avec les autres institutions européennes, les Etats, et dans son Etat d'origine. Au niveau interne, il assure la liaison avec la ou les DG placées sous l'autorité directe du commissaire, et il suit aussi l'activité des autres DG et des autres commissaires. Enfin les DG, auparavant DG VI pour la DG Agri, mais qui sont à présent désignées grâce à un nom littéral depuis quelques

années (DG Agri) pour apparaître moins « technocratiques », représentent environ 17.000 fonctionnaires, répartis dans cinquante immeubles différents. La fonction publique communautaire est extrêmement sélective. La Commission accorde une importance toute particulière à conserver un certain équilibre entre les nationalités des différents fonctionnaires qu'elle recrute. La stabilité est grande au sein des DG car les fonctionnaires tendent à faire toute leur carrière dans la même direction générale ; par conséquent chaque DG est un *monde administratif* en soi chacune possède sa culture administrative propre. Ce sont les DG qui, dans la pratique, conçoivent et rédigent les propositions législatives de la Commission, mais ces propositions n'acquièrent un statut officiel que lorsqu'elles sont « adoptées » par le Collège lors de sa réunion hebdomadaire.

Plusieurs Directions générales, dont la DG Commerce, la DG Santé des Consommateurs, la DG environnement etc. se sont réunies afin d'orienter le contenu de la proposition. Ces DG sont largement hostiles aux aides à la tabaculture. Certaines DG estiment que le coût du soutien attribué à l'agriculture est trop important (DG Commerce, DG budget). D'autres remettent en cause le soutien à une culture largement nocive à la santé des consommateurs européens. Face à l'hostilité des autres DG envers les tabaculteurs, la position de la DG Agri a donc été particulièrement complexe, celle-ci s'est même retrouvée à défendre le secteur tabacole vis-à-vis des autres DG<sup>40</sup>. Ainsi la proposition de la Commission était davantage le fruit de l'ensemble des DG que celle de la DG Agri. Les fonctionnaires européens chargés de l'agriculture, conscients de la difficulté à faire émerger une position satisfaisante pour les tabaculteurs au sein de la Commission, semblent s'être tournés vers le Parlement européen afin d'atténuer les propositions inter DG de la Commission.

---

40 Entretien division tabac, septembre 2005.

Le Parlement a eu un poids essentiel dans les modifications apportées à la proposition de la Commission. L'initiative des propositions revient légalement à l'administration communautaire, mais il semble que la DG Agri, représentée à cette époque par le commissaire européen à l'agriculture Franz Fischler, et le président de la commission agriculture du Parlement, Joseph Daul, également rapporteur pour le PE sur la réforme de l'OCM tabac, aient largement coopéré avant et après la proposition de réforme du secteur tabacole. Conscients des difficultés à réformer le secteur tabac, face à une assemblée européenne et à des directions générales de la Commission particulièrement hostiles aux tabaculteurs, les initiateurs du projet de réforme ont élaboré plusieurs stratégies politiques qui ont, selon eux, facilité l'adoption de la réforme.

Le PE est largement hostile au tabac. Il a voté à une vaste majorité deux directives dont l'une visait à supprimer la publicité directe et indirecte pour le tabac et les produits du tabac en 2002. La Commission européenne, et notamment la DG Santé des consommateurs a développé au nom de l'UE une politique antitabac qui prévoit de soutenir les activités de prévention et cessation du tabac, de développer la lutte contre le tabac à l'échelle mondiale, et surtout d'intégrer la lutte contre le tabagisme dans toute une série d'autres politiques communautaires, et notamment auprès de la politique agricole. En juin 2002, une alliance mondiale a été signée entre la Commission européenne et l'OMS pour lutter contre le tabac, les maladies transmissibles et les autres menaces sur la santé. En outre, en novembre 2000, l'UE avait annoncé le dépôt d'une requête en dommage et intérêts<sup>41</sup> contre Phillip Morris (Marlboro) et RJ Reynolds (devenu Japan tobacco qui commercialise notamment les Camel), qu'elle accusait de complicité dans la contrebande des cigarettes vers les pays de l'UE.

---

41 En novembre 2000, l'UE porte plainte contre deux géants américains du tabac. Précisions que la justice n'aura jamais à se prononcer sur cette question car les deux firmes ont accepté de payer un milliard de dollars pour mettre fin aux poursuites engagées par l'UE. *Le Monde*, 7 novembre 2000.



La première stratégie mise en place par les initiateurs du projet, et principalement le Commissaire européen à l'agriculture, Franz Fischler et le président de la commission agriculture du Parlement européen, Joseph Daul, a été de diviser la réforme du secteur en deux temps. En 2003, la réforme touchait exclusivement les produits agricoles du Nord (grandes cultures, lait...). La réforme adoptée, les initiateurs du projet et notamment les responsables de la DG Agri et certains hommes influents du Parlement européen, ont prévu un second « paquet » réservé aux agricultures du Sud. Cette division entre les deux types de production, dont l'une serait liée au Nord de l'Europe et la seconde au Sud est le produit des stratégies politiques mises au point par les dirigeants européens. La réforme agricole des pays du Nord adoptée, les membres du Parlement originaires du Nord de l'Europe étaient invités à laisser le secteur des productions méditerranéennes se réformer tel que la Commission l'avait prévu. La réforme des produits méditerranéens avait pour objectif de protéger l'emploi et la ruralité dans les pays du sud de l'Europe. Il s'agissait d'appliquer le principe de découplage à l'ensemble des productions concernées par le paquet dont l'huile d'olive, le houblon, le coton et le tabac. L'image positive des productions méditerranéennes a donc été utilisée afin faciliter le vote de la réforme tabac.

La seconde stratégie employée cette fois uniquement par la commission agriculture du Parlement a été de développer l'idée selon laquelle la fin de la production de tabac en Europe n'aurait pas d'influence sur la consommation de cigarettes. En effet, l'industrie du tabac n'utilise que 20% de plantes européennes dans les cigarettes commercialisées en Europe. Le reste de la matière première est importée. L'aide réservée aux planteurs est donc essentiellement tournée vers la préservation du tissu rural et l'aménagement du territoire.

Les propos de Monsieur Daul illustrent cette double stratégie : « *Le parlement est contre la production de tabac, je dis dans les faits pas dans le vote, dans le vote c'est autre chose on a toujours une majorité, vous savez chaque année au niveau du budget, il y a des amendements qui veulent supprimer les subventions du tabac, mais quand les gens votent on s'aperçoit que il y a quand même des gens qui chaque année défendent la production puisqu'il s'agit d'une production des pays du Sud et donc chaque année il y a une majorité qui se dégage pour soutenir la*

*production de tabac, nous représentons à peu près 20% de la production, mais c'est vrai que nous allons vers un système, où le Parlement est vraiment anti-tabac, et c'est pour ça que dans les propositions qu'on a faites, on a utilisé le découplage pour expliquer au Parlement, à ceux qui sont contre le tabac, en disant ça permet aux gens de prendre des décisions, continuer le tabac ou faire autre chose puisque avec le découplage il n'y a plus une aide directe au produit. C'est dans ce sens là que nous avons orienté le débat au Parlement, et pour que ça passe, nous l'avons lié aux produits méditerranéens, c'est-à-dire à l'huile d'olive... »*

Pour Joseph Daul, la proposition de réforme de la Commission n'est pas le fruit du travail de monsieur Fischler, mais bien le résultat de la rencontre entre l'ensemble des DG. Monsieur Fischler et monsieur Daul se sont alors rencontrés pour élaborer ensemble des stratégies facilitant l'adoption d'une réforme du secteur moins radicale.

Les relations entre les différents organes du triangle institutionnel paraissent beaucoup plus souples et complexes qu'elles ne le suggèrent. Afin de contourner les difficultés liées à la réforme d'un secteur aussi sensible que celui du tabac, les décideurs européens sont parvenus à mettre en place des stratégies institutionnelles et politiques pour faciliter l'adoption de la loi. Ce contexte particulier révèle la difficulté des tabaculteurs européens à représenter leurs intérêts. Les solidarités nationales ont prévalu sur les divisions idéologiques et les parlementaires issus des pays du Sud de l'Europe se sont mobilisés en faveur d'une réforme moins radicale du secteur. Des membres du PSE (Fiorella Ghilardotti) du PPE (Joseph Daul), de la GUE/NGC, la gauche unitaire européenne à laquelle appartiennent la plupart des communistes européens et du IND/DEM (indépendance et démocratie) auquel appartiennent entre autre Charles Pasqua, Philippe de Villiers et Dominique Souchet, ce dernier s'étant montré particulièrement actif dans la défense de l'OCM, ont exprimé leur soutien à la tabaculture européenne. La majorité des membres du PE issus du sud de l'Europe ont voté la proposition de réforme, mais les tabaculteurs ne sont pas en position de force et sont largement dépendants des représentants politiques européens qui les soutiennent.

*Conclusion*

Dans la phase de négociation, les planteurs se sont avant tout attachés à préserver les relations de confiance qu'ils entretiennent avec les pouvoirs publics français, afin que ces derniers les soutiennent lors des négociations intergouvernementales au Conseil. C'est en effet auprès du ministère que les tabaculteurs peuvent au mieux porter leurs intérêts dans la mesure où ils ne sont que très peu pris en compte à l'échelle de l'UE. Non parce que les planteurs ne parviennent pas à faire émerger une position commune entre eux mais parce que les instances de décision européennes sont particulièrement hostiles à la tabaculture et qu'ils ne disposent pas du soutien de groupes influents et légitimes. Remarquons qu'à la différence du secteur vitivinicole étudié par Olivier Costa et Andy Smith<sup>42</sup>, les tabaculteurs ne se focalisent pas uniquement sur l'échelon national. Ils se mobilisent également aux côtés de leurs homologues européens au niveau communautaire. Cependant il semble que stratégiquement, leur chance d'être entendu soit beaucoup plus développée dans le cadre de l'Etat nation. Comme l'expliquent les auteurs, on ne peut se limiter à une analyse stratégique des acteurs, il faut également s'intéresser à leurs cadres cognitifs. Dès 1985, la Commission européenne lance un grand programme contre le cancer (Europe contre le cancer 1987-1989) visant à alerter l'opinion publique sur les dangers de l'alcool. Les deux auteurs montrent que s'agissant du rapport entre vin et santé, les responsables bordelais se sont toujours focalisés sur l'échelle nationale. Ils écrivent « l'idée d'une spécificité irréductible du Bordelais, de ses produits, de ses pratiques, traditions et intérêts, de même que la structuration institutionnelle de leur représentation, s'opposent à des collaborations transversales », et donc européennes. Leur cadre d'interprétation du monde ne leur permet pas de se mobiliser de façon active à l'échelle de l'UE. La filière vitivinicole peine ainsi à prendre en considération l'importance de l'échelon européen dans la gestion de son activité. La situation des tabaculteurs est différente. Ils se sont dotés d'une

---

42 Costa Olivier, Smith Andy, « Défendre le vin de Bordeaux : pluralité des modes de représentation et articulation des niveaux d'intervention », dans Hélène Michel (dir), *Lobbyistes et lobbying de l'Union européenne*, Paris, PUS, 2005.

organisation représentative dès les années soixante et se mobilisent régulièrement à l'échelle de l'UE. L'Europe et l'action collective transnationale ne sont pas délaissées par les tabaculteurs et font entièrement partie de leur cadre d'interprétation du monde. Le niveau européen est incontournable pour les responsables de la tabaculture en France. Toutefois stratégiquement, ils savent que la portée de leur action au niveau européen est limitée de par la stigmatisation dont ils sont l'objet, et choisissent par conséquent de se mobiliser d'abord auprès de leur gouvernement pour que celui-ci intervienne au sein du Conseil, éventuellement aux côtés d'autres ministères européens de l'agriculture.

L'étude s'est concentrée sur la phase de négociation de la réforme. Nous avons souhaité mettre l'accent sur les relations de proximité entre le gouvernement français et les tabaculteurs en montrant la position de domination de ces derniers. Cette bonne entente est largement contrainte par la situation défavorable des planteurs pendant les phases de négociation européenne.

Leur marge de manœuvre est plus large dans les phases d'application. Les planteurs et le gouvernement s'inscrivent alors dans une relation plus conflictuelle qui laisse davantage de place à la protestation. Dans les phases d'application, les représentants des Etats membres doivent négocier l'application des textes votés par le Conseil dans leur Etat membre. La Commission veille à ce que ces applications soient conformes au règlement voté par le Conseil. Le principal décideur ne se situe plus, comme dans les phases de négociation, au niveau européen. Il s'agit avant tout d'une négociation entre le groupe professionnel et le gouvernement national afin de savoir ce que ce dernier va proposer à la Commission. Le groupe se mobilise dans son espace national pour faire pression sur le décideur puisque c'est lui qui est central dans les phases d'application. Leurs relations sont moins consensuelles qu'elles ne pouvaient l'être pendant les phases de négociation. En novembre 2004, les dirigeants syndicaux ont envoyé une lettre de protestation à Hervé Gaymard, alors ministre de l'agriculture, afin de l'informer de leur refus de transmettre des chiffres à la MGA (mission de gestion des aides) pour calculer les droits à paiements des tabaculteurs. La MGA était un service de la

DPEI chargé, entre autre du calcul des aides aux producteurs. Or, depuis la période de mise en application de la réforme de l'OCM, la FNPT s'oppose à la période de référence sur laquelle seraient calculées les aides aux producteurs, c'est-à-dire les trois années précédant la réforme. La FNPT estime que cette période est trop courte et, pour s'opposer à ce règlement d'application, elle refuse de transmettre les chiffres souhaités par la MGA, alors même que son représentant s'est engagé à les fournir aux services de la Commission européenne. La MGA, service de la DPEI se retrouve en porte-à-faux vis-à-vis de Bruxelles. La recherche empirique a permis d'observer l'échange qui s'en est suivi. Le membre de la DPEI a alors contacté la FNPT et ce de façon très cordiale, afin de l'interroger sur les raisons de sa non coopération. Le dirigeant lui a expliqué les raisons, le fonctionnaire lui a alors garanti qu'il allait se mobiliser pour résoudre ce problème. L'originalité de cette situation réside dans le fait qu'un autre acteur disposait des chiffres désirés par la MGA, il s'agit de l'ONIFLHOR. Or l'Office, d'un commun accord avec la FNPT, a nié être en possession des données. On retrouve au sein de ces relations des coalitions entre des acteurs privés et publics afin de sensibiliser plus fortement la DPEI. En même temps ce style de manœuvre est rendu possible par le fait que la FNPT ne s'opposait pas directement au représentant de la DPEI chargé du tabac, mais bien à un autre service, la MGA. Cela ne risquait donc pas de nuire trop fortement aux relations très précieuses que les producteurs entretiennent avec la DPEI.

Dans notre recherche, nous nous sommes concentrés sur les phases de négociation des réformes. La relation entre les tabaculteurs et le ministère est basée sur des échanges politiques réciproques qui stabilisent leurs liens. Comme l'explique Alessandro Pizzorno<sup>43</sup>, la notion d'échange politique permet de comprendre le jeu auquel se livre un acteur fort, l'Etat, lorsqu'il cherche à accroître la capacité de médiation d'un acteur faible, toujours susceptible de s'opposer à lui. L'échange politique permet à l'Etat de profiter des capacités du faible à agréger des soutiens et produire du consentement. En obtenant l'accord de la FNPT, le

---

43 Pizzorno Alessandro, 1978, *op. cit.*

gouvernement assure une certaine paix sociale. Au sein de ce consensus il s'agit pour le groupe représentatif d'ajustement fin de ses actions entre un pôle critique et un pôle participatif.

La situation de domination dans laquelle se trouvent les représentants des tabaculteurs lors des phases de négociation européenne favorise l'émergence d'un consensus entre le gouvernement national et le groupe représentatif. Ce dernier fait l'objet d'une stigmatisation forte à l'échelle de l'UE et ne peut s'appuyer sur d'autres groupes, puisque ses alliés sont également stigmatisés. Le gouvernement de l'UE leur étant plutôt défavorable, les tabaculteurs vont chercher à obtenir des soutiens auprès des pouvoirs publics nationaux. Le monopole de représentation dont ils disposent et leur légitimité historique leur permet d'être des interlocuteurs crédibles et utiles aux yeux du ministère, de plus les associations anti-tabac disposent d'une audience beaucoup moins développée au niveau national qu'au niveau européen. Cette situation permet aux décideurs nationaux de faire émerger une position française et assurer la paix sociale.

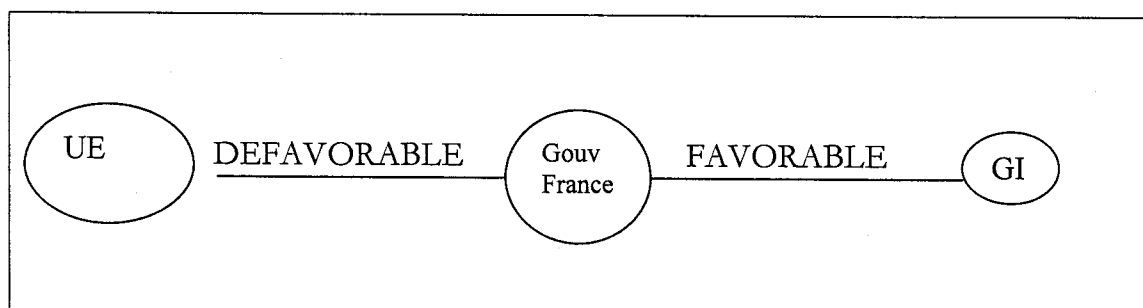


Schéma des relations entre l'UE, le gouvernement français et le groupe des tabaculteurs pendant la phase de négociation de la réforme.

L'étude révèle toutefois l'ambiguïté des liens entre les décideurs français et les tabaculteurs. Les pouvoirs publics se présentent comme les défenseurs des planteurs, et s'assurent, de cette façon, une certaine paix sociale, en délégitimant l'action de l'UE, alors que les positions retenues par le Conseil ne sont pas forcément très éloignées des objectifs des décideurs nationaux.

Les échanges et les interdépendances au sein du réseau d'action publique tabacole sont déséquilibrés de par la faiblesse numérique économique et symbolique des planteurs. La situation est tout autre dans le secteur betteravier, puisque des interdépendances existent également au sein du réseau d'action publique, mais le rapport de force entre le ministère et les groupes professionnels est plus équilibré de par les différentes ressources que les betteraviers détiennent. Ces derniers mènent des stratégies indépendantes du gouvernement français qui se révèlent efficaces dans un contexte européen qui leur est favorable.

**Sixième chapitre. Le réseau d'action publique dans le secteur betteravier : des rapports de force favorables aux betteraviers français**

Le réseau d'action publique de la politique sucrière européenne est composé d'acteurs privés et publics largement interdépendants. Les betteraviers français majoritaires bénéficient d'alliés puissants : les industriels. Disposant de ressources institutionnelles, économiques et symboliques étendues, ces derniers, aux côtés des planteurs, parviennent à diffuser leurs positions. Tous entretiennent, en outre, des relations de proximité avec les acteurs publics du réseau. Il s'agira dans une première partie d'examiner les liens qui unissent les pouvoirs publics français et l'interprofession du secteur du sucre de betterave. Les betteraviers majoritaires aux côtés des fabricants de sucre ont construit des relations étroites avec les décideurs français. Cette proximité est loin d'être partagée avec les syndicats minoritaires. Ces derniers semblent en effet quelque peu exclus du processus décisionnel national.

Dans une seconde partie, nous examinerons la configuration des oppositions et alliances au sein du réseau d'action publique. Les betteraviers majoritaires français se mobilisent auprès des pouvoirs publics français, en tant que groupe d'intérêt national et également, à travers la CIBE, auprès des différents pouvoirs institutionnels européens. Nous avons rencontré des difficultés à recueillir des informations systématiques et précises sur les liens qui unissent les betteraviers français au Parlement Européen, à la Commission et au Conseil. Les résultats de cette recherche, certes imparfaite, soulignent toutefois la convergence des cadres d'interprétation entre les betteraviers majoritaires et les pouvoirs publics européens. Les syndicats minoritaires nationaux se sont quant à eux rassemblés avec d'autres associations ou groupes, parfois extérieurs au champ agricole, pour tenter de pallier le manque d'audience politique qu'ils rencontraient à l'échelle nationale. Ils ont tenté de développer des positions alternatives aux propositions de la Commission. Ces acteurs minoritaires, issus de traditions politiques multiples, se sont rassemblés et ont participé à des coalitions transnationales, ce qui a parfois brouillé les clivages nationaux traditionnels. Chacun d'entre eux, qu'il soit au cœur



du réseau d'action publique ou plutôt marginal par rapport à celui-ci, est porteur d'une vision du monde qui peut être éloignée de celle partagée par les décideurs européens.

## **1- Interdépendances et proximité des planteurs majoritaires avec les décideurs publics et éloignement des outsiders**

Il s'agit, dans ce développement, de mettre en évidence la proximité institutionnelle et idéologique qu'il existe entre les décideurs publics et les betteraviers majoritaires. Ces derniers bénéficient en outre d'alliés puissants, qui disposent eux-mêmes de ressources et de soutiens importants. Les fabricants de sucre et les betteraviers sont étroitement liés et l'influence des premiers profite largement aux seconds. Au sein d'une interprofession très structurée, ces professionnels ont institutionnalisé des relations de proximité avec les pouvoirs publics. Les acteurs publics et privés du réseau au niveau national partagent également des cadres d'interprétation communs.

### **1.1 Les betteraviers et les fabricants de sucre : des partenaires influents et unis aux ressources institutionnelles, économiques et symboliques développées**

Les fabricants de sucre sont les principaux alliés des betteraviers en France. Jouant un rôle majeur dans l'industrie agro alimentaire française, ils sont chargés de transformer la betterave en sucre. La majorité de leur production est ensuite revendue à d'autres industries chargées de la fabrication de biscuits, de boissons gazéifiées et de plats préparés. Les contacts entre les agriculteurs et les industries agro alimentaires utilisatrices de sucre, au premier rang desquelles Coca Cola, sont extrêmement limités<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Les fabricants de sucre font partie du secteur de l'agro-alimentaire français, mais ce sont surtout les industries agro alimentaires utilisant les produits transformés qui constituent un secteur clé de l'économie française et qui disposent d'une audience importante auprès des décideurs publics hexagonaux. D'une part, la France est le premier pays agricole européen et son industrie agroalimentaire est la première en Europe. Avec un chiffre d'affaire de 799 milliards d'euros en 2003, elle est le premier secteur industriel de l'UE à

Dans sa proposition de réforme, la Commission européenne a préconisé une diminution du prix du sucre importante, en contrepartie elle propose une aide directe aux producteurs de betteraves et une indemnisation aux industriels qui procéderaient volontairement à la fermeture de leurs usines. Quarante, des deux cents trente quatre usines établies en Europe, devraient fermer<sup>2</sup>. Cependant la France ne serait que très marginalement touchée par ces fermetures.

La réforme du régime sucrier touche directement les agriculteurs et concerne également les industriels, notamment les fabricants de sucre. Les pouvoirs publics sont donc encore plus attentifs aux positions des professionnels du secteur. Des alliances ont émergé entre les betteraviers français et les fabricants français sur la base d'intérêts économiques convergents. Pourtant, on ne peut séparer aussi distinctement les intérêts des planteurs de ceux des fabricants dans la mesure puisque depuis les années quatre-vingt dix, se développent de façon exponentielle des synergies agro-industrielles.

Plus précisément, les intermédiaires essentiels entre les industriels et les agriculteurs sont les coopératives agricoles. Dans le secteur betteravier, jusqu'aux années quatre-vingt dix, les coopératives n'ont pas pu se développer et capter une part significative du marché de la betterave. La CGB a mené son action dans un cadre interprofessionnel de face à face direct avec l'industrie sucrière privée. Le mouvement coopératif a souvent été considéré en milieu betteravier comme d'obédience socialiste. De plus, les betteraviers avaient des accords interprofessionnels depuis 1934. La CGB militait très fortement contre les coopératives et ces dernières menaçaient, selon le syndicat majoritaire, le système interprofessionnel mis en place. Depuis une quinzaine d'années, les coopératives se sont développées de façon fulgurante. Cependant ce n'est pas l'esprit coopératif traditionnel qui a accompagné ce mouvement, mais une tendance à la coopération capitaliste dans la mesure où ces coopératives vont se lancer dans un vaste mouvement de rachat de coopératives plus petites et d'achat de sucreries. Le secteur a subi de fortes restructurations et si la France comptait quelques trente

---

25, devant l'industrie automobile. D'autre part, il s'agit de l'un des premiers secteurs de l'industrie française d'emploi, avec 4.1 millions de salariés.

<sup>2</sup> Source : hebdomadaire *Agra alimentation*, semaine du 26 mai 2005.

sucreries en 1990, en 2002, elles n'étaient plus que seize, et treize en 2005. Cette concentration accrue s'est développée face à la forte concurrence du marché mondial. Téréos, cinquième coopérative française en terme de chiffre d'affaire, rassemble près de 14 000 adhérents est également le quatrième sucrier mondial. Il s'agit d'un groupe agro-industriel coopératif qui transforme les betteraves, la canne et les céréales en sucres et en alcools en France et à l'étranger. Aujourd'hui propriétaire de Béghin-Say, Tereos investi ainsi dans la canne brésilienne et son développement passe à présent par la Bourse. Les liens entre les planteurs et les fabricants sont parfois étroitement mêlés puisqu'une partie des agriculteurs coopérateurs partagent les intérêts des fabricants. La FCB, la fédération des coopératives betteravières, s'est pendant de nombreuses années opposée à ce mouvement de synergie agro-industrielle. Elle s'inquiétait des éventuelles dérives de ce mouvement car les intérêts des coopérateurs peuvent le cas échéant être différents de ceux des agriculteurs. En effet les coopérateurs agriculteurs français de Tereos pourraient s'inquiéter de voir la coopérative investir au Brésil dans la mesure où cela peut correspondre à une diminution de l'exploitation de la betterave en Europe et donc à la mise en péril de leur métier d'agriculteur. Pour la coopérative il s'agit avant tout de rechercher une meilleure rémunération des associés coopérateurs. La FCB a depuis peu adhéré à ce mouvement de synergie agro-industrielle. Elle a invité les sucreries distilleries des Hauts de France (SDHF), un poids moyen de l'industrie sucrière, à proposer aux associés coopérateurs de SDHF, de rejoindre TEREOS. Cette décision marque une rupture des relations anciennes entretenues au sein de la FCB. La proposition de SDHF devrait assurer, de cette façon, une meilleure rémunération des associés coopérateurs de SDHF. On peut cependant s'interroger sur les conséquences à moyen terme de ces synergies et rachats. En effet, que deviendront les coopérateurs associés de SDHF lorsque leurs usines ne seront plus assez rentables aux yeux des administrateurs de Tereos.

Les positions unitaires des fabricants et des planteurs sont donc le fruit d'un travail de manipulation symbolique subtile. Des rapports de force importants

traversent l'interprofession toutefois les représentants du syndicat majoritaire, la FCB et les fabricants adhèrent au mouvement profond de restructuration qui touche le secteur. Pour représenter leurs intérêts, les fabricants de sucre français se sont dotés d'un syndicat particulièrement puissant. Le Syndicat national des fabricants de sucre (SNFS), créé en 1886, dispose d'une légitimité historique et économique importante. Il rassemble aujourd'hui trois groupes qui détiennent les treize sites industriels présents en France métropolitaine. Aujourd'hui, le SNFS est composé de plusieurs multinationales aux chiffres d'affaires très importants : Tereos (DHF, Beghin Say, le Blonvilliers, la Perruche...) qui est le leader français et aussi un des premiers groupes mondiaux, Cristal union, qui produit plus de 20 % du quota français, et enfin la Sucrerie d'Erstein, de taille plus modérée, et qui pourrait être rachetée, comme cela a été très récemment le cas pour les Sucrieries distillerie des Hauts de France par Téréos.

Les intérêts des planteurs et des fabricants peuvent parfois être en contradiction, toutefois un accord tacite sur le développement de la compétitivité, aux éventuels dépendants des moins compétitifs, est largement partagé. Les deux parties désirent développer davantage la production et la fabrication du sucre en France et en Europe, tout en se protégeant des aléas du marché mondial. Les relations entre la CGB et le SNFS sont très étroites. Des questions les opposent parfois, mais un objectif les réunit : les betteraviers souhaitent pouvoir produire de la betterave à faible coût et en volume important et les vendre à un prix satisfaisant afin d'être rémunérés en conséquence, les industriels souhaitent pouvoir approvisionner l'usine de transformation avec des betteraves peu onéreuses dans le but d'obtenir un prix de vente compétitif. La CGB et le SNFS partagent des positions assez proches orientées vers la conquête du marché mondial, comme l'illustre le communiqué de presse suivant :

*« La CGB, le SNFS et la FCB<sup>3</sup> attendent des pouvoirs publics français qu'ils proposent une véritable réforme du Régime Sucre capable d'offrir aux producteurs européens les*

---

3 Fédération des coopératives betteravières.

*plus compétitifs des perspectives durables équivalentes en volume à leurs productions d'aujourd'hui, et une gestion du marché communautaire maîtrisée (Le betteravier, 27 août 2004) ».*

Le référentiel cognitif essentiel, à savoir la compétitivité, est parfaitement adopté par les représentants des syndicats. Ces derniers se sont opposés à certains aspects de la réforme et notamment à la suppression des quotas, à une forte diminution du prix du sucre et surtout à la non limitation des importations.

A l'échelle nationale, les positions émises sur la réforme de l'OCM entre le SNFS et la CGB semblent largement convergentes, ce qui s'explique notamment par l'étroitesse des liens entre les deux groupes au sein de l'Interprofession.

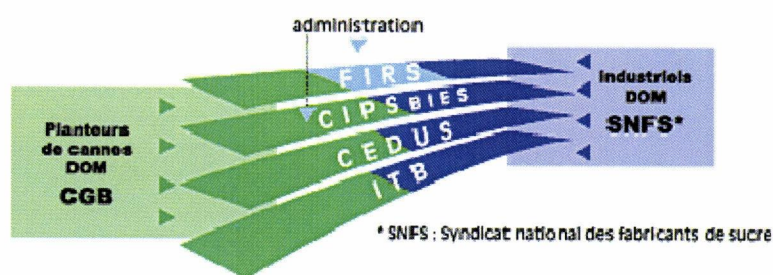
Au niveau national, les pouvoirs publics entretiennent des relations tout à fait différentes avec les syndicats minoritaires et les syndicats majoritaires. Ces derniers jouissent d'une légitimité historique, économique et symbolique qui ne laisse que peu de place aux organisations dissidentes.

## **1.2 Une interprofession structurée face à des pouvoirs publics attentifs**

Les betteraviers français majoritaires entretiennent des relations tout à fait étroites avec les pouvoirs publics nationaux. Grâce à un système interprofessionnel extrêmement structuré, les planteurs, aux côtés des fabricants de sucre disposent d'un poids politique et économique important. Les syndicats minoritaires ne bénéficient pas de la même audience auprès des pouvoirs publics français.

Au niveau national, les planteurs majoritaires siègent aux côtés des industriels du SNFS (syndicat national des fabricants de sucre), et l'ensemble de ces professionnels se sont dotés d'une interprofession très structurée qui leur permet de jouer un rôle essentiel dans le réseau d'action publique au niveau national. Les betteraviers français et fabricants de sucre se rassemblent régulièrement au sein d'organismes interprofessionnels et notamment au CIPS (comité interprofessionnel des productions saccharifères). Le CIPS joue le rôle d'instance consultative vis-à-vis des pouvoirs publics (politique générale de production). Les accords interprofessionnels entre planteurs de betteraves et

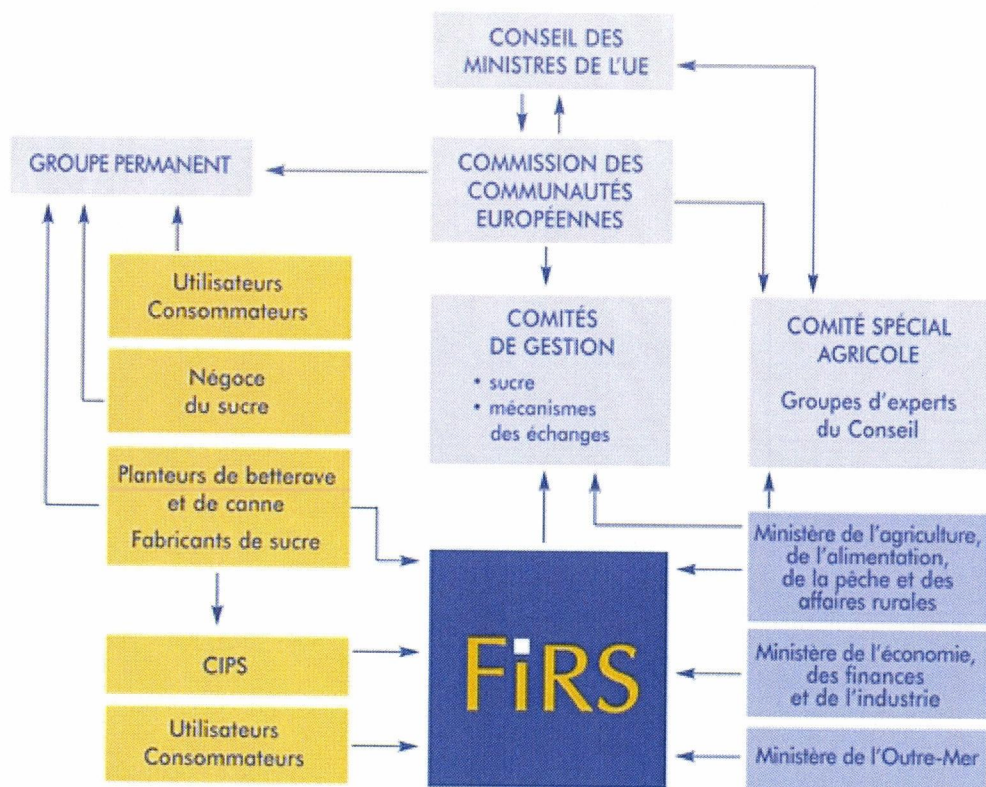
fabricants de sucre y sont négociés, on y coordonne également la commercialisation des sucres hors quotas (obligatoirement exportés hors de l'Union européenne). Son conseil d'administration comprend à parité des représentants des planteurs (betteraves et canne) et des fabricants de sucre (Métropole et DOM) ; il siège en présence d'un représentant des pouvoirs publics. De même, le FIRS (Fonds interprofessionnel du sucre) est le lieu d'échange essentiel des professionnels. D'autres organismes permettent aux betteraviers et aux fabricants de se rencontrer comme le CEDUS (centre d'éducation et de documentation du sucre) et l'ITB (institut technique de la betterave). C'est dans ces différentes instances que les planteurs échangent avec les industriels et apprennent peu à peu à faire converger leurs intérêts.



Le conseil d'administration du FIRS est le lieu privilégié de la concertation entre les professions et les pouvoirs publics. Il est composé d'un président et de vingt-et-un membres, dont treize représentants des professionnels. Un certain nombre d'experts, désignés par le président, participe également aux travaux du conseil d'administration. Le FIRS rassemble une majorité de planteurs issus de la CGB, une personne de la Confédération paysanne, et des représentants du SNFS et du CIPS. L'Union syndicale des producteurs de sucre et de rhum de l'île de la Réunion et de Guadeloupe représente les producteurs de canne à sucre. Les producteurs d'alcool, les coopératives agricoles et les transformateurs y siègent également aux côtés des membres du CEDUS, le centre d'études et de documentation du sucre, chargé de développer la consommation de sucre par des actions de promotion et d'information.

Le FIRS est le lieu privilégié de concertation, bien que le CIPS, comme on a déjà pu le remarquer influence fortement les orientations du ministère. La Confédération paysanne n'est pas présente au CIPS ; par contre elle dispose d'un siège au FIRS. Les deux organes, le CIPS et le FIRS témoignent de la cogestion forte entre le ministère et les professionnels. Les liens d'amitié entre les agents publics et les professionnels privés mettent en évidence l'influence du SNFS sur la DPEI (ministère de l'agriculture). Ainsi, les interactions sont quotidiennes. Les syndicalistes semblent avoir tout à fait intégré les règles puisqu'il est très rare qu'ils formulent des demandes « irrecevables ». Leur pragmatisme et leur réalisme légitiment le crédit qu'on leur accorde. Leurs échanges sont basés sur la confiance et sur une même vision du monde agricole betteravier que les différents rapports et demandes d'expertise viennent consolider (rapports commandés à l'Institut national de la recherche agronomique (INRA) et à des cabinets d'audit spécialisés). La particularité du CIPS est de ne rassembler que des représentants de la CGB, alors même que c'est au sein de cet organisme que se décident les accords interprofessionnels qui concernent l'ensemble des planteurs. A la différence du CIPS, au sein du FIRS l'ensemble des planteurs est représenté.

L'ENVIRONNEMENT INSTITUTIONNEL



Le FIRS est le lieu central où se décident les positions françaises. Elles sont ensuite éventuellement rediscutées au sein du SGCI<sup>4</sup>, ce qui n'a pas été le cas selon ses représentants mis à part quelques précisions émises par le ministère de l'Outre-mer. Les propos recueillis lors de l'entretien du haut fonctionnaire du SGCI chargé du secteur agricole mettent en avant les spécificités de la réforme sucrière. Habituellement orientée vers la préservation du tissu rural et des exploitations familiales, comme le sont régulièrement les pays du Sud de l'Europe, la position française encourage plutôt la concentration et la recherche de productivité des agriculteurs sur le marché mondial. Elle délaisse alors ses précédents alliés pour se rapprocher des positions des autres pays compétitifs et de leurs fonctionnaires et former ainsi des coalitions au sein de l'UE.

<sup>4</sup> Eymeri Jean-Michel, 2002, *op.cit.*



« Non, tout le monde dans les ministères était d'accord, la France est compétitive donc là il fallait se donner vraiment les moyens de continuer à l'être... alors mises à part quelques dispositions spécifiques sur les DOM-TOM qu'on a réussi à régler à travers Poséidom, nous on voulait vraiment la réforme, elle allait dans le bon sens, mais c'est vrai que c'est une position assez atypique pour la France, d'être en accord avec l'esprit de la réforme, surtout en matière agricole parce qu'on est plutôt connu comme étant... enfin pas à l'avant-garde, alors que là, on est plutôt satisfait ». Entretien SGCI mars 2005.

Les positions françaises sont ensuite portées par les fonctionnaires de la DPEI au sein des Comités de gestion de la Commission européenne et du CSA (Comité spécial agricole). A la différence des fonctionnaires chargés du secteur tabac qui n'étaient que très rarement en relation avec les autres fonctionnaires des pays européens, les agents publics français échangent régulièrement avec leurs homologues. Ceci apparaît pour eux comme une évidence. Plus encore, cette proximité n'a pas seulement pour objectif de récolter des informations mais surtout de construire des coalitions d'intérêts afin que les intérêts français soient les plus respectés.

*Q : Est-ce que vous avez des contacts avec les autres ministères européens ?*

*R : Bah oui tout le temps, évidemment, on les voit lors des comités de gestion et puis on fait tout le temps des réunions formelles informelles et puis on parle, on s'envoie des mails pour essayer de définir des positions communes...mais c'est informel...je sais que lorsque Monsieur C. lorsqu'il va à Bruxelles au comité de gestion s'arrange. La veille il organise une réunion informelle avec les pays qui sont les plus proches de nos positions.... On a intérêt à faire des blocs maintenant qu'on est vingt-cinq ...interview DPEI 2005.*

Le travail des fonctionnaires français s'apparente fortement aux activités des représentants d'intérêts. Il s'agit de définir un intérêt national et de le défendre en formant des coalitions avec des ministères ayant des positions proches. La notion de recherche de l'intérêt général est absente du discours et il semble que ce soit bien une démarche offensive qui guide les actions du ministère. La production

betteravière française est particulièrement compétitive sur le plan mondial. En favorisant la compétitivité de la filière, le gouvernement français espère développer le secteur et faire de la France un des principaux producteurs de sucre.

Un autre aspect explique également le soutien considérable des pouvoirs publics à l'égard des betteraviers, c'est leur volonté de promouvoir le bioéthanol. L'OCM sucre concerne uniquement le prix des betteraves alimentaires (sucre), toutefois la réforme touche indirectement le prix des betteraves non alimentaires (éthanol, alcool et industrie chimique). Dans le système de soutien précédent, les betteraviers produisaient des betteraves C, exportées sur le marché mondial et payées entre 10 et 15 euros la tonne. Ce prix de vente ne permettait pas aux betteraviers de réaliser des bénéfices importants, mais ils se rattrapaient sur les betteraves A et B payées 42 euros la tonne sur le marché européen.

La baisse progressive des prix européens proposée par la Commission européenne devrait entraîner un rapprochement entre le prix européen et le prix mondial. Le prix de la betterave éthanol, qui dépend du marché mondial, devrait augmenter. Les pouvoirs publics souhaitent maintenir et développer les structures de production betteravières les plus compétitives afin qu'elles puissent répondre aux objectifs que la France s'est fixés dans le cadre du développement durable et de son indépendance énergétique. La directive européenne du 8 mai 2003 impose un taux d'incorporation de 5.75 % des biocarburants dans les carburants fossiles à l'horizon 2010. Le gouvernement français, et notamment Jean-Pierre Raffarin, alors Premier ministre en 2004, a décidé de tripler la production française de carburants verts. De plus, une directive européenne incite à l'incorporation de carburants verts (éthanol ou Diester) dans les carburants fossiles classiques (essence et diesel) à hauteur de 2% en 2005 et de 5.75% en 2010. Or, la France en est loin. En 2004, seuls 0.95% d'esters d'huiles et 0.4% d'éthanol ont été incorporés. En conséquence, le gouvernement a lancé, le 19 mai 2005, une nouvelle phase du plan « biocarburants » pour la période 2008-2010, avec la production supplémentaire de 700 000 tonnes de Diester et 250 000 tonnes d'éthanol.

Le gouvernement français a souhaité que le taux de 5.75 % soit atteint en 2008. Pour atteindre ces objectifs, 3 % des surfaces céréalières actuelles et moins de 15 % des surfaces betteravières doivent être utilisées pour la production de biocarburants. On estime que d'ici vingt ans un tiers des surfaces agricoles sera utilisé pour la production de bioéthanol. La phase de négociation que nous observons aujourd'hui correspond aux prémices de la disjonction entre une agriculture alimentaire et une agriculture non alimentaire orientée notamment vers les agro-carburants. En mai 2006, soit quelques mois après le vote de la réforme au Conseil, la CGB a créé l'association France Betteraves pour « défendre au mieux les intérêts des planteurs pour les betteraves hors quotas ». L'association est principalement chargée d'informer sur la filière et de négocier le prix des betteraves éthanol et des betteraves UNA (usage on alimentaire). Ces prérogatives revenaient auparavant à la CGB qui négociait le prix des betteraves alimentaires et des betteraves non alimentaires. La création de cette nouvelle association semble illustrer la disjonction entre deux types d'agriculture et questionne ainsi le syndicalisme agricole. Cette disjonction pourrait avoir des incidences sur l'organisation des ministères et sur la place de l'agriculture dans la société française. Ces observations sont néanmoins trop récentes pour pouvoir donner lieu à une analyse plus poussée.

Les pouvoirs publics ont tout intérêt à accompagner les betteraviers les plus compétitifs dans la réforme de l'OCM afin que celle-ci leur soit favorable et permette à la France de développer des exploitations agricoles capables de produire suffisamment de betteraves, notamment de betterave-éthanol. La volonté de développer le bioéthanol constitue une occasion politique particulièrement favorable aux betteraviers, et notamment aux betteraviers les plus performants. La PAC et les aides aux agriculteurs sont de plus en plus critiquées. L'idée de l'indépendance alimentaire souhaitée au départ par l'Europe s'effrite pour laisser peu à peu place à l'idée d'un marché mondial dans lequel d'autres pays plus compétitifs pourraient subvenir aux besoins agricoles européens. L'autonomie énergétique et le respect de l'environnement sont des idées particulièrement bien accueillies par les citoyens français. De plus, la dépendance de l'Europe vis à vis du

pétrole, le prix de ce dernier augmentant régulièrement, inquiète les pouvoirs publics. Le développement de l'éthanol pourrait, selon les betteraviers (et également pour les céréaliers, les maïsiculteurs...) répondre aux attentes d'indépendance énergétique de la France et de l'Europe. Si la réforme ne concerne pas directement le développement du bioéthanol, la place que les betteraviers sont amenés à occuper dans le cadre des biocarburants leur offre une légitimité extrêmement importante aux yeux des pouvoirs publics français.

L'analyse met en évidence la position centrale et forte du SNFS avec qui les betteraviers de la CGB sont en étroites relations. Proche des pouvoirs publics français et disposant d'alliés puissants, la CGB est un acteur essentiel du processus décisionnel de par sa légitimité économique et sa proximité avec les décideurs de l'action publique.

### **1.3 Le référendum sur la Constitution européenne et les agriculteurs français**

Nous venons de mettre en évidence la cogestion et l'interdépendance forte entre les représentants professionnels et les décideurs publics au niveau national. Cependant, cette convergence entre les centres de pouvoir et les organisations professionnelles agricoles rencontre quelques limites. La CGB et la FNSEA, malgré la fin de leur monopole organisationnel, conservent leur statut d'organisation majoritaire. Il semble pourtant que le lien entre ces groupes et ceux qu'ils représentent s'érode. Le référendum sur la Constitution européenne illustre cet effritement.

En exécution du mandat qui lui a été confié par le Conseil européen les 14 et 15 décembre 2001, Valéry Giscard d'Estaing a proposé le 18 juillet 2003 une convention sur le projet de Constitution européenne. Le 29 mai 2005, à l'initiative de Jacques Chirac, les Français ont été appelés aux urnes afin de ratifier le traité constitutionnel.

La majorité des membres de l'UMP et du PS ont activement soutenu le projet de Constitution dans la mesure où il leur paraissait pouvoir apporter une assise politique à l'UE. Les Français ont été consultés sur l'Europe, et le référendum permettait, dans une certaine mesure, d'apprécier le soutien politique reçu par Jacques Chirac et son gouvernement au niveau national. Une victoire du oui aurait pu conforter la position du Président de la République. La victoire du non peut être en partie, mais pas seulement, interprétée comme un désaveu de sa politique.

Jacques Chirac et les dirigeants de l'UMP se sont donc mobilisés pour expliquer et convaincre les Français de soutenir le projet. A ce titre, plusieurs rencontres ont été organisées entre les représentants des agriculteurs et les cadres du parti.

Les agriculteurs français sont historiquement plus implantés à droite de l'échiquier politique<sup>5</sup>. De 1967 à 1981, près de 70% des agriculteurs ont voté pour l'un des partis de la droite parlementaire. Nonna Mayer montre également que lors du second tour de l'élection présidentielle de 1988, Jacques Chirac obtint 65% des suffrages émanant des agriculteurs. Lors de notre étude de DEA, nous avons mis en évidence que le nombre de manifestations agricoles est nettement plus important lorsque la gauche est au pouvoir alors qu'il diminue lorsque le gouvernement est à droite. Les travaux d'Anthony Obershall<sup>6</sup> montrent que plus une communauté est segmentée par rapport aux élites et au centre du pouvoir, plus l'action collective est probable, dans la mesure où on est en présence « d'objectifs communs d'opposition et d'hostilité ». La communauté aura un leadership autonome, non absorbé par les centres de pouvoir, ce qui n'est pas le cas des dirigeants agricoles. Les responsables des syndicats majoritaires entretiennent un rapport privilégié avec le mouvement

---

5 Mayer Nonna, « le vote des agriculteurs en 1988 : facteurs individuels facteurs contextuels » dans Hervieu Bertrand, *Les agriculteurs français aux urnes*, Editions l'Harmattan, 1992.

6 Obershall Anthony, *Social Conflicts and social movements*, Prentice hall, Englewood Cliffs, New Jersey, 1973.

gaulliste, dont Jacques Chirac<sup>7</sup> se fait le principal représentant. Le Président de la République entretient des relations tout à fait particulières avec les agriculteurs, qu'il n'hésite pas à défendre lors de sommets agricoles communautaires au risque de provoquer l'incompréhension de ses homologues européens. Lors de la réunion bruxelloise qui devait fixer le cadre financier de l'Union européenne pour la période 2007/2013, et alors que la PAC est accusée d'accaparer 40% du budget communautaire, Jacques Chirac s'est publiquement opposé à Tony Blair en refusant de revenir sur un accord précédemment conclu.

Jacques Chirac soutient une vision spécifique de l'agriculture française dans le monde et en Europe. De plus, au niveau national, le monde agricole demeure un enjeu électoral important. Les agriculteurs ne représentent que 3.5% de la population, mais leur sphère d'influence se situerait entre 10 % et 12 % de la population<sup>8</sup>. Leur poids politique est bien supérieur à leur poids numérique de par les mandats locaux et nationaux qu'ils occupent<sup>9</sup>.

Jean-Michel Lemétayer, président de la FNSEA depuis 2001, s'est ouvertement prononcé en faveur du projet de Constitution, en spécifiant toutefois que la FNSEA ne donnait pas de consigne de vote. Les premières intentions de sondage réalisées auprès des agriculteurs indiquaient en effet que ces derniers semblaient plutôt hostiles à la Constitution. Le président des jeunes agriculteurs a appelé quant à lui à voter oui au référendum, tout comme Dominique Ducroquet, président de la CGB. Les représentants agricoles ont donc été nombreux à adhérer à la Constitution, et à soutenir les dirigeants politiques de l'UMP.

---

En 1972, il est nommé ministre de l'Agriculture dans le gouvernement de Pierre Messmer. C'est lors de ce mandat qu'il va se faire remarquer en obtenant massivement les suffrages des agriculteurs.

<sup>8</sup> Isabel Boussard, chercheuse au CEVIPOF, dans *Le Monde* du 26 février 2002.

<sup>9</sup> Mayer Nonna, « Le vote des agriculteurs en 1988 : facteurs individuels facteurs contextuels » dans Hervieu Bertrand, *Les agriculteurs français aux urnes*, Paris, l'Harmattan, 1992.

**Les intentions de vote au référendum sur la Constitution  
européenne<sup>10</sup>**

Question: En pensant au prochain référendum de ratification du projet de Constitution européenne, vous estimez...

	Ensemble des agriculteurs (15-18 mars 2005) (%)	Ensemble des Français (3-4 mars 2005) (%)
Que vous voterez plutôt pour le oui	31	52
Que vous voterez plutôt pour le non	69	48
TOTAL	100	100

---

Lors du référendum du 29 mai, les Français ont voté à 45,33 % pour le OUI et à 54,67 % pour le NON. Le taux de participation s'est établi à 69,37 %. Il n'existe pas pour l'instant de chiffres concernant précisément le vote des agriculteurs, cependant les intentions de vote présentées ci-dessus mettent en évidence une réelle défiance de ces derniers vis-à-vis du projet de Constitution.

Nous ne chercherons pas ici à expliquer précisément ce vote paysan contre le projet de Constitution européenne<sup>11</sup>, mais plutôt à souligner deux idées. D'une part, les responsables des organisations agricoles ont témoigné leur soutien et leur loyauté au parti gaulliste. D'autre part, ce non au référendum constitue un signe important de la défection du monde paysan vis-à-vis de la droite traditionnelle et de l'appareil politique national et européen.

---

Sondage Ifop - Ouest-France • 21 mars 2005 Echantillon de 616 personnes, représentatif de la population agricole française âgée de 18 ans et plus. La représentativité de l'échantillon a été assurée par la méthode des quotas (sexe, âge, taille et type d'exploitation) après stratification par région. Les interviews ont eu lieu par téléphone au domicile des personnes interrogées. Du 15 au 18 mars 2005.

Pour une analyse du référendum voir Pascal Perrineau, *Le vote européen 2004-2005 : de l'élargissement au référendum français*, Paris, Presses de sciences po, 2005.

Les agriculteurs dépendent pourtant fortement des subventions européennes et la France demeure le principal bénéficiaire de la PAC. Malgré cela, ces derniers ont rejeté le projet, témoignant ainsi du malaise paysan, tel que l'a qualifié François Purseigle<sup>12</sup>. En effet, confrontée à une crise identitaire et professionnelle, une partie des agriculteurs adopte des comportements politiques protestataires.

On peut également l'interpréter comme une défiance et un éloignement du monde paysan vis-à-vis de ses dirigeants. En effet, la plupart des responsables agricoles n'avaient pas appelé à voter officiellement en faveur du référendum, en anticipant probablement le vote des agriculteurs. Ils s'étaient pourtant personnellement prononcés en faveur du projet de Constitution. Leur soutien n'a pas porté électoralement ses fruits. Cette rupture n'est pas nouvelle<sup>13</sup>. L'ensemble du vote contre la Constitution européenne ne peut être analysé comme un vote de protestation. Il atteste toutefois, pour une part importante des agriculteurs, de leur malaise identitaire, de leur manque de confiance envers l'Europe et surtout du délitement de la capacité d'encadrement traditionnel agricole. On peut cependant supposer que ces comportements politiques protestataires soient surtout l'apanage des agriculteurs les plus fragiles et notamment ceux qui sont amenés à disparaître.

L'éloignement qui s'est créé entre les OPA majoritaires et une partie des agriculteurs s'est en partie traduit par la montée d'autres syndicats, dits minoritaires. Des courants alternatifs, davantage ancrés à gauche de l'échiquier politique ont depuis la création de la FNSEA traversé le champ syndical agricole, toutefois la montée de la Coordination rurale et la stabilisation de la Confédération paysanne aux précédentes élections professionnelles illustrent la défiance d'une partie des agriculteurs vis-à-vis du syndicat majoritaire. Dans le secteur betteravier, la CGB n'est plus la seule organisation à représenter les planteurs français. L'APB

---

Purseigle François, « Les malaises du monde paysan », *Regards sur l'actualité*, novembre 2005.

Lors de l'élection présidentielle de 2002, alors que la France rurale semblait peu favorable aux idées de Jean- Marie Le Pen, 22% des agriculteurs ont voté pour le leader d'extrême droite au premier tour. Cf Purseigle François, 2005, *op.cit.*



et la Confédération paysanne souhaitent également s'exprimer sur la politique agricole de la betterave à sucre. Ces derniers ne semblent cependant pas disposer de la même audience auprès des pouvoirs publics.

## **2- Des acteurs agricoles contestataires à l'écart des sphères décisionnelles nationales**

La Confédération paysanne et l'Association des producteurs de betteraves (APB) tentent d'apporter une vision différente de celle qu'offre la CGB aux pouvoirs publics français. Les syndicats minoritaires disposent de peu d'espace de discussion pour diffuser leurs positions au niveau national. Les représentants de la Confédération paysanne et de l'APB ne siègent pas au sein du CIPS. Ce dernier est exclusivement géré par la CGB et le SNFS. Les représentants des syndicats minoritaires peuvent s'exprimer au sein du FIRS, l'organisme semi-public chargé d'émettre des positions sur la politique agricole sucrière. On s'aperçoit toutefois que la multiplication des réunions entre les membres de la CGB, de la SNFS et d'un membre des pouvoirs publics au sein du CIPS permet à ces derniers d'échanger plus mais le travail effectué très régulièrement au sein du CIPS assure à ses membres une audience plus importante.

*Nous notre rôle c'est de mettre au point la position française sur la réforme sucre, donc on voit énormément, sans arrêt, les organismes professionnels représentatifs, soit officieusement soit dans des cadres qui sont déjà prévus comme l'interprofession le CIPS, et puis ensuite au FIRS et on les revoit et on essaye de mettre au point une position qui puisse satisfaire tout le monde...interview DPEI 2005*

Des réunions formelles et informelles sont donc organisées par la DPEI. Cependant, la fonctionnaire chargée du secteur sucre comme le principal représentant de la « Conf » concerné ont déclaré qu'ils entretenaient des rapports irréguliers et distants. Le syndicaliste a expliqué qu'il n'était pas invité lors des réunions et qu'il apprenait leur existence bien après qu'elles aient eu lieu. Mais

l'agent public de la DPEI affirme ne pas comprendre pourquoi la Confédération paysanne n'y est pas plus présente.

Les orientations politiques portées par la Confédération paysanne s'opposent aux positions du gouvernement de Dominique de Villepin et de son prédécesseur Jean-Pierre Raffarin (UMP), les deux gouvernements au pouvoir pendant la période de négociation de la réforme. Ces divergences n'invitent pas les syndicalistes de la Confédération paysanne et de l'APB à se rapprocher des cabinets ministériels. De plus, historiquement, la CGB est largement plus implantée que la Confédération paysanne. Des liens interpersonnels se sont tissés entre les responsables du SNFS et de la CGB et les fonctionnaires de la DPEI. Ces derniers connaissent les coordonnées de leurs interlocuteurs et sont informés de l'emploi du temps des dirigeants du syndicat majoritaire. A contrario, un membre de la DPEI rencontré, directement concerné par le secteur de la politique agricole du sucre, a hésité sur le nom du représentant de la Confédération paysanne et méconnaissait celui du représentant de l'APB comme l'illustrent les propos suivants :

*Q : Mais alors comment vous faites puisqu'il y a la CGB, mais aussi l'APB et puis la Confédération paysanne ?*

*R : L'APB n'a pas de canal d'expression officiel pour l'instant, non ? Elle ne siège pas parmi les ... elle ne siège pas au FIRS, je ne sais pas moi ce que dit l'APB ce que pense l'ABP....*

*Q : Et la Confédération paysanne ?*

*R : Oui, il me semble qu'elle siège au FIRS, donc oui bien sur ils s'expriment, mais on n'écoute, euh oui on tient compte de ce qu'ils disent....*

*Q : Vous les rencontrez autant que les interlocuteurs de la CGB ?*

*R : Non, non, moins, mais je ne sais pas pourquoi... je ne sais pas trop pourquoi, mais c'est vrai qu'ils ne sont pas là toutes les semaines ou... mais en même temps ils ne représentent pas autant de producteurs que la CGB.*

Cet extrait d'entretien recueilli à la DPEI auprès d'un des fonctionnaires chargés de la politique du sucre met en évidence les connaissances très

approximatives de l'interviewé sur les syndicats minoritaires. Leur faible audience apparaît comme « normale », c'est-à-dire que le fonctionnaire a intégré l'idée que seuls les représentants de la CGB pouvaient être des interlocuteurs crédibles, ne s'interrogeant pas sur les raisons de l'absence des syndicats minoritaires. Il clôt, de cette façon, la conversation sur la représentativité de la CGB, écartant ainsi tout questionnement. L'invisibilité des syndicats minoritaires est donc largement perceptible d'une part à travers le manque de connaissance sur leur existence et leur fonctionnement et d'autre part à travers la banalisation des relations entre la DPEI et la CGB.

Les liens entre les pouvoirs publics français et les organisations professionnelles minoritaires sont assez distants. Ces dernières disposent à ce titre d'une audience toute relative. L'APB est parvenue à diffuser ses positions grâce à la presse agricole et à un travail de terrain auprès des agriculteurs, mais elle demeure extérieure aux lieux de pouvoir. La Confédération paysanne comme la Coordination rurale, malgré des scores honorables aux dernières élections des Chambres d'agriculture, sont peu investies dans les lieux de consultation. Afin de pallier le manque d'audience qu'ils recevaient au niveau national, ces syndicats minoritaires ont tenté de s'allier avec d'autres types d'organisations agricoles et non agricoles à l'échelle européenne voire internationale et d'adopter des modes d'actions spécifiques.

### **3- Les pouvoirs publics européens : convergence idéologique avec les syndicats majoritaires et niveau d'émergence de ressources pour les outsiders nationaux**

A l'échelle européenne, les syndicats majoritaires disposent d'une audience plus développée que les syndicats minoritaires. Les premiers bénéficient d'une légitimité importante et de réseaux de relations qui profitent largement à la diffusion de leurs idées. Les seconds, malgré des alliances improbables avec des organisations puissantes, extérieures au monde agricole, peinent à s'opposer aux cadres d'interprétation qui prévalent au niveau de l'UE.

### 3.1 Les réseaux d'influence des betteraviers majoritaires au niveau européen et leur proximité avec les pouvoirs publics communautaires

Les planteurs français adhèrent de longue date à la CIBE. L'organisation transnationale dispose d'un écho important dans les sphères bruxelloises grâce aux ressources qu'elle détient. Avec une équipe de quatre salariés, elle fournit aisément aux fonctionnaires de la Commission et aux membres du Parlement européen, des rapports d'expertise sur les aspects de la réforme.

Les lobbyistes de la CIBE sont en mesure de fournir une expertise pertinente aux yeux des instances décisionnelles communautaires, mais peinent toutefois à être de bon lobbyiste européen. Les locaux de la Confédération internationale des betteraviers sont encore situés à Paris ce qui révèle l'éloignement des lobbyistes de la CIBE. Ces derniers rencontrent d'ailleurs quelques difficultés à s'orienter au sein des institutions bruxelloises et à savoir comment interviennent précisément les différents organes du triangle institutionnel.

*« Oui vous savez moi pour tout vous dire, j'ai vraiment du mal à m'y repérer, et là je me dis mais c'est fou, moi qui travaille là dessus indirectement depuis des années je ne peux pas vous dire qui fait quoi et est ce que c'est intéressant que j'aïlle voir celui-là ou pas, je vois en gros, au Parlement on cherche les rapporteurs, ça c'est facile, à la Commission on voit le chef d'unité et un peu au dessus, et après le boss si c'est possible, mais c'est tout ».*

L'entretien met en évidence le manque de connaissance du lobbyiste ce qui l'empêche d'innover et de construire de nouvelles relations. La Confédération européenne des fabricants de sucre (CEFS) semble beaucoup plus à même de diffuser les positions des planteurs et fabricants.

Le comité européen des fabricants de sucre « représente et défend les intérêts de l'ensemble des fabricants de sucre et des raffineurs européens auprès des institutions européennes et des différentes organisations internationales (FAO, OMC...) ». Grâce au regroupement des diverses sociétés et associations nationales, le CEFS cherche à mettre au point des orientations communes entre les différents membres et s'efforce de faire valoir les positions unanimes de l'industrie sucrière

européenne. Le CEFS tient à ses approvisionnements à prix satisfaisants sur le marché européen, qui permettent aux sucreries leur bon fonctionnement. En même temps le CEFS reconnaît que la réforme entraînera des baisses de prix et de volume visant à adapter le secteur européen aux pressions internes et externes. Face à ces pressions et en vue d'instaurer un secteur européen du sucre durable, le CEFS estime que le revenu versé aux planteurs en compensation des réductions du prix de la betterave doit être couplé afin de garantir l'approvisionnement en betteraves sucrières et la pérennité des usines concernées. Le CEFS s'oppose à une libéralisation complète du marché tout en souhaitant s'adapter et se préparer au mieux à cette libéralisation. Les positions du CEFS sont donc assez proches des positions soutenues par les betteraviers les plus compétitifs de l'UE. Le nombre de sucreries est très différent d'un pays à un autre. Certains ont largement entamé les concentrations des usines, d'autres, beaucoup moins, et la plupart des pays membres du CEFS ne détiennent qu'un seul site industriel. Malgré cette hétérogénéité, le CEFS a réussi à maintenir une unité et surtout dispose d'un poids et d'une légitimité très importante.

Ce groupe d'intérêt communautaire se révèle particulièrement puissant et dispose d'une influence forte auprès des institutions européennes ce qui fait de lui un allié privilégié des planteurs. La création du CEFS (1954) est postérieure à celle de la CIBE (1925). Le CEFS est créé lorsque les intérêts des fabricants commencent à se distinguer nettement de ceux des producteurs ce qui n'était encore que peu le cas auparavant. Dans les années cinquante, les fabricants se montrent tout à fait enclins à un règlement qui proposerait un prix unique du sucre. Les producteurs, eux, craignent que ce prix du sucre ne tienne pas compte du prix de revient des cultivateurs. La position des fabricants, organisés alors au sein du CEFS, sera fortement prise en compte et cela révèle déjà l'influence dont va bénéficier l'organisation au sein des instances communautaires. Lors de la création de l'OCM sucre (1968), le CEFS a été particulièrement présent lors des négociations, plus encore que la CIBE. D'après les journaux internes du CEFS et les entretiens menés à la Commission, les relations entre les responsables du CEFS et les différents commissaires européens sont régulières et étroites. Lors des

interviews effectuées à la DG AGRI, les différents fonctionnaires ont confirmé l’empreinte de la CEFS sur le fonctionnement de l’OCM, allant même jusqu’à évoquer la prégnance des fabricants européens sur la division sucre.

*« Ils étaient comme chez eux ici, ils entraient ils sortaient, ils faisaient un peu ce qu’ils voulaient ce qui les arrangeait et ça... ça a duré un bon moment jusqu’au début des années quatre-vingts dix, et puis après ça a changé quand même, on a dit stop... mais c’est vrai que si vous en discutez un peu avec les anciens, on vous dira que c’était incroyable, c’est quasiment eux qui rédigeaient les notes des fonctionnaires... aujourd’hui, oui, ils sont encore, là, tenez il y en a un de chez eux qui vient de passer dans le couloir, mais ce n’est plus pareil... »*Entretien commission avril 2006.

La situation a aujourd’hui évolué, mais le CEFS, et à travers lui les intérêts des fabricants de sucre français et allemands, sont fortement présents au sein de la DG Agri. Le CEFS est d’ailleurs présidé par l’allemand Johan Marihart et son secrétaire général, Jean-Louis Barjol est français. La complicité est d’autant plus facile avec les betteraviers les plus compétitifs. Le CEFS s’avère un allié particulièrement puissant pour certains betteraviers européens et même sur quelques points, pour l’ensemble des planteurs.

La proximité entre les professionnels et les pouvoirs publics nationaux et européens se remarque également à travers les quelques cas de pantouflage repérés dans le secteur. Le récent pantouflage du responsable sucre de la DPEI en France vers le CEFS met en évidence les multiples réseaux d’influence dont bénéficient les fabricants de sucre. Ce fonctionnaire français était chargé à la DPEI de la politique du sucre. Il a quitté son poste pour une fonction de lobbyiste dans un groupe d’intérêt transnational. De même, le syndicat professionnel des fabricants de sucre (SNFS) est présidé depuis 2001 par Philippe Soubestre. La trajectoire socioprofessionnelle de ce dernier met en évidence la puissance des fabricants de sucre français et l’influence dont ils bénéficient au niveau européen. M. Soubestre a en effet commencé sa carrière à la Commission en 1963, et après avoir bénéficié de plusieurs promotions, il devient directeur général de la DG du service commun de gestion de l’aide communautaire au pays tiers, pour occuper ensuite le poste de

Directeur général adjoint de la Direction générale du développement. Il a occupé plusieurs postes dans le domaine du Développement et a été membre du cabinet du commissaire Jean-François Deniau et chef de cabinet du commissaire Claude Cheysson. Depuis 2001, il a quitté la fonction publique européenne et préside entre autre le SNFS et l'ANIA (association nationale de l'industrie agro-alimentaire). Les fonctions que le président de la SNFS a occupées au sein de la Commission mettent en évidence l'importance des enjeux traités au sein du SNFS, l'influence et le prestige de ce syndicat. Les compétences relationnelles, procédurales et institutionnelles acquises lors de sa carrière européenne sont réinvesties sur le plan national. Au-delà de la proximité entre les instances décisionnelles et les fabricants de sucre, ce type de pantouflage<sup>14</sup>, de la fonction publique européenne vers le secteur privé national met en évidence l'europanisation des questions nationales. Ces migrations d'agents de la fonction publique nationale ou européenne vers le secteur privé européen ou national suggèrent que ces derniers puissent profiter d'accès privilégiés aux instances de décision. On assiste ainsi à une forme de pantouflage transnational qui certes demeure inhabituel<sup>15</sup>, mais qui met en évidence la proximité des problématiques traitées dans le secteur du sucre en France et au niveau européen.

Les betteraviers et les fabricants disposent en outre d'un poids historique, économique et politique. Lors de la réforme de l'OCM, ils n'ont pas hésité à s'allier avec l'un des groupes d'intérêt transnationaux les plus importants, à savoir l'EFFAT (European Federation of Trade Unions in the Food Agriculture and Tourism Sectors) (Fédération européenne des syndicats des secteurs de l'alimentation, de l'agriculture et du tourisme et des branches connexes), cherchant à marquer symboliquement et numériquement leur légitimité. L'EFFAT est la fédération syndicale européenne pour les secteurs de l'Agriculture, de l'Alimentation et de l'Hôtellerie. L'EFFAT adhère également à la CES

---

Bauer Michel, Bertin Mourot Bénédicte, « La tyrannie du diplôme initial et la circulation des élites : la stabilité du modèle français », Suleiman Ezra, Mendras Henry (dir), *Le recrutement des élites en Europe*, Editions La Découverte, Paris, 1997.

Ces exemples de pantouflage récents ne sont toutefois pas systématiques. En effet en étudiant la liste des présidents et directeurs généraux du SNFS et du CEFS, les cas de pantouflage demeurent rares.

(confédération européenne des syndicats). En tant que fédération centrale européenne représentant cent-vingt organisations syndicales nationales de vingt-cinq pays d'Europe, l'EFFAT défend les intérêts de plus de 2 600 000 membres auprès des institutions européennes, des fédérations syndicales européennes et directions d'entreprises. Les sucreries et les raffineries rassemblent directement ou indirectement près de 300 000 emplois, lesquels sont représentés à travers l'EFFAT. La fédération occupe donc une place importante dans les négociations. Le CEFS en partenariat avec l'EFFAT, a adopté en février 2003, un code de conduite portant sur la responsabilité sociale des entreprises (RSE), devenant de cette façon le premier secteur à convenir à grande échelle de normes minimales en termes de RSE. Symboliquement, il s'agit d'un acte qui correspond aux aspirations de la Commission et plus largement de l'UE, à savoir la responsabilisation des entreprises autour de critères sociaux et environnementaux. Cet accord n'a pu recueillir que l'approbation des pouvoirs publics européens et légitimer d'autant plus la position des fabricants de sucre.

La CIBE, le CEFS et l'EFFAT ont présenté une position commune qui s'opposait notamment à l'augmentation des importations de sucre sur le marché européen. Ces trois groupes professionnels, agriculteurs, industriels, salariés, ont des intérêts divergents, mais sont parvenus à proposer une position ad hoc sur la question des importations. On peut là encore signifier que l'EFFAT s'est principalement orientée vers la défense des usines les plus compétitives, dans la mesure où elle aurait pu faire le choix de défendre plus clairement l'ensemble des usines et de leurs salariés.

Enfin, les pouvoirs publics européens mettent un point d'honneur à développer, dans toute l'Europe, les carburants propres. A ce titre, la coopération entre les instances décisionnelles et les organisations agricoles représentatives est particulièrement importante. Ces dernières deviennent de cette façon des interlocuteurs incontournables dans le cadre des futures mesures que l'UE sera amenée à prendre. La directive européenne « biocarburants » du 8 mai 2003 impose un taux d'incorporation de 5.75 % des biocarburants dans les carburants



fossiles à l'horizon 2010. En janvier 2007, la Commission poursuit son « Plan d'action énergétique » et propose d'inclure 20 % d'énergies renouvelables dans le bouquet énergétique de l'UE et d'obliger les Etats membres à incorporer 10% de biocarburants dans celui des transports d'ici à 2020. La CIBE apparaît dans ce contexte comme un interlocuteur essentiel dans le processus décisionnel, dont les instances communautaires ne peuvent se passer.

On peut distinguer succinctement deux grandes filières de production opérationnelles : la filière éthanol basée sur des cultures fournissant une matière capable de fermenter, transformant ainsi le sucre en éthanol qui servira aux moteurs à essence. Il s'agit soit de céréales dont l'amidon va donner du sucre, soit de betteraves sucrières ou de canne sucre, desquelles on obtient directement du sucre. Dans une seconde phase intervient la distillation qui sépare l'alcool de l'eau. La seconde, est la filière esters méthyliques d'huiles végétales ou EMHV, produit destiné aux moteurs de type diesel. Ces esters sont obtenus en Europe par réaction de l'huile provenant du colza ou du tournesol, avec un alcool. Tout comme pour l'éthanol, on peut utiliser les EMHV purs ou en mélange.

En termes d'efficacité énergétique, on constate des écarts sensibles selon les filières. L'efficacité énergétique est le rapport entre l'énergie nécessaire à tous les stades pour obtenir le biocarburant, et l'énergie fournie par le biocarburant. L'efficacité de l'éthanol blé est de 1.19, celle de l'éthanol de betterave de 1.28 et celle de l'ester de colza de 2.5. L'éthanol de canne à sucre a une efficacité qui dépasse 8, car les résidus de la canne, la bagasse, permettent non seulement de procéder à la transformation en éthanol mais aussi de produire de l'électricité.

Malgré le plus grand pouvoir calorifique du biodiesel, les filières éthanol sont bien plus performantes en termes de productivité à l'hectare, notamment lorsque la production s'effectue à partir de la betterave et de la canne à sucre. Cette productivité tient uniquement compte de la productivité à l'hectare et pas des

coûts de production et du rendement énergétique. Le développement du biodiesel demanderait des surfaces agricoles plus étendues que pour la production d'éthanol.

En France des calculs assez précis ont été faits sur l'importance des cultures énergétiques nécessaires en vue d'atteindre le taux de 5.75 % prévu par la directive européenne. Ceci correspond à 11 % des terres arables, et il faudrait utiliser plus de 19 % de ces terres arables pour arriver au taux de substitution de 10 % des carburants fossiles. Toutefois il existe des contraintes agronomiques et physiques. Même si une partie des terres servant aux cultures énergétiques relève de la jachère la mobilisation de telles surfaces concurrence obligatoirement la production de biens à des fins alimentaires<sup>16</sup>. De plus les prix des produits agricoles deviennent dans ce contexte corrélés au prix de l'énergie. Ceci est particulièrement net pour le sucre. On peut donc craindre que la volatilité des cours du pétrole se transmette au prix des produits agricoles, ce qui suppose de disposer de nouveaux instruments de couverture.

La proximité des planteurs et de leurs alliés auprès des pouvoirs publics européens semble assez développée, comme l'illustrent les phénomènes de pantouflage et l'implantation historique de la CIBE et surtout du CEFS au sein des instances communautaires. Cependant les positions des planteurs ne pénètrent pas de façon homogène l'ensemble des institutions européennes. Il s'agira d'explorer le fonctionnement précis et les orientations de la Commission européenne lors de la réforme. Cette dernière a en effet proposé une réforme drastique du secteur. Le Parlement européen (PE) a également joué un rôle important dans la mesure où il a cherché à atténuer la radicalité de la proposition de la Commission. C'est enfin, le vote à la majorité qualifiée des ministres au sein du Conseil qui a clos les négociations.

---

16 Pour une analyse économique fournie de ces questions, on pourra se référer à Pierre Rainelly, et notamment à son rapport pour le groupe Notre Europe, constitué à l'initiative de Jacques Delors, intitulé « l'avenir des biocarburants et incidences sur l'équilibre des marchés agricoles », 2007. [http://www.notre-europe.eu/uploads/tx\\_publication/Polycypaper25-Biocarburants.pdf](http://www.notre-europe.eu/uploads/tx_publication/Polycypaper25-Biocarburants.pdf)

### 3.2 La Commission européenne : un entrepreneur politique aux puissants effets socialisateurs

Les OPA disposent d'une légitimité toute relative aux yeux des différents acteurs de la Commission. Elles leur paraissent figées sur leurs avantages et incapables de se réformer. La Commission fait surtout appel à des cabinets d'expertise et dispose également de ses propres experts au sein de la DG Agri. La Commission est le principal concepteur de projets à l'échelle de l'UE en matière agricole. Les orientations sont largement guidées par le travail de sélection des idées effectué par les élites de la Commission. La division analyses et prospectives est qualifiée par les fonctionnaires de Think Tanks (boîte à idées). Cette division mène des études prospectives sur l'évolution des marchés mondiaux et propose les aménagements qu'il est souhaitable de mener au sein de l'UE. Les membres de ces « boîtes à idées » consultent rarement les OPA. Cette mission revient davantage aux fonctionnaires d'unités, qui relayent ensuite les positions des professionnels auprès des directeurs généraux.

La Commission se trouve également en étroite relation avec le Parlement européen, mais comme le fait remarquer Andy Smith<sup>17</sup>, elle ne dispose pas d'accès direct aux citoyens dans la mesure où les membres de la Commission sont nommés par le Conseil. Ils ne bénéficient pas, à ce titre, d'une légitimité forte. Le Parlement n'intervient que pour approuver ou s'opposer à la constitution de la Commission.

La procédure d'investiture des membres de la Commission européenne se déroule en deux temps (article 214 du traité instituant la Communauté européenne). Depuis le traité de Nice, la désignation du président de la Commission incombe au Conseil réuni au niveau des chefs d'État ou de gouvernement statuant à la majorité qualifiée. Cette désignation doit être approuvée par le Parlement. Ensuite, le Conseil statuant à la majorité qualifiée et

---

17 Smith Andy, *Le gouvernement de l'Union européenne*, L.G.D.J, Paris, 2004.

d'un commun accord avec le président désigné, adopte la liste des autres personnalités qu'il envisage de nommer membres de la Commission. Cette liste est établie conformément aux propositions faites par les États membres. Enfin, le président et les membres de la Commission sont nommés par le Conseil statuant à la majorité qualifiée, après approbation du Collège par le Parlement.

La Commission est toutefois chargée de négocier au nom de l'UE lors des négociations internationales notamment à l'OMC, principalement sur la base d'un mandat Conseil. Elle est ainsi parfois plus à même de saisir les enjeux internationaux que les différents gouvernements européens et se propose le cas échéant de réformer les secteurs afin d'assurer une position cohérente de l'UE lors de négociations.

Les liens entre les fonctionnaires européens et les représentants du secteur betteravier sont assez complexes. Ces derniers ont fortement investi la division sucre pendant les décennies précédentes. Depuis les années quatre-vingt dix, il s'agit pour la Commission d'imposer sa légitimité et ses orientations tout en recueillant l'adhésion des professionnels. Le poids économique et stratégique du secteur betteravier nécessite pour la Commission de recueillir l'approbation des acteurs principaux de la filière. Remarquons que dans le secteur du tabac, l'administration communautaire peut plus facilement s'en passer. Des contacts répétés formels et informels avec les professionnels de la filière sucre sont organisés et permettent aux fonctionnaires de tester leurs réactions.

Les analyses de contenu réalisées à partir des entretiens menés à la DG Agri mettent en évidence le registre de justification de l'action des fonctionnaires. Il est basé sur l'intérêt commun et la volonté de rupture. On remarque notamment une opposition entre le « nous », les fonctionnaires européens, et le « eux », les représentants nationaux. Il se construit une forme d'identité professionnelle structurée autour de valeurs fortes et notamment autour de l'intérêt communautaire. Didier Georgakakis et Marine Delassalle<sup>18</sup> se sont intéressés à la

---

18 Delassalle Marine, Georgakakis Didier, « L'eupéanisation du personnel politico-administratif européen : sociographie des directeurs généraux de la Commission

politique de socialisation menée par la Commission européenne auprès de ses fonctionnaires et à la façon dont les institutions européennes participent à la transformation des habitus de ceux qui les peuplent (modes de vie, valeurs orientées vers la multi culturalité, mémoire collective, lieu résidentiel<sup>19</sup>...). Les processus de socialisation se traduisent par l'émergence d'une identité collective et l'intériorisation de valeurs spécifiques qui guident les actions des fonctionnaires sur la scène politique et institutionnelle.

*Nous ici, on est vraiment au dessus de tout ça, eux sont là pour essayer d'obtenir le plus de subventions, et puis chacun pour soi, c'est à celui qui arrivera à ce que la réforme lui soit le plus favorable. Nous ici, c'est différent on pense d'abord au consommateur, au citoyen, ce qu'il peut attendre de la politique agricole qui est menée en Europe, est-ce que cette politique va dans le bon sens, est ce qu'elle est équilibrée et juste pour tous...et puis vous savez, les sucriers ils ont été un peu gourmands pendant les années soixante-dix et quatre-vingts...donc là c'était vraiment à nous de remettre un peu d'ordre. Entretien DG Agri, Mars 2005.*

---

européenne », dans Baisnée Olivier, Pasquier Romain (dirs.), *Européanisation et sociétés politiques nationales*, Presses du CNRS, 2005. Et également, Delassale Marine, Georgakakis Didier, « Les directeurs généraux de la Commission européenne : premiers éléments d'une enquête prosopographique », *Regards sociologiques*, n° 27-28, 2004.

Olivier Baisnée s'est à ce titre intéressé aux journalistes de l'UE et écrit : « Au demeurant, ce « peuple européen » [composé de l'ensemble des fonctionnaires, journalistes, lobbyistes etc.] vit replié sur des quartiers extrêmement circonscrits. Selon un journaliste, « on se retrouve dans les mêmes bars, dans les mêmes écoles, dans les mêmes magasins. [...] Il est très difficile de ne pas tomber dans cette connivence. On rencontre un jeune fonctionnaire qui est sympa, qui a votre âge et puis petit à petit il grimpe dans la hiérarchie, un jour il se retrouve directeur général, voire commissaire. On se tutoie. On est vraiment entre soi ». Breydel (siège de la présidence de la Commission européenne), Justus Lipsius (qui abrite le Conseil européen) et le Parlement européen ne sont séparés que de quelques centaines de mètres. À l'intérieur ou à proximité immédiate de ce triangle, on trouve à la fois de très nombreux bars et restaurants et la plupart des bureaux abritant les correspondants. Ces personnes ne cessent donc de se croiser tout au long de la journée : sur leurs lieux de travail, dans les cafés, dans la rue, dans les bâtiments communautaires. Baisnée Olivier, « Les journalistes, seul public de l'Union européenne ? », *Critique internationale*, n° 9, 2000. Voir également Gilles Bastin, « Les journalistes accrédités auprès des institutions européennes. Quelques signes du changement dans un monde de travail », dans Didier Georgakakis (dir.), *Les métiers de l'Europe politique. Acteurs et professionnalisations de l'Union européenne*, Strasbourg, PUS, 2002.

Pour Christian Lequesne<sup>20</sup>, l'évocation de l'intérêt communautaire permet à la Commission d'investir pleinement son rôle d'entrepreneur politique. L'administration communautaire est à l'initiative des réformes, ce qui lui permet de leur donner une tonalité et un cadrage spécifique, et elle peut, en outre, légitimer son action grâce à la neutralité -supposée- de son propos et de ses actions. De plus, pour assurer son indépendance supranationale, elle s'est construite sur le refus d'une légitimité d'ordre politique, au profit d'une légitimité basée sur le droit<sup>21</sup> et l'intérêt communautaire. Cela la conforte dans son rôle d'acteur neutre et dans ses fonctions d'arbitre dans la mesure où elle n'est pas concernée par les querelles « politiques ». En effet, ce qui est politique est assimilé au jeu des intérêts nationaux<sup>22</sup>. A cette occasion, on peut remarquer le puissant effet socialisateur de la Commission puisque pour les représentants des groupes d'intérêt agricoles comme pour les fonctionnaires nationaux interrogés, seuls les arguments « techniques » sont recevables par l'administration communautaire. Ils se plient au modèle que l'institution valorise. Les représentants sélectionnent ainsi les arguments qu'ils peuvent utiliser auprès de la Commission :

*« On est à une réunion avec les Polonais, et eux ils me disent, mais si ils [la Commission] font ça, il n'y aura plus de paysans en Pologne. Nous, là-bas, tout le monde vit de ça, les gens vont tous crever de faim..., mais moi, ça je ne veux pas en entendre parler, la Commission elle s'en fout de ça, si je leur dis ça ils n'en ont rien à faire, ils vont presque me rire au nez et ils ne vont pas écouter les autres positions après, non..., moi ces arguments je peux rien en faire, je m'en fiche. » Entretien COPA 2004.*

---

Christian Lequesne, « La Commission européenne entre autonomie et dépendances », *Revue française de science politique*, Vol. 46, n° 3, Juin 1996.

Bracq Stéphane, « La Commission européenne entre fonctions d'arbitrage et rôle politique », *Revue du marché commun et de l'Union européenne*, n° 480, 2004.

A ce sujet, on peut citer le travail de Cécile Robert, « La Commission européenne dans son rapport au politique : pourquoi et comment faire de la politique sans en avoir l'air ? », *Pôle sud*, n° 15, 2001. L'auteur interroge les rapports de la Commission au politique, et montre que le refoulement de la dimension politique des fonctionnaires de la Commission et de l'institution constitue « un puissant instrument de légitimation de la Commission elle-même, et de ce qu'elle fait ».

Lors de la réforme du régime sucrier, la Commission a mis en place pour la seconde fois (la première fois, il s'agissait du tabac) des réunions Inter DG pour piloter au mieux les réformes complexes. Des fonctionnaires issus entre autres de la DG environnement, de la DG Développement, de la DG Commerce ont pris part au débat sur la réforme, aux côtés des agents de la DG Agri. La Commission ne forme pas un tout homogène, les DG sont marquées par des cultures administratives plurielles<sup>23</sup>. Pour Irène Bellier et Marc Abelès, la DG Agri se caractérise par son efficacité réglementaire, son intérêt pour le ruralisme et l'obsession du marché intérieur. Cette tendance contraste avec l'ouverture sur le monde de la DG relations extérieures. La Commission n'est pas exempte de rivalités et de conflits internes. La DG Agri a dû partager ses prérogatives avec la DG « relations extérieures » (RELEX) et la DG Commerce dans la mesure où le sucre est au cœur d'enjeux commerciaux internationaux. La DG Agri n'a pas disposé du monopole de l'initiative et la réforme a été fortement influencée par d'autres services à la légitimité plus importante.

La Commission est favorable à la libéralisation des échanges tout en garantissant un fond de restructuration confortable aux agriculteurs. Sa proposition doit ensuite passer par le Parlement européen (PE).

### **3.3 Le Parlement européen (PE) comme second pôle de lobbying des organisations majoritaires**

Dans le cadre de la procédure de consultation, la proposition de la Commission est transmise au Parlement. Le Parlement européen, sous l'impulsion de son rapporteur chargé de la réforme de l'OCM, Jean-Claude Fruteau, préconisait une baisse du prix du sucre moins importante (30% en quatre ans) que celle proposée par la Commissaire Fischer Boel (39% en deux ans). Le Conseil a statué sur une baisse des prix de 36% en quatre ans et modère, de cette façon, les propositions de départ<sup>24</sup>. Les Etats membres ont également suivi les demandes

---

Abelès Marc, Bellier Irène, « La commission européenne du compromis culturel à la culture politique du compromis », *Revue française de science politique*, vol. 46, n°3, 1996.

<sup>24</sup> Proposition de règlement du Conseil COM (2005)263 final.

répétées des eurodéputés pour une régulation du marché, à travers notamment la garantie de prix fixes durant les quatre prochaines années, et à travers le maintien d'un contrôle partiel des importations de sucre dans l'Union. La décision du Conseil des ministres de novembre 2005 marque donc un infléchissement des propositions de la Commission européenne dans la direction des recommandations du Parlement européen. Le rapport est ensuite soumis au vote des parlementaires lors de la session plénière de janvier 2006 à Strasbourg. Le PE est, après la Commission, un lieu important d'échange entre les décideurs publics et les organisations professionnelles. Ses membres sont élus pour cinq ans par les citoyens des Etats, ils sont en contact direct avec les syndicats nationaux. Les groupes d'intérêt transnationaux viennent également les visiter, cependant il semble, d'après l'enquête, que les clivages nationaux supplantent les groupes parlementaires européens.

Bien que saisi pour simple consultation, le Parlement a joué un rôle important dans la réforme de l'OCM sucre. En novembre 2004, trois commissions du Parlement européen (Agriculture, Commerce et Développement Durable) se sont réunies pour examiner le projet de réforme. Elles ont auditionné une douzaine de personnes sur le projet de réforme de l'OCM sucre. Après une première intervention de Bruno Buffaria (chef d'unité OCM cultures arables et grandes cultures de la DG Agri), qui représentait la Commission, Jean Claude Fruteau, député français d'Outre Mer affilié au Parti socialiste européen (PSE), s'est exprimé en tant que rapporteur de la commission agriculture. La nomination de ce dernier marque la volonté de la commission agriculture du PE de désigner un membre qui soit à la fois français, et à ce titre, qui représente une partie des intérêts les plus compétitifs d'Europe, mais en même temps, issu de l'Outre-mer, ce qui suggère un intérêt particulier pour les agriculteurs moins compétitifs et également pour les producteurs de canne de la Réunion, et plus généralement des pays du Sud. Le rapporteur du Comité économique et social européen, Rodolph Strasser, secrétaire général adjoint de la Präko, la Confédération autrichienne des chambres d'agriculture, a également pris la parole. Un universitaire brésilien a présenté la situation économique de la filière dans son pays, l'ambassadeur de la



Jamaïque à Bruxelles représentait les ACP, un membre d'OXFAM international, et non d'OXFAM Belgique, a également été auditionné par la Commission. L'hémicycle était comble et les membres des groupes d'intérêt agricoles et industriels nationaux et transnationaux remplissaient les rangs des observateurs. Les assemblées plénières du Parlement européen permettent de rassembler les acteurs concernés par la politique sucrière et de favoriser les échanges entre les membres du PE et les lobbyistes. Le moment des pauses entre les interventions est propice aux rencontres. Alors nous allions interviewer Joseph Daul, président de la commission agriculture du PE (UMP, Parti populaire européen (PPE), France), dans ses bureaux, quelques heures avant la séance, nous avons eu la surprise de rencontrer, à la sortie de l'entretien, un responsable du SNFS et de la CGB. On remarque le travail de repérage effectué par certains lobbyistes. Certains sont à l'affût des rencontres « intéressantes », et s'interrogent discrètement sur l'identité de certains individus. L'observation immédiate met en évidence l'enjeu de l'évènement qui est surtout de rencontrer des acteurs.

Nous nous sommes concentrés sur le travail de la commission agriculture du PE. Jean Claude Fruteau (PSE), vice-président socialiste de la commission parlementaire de l'agriculture, était rapporteur sur le dossier. Lors de l'intervention de M. Bruno Buffaria, qui était particulièrement attendu sur la question des régions ultrapériphériques (RUP), M. Fruteau s'est rendu auprès de Margie Sudre. Il est difficile pour l'observateur de connaître l'identité des locuteurs. Cependant, j'étais accompagnée d'un fonctionnaire de la DPEI chargé des relations avec le Parlement européen qui m'a présentée à quelques membres, et qui surtout m'a expliqué certains des enjeux de la rencontre entre Margie Sudre et Jean-Claude Fruteau. La presse spécialisée<sup>25</sup> a d'ailleurs relayé cette rencontre des deux parlementaires. Le premier est député d'Outre Mer et lié au PSE, tandis que Margie Sudre, également élue pour l'Outre-mer, est membre du Parti populaire européen (PPE). Lors de l'intervention de M. Buffaria, le député socialiste est venu demander à sa collègue d'Outre-mer, affiliée à l'UMP-PPE, de s'opposer aux propos de Bruno Buffaria. Comme nous avons pu le remarquer lors du vote du

---

25, « Sudre et Fruteau ont des atouts en main », *Témoignages*, 17 septembre 2004.

PE sur la réforme de l'OCM tabac, cet événement met en évidence la prégnance de l'origine géographique sur les oppositions idéologiques. Officiellement les députés tentent de faire prévaloir l'unité du groupe politique sur la diversité des appartenances nationales, mais en pratique, les clivages nationaux supplantent régulièrement les clivages politiques<sup>26</sup>.

Le PE est composé de plusieurs groupes parlementaires (Cf annexe) et notamment, du PPE (Parti populaire européen), et du PSE (Parti socialiste européen). A eux deux, le PPE et le PSE totalisent plus de 65% des voix et disposent ainsi de la majorité au sein du Parlement. Les élus européens membres du PSE partagent, sur la réforme du sucre, une position assez proche des membres français affiliés au PPE. L'attachement territorial les amène à rencontrer les agriculteurs de la CGB et à relayer les intérêts français au sein du Parlement européen quelle que soit leur appartenance politique. Un député PSE grec représentera les intérêts d'un pays où les conditions climatiques sont peu favorables à la culture de la betterave. Lors du vote, il se comportera différemment de son homologue PSE français. Les groupes politiques ne peuvent obtenir la même cohésion que dans les Parlements nationaux.

Lors de notre entretien avec M. Daul, on a pu observer que celui-ci était très largement sollicité par les différents responsables syndicaux des pays membres. Les députés semblent entretenir des relations étroites avec les groupes d'intérêt les plus implantés à Bruxelles. Ils connaissent par conséquent les « bonnes pratiques bruxelloises » et distinguent ce qui est dicible et ce qui ne l'est pas, afin d'être entendu. Ces savoirs institutionnels et organisationnels leurs assurent une légitimité importante aux yeux des parlementaires. De même, les groupes majoritaires sont en mesure de renseigner précisément les décideurs en leur fournissant des expertises. Les positions des outsiders, et notamment dans le cas français, de la Coordination rurale et de la Confédération paysanne, peu initiés ou refusant de s'initier aux codes bruxellois, semblent peu pris en compte par les députés comme l'illustrent les propos de M. Daul :

---

26 Abélès Marc, *La vie quotidienne au Parlement européen*, Paris, Hachette, 1992.

*Q : mais comment vous faites pour recueillir la position des betteraviers français, puisqu'il n'y a pas que la CGB, il y d'autres syndicats aussi ?*

*R : [...] Quand je vois la Coordination rurale et la Confédération paysanne, ils sont opposés et ils viennent me voir ensemble, vous croyez moi que je peux accorder une crédibilité à ça ? Je les écoute, mais au sein du Parlement, ici ces tendances n'existent pas, en majorité je parle. Ce sont des minorités, elles ont le droit de dire, de penser, mais ce n'est pas là que ça se discute. Bien sur je les écoute, mais... Je viens de lire un article, ils sont contre la Constitution, ils veulent refaire le monde, c'est bien, mais moi je ne suis pas ce schéma là, je ne peux pas attendre qu'on refasse le monde, peut être qu'ils vont refaire le monde, mais on ne va pas faire la réforme du monde comme ça en voyant le monde comme socialement idéal. Moi aussi je suis d'accord, mais je travaille sur Lisbonne pour essayer d'avancer sur ce dossier, je suis avec des gens, il faut que ça avance. Il faut trouver des majorités et ça, les gens ne l'ont pas encore compris, ils pensent que c'est parce qu'on a une position française, qui est bonne, cocorico, ça va passer, non ! Vous savez les 35 heures, au dernier moment, ils sont arrivés, ils ont voulu faire passer les 35 heures en Europe, et bien 96 voix pour et le reste non ! Point, allez vous faire rhabiller alors même si c'est une bonne chose les trente cinq heures, personne n'en veut et ça ne sert à rien de travailler comme ça, il faut travailler sa proposition, trouver les majorités. Entretien Joseph Daul, Bruxelles 2005.*

En ce sens, les savoirs informels détenus par les syndicats majoritaires concernant le fonctionnement du PE légitiment leur position. A contrario, les propositions des syndicats agricoles minoritaires semblent avoir peu d'échos.

Au sein du Parlement, le compromis devient un instrument essentiel de la pratique politique<sup>27</sup>. La distinction entre majorité et opposition ne semble pas pertinente à l'échelle de l'UE. Le Conseil, sous les recommandations du Parlement, a donc atténué la proposition de la Commission. Le travail de lobbying au Parlement est calqué sur le fonctionnement du PE, à savoir la recherche de majorité basée non pas sur les clivages politiques mais sur les clivages nationaux. Les représentants d'intérêts européens se rendent auprès des députés les plus enclins à défendre la réforme et les représentants nationaux se mobilisent auprès

---

<sup>27</sup> Cf Costa Olivier, *Le Parlement européen, assemblée délibérante*, Bruxelles, Ed. de l'Université de Bruxelles, 2001.

de leurs députés. Cette double stratégie semble largement plus profitable aux syndicats majoritaires puisque ces derniers représentent un électorat identifiable sur un territoire précis, tandis que les alliances passées entre des organisations comme OXFAM, le CSA et les syndicats agricoles minoritaires manquent d'audience et de poids politique sur les députés européens.

### **3.4 Le Conseil, une entité intergouvernementale**

L'enquête effectuée auprès du Conseil et de la représentation permanente de la France à Bruxelles s'est révélée particulièrement complexe. Nous avons rencontré des difficultés à obtenir des interviews avec les principaux acteurs concernés. Les difficultés de terrain font partie intégrante du travail de chercheur et révèlent certaines indications sur l'objet. Les syndicats majoritaires et le ministère français se sont montrés particulièrement réticents à l'enquête. Au cœur d'un rapport de force qui lui était favorable, le gouvernement français n'avait pas intérêt à publiciser sa position. Nous ne pouvons donc présenter ici que le déroulement des négociations qui confirme le fonctionnement intergouvernemental du Conseil européen.

Au Conseil, chaque nation possède un siège, occupé par un représentant ministériel du gouvernement, et il est soumis à une présidence tournante de six mois par Etat membre. La dernière phase de la réforme sucrière s'est déroulée sous la présidence de Tony Blair (juillet 2005-décembre 2005). Ce dernier souhaitait restreindre fortement le budget agricole au profit de l'innovation et de la formation professionnelle afin de lutter contre le chômage. Les récentes positions du Premier ministre britannique sur la PAC ont soulevé de vives polémiques et n'ont pas rassuré les professionnels de la filière sucre.

Les discussions des ministres basées sur les propositions émises par la Commission, sont préparées au sein du COREPER et du CSA<sup>28</sup>. Le fonctionnement du Conseil entraîne régulièrement une inflexion des propositions

---

28 Comme le COREPER, le CSA se réunit une fois par semaine pour préparer les réunions mensuelles du Conseil des ministres de l'agriculture.

de la Commission. Il s'agit d'une part, pour chaque Etat, de négocier au mieux afin que sa contribution au budget soit en adéquation avec les bénéfices qu'il pourra en retirer. Ces bénéfices pourront éventuellement être liés à une autre politique commune et la position d'un Etat permettra de négocier avec un autre Etat dans un contexte différent. D'autre part, le compromis fondateur de la PAC intervient au sein du CSA et tend à minorer les propositions trop réformatrices de la Commission. Pourtant il semble que les positions de l'administration communautaire n'aient été que peu modifiées au sein du Conseil. Seuls les volets « sociaux » ont subi quelques changements relatifs au montant des aides attribuées aux agriculteurs en reconversion afin qu'elles soient revues à la hausse. Le prix du sucre prévu par les fonctionnaires européens a également été très légèrement réévalué, cependant les orientations de la proposition ont été conservées. En améliorant les conditions de départ des agriculteurs les moins compétitifs, et en diminuant la baisse du prix du sucre, une majorité qualifiée s'est dégagée au sein du Conseil. Les pressions internationales marquaient fortement la réforme. Il s'agissait pour l'Europe de montrer qu'elle se conformait aux verdicts de l'OMC et qu'elle se souciait de l'intérêt des pays les plus pauvres (même si de nombreux PMA et ACP se sont montrés hostiles à la direction de la réforme).

Le Conseil agricole du 25 octobre 2005 a sonné le début de la phase active des négociations pour la réforme de l'OCM sucre. Les gouvernements de huit pays, et notamment les moins compétitifs d'Europe (Italie, Espagne, Portugal, Grèce, Irlande, Finlande, Lettonie, Lituanie), sont, à cette période, encore très hostiles au projet de réforme avancé par la Commission, et constituent une minorité de blocage. Ils ont été rejoints par la Pologne, la Hongrie et la Slovaquie. Face à cette situation de blocage, le commissaire européen à l'agriculture, Madame Fischer Boël, a réussi à faire émerger un accord politique entre les vingt-cinq avant le Conseil agricole du 22 novembre 2005.

On peut remarquer que les membres du Conseil ne sont pas en contact direct avec les organisations professionnelles européennes. Les représentants nationaux de la CIBE, du CEFS et du COPA cherchent plutôt à ce que leurs

positions soient défendues par l'intermédiaire des ministres. Comme Eve Fouilleux<sup>29</sup> le suggère, on peut même penser qu'à ce titre, le Conseil ne constitue pas une entité à part entière dans la mesure où il ne forme pas une unité comme peuvent l'être la Commission et le Parlement. Il n'est « que » la somme des représentants nationaux et demeure une institution exclusivement intergouvernementale. Ce sont les syndicats nationaux, et non pas les groupes d'intérêt européens, qui vont pouvoir influencer de façon importante les positions de leur ministre au Conseil grâce aux représentations permanentes (RP) et aux liens de confiance et de proximité qui prévalent au niveau national. Globalement, les betteraviers majoritaires français se sont plutôt montrés satisfaits de l'accord du Conseil des ministres européens.

Les betteraviers français et européens bénéficient de ressources importantes pour défendre leurs intérêts et disposent d'alliés privilégiés, les fabricants de sucre, pour diffuser leurs idées. Ils sont en contact étroits avec les sphères décisionnelles et participent activement au réseau d'action public. D'autres acteurs semblent moins centraux. Les syndicats agricoles contestataires et d'autres types d'organisations comme OXFAM, ou des associations environnementalistes ont eu un impact sur la réforme, ils paraissent cependant beaucoup moins proches des centres de pouvoir.

#### **4- L'implantation inégale des acteurs périphériques sur la scène politique et leurs alliances improbables**

Les syndicats agricoles minoritaires français se sont alliés avec d'autres acteurs européens, extérieurs au champ agricole, afin de peser davantage sur les négociations communautaires. Ces alliances parfois surprenantes nous invitent à identifier ces acteurs hétérogènes et à comprendre la nature de ces coalitions.

---

29 Fouilleux Eve, 2003, *op. cit.*

#### **4.1 Des acteurs agricoles transnationaux contestataires**

Les syndicats minoritaires français se sont alliés, à l'échelle de l'UE, avec d'autres groupes afin de pallier au manque d'audience dont ils disposaient au niveau national. La Confédération paysanne s'est mobilisée au niveau communautaire via la Coordination paysanne européenne (CPE). Cette dernière a établi, pendant les années quatre-vingts, des contacts avec des associations d'Amérique du Sud, du Canada, des Etats-Unis, des Caraïbes et ces rencontres débouchent, en 1993, sur la création de Via Campesina afin de critiquer plus largement le néo-libéralisme. Via Campesina multiplie ensuite les rencontres avec des syndicats en Asie et en Afrique, et participe à de multiples manifestations (Seattle en 2000, Porto Allegre). Elle collabore ponctuellement avec le Réseau des organisations paysannes et de producteurs de l'Afrique de l'Ouest (ROPPA). Fondé en juillet 2000, le ROPPA regroupe des organisations ou « cadres de concertation » de dix pays d'Afrique de l'Ouest. Ses objectifs concernent avant tout le développement et l'organisation de syndicats régionaux et nationaux. Le ROPPPA tente également d'intervenir dans les négociations communautaires et internationales afin d'instaurer des règles commerciales plus solidaires et de développer « une agriculture durable, familiale et performante ».

La Confédération paysanne française s'insère ainsi dans un vaste réseau transnational auprès d'organisations assez éclectiques, qui partagent toutefois une même vision des rapports Nord/Sud.

L'exigence de la souveraineté alimentaire correspond, selon ces organisations inspirées par l'altermondialisme, au droit des pays à définir leur politique agricole et alimentaire, à se protéger des importations à bas prix. La priorité doit être donnée, selon elles, aux productions locales, d'où leur refus des politiques néo-libérales et du dumping. La Confédération paysanne (niveau national), la CPE (niveau européen) et Via Campesina (niveau international) tentent de lier défense professionnelle et défense de l'intérêt général en

rassemblant les agriculteurs et les consommateurs<sup>30</sup>. Ces organisations occupent une place centrale dans la contestation altermondialiste<sup>31</sup> au niveau mondial. Elles ne trouvent cependant que peu d'échos au sein des sphères décisionnelles internationales, malgré leur collaboration avec des ONG puissantes, extérieures au monde agricole. Pourtant, la capacité de ces organisations agricoles transnationales à s'émanciper des revendications catégorielles pour s'ouvrir à d'autres groupes extérieurs au champ agricole va permettre à ces syndicats agricoles contestataires de diffuser davantage leurs positions.

#### **4.2 Le militantisme institutionnalisé des organisations extérieures au champ agricole**

La spécificité des acteurs agricoles contestataires européens repose sur leur capacité à s'allier avec des partenaires non issus du champ agricole. A l'échelle nationale, les positions de l'APB et de la Confédération paysanne ont été peu soutenues. C'est au niveau européen qu'elles ont trouvé des alliés importants. Le CSA, le Collectif stratégie alimentaire, a été un interlocuteur important lors de la réforme du régime sucrier puisqu'il est parvenu à mettre en lien des associations environnementales et de développement avec les syndicats agricoles du « Nord » et du « Sud ». La distinction entre agriculture du « Nord » et agriculture du « Sud » est fréquemment employée et relayée par les médias, elle semble toutefois peu pertinente. En effet, certains pays situés au sud, comme le Brésil et d'autres pays émergents disposent d'une agriculture tout à fait performante et des structures de

---

30 Notamment autour des actions médiatiques du principal leader de la Confédération paysanne, José Bové lors par exemple du démontage du Mac Do de Millau afin d'alerter les consommateurs sur les dangers de la « malbouffe ». Jean Philippe Martin, « La confédération paysanne et José Bové, des actions médiatiques au service d'un projet ? », *Ruralia*, n° 6, juin 2000.

31 Sur la création de la Confédération paysanne comme acteur de la contestation altermondialiste cf Yvan Bruneau, *La Confédération paysanne : s'engager à juste distance*, Paris X Nanterre, novembre 2006, et également Jean Phillippe Martin, « Les mobilisations altermondialistes, rôle et place de la Confédération paysanne », colloque *Les mobilisations altermondialistes*, 3-5 décembre 2003.



production leur permettant une compétitivité importante<sup>32</sup>. Le Brésil est le premier producteur mondial de sucre de canne. Toutefois, on y remarque des agriculteurs beaucoup moins insérés sur le marché international, qui ne possèdent que des surfaces réduites. Au « Sud », on trouve également les producteurs africains et asiatiques. Ces derniers disposent de conditions de production très différentes de celles dont peuvent jouir certains agriculteurs brésiliens. Des disparités existent entre les paysans africains, mais proportionnellement, la majorité d'entre eux sont très peu implantés sur le marché mondial et surtout éprouvent de grandes difficultés à concurrencer les produits importés d'Europe, des Etats-Unis et du Brésil. Il s'agit donc de situations très hétérogènes au « Nord », vu la diversité des planteurs au sein de chaque nation, comme au « Sud », car la situation des pays émergents, comme le Brésil, ne peut être assimilée à celle des producteurs d'Afrique et d'Asie. Le critère géographique n'est pas pertinent, nous lui préférons un indicateur économique, qui permet de distinguer les pays émergents (Brésil, Thaïlande, Inde...) et les pays pauvres ou moins avancés. Cette dichotomie met en évidence le travail de manipulation symbolique effectué par certaines organisations des pays émergents et quelques ONG. Une certaine distance doit être prise face à l'utilisation de ces catégories.

Le CSA a réalisé le tour de force de mettre en relation des syndicats et associations issus de zones géographiques différentes et de cultures politiques hétérogènes. Il a été fondé en 1984, à l'initiative de plusieurs organismes de développement (Centre national de coopération au développement, Oxfam, Entraide et Fraternité, Frères des Hommes, Solidarité socialiste, Association Europe Tiers-Monde). Comme le CSA, OXFAM, qui bénéficie d'une légitimité importante en tant qu'OING (organisation internationale non gouvernementale) auprès de l'OMC, la Banque Mondiale et du FMI a été un interlocuteur important

---

Cf l'article du *Monde*, intitulé « Les enjeux économiques du poulet ». L'article s'intéresse aux conséquences économiques de la propagation de la grippe aviaire, et montre surtout qu'elle est une aubaine pour le Brésil, devenu en 2004 premier exportateur mondial grâce à ses élevages industriels. Les petits producteurs d'Asie ont pratiquement disparu. Ceux d'Afrique sont en sursis, et ceux de l'UE se questionnent sur l'avenir de la filière. Le Brésil, doté de structures de production très développées, devient ainsi le premier fournisseur de poulets de la planète. « Les enjeux économiques du poulet », *Le Monde*, 22 mars 2006.

de la réforme. OXFAM signifie OXFORD Committe for Famine Relief. L'organisation a été créée en 1942, sur des fonds privés, pour attirer l'attention des anglais sur la famine en Grèce, alors occupée par les nazis. Aujourd'hui, OXFAM est une confédération de 12 organisations nationales, elle soutient 3000 partenaires locaux dans le tiers Monde. Son objectif est de « changer l'opinion publique sur la pauvreté, l'injustice économique et la faim de sorte que la même priorité soit accordée à l'équité qu'à la croissance économique ».

OXFAM et le CSA ne cherchent pas un bouleversement des productions, ils souhaitent corriger les inégalités. OXFAM est unanimement respectée pour la qualité de son expertise<sup>33</sup> et adopte une stratégie souvent réformatrice que les dirigeants politiques préfèrent aux stratégies contestataires d'ATTAC ou à celles trop bruyantes de Greenpeace. Samy Cohen montre que le lobbying entrepris par OXFAM en faveur de l'annulation de la dette des pays pauvres est beaucoup moins contestataire que les actions menées au sein du Comité catholique contre la faim et pour le développement (CCFD) pour cette même cause. OXFAM, aux yeux des instances décisionnelles internationales, est conforme aux valeurs d'universalité, d'indépendance et d'impartialité, ce qui lui confère une légitimité forte. La contestation peut faire partie du répertoire d'action des grandes OING, mais elles sont surtout des lieux où on agit au sein de rapports institutionnalisés avec les instances décisionnelles. Elles peuvent être comparées, selon Samy Cohen, à de grandes firmes multinationales (hiérarchie, prise de décision...). Ainsi, les stratégies d'une OING comme OXFAM et du CSA se différencient nettement des approches altermondialistes<sup>34</sup> et contestataires.

OXFAM dispose de différentes antennes au niveau national. OXFAM-Belgique (ou OXFAM-solidarités), tout en essayant de promouvoir davantage d'équité sur les marchés mondiaux comme peut le faire OXFAM international,

---

33 Cohen Samy, « ONG altermondialistes et société civile internationale », *Revue française de science politique*, vol. 54, n° 3, 2004.

34 Pour une connaissance approfondie des thèses altermondialistes, et également sur l'organisation et la composition de ce mouvement, Cf Agrikoliansky Eric, Sommier Isabelle, Cardon Dominique, Lévêque Sandrine, *Radiographie du mouvement altermondialiste : le second forum social européen*, Paris, La Dispute, 2005.

s'éloigne des méthodes que prône l'OING. OXFAM international milite en faveur d'une suppression des aides agricoles au Nord afin d'assurer le développement des agriculteurs du Sud, tandis que OXFAM Belgique s'oriente davantage vers la préservation des agricultures familiales au Nord comme au Sud, ce qui ne peut passer, selon l'ONG nationale, que par une gestion quantitative des productions et des mesures de protection, pour que les marchés puissent se développer.

De multiples ONG se sont mobilisées pour orienter l'OCM sucre en faveur du développement de l'agriculture des PMA. Les associations environnementales ont également joué un rôle non négligeable dans la réforme puisque ces dernières s'opposent aux politiques agricoles productivistes et aux pollutions qu'elles entraînent.

L'ensemble de ces acteurs périphériques ne sont pas les principaux interlocuteurs des instances décisionnelles. Ils sont en outre issus de cultures politiques diverses. Pourtant, malgré leur diversité, ils sont parvenus à se mobiliser, bousculant les clivages nationaux traditionnels.

#### **5- La convergence cognitive des betteraviers majoritaires et des pouvoirs publics nationaux et européens**

Plusieurs cadres d'interprétation coexistent au sein du réseau d'action publique de la politique sucrière. La majorité des acteurs, et notamment les plus influents, présentent un cadre d'interprétation du monde identique, à savoir le référentiel du marché.

Les fonctionnaires français, européens et les betteraviers majoritaires mettent en avant la dimension économique du problème, ce qui suggère une certaine interprétation de la situation et de la réponse à y apporter. Aucun d'entre eux ne remet en question l'exigence de compétitivité et la conquête du marché mondial, certains souhaitent toutefois éviter un libéralisme sauvage qui pourrait fragiliser les betteraviers. L'analyse cognitive des différentes positions souligne les rapprochements entre les différents acteurs privés et les acteurs publics. Pour

défendre des intérêts quels qu'ils soient et pour mettre en œuvre une action, il faut préalablement se représenter la chose, autrement dit effectuer des opérations de décodage et de recodage de la réalité, qui mettent en œuvre des idées et des systèmes de cognition.

Penser que le problème est économique suppose d'y apporter des réponses d'ordre économique. Les betteraviers français et les betteraviers européens, au vu de l'influence des premiers sur les seconds, se sont inspirés des thèses économiques pour postuler l'imperfection des marchés mondiaux et notamment de celui du sucre. Il ne s'agit pas ici de discuter de la pertinence de cette position mais de montrer que la réponse est bien le fruit d'une construction complexe. Il n'y a pas d'opposition entre idées et intérêts, c'est-à-dire qu'il est dans l'intérêt des agriculteurs majoritaires de penser que le marché est imparfait et qu'à ce titre il faut le réguler par une gestion quantitative de l'offre, et que des mesures d'intervention doivent être mises en place. Ces mesures de protection leur permettraient de demeurer compétitifs, d'exporter et de s'enrichir sur le marché mondial tout en assurant, comme ils le signalent, la souveraineté alimentaire de l'Europe, et leur propre sécurité. Comme les fonctionnaires nationaux et européens, les betteraviers ont analysé la situation en des termes économiques, et ils ont, à ce titre, parfaitement assimilé les règles du jeu. C'est-à-dire qu'ils ne remettent pas en cause les cadres d'interprétation proposés par les décideurs européens, mais la réponse. Ils récusent l'idée de marché parfait et s'appuient sur des théories économiques qui crédibilisent leur position et vont dans le sens de leurs intérêts.

L'intérêt des betteraviers français responsables de la filière, à savoir les plus performants, est bien de développer le secteur, de le rendre davantage compétitif et d'assurer parallèlement des aides satisfaisantes à ceux qui doivent le quitter pour permettre aux plus puissants de produire plus. Cette vision entre d'un côté une agriculture compétitive insérée sur le marché mondial et de l'autre, des agriculteurs invités à se recentrer sur des projets locaux tout en participant à l'aménagement du territoire semble particulièrement intégrée par les responsables syndicaux. Cette distinction peut d'ailleurs expliquer en partie un certain malaise agricole puisque les

moins compétitifs peuvent avoir des difficultés à dépasser le modèle modernisateur qui a marqué l'agriculture depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. Pour les dirigeants, dont la position est dictée par les plus puissants<sup>35</sup>, ces orientations permettent d'assurer la souveraineté alimentaire de l'Europe et ceci ne serait possible que grâce à une limitation quantitative des importations de sucre. La représentation sociale qu'ils ont de l'agriculture entre en résonance avec leurs intérêts : l'agriculture ne doit pas être assimilée à un produit commercial classique puisqu'il permet de se nourrir et est à ce titre une denrée sensible. De plus, cette représentation sociale renvoie à toute la symbolique liée au sucre. C'est une denrée de base, associée à la douceur et au plaisir. L'argumentaire des betteraviers a donc principalement reposé sur la distinction entre les produits manufacturés et les produits agricoles. Selon les planteurs, ces produits ne doivent pas être assimilés à des produits industriels en raison de l'indépendance alimentaire qu'ils procurent. Bercés par un discours productiviste, ils justifient leur quête de compétitivité à travers la nécessité d'une indépendance alimentaire européenne. Ils rappellent d'une part, la vocation de l'Europe, à savoir celle d'être une grande puissance, au même titre que les Etats-Unis qui semblent accorder une forte importance à leur agriculture. D'autre part, ils réactivent certaines représentations sociales liées à l'agriculture basées à la fois sur le progrès technique et sur l'attachement à la terre et à la ruralité. Enfin, brandissant la menace d'une déferlante du sucre produit dans les pays émergents (Brésil, Thaïlande) sur le marché européen, les planteurs établissent un parallèle entre les importations de textiles chinois dans l'UE suite à la fin des quotas et la réforme agricole. La fin des quotas textiles a été fortement médiatisée par les journalistes en Europe. Ces derniers ont notamment mis l'accent sur les difficultés, voire la disparition, des usines de production européennes, suite à l'arrivée massive du textile chinois. Les betteraviers européens sont porteurs d'une vision d'un monde globalisé dans lequel ils acceptent les opportunités, à savoir la possibilité d'exporter, et se méfient des contreparties. Le marché du sucre correspond selon eux, à un marché imparfait dans lequel les pouvoirs publics doivent intervenir pour réguler ses aléas.

---

35 Maresca Sylvain, *Les dirigeants paysans*, Paris, Editions de Minuit, 1983.

Le gouvernement français participe également à la qualification du problème en des termes économiques. Ce cadrage est le fruit d'une interaction forte entre les représentants des OPA et le ministère de l'agriculture. Le régime sucrier est historiquement fortement structuré et s'autogérait depuis plusieurs dizaines d'années. Le commerce du sucre est lucratif pour la France puisque les betteraviers français occupent une place de leader sur le marché mondial. A la différence de la réforme tabacole, celle du sucre n'est pas défavorable à la France et doit même lui permettre d'accroître ses performances de par les incitations prévues par la réforme. Ayant pris connaissance de la propension des betteraviers français à évoluer sur le marché mondial (structure de production, rendement...), il n'y a pas lieu, pour le ministère, d'intervenir outre mesure dans la réforme, mais d'assurer des conditions favorables aux agriculteurs pour se développer. De même, sur le plan social, l'interprétation du monde du ministère consolide celle des betteraviers les plus performants. Pour les pouvoirs publics, il faut accompagner les planteurs qui ne sont pas assez compétitifs et les aider à se reconverter. Il s'agit, pour les betteraviers français, d'assurer la reconversion des plus petits agriculteurs et de conserver une cohérence organisationnelle interne, tant à l'intérieur de la CGB que de la CIBE, voire même à l'intérieur de la FNSEA. Ces cadrages correspondent pleinement à l'idée de l'agriculture portée par les betteraviers les plus compétitifs et le ministère.

La Commission européenne met également en avant la dimension économique du problème mais postule au contraire que le marché tend à être parfait. Cela devrait lui permettre, à terme, de diminuer le coût de la PAC dans le budget de l'UE puisqu'il ne faudra plus subventionner les agriculteurs européens (ou différemment ce qui permettra de diminuer le coût de ces soutiens). De plus, la réforme du régime sucrier, et plus largement de la PAC, place la Commission dans une position confortable lors des négociations internationales (notamment lors de la conférence de l'OMC organisée à Hong Kong en décembre 2005). Là encore les cadres d'interprétation renvoient aux intérêts des institutions concernées.

OXFAM et d'autres ONG se situent dans une perspective réformatrice et analysent également *le problème* sous ses aspects économiques. A l'aide de rapports d'expertise, ces ONG s'inscrivent dans des perspectives de dénonciation et proposent des réponses économiques. Ainsi Oxfam international milite plutôt en faveur d'une plus grande libéralisation des échanges afin de lutter contre les inégalités du marché. La position d'OXFAM international vise à abolir les systèmes de soutien des agricultures du Nord pour que les agriculteurs du Sud puissent investir, comme les autres agriculteurs, le marché du sucre. OXFAM-solidarité, l'antenne Belge d'OXFAM international, s'oppose à cette conception et propose quant à elle, des réponses économiques qui pourraient être techniquement assez proches de celles des syndicats alternatifs en souhaitant des systèmes de protection au Sud comme au Nord, mais qui protégeraient en priorité les exploitations familiales.

Les syndicats minoritaires et altermondialistes récusent quant à eux le référentiel global et l'idée même de compétitivité. Ils prônent une souveraineté alimentaire au Nord comme au Sud, qui ne pourrait passer que par une limitation forte, voire une suppression des exportations. Le problème est, selon eux, avant tout une question politique et le résultat d'un manque de volonté des gouvernants. Il ne résulte pas de lois économiques inéluctables. Ces militants n'interviennent pas, ou pas seulement, à travers des rapports d'expertise mais critiquent vivement le système politique responsable selon eux de l'inégalité des échanges internationaux. Ils ciblent l'OMC, le FMI la Banque mondiale et s'inscrivent dans une perspective contestataire. En mobilisant des cadres d'interprétation distincts, le dialogue et l'échange semblent particulièrement complexes avec les institutions européennes. Ils ne sont ni en accord avec les réponses à apporter au *problème*, ni avec la définition et l'interprétation même du problème.

Pour conclure, on remarque que le discours des betteraviers européens majoritaires résonne avec celui des décideurs publics nationaux et européens : l'Europe doit s'adapter à la globalisation tout en assurant la reconversion des planteurs qui ne seraient pas assez compétitifs. Les plus performants doivent pouvoir produire et s'insérer sur le marché mondial. Les gouvernements nationaux mettent davantage l'accent sur l'aide à la reconversion des plus fragiles, les propositions de la Commission européenne s'intéressent surtout aux volets importations et exportations, tandis que les betteraviers européens cherchent à assurer la reconversion des moins compétitifs afin de conserver une certaine cohérence interne, à se protéger des importations tout en s'assurant la possibilité d'exporter. Une certaine convergence est perceptible entre ces différents interlocuteurs. Le référentiel global est partagé.

Les betteraviers européens majoritaires vont toutefois pouvoir se rapprocher des positions des PMA et des syndicats altermondialistes. En effet, en prônant des prix rémunérateurs sur le marché européen, ils souhaitent imposer une limitation des importations par les prix. Les PMA, comme la CIBE et le CEFS, sont en faveur d'une gestion quantitative du marché européen du sucre qui passe par une régulation par les prix. Si les producteurs majoritaires européens et les PMA parviennent à trouver des positions communes en ce qui concerne la nécessité de réguler les importations de l'UE, leurs motivations sont différentes. En limitant les quantités importées par les PMA sur le marché européen grâce à un prix rémunérateur, les syndicats agricoles majoritaires espèrent conserver des prix européens élevés et continuer parallèlement à exporter sur le marché mondial, s'assurant des revenus stables grâce au marché européen, tout en gagnant des parts de marché à l'international. Les mouvements altermondialistes et en faveur du développement s'opposent aux exportations des pays européens sur les marchés locaux des PMA. Pourtant des positions ad hoc sur des sujets précis vont leur permettre de former des coalitions opportunistes et étendues.

<p>Le prix du sucre européen était jusqu'à présent nettement plus élevé que le prix du sucre mondial. Les producteurs européens bénéficiaient d'un prix de vente</p>
--



intéressant. Dans le cadre des accords avec les PMA et les pays ACP, une partie des importations venant de ces pays bénéficiait également des prix européens, particulièrement intéressants. Instaurer un prix européen suppose de limiter les quantités produites en Europe et celles importées des PMA. En diminuant le prix européen et en le rapprochant du prix mondial, on espère diminuer les importations sur le marché européen (le marché serait moins attractif) et ne plus limiter la production européenne en invitant les producteurs à investir le marché mondial.

**Conclusion du chapitre : hétérogénéité des réseaux d'action publique : la position confortable des betteraviers et la situation défavorable des tabaculteurs**

Le réseau d'action publique des betteraviers français est structuré de façon bien différente de celui des tabaculteurs. A la différence du syndicat majoritaire des betteraviers, les tabaculteurs de la FNPT bénéficient du monopole de la représentation au niveau national comme les soutenir. Les industriels et les transformateurs du tabac sont porteurs d'une image largement négative qui nuit à la représentation politique des planteurs. Les tabaculteurs sont en étroite relation avec les pouvoirs publics français. A ce titre, ils cogèrent largement le secteur, et s'inscrivent dans des rapports encore fortement marqués par le corporatisme. Toutefois, dans les phases de négociation des réformes, ce sont avant tout les instances décisionnelles communautaires qui fixent les termes du débat. En outre, nous avons pu remarquer la tendance du gouvernement français à soutenir les positions des planteurs au niveau national tout en acceptant les conditions de la réforme proposée au niveau européen et en délégitimant parallèlement les pouvoirs bruxellois. Cette stratégie du gouvernement français, qui tend à accuser l'UE des difficultés rencontrées par les professionnels, favorise la délégitimation des instances européennes, alors même qu'il y participe. Dans ce contexte, les tabaculteurs estiment avoir peu d'influence sur les décisions prises à Bruxelles, et

orientent massivement leurs espoirs vers le gouvernement français, ce dernier paraissant assez proche des positions idéologiques et cognitives des planteurs, orientées vers la préservation du tissu rural et l'aménagement du territoire. D'après les fonctionnaires, l'orientation politique du gouvernement en place n'a que peu d'influence sur les prises de position officielle française dans le secteur tabacole, un consensus régnant jusqu'à présent sur la nécessité de soutenir les planteurs afin de répondre aux questions liées à la ruralité.

La situation des betteraviers majoritaires est tout autre. Alors que ces derniers sont depuis peu concurrencés par une organisation rivale, cela n'a pas ébranlé les relations particulièrement étroites qu'ils entretenaient avec les pouvoirs publics français. Ces liens, basés sur la légitimité historique, économique et sur le réalisme des professionnels, ont permis aux dirigeants des betteraviers et aux fonctionnaires du ministère de l'agriculture de partager des idées communes sur l'orientation de la politique du sucre en France, en Europe et dans le monde. En outre, les professionnels bénéficient de l'appui d'acteurs de l'agroalimentaire particulièrement puissants : les fabricants de sucre. Les dirigeants des syndicats majoritaires, et les pouvoirs publics français partagent une même vision de la politique agricole betteravière. Celle-ci doit s'adapter, selon eux, aux ambitions exportatrices de la France. Ceci suppose qu'une partie des betteraviers quittent le secteur pour laisser les plus compétitifs se développer. Tout en privilégiant le développement des plus performants, et en veillant à la capacité de développement des structures de production agricoles orientées vers les biocarburants, les pouvoirs publics souhaitent assurer la reconversion des producteurs de betteraves et des producteurs de canne à sucre des RUP les moins performants. Les positions idéologiques et cognitives des pouvoirs publics français et du groupe d'intérêt agricole spécialisé sont congruentes. L'orientation idéologique du gouvernement, situé à droite de l'échiquier politique, a pu faciliter la coopération entre les betteraviers majoritaires et les pouvoirs publics, il semble toutefois d'après les fonctionnaires interrogés, que la gestion de la réforme aurait été assez similaire si un gouvernement de gauche avait été au pouvoir. Cette convergence idéologique se retrouve également à l'échelle communautaire. La proximité institutionnelle des

instances décisionnelles européennes et des professionnels français et européens est moins prononcée, cependant ces acteurs privés et publics partagent le même référentiel cognitif orienté vers la compétitivité et la libéralisation contrôlée des échanges mondiaux. La place des syndicats minoritaires est tout autre. Dépourvus de réseaux influents au niveau national, ces derniers se sont alliés avec d'autres organisations à l'échelle européenne, sans toutefois bénéficier d'une audience forte au niveau communautaire.

Dans le secteur du tabac, l'Etat n'apparaît plus que comme une simple interface<sup>36</sup> entre les pouvoirs publics bruxellois et les syndicats. Il est soumis à la pression de la Commission et des autres Etats membres. Le gouvernement français doit alors rechercher un équilibre entre la nécessité de tenir un langage multiple<sup>37</sup> adapté à chacun de ses partenaires : les syndicats agricoles nationaux d'une part, la Commission et ses partenaires européens d'autre part. Concrètement, la tentation est grande de tenir à son interlocuteur le discours rassurant et ambigu qu'il souhaite entendre. Cette remarque vaut également pour les syndicats agricoles qui se retrouvent à l'interface entre les agriculteurs et l'Etat. Tenant à conserver les relations de proximité qu'ils entretiennent avec les décideurs, tout en souhaitant relayer le mécontentement de leurs troupes, les syndicats agricoles sont tentés de tenir des discours ambigus. Les responsables des betteraviers ont opté pour une position qui favorise les plus compétitifs et qui concorde avec la vision des pouvoirs publics français et européens. Cette position suppose qu'une partie

---

36 Cette vision hiérarchique des décisions des politiques publiques renvoie aux travaux de Pierre Müller. Si sa vision pyramidale est féconde et suppose qu'au sommet se trouve la Commission, au niveau plus inférieur l'Etat, au niveau encore inférieur les syndicats agricoles et enfin, à la base les agriculteurs, cette représentation ne permet toutefois pas de saisir les stratégies multi niveaux des groupes d'intérêt. Müller Pierre, « Entre le local et l'Europe, la crise du modèle français des politiques publiques », *Revue française de science politique*, vol. 42, n° 2, 1992.

37 En 1992 (réforme de la PAC) comme en 2003, le ministre français de l'Agriculture a pu donner l'impression qu'il n'accepterait pas de modifications de la PAC, alors que pour la réforme de 1992, la décision contraire avait été prise par le gouvernement français dès l'automne 1991. Aussi, de la même façon que ce qu'il s'est passé en juin 2003, lorsque à l'issue d'une semaine de négociation tendue, Hervé Gaymard annonça qu'il avait donné son accord au projet, les agriculteurs et même les responsables syndicaux ont paru déconcertés jusqu'à cirer à la « trahison ». Sur les négociations lors de la réforme de la PAC de 1992 cf. Le Theule François-Gilles, Litvan David, « La réforme de la PAC », *Revue française de science politique*, vol. 17, n° 6, 1993.

importante des betteraviers quitte le secteur, mais cette idée n'a pas été médiatisée par les syndicats agricoles.

La configuration de ces deux réseaux d'action publique suggère l'adoption de répertoires d'action distincts. L'objet de notre quatrième partie sera d'explorer les modes d'action employés par les groupes, ceux-ci étant largement déterminés par la place des groupes au sein du processus décisionnel.

**Quatrième partie : « L'espace des possibles »  
modes d'action européen: la recherche de  
consensus et l'utilisation de l'expertise**

L'enquête montre que les groupes d'intérêt agricoles adoptent des stratégies différentes pour défendre leurs intérêts. On postule ici que l'environnement politique dans lequel ils s'inscrivent détermine la forme de leur action collective. L'idée défendue par Tilly<sup>1</sup> est que les groupes n'utilisent pas indifféremment une forme d'action collective plutôt qu'une autre, mais choisissent au sein de répertoires existants, lesquels varient selon les époques et les lieux, la population, mais surtout en fonction de l'environnement politique et les réactions des autorités face aux mobilisations employées, l'action la plus adaptée.

L'étude des modes d'intervention des groupes d'intérêt agricoles nationaux et européens montre que ces derniers cumulent des modes d'action orientés, d'une part vers la protestation, et d'autre part vers la participation au processus décisionnel. Ces deux formes de stratégies renvoient aux clivages mis en évidence par Sabine Saurugger et Emiliano Grossman<sup>2</sup> dans lequel ils distinguent les stratégies internes et les stratégies externes. Les auteurs définissent les stratégies internes comme des modes de coopération des groupes d'intérêt avec les décideurs publics, « l'objectif est alors de construire des relations aussi stables que possible », et d'être reconnu comme un interlocuteur privilégié. L'expertise et la représentativité constituent les deux formes principales de stratégies internes. Les stratégies externes renvoient, à « toutes les stratégies non coopératives, qui ne cherchent pas à établir de liens de confiance avec les décideurs ». Les actions de publicisation et de protestation (manifestation, judiciarisation) font, à ce titre, partie des stratégies externes.

Les groupes d'intérêt des betteraviers et des tabaculteurs français n'ont pas organisé de protestations à l'échelle nationale. C'est au niveau européen que les tabaculteurs de l'UE se sont rassemblés à l'appel de l'UNITAB dès la parution officielle de la proposition de réforme de la Commission. Les betteraviers français majoritaires ont quand à eux rejoint leurs homologues européens dans les rues de Bruxelles au moment du vote du Conseil européen. Une partie des betteraviers

---

1 Tilly Charles, *La France contestée. De 1600 à nos jours*. Paris, Fayard, 1986.

2 Grossman Emiliano, Saurugger Sabine, *Les groupes d'intérêts. Action collective et stratégies de représentation*, Paris, Armand Colin, 2006.

européens s'était mobilisée dans les rues de Bruxelles sans que les planteurs français participent à cette action.

Les syndicats minoritaires de betteraviers ont quant à eux employé un mode d'action beaucoup plus radical puisque en plus de s'être alliés à des organisations extérieures au sein d'une plate-forme transnationale (appel de Dakar et de Chapeco<sup>3</sup>) certains de leurs adhérents ont participé à une grève de la faim.

Il s'agira dans un premier chapitre d'analyser les stratégies externes employées par ces acteurs. La forme et la nature de ces manifestations diffèrent profondément, et révèlent la place occupée par ces acteurs dans le processus décisionnel.

Dans le chapitre suivant, il s'agira de montrer qu'à côté de ces stratégies externes, les groupes d'intérêt emploient des modes d'action plus confidentiels. Le lobbying mené par les groupes va leur permettre d'influencer l'orientation des réformes agricoles. Ce mode d'action ne peut toutefois être appréhendé sans comprendre la légitimité dont ces groupes disposent au niveau communautaire. Leur place au sein du processus décisionnel européen leur permet de mener un lobbying spécifique, et l'expertise paraît à ce titre au cœur des stratégies internes de mobilisation. Il s'agira dans notre analyse de s'intéresser plus particulièrement au fonctionnement des groupes consultatifs organisés par la Commission dans la mesure où c'est dans ce type de réunions que les représentants d'intérêts des betteraviers et des tabaculteurs sont invités à participer en tant qu'experts, et diffusent, de cette façon, leur position. L'expertise devient alors un mode d'action particulier pour représenter leurs intérêts.

Les deux types de stratégies cohabitent à l'échelle de l'UE, il semble toutefois que les groupes d'intérêt agricoles européens majoritaires se concentrent davantage sur les stratégies internes, l'expertise devenant ainsi un mode d'action dominant. Quelles conséquences cela entraîne-t-il sur le mode de participation des

---

3 Chapeco est une ville brésilienne.

groupes au processus décisionnel ? A quoi sont alors réservés les modes d'action externes ?



## **Septième chapitre. Les stratégies externes à l'échelle de l'UE : Protestation, manifestations de second degré et radicalisation des actions**

Depuis que la politique agricole dépend des mesures prises à Bruxelles, le répertoire d'action des agriculteurs français a profondément évolué. Après avoir examiné la nature et la forme de leurs actions dans le cadre de l'Etat nation, il s'agira de saisir les stratégies externes menées par les groupes d'intérêt étudiés à l'échelle de l'UE, pendant la phase de négociation des réformes. Grâce à l'étude exhaustive des manifestations européennes organisées pendant cette période, nous montrerons d'une part que les manifestations ne s'inscrivent pas forcément dans un registre protestataire, et d'autre part que leur nature dépend de la place occupée par les groupes dans le processus décisionnel.

Il convient de comparer les stratégies externes employées par le groupe des tabaculteurs et par les groupes de betteraviers. Les planteurs de tabac français n'ont pas organisé de manifestation à l'échelle nationale, mais sont parvenus à s'opposer de façon unitaire, avec leurs homologues européens, à la proposition de réforme de la Commission. La forme de leur manifestation était toutefois bien différente de celle imaginée par les betteraviers européens.

Les deux actions de rue menées par les betteraviers majoritaires européens s'apparentaient davantage à des manifestations de papier, orientées vers l'affirmation de la crédibilité des syndicats nationaux, sans pouvoir toutefois gommer les clivages qui traversent le groupe des betteraviers européens. En effet, une première manifestation a été organisée en juillet 2004 par les fédérations des pays les moins compétitifs (Espagne, Italie etc...), sans qu'y participent les organisations des pays les plus performants (France, Allemagne, Belgique...). Lors de la seconde manifestation, préparée par la CIBE en juillet 2005, l'ensemble des betteraviers majoritaires ont manifesté dans les rues de Bruxelles.

Il conviendra de comprendre la signification des mobilisations de betteraviers et de tabaculteurs. Dans les deux secteurs, les manifestations visaient à réaffirmer la légitimité par le nombre des syndicats. Toutefois il s'agissait pour les tabaculteurs de s'opposer vigoureusement à la réforme, alors qu'elle permettait aux betteraviers de conforter leur place d'interlocuteur crédible au sein du processus

décisionnel. L'étude ethnographique de ces manifestations transnationales met en évidence l'utilisation différenciée des stratégies externes. Dans une troisième partie, il conviendra de comprendre la signification de la grève de la faim organisée par certains syndicats agricoles minoritaires européens pour s'opposer à la réforme de l'OCM sucre. Ce type d'action radicale paraît peu répandu dans le répertoire d'action agricole. Les syndicats agricoles minoritaires, plus éloignés des centres de pouvoir, de par les cadres d'interprétation dont ils sont porteurs et leur plus faible représentativité, semblent adopter des stratégies radicales pour contester l'orientation des réformes européennes.

### **1- Le répertoire d'action traditionnel des agriculteurs français : de la contestation régulière et violente à la modération**

L'analyse des stratégies externes employées par les groupes invite à nous interroger plus largement sur l'évolution du répertoire d'action des agriculteurs. Il semble que leur mode d'action soit différent selon la cible à laquelle ils s'adressent. Pour Cristina Roederer<sup>4</sup>, les institutions européennes ont joué un rôle déterminant dans la production et la transformation des conflits agricoles en France. En faisant converger les recherches sur les théories institutionnelles et les recherches sur le mouvement social, son analyse explore les relations entre la PAC, en tant qu'institution, et les mobilisations. L'auteur montre comment les procédures, les ressources, les significations sous entendues de la PAC se reflètent et contraignent les mobilisations agricoles. Elle identifie une première période qui s'étale de 1958 à 1969, et la qualifie de période « nationale ». A cette époque, le paysan français vit de façon très isolée et existe peu collectivement. Les agriculteurs étaient en effet fermement enracinés dans leurs contextes locaux, définis par le cycle des marchés locaux et par un mode de représentation local. La protestation éclatait typiquement en février dans les régions viticoles, en mars dans les régions orientées vers la

---

4 Roederer Cristina, « CAP reforms and the transformation of domestic politics : The paradox of farm protests in France (1983-1993) », texte présenté à la quatrième conférence européenne de sociologie, Amsterdam, 1999.

culture de la pomme de terre. Les paysans manifestaient à la fin de la saison de travail. La situation rendait la création de solidarités trans-régionales problématique, et soulignait la diversité du monde agricole et l'hétérogénéité de la catégorie « agriculteur ». Aucun modèle distinctif n'a émergé au niveau national car les cycles de protestation n'étaient pas synchronisés. Les liens locaux de solidarité se développaient et affaiblissaient l'influence des politiques nationales et les tentatives d'union. L'action collective continuait de s'implanter surtout dans les solidarités locales, malgré l'évolution des OPA au niveau national.

La seconde période identifiée par l'auteur est la période de consolidation et s'étale de 1970 à 1987. Le modèle de mosaïque régionale de protestation qui caractérisait les conflits des années soixante s'est transformé en un modèle national de mobilisation. La PAC se présente comme une institution enclavée, routinière. Les priorités nationales perdent de leur audience et une large part de la politique agricole passe sous la juridiction européenne. La PAC est une véritable institution avec ses significations et ses pratiques institutionnelles propres. Le nouveau régime de la PAC envisage le paysan comme un producteur moderne. L'Europe devient une ressource. L'intervention se renforce dans certains secteurs (céréales) et s'amenuise dans d'autres (fruits). La stratégie des agriculteurs consiste pendant cette période à maintenir le prix le plus élevé. Cela permet parallèlement de préserver l'unité du syndicat. La consolidation de la PAC a encouragé la protestation agricole. On observe ainsi des marathons agricoles routinisés, organisés chaque année en fonction de la réunion du Conseil chargée de fixer les prix d'intervention agricole. La protestation devient l'instrument favori de la négociation pour la FNSEA et le CNJA, malgré les relations corporatistes qui les unissent fortement aux décideurs nationaux et européens. A partir de 1983, l'auteur observe toutefois une première inflexion dans ce type d'actions routinières. De 1983 à 1987, le taux d'activisme fut inversement proportionnel au niveau d'intervention. Plus l'intervention dans un secteur est élevée, moins les agriculteurs sont exposés aux fluctuations du marché, et moins leur propension à manifester est élevée. Dans les secteurs où l'intervention est moins forte, la manifestation constitue le moyen de contenir les conflits internes (producteurs de viande, petits

et gros agriculteurs...) et permet d'assurer la légitimité de la FNSEA au niveau national. Enfin, de 1988 à 1993, la PAC est de plus en plus critiquée, et en 1992, elle est profondément réformée (réforme Mac Sharry). Cristina Roederer montre que les réformes ont bloqué la reproduction des stratégies des groupes dominants. En effet, selon l'auteur, l'irrégularité des enjeux de protestation (calendriers européens, calendriers nationaux, Uruguay Round) a participé à la désinstitutionnalisation des mobilisations routinières liées à la PAC. La grande fluidité des processus politiques de décision expliquerait, selon l'auteur, la diminution du nombre de protestations et leur désinstitutionnalisation.

Cristina Roederer a tenté de montrer en quoi les institutions européennes ont pu jouer un rôle dans la transformation de la représentation agricole et des conflits en France. Toutefois, plusieurs pistes ont été peu exploitées. Ce type d'analyse semble survoler plusieurs décennies en s'intéressant finalement assez peu aux causes plus précises de ces changements. L'auteur met en évidence le lien entre les changements de la PAC et la fréquence des mobilisations, cependant les explications sont limitées de par la perspective macrosociologique adoptée. L'évolution du contenu de la PAC ne suffit pas, à elle seule, à expliquer les modifications des actions collectives agricoles. Chaque manifestation s'inscrit dans un contexte spécifique, et une approche plus ethnographique s'impose.

De nombreuses études ont examiné la forme des manifestations agricoles internes, menées sur le sol français. Jusqu'à la fin des années soixante-dix, les agriculteurs ont adopté des modes d'action violents pour leur préférer ensuite des formes de contestation plus conventionnelles, de plus en plus tournées vers la publicisation et la défense d'une image positive de l'agriculture. La diminution forte du nombre d'agriculteurs, la condamnation de leurs actions violentes, et l'insertion des agriculteurs dans des relations d'interdépendance avec les autres pays européens expliquent la modération du répertoire d'action agricole. Peu d'études se sont toutefois intéressées aux formes de la protestation au niveau européen. Certaines se risquent à évoquer une certaine modération des formes de protestation menées à l'échelle de l'UE, mais les données sur lesquelles reposent

ces tendances invitent à la prudence<sup>5</sup>. Les études de Doug Imig et de Sidney Tarrow<sup>6</sup> montrent que les acteurs nationaux sont plus susceptibles de réagir aux mesures prises par l'UE, en organisant des manifestations internes orientées vers des cibles nationales, plutôt que de mener des actions transnationales dans les rues de Bruxelles. D'après les chiffres proposés par les auteurs, près de 83 % des manifestations organisées par les catégories professionnelles seraient des manifestations internes, et 17 % des manifestations transnationales. Cristina Roederer, qui s'est intéressée plus précisément aux mobilisations agricoles, confirme ces chiffres et ajoute que la plupart de ces manifestations internes étaient dirigées contre des Etats ou leurs agents. Ces résultats restent toutefois très macrosociologiques. Dans notre enquête, on se propose plutôt de saisir les mobilisations transnationales à la lumière de la culture organisationnelle des groupes mobilisés ainsi qu'en fonction de leur place dans le processus décisionnel. L'enquête ethnographique s'impose et nécessite d'élaborer une méthode spécifique.

## 2- L'observation des manifestations transnationales

L'observation des manifestations transnationales organisées par les groupes d'intérêt européens a demandé une certaine imagination méthodologique. J'ai été avertie dans les deux cas par les lobbyistes de l'UNITAB et de la CIBE, avec qui j'ai été en contact régulier et privilégié pendant toute l'enquête. Après avoir réalisé de nombreux entretiens à Bruxelles, j'ai rapidement pu identifier le lieu de départ de la manifestation, au cœur du quartier « des communautés européennes ». Je portais un appareil photo et étais souvent assimilée à un journaliste ; la présence de ces derniers est largement répandue lors des manifestations transnationales. Il

---

5 Rucht Didier, « The EU as a target of political mobilisation: is there a europeanisation of conflict ? », dans Richard Balme, Didier Chabanet, Vincent Wright, *L'action collective en Europe*, Paris, Presses de sciences po, 2002.

6 Imig Doug, Tarrow Sidney, « La contestation politique dans l'Europe en formation » dans Richard Balme, Didier Chabanet, Vincent Wright, *L'action collective en Europe*, Paris, Presses de sciences po, 2002.

s'agit pour les groupes de médiatiser leur existence et mettre en scène les alliances nationales pour peser sur les pouvoirs publics.

Lors de mes observations ethnographiques, j'ai essayé de représenter les différentes formes de l'appropriation de l'espace social à l'aide de schémas détaillés. En me situant d'abord au début de la manifestation, je pouvais observer la mise en scène des dirigeants agricoles. Puis, lorsque le cortège avançait, je me plaçais à un point fixe pour essayer d'apercevoir l'ensemble des délégations et avoir une vision exhaustive des revendications. Il s'agissait, en outre, de décrire la panoplie d'instruments employés par les manifestants, leurs vêtements, et plus généralement l'ensemble des signes distinctifs ou non du défilé. Il faut signaler que j'observe depuis près de six ans les actions collectives (actions coup de poing, blocages, actions symboliques, manifestations transnationales) et cette expérience a facilité l'observation des manifestations agricoles européennes. Ce type d'investigation nécessite absolument de savoir ce qu'on souhaite examiner au préalable, au risque, dans le cas contraire, de ne rien avoir à observer précisément. Le recueil des données a permis d'obtenir les informations escomptées sur les mobilisations et également de nous plonger dans les situations vécues par les manifestants. Enfin, la rédaction d'un journal d'enquête pendant les trois années de recherche de terrain s'est avérée particulièrement intéressante. Les conversations, les impressions, les interactions informelles font partie intégrante de la recherche. En le relisant, je me suis souvenue des détails qui m'avaient surpris en début de recherche (hexis corporelle, forme du discours des interlocuteurs, connaissances sur le fonctionnement du processus décisionnel européen) et qui me paraissent, quatre années plus tard, évidents, révélant l'intériorisation d'une certaine forme de socialisation à l'Europe.

**Grille d'observation : manifestation transnationale**

Date/ Lieu/ circuit/ nombre de participants/ motifs

- structuration de la manifestation :

- le début : les dirigeants (comment sont-ils identifiables, pancartes, vêtements...)

- le cortège : bruit, son, visibilité, ton , présence hommes/femmes
- rangement des différentes délégations, ordre d'apparition (dirigeant/  
manifestant
- la fin : structurée
- les manifestants : chants, couleurs, vêtements
- les instruments : objets, mises en scène diverses (description précise)
- les pancartes et slogans : (mises en mots, type de pancarte, fait « main »,  
banderoles officielles, couleurs...)
- spectateurs : distribution de tracts, réaction...
- journaliste
- forces de l'ordre
- mouvements de foule, violence

## **2- Ethnographie de la manifestation transnationale des tabaculteurs européens : la manifestation comme front du refus**

Pendant la phase de négociation de la réforme, comme lors de sa mise en application, les tabaculteurs français n'ont pas organisé de mobilisation sur le territoire national (mobilisations internes). Privilégiant la négociation avec le ministère, et dotés de ressources politiques et numériques assez limitées, les planteurs n'ont pas exprimé leur inquiétude en manifestant sur le sol français. Ils ont toutefois marqué leur mécontentement dans les rues de Bruxelles aux côtés de leurs homologues européens. Dès novembre 2003, date à laquelle la Commission allait présenter sa proposition au Conseil, les tabaculteurs européens défilent dans le quartier « des Communautés ». Ces derniers n'ont pas choisi de manifester au moment où le Conseil devait voter la proposition, mais ont décidé de se mobiliser en amont, lors de la présentation de la proposition de réforme par la Commission devant le Conseil. Cette précocité s'explique par la volonté des planteurs d'être les plus réactifs possible face aux propositions de réforme, mesurant à quel point leur

marge de manœuvre au niveau européen était restreinte. Il leur restait ensuite près de quatre mois pour se mobiliser auprès des instances décisionnelles nationales et européennes, c'est-à-dire jusqu'en mars 2004, date à laquelle le vote au Conseil était prévu. Pendant ces quelques mois, certains tabaculteurs européens, notamment les grecs, les italiens et les espagnols, ont mené des actions internalisées, sur leur sol, qui visaient essentiellement à publiciser leur refus de la réforme. Ces planteurs, à la différence des tabaculteurs issus de petits pays producteurs, disposent d'un poids numérique et politique important.

6000 manifestants<sup>7</sup> européens sont venus défendre la tabaculture dans les rues de Bruxelles le 17 novembre 2003, lorsque la Commission a présenté sa proposition de réforme au Conseil. L'UNITAB, le groupe d'intérêt communautaire des tabaculteurs européens, avaient appelé « la grande famille tabacole » à se mobiliser contre la proposition de la Commission européenne favorable à la fin de l'OCM tabac. La mobilisation observée répond aux quatre critères identifiés par Olivier Fillieule<sup>8</sup> pour qualifier une action de manifestation. La mobilisation a rassemblé un nombre important de participants et a affirmé l'existence d'un groupe préexistant : les 6 000 européens, venus surtout de France (2 500 selon les organisateurs), mais également d'Italie, d'Espagne, d'Allemagne, de Grèce, du Portugal, de Belgique et d'Autriche, et également de Pologne, de Hongrie et de Chypre, représentaient non seulement la tabaculture (exploitant agricole, ouvrier agricole) mais également les salariés de la première transformation. Il s'agissait d'une occupation physique des rues de Bruxelles, et enfin la nature politique de la démonstration était avérée.

Serge Collet<sup>9</sup> a décrit ethnographiquement avec précision des démonstrations souvent de grande ampleur, destinées à montrer la force et la cohésion du groupe qui proteste, et de construire une sorte de « langage » des manifestations en recensant à cette fin le vocabulaire, les slogans inscrits sur les

---

7 Chiffres de la police et des organisateurs.

8 Fillieule Olivier, *Stratégies de la rue*, Paris, Presses de sciences po, 1997.

9 Collet Serge, « La manifestation de rue comme production culturelle militante », *Ethnologie française*, n° 12, 1982.



pancartes, les banderoles, les tracts et les badges ainsi que les comportements et les multiples trouvailles qui sont reprises et imitées de manifestation en manifestation. Il a pu, de cette façon, constituer une sorte de répertoire des techniques qui sont utilisées pour subvertir l'espace sonore de la ville (chants, rythmes, slogans repris par les manifestants...) et l'espace visuel (objets inattendus, déguisements) afin d'attirer l'attention des citadins et de les transformer en spectateur. Dans ce sens Serge Collet décrit les manifestations comme des rituels politiques et saisit comment se réalise en pratique cette sorte de « subversion pacifique » de l'espace public urbain. C'est en nous inspirant de ces travaux que nous avons observé les manifestations transnationales.

Le cortège compact et animé des tabaculteurs et des salariés de la tabaculture revendiquait une hostilité forte à la réforme proposée par la Commission européenne, et critiquait personnellement Franz Fischler, alors Commissaire à l'agriculture. Les organisateurs avaient invité les participants à se vêtir de vêtements colorés. Diverses banderoles, drapeaux, déguisements, pétards, sifflets et instruments de musique (tambour, trompettes...) ont été largement utilisés. Le nombre de pancartes et d'objets ostentatoires mis en avant donnait à la manifestation un ton folklorique et déterminé. Les slogans employés par les participants semblaient beaucoup moins policés que ceux utilisés par les betteraviers européens. On pouvait lire sur de grandes pancartes manuscrites des phrases telles que « Fischler, fossoyeur des tabaculteurs » ou encore sur des pancartes dessinées à l'image d'un paquet de cigarettes fortement répandu « Fischler nuit à mon avenir » en référence aux inscriptions désormais obligatoires sur les paquets (Fumer nuit à votre santé) ou « l'abus de Fischler tue la tabaculture et l'emploi des zones rurales en Europe ». Des banderoles plus officielles stigmatisaient également le Commissaire européen avec « Projet Fischler 1 200 salariés sous la sellette ». Le Commissaire européen était la principale cible de la mobilisation, et avec lui la Commission européenne. Cette dernière est considérée par les tabaculteurs comme une instance « coupée des réalités et du terrain », à la différence « du Conseil des ministres et du Parlement européen, c'est-à-dire les

véritables instances qui représentent les citoyens<sup>10</sup> ». Un type de slogan visant à renverser le stigmatisme dont fait l'objet le tabac et la cigarette a été également largement employé. Il s'agissait, à travers des phrases telles que « tabac, poumon de mon exploitation », ou « Fischler et ses potes disent : non au tabac, oui à la cocaïne ! Nous, planteurs : Non à Fischler », ou « pas de tabac produit en Europe : toujours des fumeurs, plus de chômeurs », de mettre en évidence la dangerosité de la réforme sans pour autant nier l'impact du tabac sur la santé publique. De nombreux manifestants s'étaient ornés de tresses de tabac qu'ils portaient autour du cou, plusieurs d'entre eux s'étaient accrochés des tresses de feuilles de tabac liées entre elles à l'effigie de la croix catholique. De nombreux feux de feuilles ont été allumés pendant le cortège et plusieurs des statues bruxelloises, qui se trouvaient sur le chemin des manifestants, ont été décorées à l'aide de paquets de cigarettes géants rappelant l'hostilité des participants à la réforme.

La manifestation n'était absolument pas violente, elle était toutefois largement marquée par l'hostilité forte des planteurs vis-à-vis de l'UE. La culture organisationnelle du groupe peut en partie expliquer le ton de la protestation. Les tabaculteurs européens, exploitent, pour la grande majorité d'entre eux, des parcelles assez réduites. Cela leur assure certes un revenu raisonnable, mais qui ne leur permet pas d'occuper une position sociale valorisée. Quelques uns d'entre eux, et notamment certains producteurs italiens, sont de riches exploitants tabacoles, mais cette situation est exceptionnelle. Quasiment aucun d'entre eux ne dispose d'un revenu suffisamment stable et confortable lui permettant d'adopter le mode de vie d'un agro manager, déconnecté de son exploitation. Dotés d'un capital économique et culturel assez faible, les planteurs sont disposés à adopter des modes d'action proches de ceux des ouvriers. De plus, historiquement, la culture du tabac a toujours été fortement contrôlée par l'Etat. Il semble que leur identité professionnelle soit peu structurée autour de l'image de l'entrepreneur agricole. En outre, les tabaculteurs sont étroitement en contact avec les salariés des usines de première transformation, avec qui ils partagent des connaissances communes sur la plante qu'ils cultivent. En effet, à la différence des autres secteurs de l'industrie

---

10 *France tabac*, n° 208, novembre 2003.

agro alimentaire, la spécificité et la stigmatisation de la culture du tabac favorisent l'émergence de solidarités interprofessionnelles au sein de la filière. Les salariés des usines de première transformation sont affiliés à la CGT, à la CFDT en France, à l'UGT (Confédération des travailleurs) en Espagne ou encore au CISL (Confédération italienne des syndicats des travailleurs) et au CGIL (Confédération générale italienne du travail) en Italie. Une partie importante d'entre eux s'est rendue à la manifestation des tabaculteurs. La culture organisationnelle de ces syndicats ouvriers du Sud de l'Europe est empreinte d'une certaine culture populaire. Isabelle Sommier s'est intéressée aux manifestations ouvrières organisées par la CGT en soulignant notamment l'influence de l'ethos ouvrier sur le répertoire d'action. L'auteur montre que « les ouvriers ne disposent [que] de ressources corporelles », et que « se situant sur le registre de l'exhibition de puissance, les actions spectaculaires, pour différentes qu'elles soient, ont une visée commune : réaffirmer le sentiment communautaire, la cohésion du nous contre les entreprises déstructurantes des autres »<sup>11</sup>. Il semble que la proximité entre les tabaculteurs et les salariés de la première transformation ait donné lieu à des phénomènes d'emprunts et de métissages des répertoires d'action, expliquant en partie le ton étonnamment protestataire de cette mobilisation agricole transnationale.

Les différentes délégations se sont prononcées, pour des raisons diverses, contre la proposition de la Commission. La quasi-totalité des tabaculteurs européens savent qu'à court ou moyen terme, leur exploitation est menacée. Les planteurs sont hostiles à la réforme ; toutefois les motifs, et surtout les modifications qu'ils souhaiteraient y apporter, diffèrent profondément. Les différents dirigeants syndicaux partagent une même représentation de leur métier, et se sentent, au même titre que leurs homologues, fortement stigmatisés à l'échelle européenne ; cependant ils ne partagent pas de contre-modèles communs. Ce qui rassemble les syndicats de planteurs en Europe, ce n'est pas un projet collectif,

---

11 Sommier Isabelle, « Virilité et culture ouvrière : pour une lecture des actions spectaculaires de la CGT », *Cultures et conflits*, n° 9-10, 1993.

mais une opposition à une réforme du secteur. Alberto Melucci<sup>12</sup> propose trois caractéristiques qui permettent d'identifier l'émergence d'une identité collective. L'action collective doit d'abord imposer un cadre cognitif c'est-à-dire un ensemble cohérent d'interprétation du réel. Elle doit ensuite donner vie à des relations entre les acteurs, et enfin produire un investissement émotionnel qui permet aux individus de se reconnaître mutuellement comme appartenant au même groupe. Les deux dernières conditions semblent être remplies. En effet, l'UNITAB met en relation depuis plusieurs décennies les dirigeants des syndicats tabacoles européens, et se créent des formes de sociabilité, même restreintes, entre eux. De plus, les protestations qui sont organisées régulièrement à Bruxelles, permettent de rassembler les planteurs européens, et l'analyse ethnographique met en évidence une même culture de la protestation chez l'ensemble des manifestants. Il semble toutefois que la question de la construction de cadres d'interprétation communs demande à être précisée puisque ces cadres sont essentiellement négatifs. Les tabaculteurs et leurs dirigeants n'attendent que peu de l'Europe et aspirent même à une forme de renationalisation partielle de la politique tabacole, au vu de la stigmatisation dont ils sont l'objet au niveau européen. Ils s'accordent davantage sur les craintes que sur des aspirations. Pour Doug Imig et Sidney Tarrow, ce discours minimal peut aboutir à un repli syndical dans le cadre national. L'intégration européenne engendre alors l'internalisation des conflits européens c'est-à-dire « l'augmentation du nombre de revendications déclenchées par des décisions communautaires au sein des espaces politiques nationaux ou subnationaux »<sup>13</sup>. La représentation essentiellement négative de la construction européenne rend complexe l'émergence et la consolidation d'un engagement transnational durable.

Présents, mais peu pris en compte par les instances consultatives et décisionnelles européennes, les planteurs n'hésitent pas à organiser une manifestation transnationale fortement empreinte d'hostilité à l'égard de la

---

12 Melucci Alberto, « Getting involved : identity and mobilization in social movements », dans Klandermans Bert, Hriesi Hanspetter, Tarrow Sidney, *From structure to action : comparing social movements research across cultures*, Greenwich, Conn, JAI, 1988.

13 Tarrow Sidney, « La contestation transnationale », *Cultures et Conflits*, n° 38-39, 1998.

Commission, et s'en remettent à leur gouvernement. Ils savent qu'ils n'ont que très peu d'influence sur l'administration communautaire. Ils ne risquent pas ou peu de se délégitimer auprès d'elle. Les betteraviers européens occupent une position tout à fait différente.

### **3- Les manifestations de papier des betteraviers européens : des cortèges policés et divisés**

Les deux manifestations de rue organisées par les betteraviers majoritaires traduisent une culture organisationnelle bien différente de celle des tabaculteurs. Les betteraviers sont davantage intégrés au processus décisionnel européen. Une première manifestation s'est déroulée en juillet 2004 à l'appel des fédérations de betteraviers des pays les moins compétitifs d'Europe. La seconde rassemblait la totalité des fédérations de planteurs. Ces deux mobilisations révèlent le clivage fort qui règne au sein des betteraviers européens.

La manifestation de juillet 2004 intervenait lors de la présentation du projet de réforme de la Commissaire Marianne Fischer Boel devant le Conseil. Les fédérations majoritaires de betteraviers italiens, espagnols, portugais, grecs et irlandais, qui représentent les producteurs les moins compétitifs de l'UE, se sont rassemblées dans les rues de Bruxelles pour s'opposer au projet de réforme. Ces organisations adhèrent à la CIBE, et c'est au sein de l'Eurogroupe que les dirigeants des fédérations nationales sont amenés à se rencontrer régulièrement. La CIBE a servi de lieu de rencontres aux responsables, mais n'a pas soutenu la manifestation puisque les différentes délégations membres ne partageaient pas toutes les mêmes opinions.

Les représentants des betteraviers les plus compétitifs ne souhaitent pas y participer puisqu'ils étaient particulièrement actifs dans les négociations. Les membres de la Commission se montraient attentifs à leurs positions, et il n'était pas question pour les responsables des betteraviers de se décrédibiliser en protestant publiquement.

A contrario, le projet de réforme était largement défavorable aux agriculteurs des pays les moins compétitifs. Ces derniers ont souhaité contester son orientation. Contraints d'accepter la réforme, il s'agissait pour ces betteraviers non-compétitifs de souligner la position critique dans laquelle la réforme les plaçait tout en conservant leur statut d'acteur crédible, avec lesquels il faut compter pour négocier le montant des aides à la restructuration. La manifestation organisée en juillet révélait cette position. Le défilé des quelques 1500 betteraviers, majoritairement espagnols et italiens, mais également portugais et irlandais, s'est déroulé sans aucun incident. Aucun responsable de la CIBE n'était présent, il ne s'agissait pas que soit assimilée la position officielle de la CIBE, favorable aux producteurs compétitifs, aux positions des moins performants. De même le COPA n'a pas soutenu cette première mobilisation car il n'existait pas d'accord entre les différentes délégations.

L'observation du début de la manifestation met en évidence le rôle extrêmement important de sa médiatisation. Cette remarque vaut pour le secteur tabacole, et semble encore plus significative dans le secteur de la betterave à sucre. Pendant près de vingt minutes, les responsables des délégations se sont faits photographier par des journalistes nationaux et européens, et ont souhaité publiciser leur action auprès des multiples acteurs concernés par la réforme, et notamment auprès de la Commission, de leur gouvernement, des industries agro alimentaires, des salariés, des PMA, des ACP etc. Il est important pour les représentants des producteurs les moins compétitifs de diffuser leur position afin de faire éventuellement émerger des coalitions qui pourraient leur être favorables. La démonstration permet de mettre en marche un processus politique puisqu'il existe des instances médiatiques<sup>14</sup> qui vont, en quelque sorte, prendre le relais de la manifestation. L'action de rue, si elle était violente, serait contre-productive. Les responsables souhaitent au contraire affirmer leur crédibilité et leur légitimité. Le cortège était calme et policé, comme l'a été celui qui a rassemblé l'ensemble des

---

14 Sur le champ médiatique comme nouvel espace politique, cf Patrick Champagne dans l'ouvrage de référence dirigé par Pierre Favre sur la manifestation. Champagne Patrick, « La manifestation comme action symbolique » dans Pierre Favre, *La manifestation*, Paris, Presses de la FNSP, 1990.

betteraviers européens, un an plus tard lors du vote de la réforme au Conseil agricole de juillet 2005.

Cette première manifestation transnationale met surtout en évidence les clivages forts qui traversent le groupe des betteraviers européens. La cohésion de la CIBE a été fortement ébranlée à travers l'organisation de ces deux manifestations. Ce clivage montre que le groupe des betteraviers européens est le fruit d'une construction historique aux fondations particulièrement fragiles. La réforme est venue révéler ces clivages qui avaient été contenus pendant les dernières décennies grâce à une OCM largement favorable à l'ensemble des betteraviers. Toutefois, et les analyses ethnographiques des deux manifestations l'attestent, l'ensemble des betteraviers européens partage une même conception de l'utilisation de la manifestation. Tous souhaitent entretenir leur image d'acteur crédible et responsable aux yeux de la Commission. L'utilisation de la violence est bannie et la contestation des propositions de la Commission est atténuée. Ainsi lors de la première manifestation de juillet 2004, les quatre fédérations principales se sont réunies dans le quartier des communautés et ont entamé une marche de deux heures dans les rues de Bruxelles. L'ambiance qui régnait dans la manifestation était très détendue. Les participants étaient rangés, comme cela a été le cas lors de la seconde manifestation, derrière chaque responsable national. La bonne image de ces producteurs non-compétitifs passait par une modération de leur contestation afin d'assurer leur légitimité. Cette tendance a été encore plus prononcée lors de la seconde manifestation transnationale. Celle-ci n'est toutefois pas parvenue à effacer les divergences profondes entre betteraviers européens. En effet, les agriculteurs des différents pays de l'UE ne disposent pas des mêmes structures de production et ne sont pas promis au même avenir. Alors que certains s'opposent à la réforme afin de pouvoir continuer à produire, d'autres se mobilisent afin de maximiser les avantages qui leur sont offerts.

La démonstration organisée en juillet 2005 a rassemblé plusieurs milliers de betteraviers européens dans les rues de Bruxelles à laquelle, cette fois, l'ensemble des fédérations membres de la CIBE a répondu. Elle s'est déroulée le 18 juillet 2005, date à laquelle la proposition de réforme de la Commission était débattue au Conseil agricole. La manifestation transnationale correspond parfaitement à une forme de stratégie externe puisqu'il s'agit avant tout de signaler l'importance d'un enjeu ou d'une position unanime dans l'espoir d'attirer l'attention des décideurs en mettant en évidence l'importance numérique de la ligne défendue.

La CIBE et l'ensemble des syndicats agricoles nationaux se sont retrouvés à l'initiative de cette manifestation de masse, réunissant quelques 5000<sup>15</sup> personnes, 8000 selon les organisateurs. Un échantillon des agriculteurs des vingt-et-un pays européens producteurs de betterave a ainsi battu le pavé pendant près de deux heures et demie sous les regards indifférents ou amusés des badauds.

Le défilé a pris place au cœur du quartier réservé aux institutions européennes. L'itinéraire avait été organisé au préalable avec les autorités belges et s'est terminé non loin des bâtiments du Conseil, sans que les manifestants ne puissent toutefois s'en approcher.

Il a été difficile pour l'observateur d'obtenir une image complète de la manifestation. Néanmoins en multipliant les points d'observation à l'avant et à l'arrière de la manifestation, le mouvement semblait fortement organisé et planifié. Il a été facile d'identifier chaque délégation par les vêtements et signes distinctifs que la CIBE leur avait suggérés. En effet la quasi-totalité des manifestants français portait un T-shirt blanc sur lequel figuraient le drapeau français et le pictogramme d'une betterave « en colère ». Les hollandais portaient quant à eux tous un T-shirt et une casquette orange, les allemands étaient en vert, les polonais s'étaient vêtus d'une casquette rouge et blanche et de T-shirt blancs illustrés par cette même betterave polonaise « en colère ». Les exemples de logos proposés ci-dessous soulignent la volonté des organisateurs d'afficher la double appartenance des manifestants : une affiliation à la CIBE et un enracinement national.

---

15 *Le Monde*, 20 juillet 2005. Article de P. Ricard.



Lors du défilé, on distinguait aisément les différentes origines géographiques des participants. Le cortège européen était divisé en vingt et un sous-groupes au devant desquels se trouvait chaque responsable national. Derrière la bannière de chaque délégation se rangeaient les manifestants issus de la même nation. La structuration visible du défilé dans lequel les agriculteurs sont ostensiblement rangés par pays, voire par région, a pour effet d'imposer l'idée que le groupe qui manifeste est en quelque sorte le modèle réduit de l'ensemble des agriculteurs européens. La manifestation transnationale met l'accent sur le nombre important d'individus concernés par la réforme, en soulignant toutefois les différentes origines nationales des participants. La distance qui s'est créée parfois, au sein du défilé, entre les délégations, reflétait pourtant la faible cohérence du groupe des betteraviers européens, et ce au grand dam des organisateurs européens.

Afin de marquer l'unité de la manifestation, tout en veillant à reconnaître les particularités de chaque délégation, la CIBE avait envoyé le logo aux différents syndicats en leur proposant de l'imprimer sur les pancartes qu'ils amèneraient. Les slogans affichés par les manifestants ne reposaient pas sur des caricatures et n'étaient pas empreints d'humour, de jeu de mots<sup>16</sup> ou de sarcasmes, mais étaient des slogans performatifs. On pouvait lire sur les banderoles françaises « Indépendance alimentaire : non à une Europe déficitaire en sucre », ou « Non à l'exclusion des betteraviers européens du marché monde » ; sur les banderoles des planteurs anglais on pouvait lire « la Commission doit contrôler les importations », sur les banderoles espagnoles « Les agriculteurs espagnols veulent continuer à produire, ne compromettez pas leur avenir !!<sup>17</sup> », ou encore sur des banderoles allemandes, « l'Europe met en péril notre existence<sup>18</sup> » et sur les affiches irlandaises

---

16 En effet à la différence de l'observation d'une manifestation agricole réunissant près de 100 000 agriculteurs dans les rues de Paris en 1982, nous n'avons à aucun moment pu observer le moindre sarcasme de la part des manifestants vis-à-vis des dirigeants européens. Patrick Champagne, « La manifestation », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 52-53, 1984.

17 Los remolacheros españoles queremos cultivar remolacha. ¡¡ no nos arranquen el futuro!!

18 Ohne not macht die EU existenzen tot

«L'UE licencie 3 700 planteurs de betterave irlandais<sup>19</sup> ». L'ensemble des slogans comportait une dimension performative. Une différence considérable a toutefois été constatée entre les participants. Les pays les plus hostiles à la réforme, et les plus menacés par elle, mettaient en avant leurs particularités nationales, tandis que les mieux placés soulignaient plutôt leur mécontentement à l'aide de formules générales relatives à la situation de l'ensemble des planteurs européens. Parmi les exemples précédemment cités, les Allemands, les Hollandais et les Français ne mettaient pas en avant leur appartenance nationale, tandis que les Irlandais et les Espagnols la soulignaient. Dans la stratégie des groupes qui officiellement défilaient tous sous la bannière de la CIBE, certains semblaient vouloir davantage mettre l'accent sur des messages dans lesquels chaque délégation pouvait se retrouver, d'autres cherchaient plutôt à souligner la spécificité de leur situation. Si la majorité des pancartes exprimait des revendications économiques, sur les banderoles françaises, belges, allemandes, et hollandaises, c'était parfois le caractère écologique de la betterave lié au développement des biocarburants qui était souligné avec des slogans tels que « la betterave= plante à oxygène » ou « la betterave préserve l'environnement ». Quelques rares sirènes animaient la manifestation, les cris et chants des manifestants n'ont pu être observés que parmi les délégations issues des PECO, et notamment parmi les Polonais. Nous avons pu compter quelques tracteurs venus des Flandres belges, dont certains avaient été loués par les organisateurs nationaux<sup>20</sup> pour l'occasion. A quelques exceptions près, le cortège était très calme, dispersé, et prenait l'allure d'une longue marche bien plus proche du défilé ou de la parade que de la manifestation revendicative. Seuls quelques manifestants irlandais s'étaient déguisés en betterave, ce qui confirme le ton plus démonstratif que revendicatif de la mobilisation. Absolument aucun incident violent n'a pu être recensé, ni aucun mouvement qui puisse laisser présager d'une tension quelconque. La manifestation n'a laissé aucune trace visible de son passage dans les rues de Bruxelles.

---

19 EU makes 3 700 Irish beet growers redundant

20 Entretien informel lors de la manifestation auprès d'un organisateur belge.



### Les logos proposés par la CIBE aux différentes délégations nationales

La manifestation laisse peu de place à l'improvisation. On est ici loin des jacqueries ou des fureurs paysannes. Préparé et organisé dans les moindres détails, comme le confirme l'utilisation des logos, le défilé ressemble à ce que Patrick Champagne appelle des manifestations de second degré. « Alors que, tendancielle, les manifestations du premier degré sont des manifestations « pour soi » de groupes réels, chaque participant, qui ne représente guère que lui-même, se souciant relativement peu du spectacle qu'il peut donner aux autres et des effets éventuels que, à terme, son action peut entraîner, les manifestations du second degré, manifestations de masse le plus souvent, tendent à l'inverse à privilégier « l'effet de démonstration » exercé sur les autres, à soigner les effets, bref, à produire délibérément du spectacle, ou plus exactement du spectaculaire<sup>21</sup> ».

D'après l'observation réalisée à Bruxelles lors de ce défilé transnational, le caractère démonstratif et spectaculaire de l'action collective paraît avéré. En effet, les organisateurs ont porté une attention particulière à l'esthétisme du défilé (logos,

---

21 Patrick Champagne, « La manifestation », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 52-53, 1984.

couleurs). Plus encore, l'enjeu principal du défilé consiste à donner une « bonne image » des planteurs, on comprend qu'il donne lieu à une véritable « hypertrophie des stratégies de présentation de soi ».

Il semble que la mobilisation transnationale organisée par la CIBE à laquelle l'ensemble des délégations a participé relève de deux stratégies différentes. Pour les syndicats nationaux représentant les intérêts des pays les moins compétitifs, la mobilisation transnationale apparaît comme un moyen de transformer le rapport de force au sein des négociations, qui leur est largement défavorable. Les délégations des pays les mieux armés devant la réforme se sont focalisés sur la question des importations et des exportations. Les pays les plus compétitifs occupent les places de leader sur le marché européen et international. Pourquoi les betteraviers les plus compétitifs ont-ils participé à une manifestation transnationale, alors qu'ils étaient plutôt favorables à certaines des mesures dénoncées par d'autres délégations ? Les motivations de leur participation sont à rechercher à plusieurs niveaux.

La force du nombre marque symboliquement leur action. Les betteraviers assurent aux décideurs européens leur légitimité. D'après les propos d'un responsable d'une délégation dominante, le dialogue n'était pas rompu entre les professionnels et les décideurs nationaux et européens. Dominique Bussereau, alors ministre de l'agriculture française ne s'était par exemple pas montré hostile aux revendications des betteraviers français. Le rapport de force au sein du Conseil ne leur était pas davantage défavorable. Cependant la participation des délégations dominantes à une manifestation transnationale permettait de réaffirmer leur attachement à la base, tout en soulignant le caractère responsable de leur action à travers l'effet de démonstration recherché par le défilé. La manifestation, ici, ne correspond pas à une forme de rupture du dialogue avec les décideurs européens, mais tend au contraire à le prolonger dans la mesure où il ne s'agit pas d'une action hostile et revendicative mais plutôt d'un défilé.

Le second type de motivation renvoie à la volonté de réaffirmer à l'interne l'unité du groupe européen et des groupes nationaux. En effet, sur le plan national,

les organisations professionnelles ont effectué un travail de manipulation symbolique qui a permis de construire une position unanime à l'ensemble des planteurs français ou allemands, alors même que des différences certaines existent entre eux. Les groupes nationaux de betteraviers sont loin d'être aussi homogènes que leurs dirigeants le souhaiteraient. La participation des délégations compétitives à ce type d'action rend possible l'expression de l'ensemble des positions du groupe national. Certains se sentent concernés exclusivement par le volet importation, d'autres manifesteront davantage contre la baisse des prix qui affectera les plus petits planteurs. La manifestation transnationale permet au syndicat national de réaffirmer l'identité collective et l'unité de ses adhérents, à travers une manifestation européenne aux mots d'ordre assez hétéroclites. Le syndicat s'assure ainsi une meilleure lisibilité auprès de ses adhérents et réaffirme sa légitimité.

L'analyse que suggère Alessandro Pizzorno<sup>22</sup>, à propos de la motivation de l'électeur vaut ici pour le manifestant : en participant à une manifestation, l'individu « témoigne de l'existence et de la force de son groupe ». Sous cet angle la manifestation peut être envisagée comme une fin en soi, comme un moment privilégié au cours duquel l'identité d'un groupe pourra être reconnue : elle sera pour l'ensemble des manifestants l'occasion de communiquer sa solidarité, de rendre visibles les témoignages réciproques d'appartenance. De plus, tout en confortant les croyances du groupe quant à l'acceptation de ses revendications, l'effet quantitatif est susceptible d'être converti en ressources symboliques. La manifestation transnationale des betteraviers se veut unitaire et cohérente, mais elle permet en même temps que les deux groupes qui la composent (pays compétitifs et pays non compétitifs) se rencontrent et s'unissent.

La forme du défilé est largement dictée par la culture organisationnelle présente au sein de la CIBE. Certes des différences de cultures politiques existent entre les syndicats nationaux présents lors de la manifestation transnationale. Olivier Fillieule<sup>23</sup> évoque le savoir faire contestataire et manifestant important de la

---

22 Pizzorno Alessandro, « Sur la rationalité du choix démocratiques » dans Birnbaum Pierre, Leca Jean, *Sur l'individualisme*, Paris, Presses de la FNSP, 1986.

23 Fillieule Olivier, *Stratégies de la rue. Les manifestations dans la France des années 1980*, Paris, Presses de sciences po, 1996.

France et plus largement des pays du Sud de l'Europe. Selon l'auteur, les pays du Nord de l'Europe ne partageraient pas cette culture. Il interprète ce contraste comme la résultante du civisme policé du monde anglo-saxon et scandinave, recourant volontiers à la concertation ou parfois à la pétition<sup>24</sup>, et le style plus ouvertement contestataire du monde latin, notamment de la France, plus enclin à déployer ses manifestations dans la rue. Cependant cette interprétation culturaliste n'est pas satisfaisante. La manifestation existe d'abord parce qu'il y a des manifestants. La pratique manifestante, pour s'effectuer en acte, suppose qu'existe antérieurement à l'action un savoir où s'entremêlent des images de manifestations, des souvenirs, une croyance en la légitimité et peut être en l'efficacité de la démonstration de rue. Il semblerait qu'une explication par les cultures de groupe soit plus pertinente, même si ces groupes ne sont pas parfaitement homogènes. Les agricultures du Nord de l'Europe sont très industrialisées et les exploitants se considèrent avant tout comme des chefs d'entreprise, peu enclins à employer des démonstrations de rue pour se faire entendre. Or, ce sont ces betteraviers performants, aux dispositions économiques et sociales favorables, qui ont investi massivement la CIBE. La représentation politique des betteraviers européens est principalement assurée par les agriculteurs les plus compétitifs. Cette élite agricole, issue de la bourgeoisie européenne et historiquement implantée, est beaucoup plus habituée aux ambiances feutrées des réunions bruxelloises qu'aux sifflets et coups d'éclats des agriculteurs les moins performants, dominés dans le champ économique et social. Les plus performants ont effectué un travail de manipulation

---

24 Didier Chabanet et Richard Balme s'intéressent notamment au répertoire d'action suivi par des pays européens et non européens. Les auteurs sélectionnent deux modes d'action : d'une part les pétitions, et d'autre part les manifestations. A la différence du premier mode d'action sélectionné, le second est considéré comme une pratique orientée vers la confrontation. Les auteurs, en s'intéressant à la densité de la société civile, à la pratique religieuse, au syndicalisme et à la structure de la société civile montrent que les pays anglophones et du Nord de l'Europe emploient davantage les pétitions, tandis que les pays du Sud de l'Europe ont plutôt tendance à organiser des actions de confrontation. Les auteurs n'évoquent toutefois par les cultures organisationnelles des groupes. L'avancée majeure de cette étude réside dans le fait qu'il existe une corrélation positive entre ces deux modes d'action. C'est-à-dire qu'il ne faut pas concevoir l'utilisation des modes d'action comme une alternative. Au contraire, plus où un pays manifeste, plus où il va également employer des pétitions. Balme Richard, Chabanet Didier, *Collective action and european democracy*, Rowman et Littlefield, 2007.

symbolique sur ce que c'est qu'un betteravier européen. Historiquement, les dirigeants de la CIBE ont construit une image de leur organisation transnationale, qui doit être considérée comme un groupe d'intérêt responsable, qui s'inscrit avant tout dans un processus de collaboration étroite avec les pouvoirs publics européens. Les dirigeants de la CIBE, à travers leur organisation transnationale, ont durablement marqué l'ensemble du groupe européen. La quête de légitimité et la reconnaissance des betteraviers constituent des impératifs qui traversent l'ensemble des délégations. Cette culture peut expliquer le ton particulièrement policé de la manifestation.

Le défilé transnational témoigne également de la cohésion des différentes délégations européennes. Historiquement, les betteraviers de l'UE se sont montrés plutôt unis puisque aucune réforme n'était venue modifier le fonctionnement de l'OCM. La loyauté du groupe des plus compétitifs vis-à-vis de la CIBE, représentant l'ensemble des planteurs, peut avoir joué un rôle dans leur participation comme nous invitent à le penser les travaux d'Hirschman<sup>25</sup>. L'auteur propose un modèle d'analyse qui s'intéresse aux réactions des consommateurs face aux performances des firmes économiques. Son modèle peut être en partie étendu aux réactions d'un adhérent ou d'une délégation face à une organisation. Il en identifie trois : *exit, voice, loyalty*. Dans la première situation, la défection d'un adhérent est silencieuse. Ce dernier ne « se retrouve » plus dans l'organisation, a été déçu par elle et la quitte. A contrario, la parole (*voice*) exprime une protestation contre les performances de la firme. Il s'agit dans cette optique de critiquer, à l'interne, l'organisation. Les mécontentements et les critiques sont exprimés à l'intérieur du syndicat. Enfin, la loyauté renvoie aux sentiments de fidélité d'un individu vis-à-vis d'un groupe. Ces derniers sentiments permettent aux adhérents de rester dans l'organisation alors même qu'elle ne représente pas parfaitement leurs intérêts. Les délégations adhérentes du groupe d'intérêt européen se sont alliées aux revendications élastiques de la CIBE par fidélité vis-à-vis de cette organisation transnationale historiquement et symboliquement implantée. Cette même loyauté, dont ont fait part les délégations des pays les plus compétitifs,

---

25 Hirschman Albert Otto , *Défection et prise de parole*, Paris, Fayard, 1995.

n'était cependant pas tout à fait désintéressée dans la mesure où elle leur a permis de réaffirmer l'unité des groupes nationaux. En effet, les adhérents nationaux qui auraient pu être tentés par l'*exit*, c'est-à-dire la sortie de l'organisation nationale représentant des agriculteurs les plus performants, ont pu malgré tout publiquement marquer leur désapprobation. De plus, les moins compétitifs savent également que ce sont les plus puissants qui sont les plus en mesure de négocier des aides à la reconversion satisfaisante. L'*exit* risquerait de les priver de la légitimité symbolique et économique des plus performants.

La manifestation semble être pour ces groupes performants davantage un événement symbolique, essentiellement tourné vers le maintien de l'unité, que revendicatif puisque les messages portés étaient fortement éclectiques, voire antagonistes. La manifestation marquait leur mécontentement et leur inquiétude tout en réaffirmant leur position d'interlocuteur responsable. Paradoxalement, la manifestation affirme l'unité interne du groupe des betteraviers européens, et révèle sa scission.

A côté de ces manifestations agricoles transnationales, certains groupes, extérieurs au processus décisionnel, ont employé des modes d'action plus radicaux. Une partie des planteurs européens liés à des syndicats minoritaires affiliés à la CPE, ont en effet organisé une grève de la faim pendant près d'une semaine aux portes du Conseil européen.

#### **4- Plate-forme transnationale et grève de la faim, les stratégies externes des syndicats minoritaires**

Les alliances entre les différents groupes nationaux, européens et internationaux au sujet de la réforme de l'OCM sucre ont donné lieu à des coalitions surprenantes. Les syndicats minoritaires européens se sont alliés avec des organisations extérieures au monde agricole à travers les appels de Dakar et Chapeco, participant ainsi à une plate-forme transnationale. Toutefois des clivages forts traversent ces coalitions. Une partie des acteurs proches de



l'altermondialisme ont souhaité être signataires des appels de Dakar et Chapeco, et soutenir la grève de la faim organisée par un syndicat agricole espagnol proche de la CPE. D'autres organisations, plus éloignées de l'altermondialisme, ont rejoint la plate-forme transnationale sans supporter l'action radicale des organisations altermondialistes.

En examinant les différents acteurs du secteur du sucre de betterave qui ont participé de façon plus ou moins intense à l'appel de Dakar et de Chapeco, on distingue en premier lieu l'APB. Cette organisation minoritaire française est plus ou moins officiellement affiliée à la Coordination rurale placée à droite voire à l'extrême droite de l'échiquier politique<sup>26</sup>. A côté d'elle, la Confédération paysanne, la CPE et Via campesina appartiennent à la tendance altermondialiste et ont également signé l'appel, tout comme OXFAM et le CSA, qui s'inscrivent toutefois dans une démarche beaucoup moins contestataire. Le ROPPA oscille entre la quête de légitimité institutionnelle et la contestation. Malgré cette hétérogénéité, ces acteurs se sont rencontrés en 2003, pour signer conjointement l'appel de Dakar. Plus étonnant encore, des membres des syndicats dits majoritaires se sont également joints à cet appel, et notamment, la CBB (l'équivalent Belge de la CGB en France), et la CIBE (les betteraviers européens majoritaires en Europe) affiliée au COPA (concurrent direct de la CPE) à laquelle adhère la CGB et la FNSEA.

Dans la littérature sur les mouvements transnationaux, on remarque souvent un clivage fort entre des organisations orientées vers des valeurs postmatérialistes<sup>27</sup> comme OXFAM, le CSA, et des syndicats dits traditionnels chargés de défendre une catégorie professionnelle spécifique. Cette distinction ne résiste pas à l'analyse empirique comme l'illustre l'appel de Dakar. L'étude de la

---

26 Hervieu Bertrand, *Les agriculteurs*, Paris, PUF, 1996.

27 Ronald Inglehart dans *The Silent revolution* montre qu'une fois ses besoins matériels immédiats satisfaits, l'homme tourne ses préférences vers des besoins non matériels de nature intellectuelle ou esthétique. Or l'évolution de nos sociétés développées en serait justement à ce stade du passage des valeurs matérialistes aux valeurs post-matérialistes : les formes organisationnelles traditionnelles (partis, syndicats) et la défense des intérêts professionnels céderaient la place à des types de participation politique différents concernant des enjeux « postmatérialistes » comme la défense de l'environnement, des droits de femmes... Inglehart Ronald, *The silent revolution : Changing values and political Style among western publics*, Princeton, NJ, princeton University Press. 1977.

transnationalisation de l'action collective agricole ébranle ces dichotomies et permet d'appréhender concrètement la logique et les formes de ce processus.

Nous montrerons que la transnationalisation des actions modifie les alliances et les rivalités établies au niveau national. Dans l'appel de Dakar signé en mai 2003<sup>28</sup>, la CIBE, à laquelle adhère la CGB<sup>29</sup>, elle-même affiliée à la FNSEA<sup>30</sup>, s'est alliée à la CPE, dans le cadre d'une déclaration commune pilotée par OXFAM. La transnationalisation des actions collectives faciliterait donc les coopérations ponctuelles d'organisations syndicales dites classiques et des ONG comme OXFAM. De plus, alors que la Confédération paysanne tente d'ébranler l'hégémonie de la FNSEA au niveau national, les deux syndicats forment indirectement une alliance ad hoc sur une thématique précise. Les recompositions organisationnelles auxquelles on assiste au niveau transnational reposent sur un travail de manipulation symbolique effectué par les groupes. Elles permettent de légitimer des alliances impensables dans un contexte national mais envisageables dans un espace transnational.

Les déclarations de Dakar et de Chapeco constituent ce que les signataires appellent des plates-formes transnationales. Quelques organisations centrales invitent différents interlocuteurs à se pencher sur une problématique précise. L'ensemble des participants élabore ensuite un texte commun qui sera diffusé auprès des arènes décisionnelles transnationales.

Deux séminaires internationaux ont précédé les appels de Dakar et de Chapeco. Le premier s'est tenu en mai 2001 à Bruxelles et rassemblait surtout des organisations alternatives : Oxfam solidarité, le CSA, la CPE, Via Campesina, le ROPPA mais aussi la Confédération des betteraviers belges (CBB). L'antenne belge du CSA, OXFAM solidarité (l'antenne belge d'OXFAM) et la CBB étaient à l'origine de ce séminaire. Malgré les objectifs différents de leurs organisations, les

---

28 Réunis à Dakar du 19 au 21 mai 2003 à quelques mois des négociations de l'OMC à Cancun, des représentant(e)s d'organisations agricoles d'Afrique, d'Amériques, d'Asie et d'Europe ont publié un document commun afin de promouvoir des politiques agricoles et commerciales solidaires.

29 Confédération générale des betteraviers (Fr).

30 Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (Fr).

représentants de ces trois associations ont étroitement collaboré. Tous ont suivi des cursus universitaires longs. Le secrétaire général de la CBB est un universitaire reconnu en agronomie et en économie rurale et il intervient dans un Master lié au développement agricole à l'université catholique de Louvain. Le représentant d'Oxfam-solidarité est diplômé de sociologie (bac+5), tandis que Marek Poznanski, du CSA, est agronome, en lien avec l'ULB et apparaît sur la liste des Verts pour le canton de Bruxelles. Ces trois interlocuteurs se sont rencontrés dans le cadre de leur engagement militant à l'université et dans les réunions associatives. La posture de militant-expert adoptée par ces trois dirigeants associatifs, semble avoir facilité leur rapprochement. Tous trois mettent en avant la complémentarité des savoirs universitaires acquis et leur engagement militant. Pour des raisons différentes, ils placent le développement des pays les plus pauvres au cœur de leur réflexion, d'où la nécessité, pour eux, de constituer des rencontres transnationales avec l'ensemble des acteurs concernés par la réforme.

Le second séminaire, qui s'est tenu en octobre 2002, a permis de rassembler davantage de participants, et notamment des représentants du mouvement altermondialiste et des représentants de la CGB, du CNJA et du COPA jusqu'alors peu enclins à rencontrer ce type d'acteurs. Les betteraviers belges ont permis cette connexion inattendue dans la mesure où le secrétaire général de la CBB est à l'interface de plusieurs mondes sociaux. Il est à la fois proche d'Oxfam-solidarité et des thématiques du développement, mais surtout il est universitaire et responsable d'une association professionnelle ce qui lui confère une certaine légitimité aux yeux des organisations agricoles majoritaires. Le directeur adjoint de la CGB, une association spécialisée de la FNSEA, s'est donc retrouvé aux côtés des représentants de la Confédération paysanne lors d'une rencontre internationale sans que toutefois cela aboutisse à une déclaration commune. Il faudra attendre l'année suivante, en 2003, lors d'une réunion à Dakar, pour que le président de la CIBE à laquelle adhère la CGB et indirectement la FNSEA, se rende auprès des membres du ROPPA, de la CPE et de Via Campesina afin de signer un appel commun. Le représentant de la Coordination rurale a également approuvé la déclaration de Dakar. La déclaration de Dakar a permis de rassembler des

organisations très différentes les unes des autres. La notion de membre ou d'adhérent à la déclaration de Dakar n'a pas de sens ici puisqu'il s'agit d'une forme organisationnelle souple, qu'elle n'implique pas la formation d'autres organisations pour porter cette position commune. La notion d'identification d'un intérieur/extérieur à la mobilisation n'a pas lieu d'être. Cet engagement distancié<sup>31</sup> ne remet pas en cause les clivages nationaux, mais l'échelle transnationale les atténue et permet à des opposants de s'allier sans que cela remette en cause les divergences nationales. L'appel de Dakar a été suivi en 2004 par la déclaration de Chapeco, qui a été approuvée par les mêmes acteurs, malgré l'absence de quelques organisations majoritaires. La création de ces lieux de sociabilité transnationaux participe à la socialisation à l'international. Ces rencontres contribuent à forger des liens et des réseaux dont certains investiront la contestation ou/et l'expertise.

Grâce à ce type d'actions, les ONG comme OXFAM témoignent de leur capacité à former des coalitions œcuméniques à l'échelle transnationale.

Pour les syndicats minoritaires, l'engagement dans une déclaration transnationale permet de pallier leur faible audience au niveau national. Comme l'a déjà montré Sidney Tarrow<sup>32</sup>, le niveau transnational vient offrir des opportunités politiques à des acteurs sociaux transnationaux faibles, en encourageant l'établissement de liens avec des homologues et en leur fournissant des ressources utilisables dans les conflits infranationaux et transnationaux. La Coordination rurale ou même les membres du ROPPA étendent leur audience et médiatisent leur existence en appartenant à ce type de déclaration. Ils élargissent leur réseau organisationnel et en retour cela peut participer à renforcer leur implantation au niveau national.

Pour les syndicats majoritaires fortement implantés, la posture est différente. Comment des organisations telles que la CGB ou la CIBE sont parvenues à s'entendre avec des syndicats altermondialistes, et quels intérêts ce rapprochement présente-t-il pour eux ? Il s'agit avant tout de maximiser leur chance d'être écouté par les instances décisionnelles. C'est l'occasion de bénéficier de la légitimité symbolique de ce type d'action pour diffuser une partie de leurs

---

31 Ion Jacques, *La fin des militants ?*, Paris, Les Editions de l'Atelier, 1997.

32 Tarrow Sidney, 1998, *op. cit.*

idées. C'est notamment la présence d'organisations internationales de développement comme OXFAM qui ont rendu possible le ralliement d'une partie des betteraviers majoritaires aux appels de Dakar et Chapeco.

Les syndicats majoritaires n'ont toutefois pas soutenu la seconde mobilisation organisée cette fois-ci uniquement par les betteraviers de la COAG, un syndicat espagnol, et soutenue par la Confédération paysanne et plus largement par la Coordination paysanne européenne (CPE). Une grève de la faim, à laquelle ont participé plusieurs agriculteurs espagnols afin de dénoncer la réforme de l'OCM, a eu lieu pendant près d'une dizaine de jours à proximité des bâtiments du Conseil. Avant de s'intéresser à la signification de cette action, on peut préciser qu'à la différence des appels de Dakar et Chapeco, les betteraviers majoritaires n'ont pas soutenu cette mobilisation. Deux explications s'imposent. Il semble d'une part que la forme de l'action, particulièrement violente, ne fasse pas partie du répertoire d'action des betteraviers majoritaires. La grève de la faim suppose que les ressources dont un groupe dispose soient faibles. Ce type d'action apparaît comme le dernier recours. De plus, la grève de la faim est bien éloignée de la culture organisationnelle des dirigeants betteraviers. Cumulant différents types de capitaux (économique, culturel, social), il serait impensable pour ces derniers de se servir de leur corps comme d'un moyen de mobilisation, la grève de la faim étant perçue comme l'apanage des groupes dominés.

Il paraît vraiment surprenant que des agriculteurs emploient un mode d'action aussi violent<sup>33</sup> et engageant qu'une grève de la faim pour s'opposer à une réforme agricole. Alors que dans les prisons<sup>34</sup>, la grève de la faim est devenue une procédure d'action enregistrée et codifiée, pour qu'un détenu exprime son désaccord avec sa situation institutionnelle, les grèves de la faim ne semblent pas être l'apanage des syndicats agricoles. C'est pourtant ce qu'il s'est produit en

---

33 Le parallèle est presque parfait entre la menace du recours à la violence en général et la menace du recours à la violence contre soi. Johanna Siméant, « La violence d'un répertoire : les sans-papiers en grève de la faim », *Cultures et Conflits*, n°9-10, 1993. et Siméant Johanna, *La cause des sans-papiers*, Paris, Presses de Sciences-po, 1998.

34 Roux Jacques, « Mettre son corps en cause : la grève de la faim, une forme d'engagement public », dans Jacques Ion, Michel Peroni, *Engagement public et exposition de la personne*, Paris, Éditions de l'aube, 1997.

novembre 2005 à Bruxelles. Des militants de la COAG, avec l'appui de la CPE, et le soutien de la Confédération paysanne et de la CBB (les betteraviers belges), se sont privés d'eau et de nourriture pendant plus d'une semaine, afin de s'opposer à la réforme de l'OCM sucre. Comme le recommandent et l'illustrent les brillants travaux de Johanna Siméant<sup>35</sup>, il semble essentiel de ne pas séparer l'étude de la grève de la faim de celle des groupes qui s'approprient ce répertoire.

La COAG présente la particularité d'appartenir à la fois au COPA et à la CPE. Selon les secteurs concernés, elle s'investit dans l'un ou l'autre de ces deux groupes d'intérêt transnationaux. La COAG semble toutefois plus régulièrement en contact avec la CPE, et ses dirigeants se sentent particulièrement proches des membres de la Confédération paysanne. Le syndicat minoritaire français a également déjà utilisé ce type d'action, mais il est resté exceptionnel. Les militants de la COAG, comme ceux de la Confédération paysanne<sup>36</sup>, privilégient des gestes ou des actions exemplaires afin de sensibiliser des agriculteurs qu'ils ne comptaient pas dans leurs rangs, mais surtout pour interpeller l'opinion publique. Il semble toutefois que ce mode d'action radical ne se soit diffusé que très récemment dans les milieux agricoles alternatifs. La grève de la faim apparaît en France à partir des années soixante, avec la grève des prisonniers algériens, menée par Ahmed Ben Bella en 1961 dans les prisons françaises. Elle s'est ensuite diffusée à d'autres groupes sociaux, et notamment aux mouvements d'extrême gauche dans les années soixante-dix, aux travailleurs immigrés dans les années quatre-vingts et majoritairement, aujourd'hui aux sans-papiers. A présent, elle semble être une pratique essentiellement utilisée par des individus qui sont peu dotés de ressources. La grève de la faim apparaît alors comme le dernier recours d'un individu ou d'un groupe pour dénoncer sa condition. Le groupe ou le militant, en situation de faiblesse stratégique, va alors exercer une pression morale sur les pouvoirs publics nationaux et européens pour que ses difficultés soient prises en compte.

---

35 Siméant Johanna, 1998, *op. cit.*

36 « Les médias, une ressource indispensable et décisive pour un syndicat minoritaire comme la Confédération Paysanne », Jean-Philippe Martin, communication préparée pour le colloque international Cent ans après la "Charte d'Amiens" : la notion d'indépendance syndicale face à la transformation des pouvoirs organisé par le Curapp en collaboration avec l'UMR Triangle et l'Institut de Sociologie de l'ULB les 11, 12 et 13 octobre 2006 à Amiens.

Le choix du mode d'action a été décidé par le secrétaire de la COAG de la région de Séville, qui est à ce titre devenu le leader de la grève. Il a été rejoint dans cette initiative individuelle<sup>37</sup>, par d'autres militants de la COAG Séville. Il s'agissait d'agriculteurs qui cultivaient tous des betteraves sur le sol espagnol, même si le secrétaire général régional est quelque peu éloigné de ses champs de par ses responsabilités syndicales. Les grévistes se sont rendus en Belgique une dizaine de jours avant la réunion du Conseil des ministres de l'agriculture prévue le 23 novembre 2005. Les lieux de la mobilisation jouent un rôle symbolique important. Ces derniers se sont d'abord orientés vers les églises bruxelloises afin que celles-ci accueillent leur mobilisation. Ils ont essuyé plusieurs refus, ce qui les a amenés à louer des caravanes et à s'installer au plus près des bâtiments du Conseil. Après d'âpres négociations avec la police belge, ils n'ont obtenu que l'autorisation de faire une « petite » manifestation quotidienne pendant les quelques jours précédant la réunion. Les caravanes ont dû se tenir à distance des locaux du Conseil. Les grévistes souhaitaient d'une part interpeller les pouvoirs publics espagnols et d'autre part l'ensemble des décideurs européens. Ils ont été soutenus par des membres de la Confédération paysanne et plus généralement de la CPE. L'ensemble de ces acteurs se trouve plutôt marginalisé au sein du processus décisionnel agricole européen. Les positions qu'ils soutiennent, tant au sujet de la réforme de l'OCM que sur l'ensemble des orientations suivies par l'UE, sont peu prises en compte à l'échelle communautaire. Proches de l'altermondialisme, ces syndicats minoritaires agricoles tentent, en adoptant un mode d'action aussi radical, d'être réintégrés en tant que partenaire d'interaction légitime lors des négociations, et plus généralement de dénoncer la politique agricole européenne. Damien Lecarpentier s'est intéressé plus particulièrement au contenu des revendications lors des grèves de la faim. L'auteur montre que « la grève de la faim va constituer un mode d'action particulièrement approprié pour des individus confrontés à des situations de déni car elle va leur permettre d'authentifier, à la

---

37 Notons qu'il faut différencier le jeûne de la grève de la faim. Ce qui fait la particularité de cette dernière, c'est bien l'aspect coercitif engendré par la non-limitation de sa temporalité. On toutefois signaler ici que les grévistes ont laissé planer le doute quant à la durée de leur action, même si la réunion du Conseil était prévue près d'une dizaine de jours après le début de la mobilisation.

fois, l'injustice qu'ils subissent et le mépris dont ils sont victimes. Par le degré d'engagement qu'elle implique pour la personne qui y recourt, ainsi que par les souffrances physiques et psychologiques qu'elle engendre, la grève de la faim apparaît en effet comme une action dotée d'une « puissance authenticatrice ». Elle permet d'authentifier l'existence d'une cause et témoigne de l'honnêteté de la revendication du gréviste en faisant de son action quelque chose qui n'est pas simplement « caractériel »<sup>38</sup>. Les revendications des grévistes n'ont pas été suivies lors des négociations au Conseil. L'action des producteurs espagnols a toutefois permis de médiatiser les enjeux de la réforme à l'échelle de l'UE. De multiples journalistes sont venus interviewer les militants, et c'est surtout la presse nationale espagnole qui s'est déplacée à Bruxelles pour constater l'engagement des grévistes. La médiatisation de l'action a diffusé les revendications des planteurs au-delà du monde agricole et publicisé la détermination des militants de la COAG auprès des adhérents des autres syndicats agricoles espagnols.

La place occupée par les acteurs dans le processus décisionnel détermine fortement la forme et la nature de leur action. Les objectifs des syndicats, quant à leur éventuelle intégration dans les instances décisionnelles, influencent également leur mode d'action. Aucun membre de la Coordination rurale n'est venu soutenir la grève de la faim, alors même que ces derniers figuraient parmi les signataires des appels de Dakar et Chapeco.

L'exclusion ou l'auto-exclusion de certains acteurs du processus décisionnel semble favoriser l'adoption de répertoires d'action radicaux, qui paraissent, d'après les interviews réalisées<sup>39</sup>, tout à fait illégitimes aux yeux des décideurs européens.

---

38 Lecarpentier Damien, « Cesser de s'alimenter pour contraindre une autorité : la grève de la faim comme pratique protestataire », *Cahiers d'économie et sociologie rurales*, n° 80, 2006.

39 Lors d'une interview réalisée à la Commission européenne, et plus particulièrement à la DG Agri, j'ai appris que mon interlocuteur n'avait pas eu connaissance de la grève de la faim organisée par les militants espagnols. Lors de deux autres entretiens effectués respectivement à la Commission et au Parlement européen, les interviewés se sont dits avoir été préoccupés par la grève, mais que en même temps les revendications des militants leur semblaient « tout à fait irréalistes » et « montrer que ce type de personnes n'ont absolument rien compris à l'Europe, parce qu'il ne suffit pas de penser qu'on a raison quand on intervient au niveau européen, il faut prendre en compte l'intérêt des



Ces modes d'action semblent les marginaliser davantage et décrédibiliser leurs messages auprès des instances bruxelloises. Les pouvoirs publics espagnols semblent a contrario avoir été particulièrement attentifs aux revendications des grévistes en les visitant régulièrement. Cela met en évidence l'impact et les objectifs différenciés de la grève de la faim des militants espagnols, qui visaient en premier les pouvoirs publics nationaux, ces derniers étant plus sujets aux pressions de leur opinion publique nationale. Le mouvement des grévistes n'a en effet pas été organisé lors de la proposition de réforme de la Commission, l'instance supranationale par excellence, mais bien lors de la réunion du Conseil qui rassemble les ministres de chaque pays européen.

### *Conclusion*

Ni les betteraviers majoritaires, ni les tabaculteurs français n'ont organisé de manifestation sur le territoire national. Les premiers, conscients de se trouver dans un rapport de force qui ne leur était pas défavorable au niveau européen, et fortement soutenus par les pouvoirs publics hexagonaux, n'avaient aucune raison de s'opposer au gouvernement. A l'échelle communautaire, la situation était tout autre. Il s'agissait pour ces derniers de diffuser leur position et même leurs divergences concernant l'orientation de la Commission sans toutefois s'opposer trop vivement aux pouvoirs publics européens dans la mesure où la proposition ne leur était pas défavorable.

Les tabaculteurs se sont également refusés à employer des formes de stratégies externes à l'échelle nationale. Ne détenant que peu de ressources (numérique, symbolique, économique), ils ne peuvent s'imposer dans un rapport de force au niveau national. En outre, les pouvoirs publics français affirment soutenir, au moins partiellement, les tabaculteurs, tout en déclarant ne pas pouvoir contraindre les pouvoirs publics européens à suivre la politique agricole que la France souhaiterait mener. En se dédouanant auprès des catégories professionnelles, les pouvoirs publics évitent une confrontation directe. Ils

---

autres pays, et surtout l'intérêt de l'Europe et son intérêt c'est qu'elle puisse continuer d'exporter, qu'elle soit compétitive, sans toutefois nuire aux PMA et ACP.»

délégitiment toutefois les décideurs européens et participent au rejet des agriculteurs de la politique agricole, et éventuellement de l'Europe.

S'agissant de l'eupéanisation des manifestations, les études les plus récentes semblent montrer que l'internalisation des conflits demeure l'aspect dominant des mobilisations agricoles<sup>40</sup>. Dans les deux secteurs étudiés, aucune forme d'internalisation des conflits n'a toutefois pu être observée en France. Quelques actions d'information ont été organisées en Italie et en Espagne, mais les pouvoirs publics de ces deux pays étaient globalement convaincus des positions des planteurs. On distingue essentiellement des formes d'internalisation de la protestation en Grèce, ce qui s'explique essentiellement par le désaccord du ministère grec et des planteurs. En France, il semble que le corporatisme agricole favorise l'émergence de consensus nationaux qui sont, certes, basés sur des accords politiques, mais également sur le refoulement du conflit vers des instances plus éloignées, au premier rang desquelles se trouve l'UE.

A l'échelle de l'Union européenne, nous avons pu remarquer que la signification et la forme des manifestations transnationales étaient très différentes. En effet, la mobilisation des tabaculteurs manifestait d'abord le mécontentement des planteurs, sans toutefois que ces derniers ne s'attendent réellement à une réorientation majeure de la politique agricole, ou une meilleure prise en compte de leur position dans le processus décisionnel. Leur colère et leur désœuvrement se sont donc manifestés à travers une mobilisation animée, au ton revendicatif, n'hésitant pas à brocarder les dirigeants européens, et à contester la légitimité même de l'UE. Partageant les mêmes craintes et le même sentiment d'impuissance sur l'orientation de la politique tabacole, les planteurs ont manifesté ouvertement leur unité, en se souciant moins d'assurer leur statut d'acteur légitime que les betteraviers européens. Ces derniers, malgré les divergences importantes qui les traversent, sont parvenus à défiler ensemble, en contestant toutefois des aspects différents de la réforme. Les plus performants réclamaient des protections afin de

---

40 Balme Richard, Chabanet Didier, « Action collective et gouvernance de l'Union européenne », dans Richard Balme, Didier Chabanet, Vincent Wright, *L'action collective en Europe*, Paris, Presses de sciences po, 2002.

continuer à produire dans des conditions favorables ; les plus fragiles souhaitaient remettre en cause profondément les orientations de la réforme, et de façon plus pragmatique maximiser le fonds de restructuration qui allait accompagner leur invitation à quitter le secteur. Inquiets de la décision des ministres européens et en attente que les conclusions leur soient favorables, les betteraviers ont souhaité rappeler leur légitimité par le nombre, sans toutefois s'inscrire dans un rapport de force trop empreint de contestation, qui pourrait les desservir. Nous ne supposons pas ici que la forme des manifestations transnationales des betteraviers et des tabaculteurs soit forcément consciencisée et maîtrisée. Elle souligne avant tout le rapport de force entre les groupes et les pouvoirs publics. Les dirigeants syndicaux ont intériorisé des valeurs et idées sur l'Europe et sur la nature des relations qui les lie aux instances décisionnelles, ce que la mobilisation révèle.

Les syndicats minoritaires, exclus du processus décisionnel souhaitent a contrario extérioriser au maximum leur revendication. Le répertoire violent qu'ils ont adopté montre leur exclusion ou auto exclusion physique et cognitive des arènes décisionnelles.

Une remarque importante s'impose. On établit régulièrement un clivage entre la protestation, qu'on assimile aux manifestations, et la participation au processus décisionnel. Or, d'après nos observations, certaines manifestations transnationales, et notamment celles des betteraviers majoritaires, ne s'inscrivent pas dans la protestation. Les manifestations européennes ne constituent pas alors un indice pertinent de la conflictualité dans la mesure où ce type de stratégie externe peut correspondre pour certains groupes, à une réaffirmation de leur légitimité à participer au processus décisionnel européen. On ne peut donc établir un clivage entre les stratégies externes, qui correspondraient à des actions de protestation, et les stratégies internes, inscrites dans un registre uniquement participatif.

A côté de ces stratégies externes tournées vers l'interpellation publique des décideurs nationaux et européens, on identifie des modes d'action plus confidentiels. Les groupes d'intérêt nationaux et transnationaux tentent de

représenter leurs intérêts au sein de rencontres formelles (groupes consultatifs, séminaires) et informelles (lobbying). L'expertise semble à ce titre au cœur de leur stratégie de mobilisation. Dans le chapitre suivant, il conviendra de s'éloigner de la définition classique de l'expertise pour la considérer comme un mode d'action spécifique de la représentation des intérêts.

## **Huitième chapitre les stratégies internes : l'expertise comme mode d'action privilégié des groupes dominants**

Les stratégies externes, telles que les manifestations transnationales, révèlent les rapports existant entre les groupes professionnels et les instances décisionnelles. Les stratégies internes concentrent toutefois la majorité des actions des groupes d'intérêt. Nous posons ici l'hypothèse que l'expertise est au cœur des stratégies de mobilisation internes.

La Commission est la principale cible du lobbying des groupes d'intérêt puisqu'elle est à l'initiative des réformes et que ses propositions fixent en partie les marges de négociation. De plus, elle occupe un rôle essentiel tant lors des discussions sur les dossiers fondamentaux de l'UE (élargissement, réforme générale de la PAC) que lors de la mise en œuvre technique des grandes orientations. Les réformes des OCM sucre et tabac s'inscrivent dans ce second type de tâches. Il s'agissait en effet d'adapter les systèmes de soutien de ces deux secteurs aux impératifs décidés lors de la réforme de la PAC de 2003. Encouragées par la Commission, des actions de lobbying ont alors émergé lors de l'institutionnalisation de différentes formes de concertation et de consultation. Pour commencer ce chapitre, il s'agira de comprendre en quoi consiste le lobbying mené par les organisations agricoles. Rapidement, nous remarquerons que ce type d'action repose avant tout sur l'utilisation de l'expertise. Dans le développement suivant, il conviendra de définir les différentes significations de l'expertise à l'échelle de l'UE. Ce mode d'intervention semble d'une part permettre aux groupes d'être reconnus comme des acteurs crédibles, capables de faire appel à des connaissances scientifiques pour argumenter leur position. D'autre part, les instances décisionnelles européennes, et notamment la Commission, légitiment leurs actions en ayant recours à la science. Nous montrerons en outre que l'expertise apparaît surtout comme un code rhétorique qui permet d'encadrer la forme et la nature de l'action publique à l'échelle de l'UE.

## 1- Origines, significations et hétérogénéité des pratiques de lobbying

La littérature scientifique sur le lobbying est fortement développée en Grande-Bretagne et aux Etats-Unis, a contrario, le nombre d'études françaises est assez limité. Dans les années soixante, un premier ouvrage, celui de Jean Meynaud et Dusan Sidjanski<sup>41</sup> sur les groupes de pression, marque la science politique française. Il faut attendre ensuite le travail de Michel Offerlé, publié en 1992, pour que la thématique s'impose et donne naissance à une sociologie des groupes d'intérêt.

Aujourd'hui, la littérature ayant trait au lobbying est marquée par deux types de travaux de nature différente. Un premier type d'ouvrages a été réalisé par des professeurs en *public affairs*, des journalistes, des lobbyistes qui cherchent à mettre en évidence le pouvoir d'influence du lobbyisme. Cette catégorie d'ouvrages prend la forme de manuels de lobbying où les auteurs<sup>42</sup> s'attachent à « révéler » les différentes techniques et « les tours de passe-passe » des lobbyistes. Il participe ainsi à l'institutionnalisation de la profession des lobbyistes, et à la définition par des professionnels de ce que doit être un « bon lobbyiste ». De plus, la multiplication de ces écrits s'inscrit dans un contexte où l'offre de formation au lobbyisme s'intensifie. Le nombre d'écoles du lobbying ( master de relations publiques entre groupement d'intérêts et l'Union européenne à l'Institut catholique de Paris, master affaires publiques et représentation des intérêts (APRI) à l'Institut d'études politiques de Bordeaux, 3ème cycle de management public et politique, l'Institut supérieur du management public et politique, l'IEP de Paris, master de Lille2, « Les métiers de l'Europe », et aussi de multiples établissements internationaux situés Bruxelles comme Institut européen des affaires publiques et du lobbying de Bruxelles, l'EFAP, et l'incontournable école de Bruges<sup>43</sup> etc. ) ne

---

41 Meynaud Jean, Sidjanski Dusan, *Les groupes de pression dans la Communauté européenne*, Bruxelles, éditions de l'Institut de sociologie, 1971.

42 On pourra par exemple se référer à l'ouvrage de Michel Clamen, *Manuel du lobbying*, Paris, Dunod, 2005 ou du même auteur, *Le lobbying et ses secrets. Guide des techniques d'influence*, Paris, Dunod, 2000.

43 L'école de Bruges a été créée en 1949 et est financée par la Commission européenne et les Etats membres de l'Union. Il s'agit d'un établissement « de haut enseignement scientifique, destiné à compléter la formation des étudiants dans le domaine des sciences

cesse d'augmenter, et les formations très coûteuses<sup>44</sup> proposées aux cadres dont les entreprises amplifient leurs actions vers l'UE, se développent de façon exponentielle. Ce type de manuels s'inscrit donc dans un marché de la formation au lobbying et participe à la définition de la profession de lobbyiste présentée comme parfaitement valorisante, voire fascinante de par l'influence que les professionnels exercent sur les pouvoirs décisionnels. Le second type d'ouvrages relatifs au lobbying ont a contrario l'objectif de dénoncer l'ascendance des lobbies sur les décideurs européens. Raoul Marc Jennar<sup>45</sup> s'intéresse aux institutions de l'UE en avançant l'idée que les politiques européennes ne servent pas l'intérêt général mais celui des milieux financiers et des lobbies d'affaires. Ces écrits<sup>46</sup> visent à révéler l'opacité des relations entre les lobbyistes et les pouvoirs publics, et à questionner les fondements du système démocratique.

La recherche en sciences sociales nous invite à nous extraire de ce clivage pour essayer de comprendre en quoi consiste concrètement cette pratique politique, et mettre à jour son hétérogénéité. Deux approches sont proposées. Le lobbying peut d'abord être appréhendé sous l'angle du système d'intermédiation des intérêts. Il conviendra ensuite de considérer le lobbying comme étant un mode d'action particulier des groupes pour représenter leurs intérêts.

---

humaines ». Il s'agit d'une part de former une partie du personnel nécessaire pour les secrétariats permanents des futures institutions européennes et, d'autre part, de développer plus largement le sentiment d'attachement à l'idée européenne chez un ensemble des futurs responsables économiques et politiques. Virginie Schnabel s'est intéressée à cette élite européenne, et a montré que la majorité des étudiants formés à Bruges ne travaille pas au sein des institutions européennes. Selon l'auteur, seuls 15 % d'entre eux sont en fonction dans les institutions communautaires et internationales. Les autres se sont dirigés vers les administrations nationales et surtout vers le secteur privé du lobbying. Schnabel Virginie, « Elites européennes en formation. Les étudiants du « Collège de Bruges » et leurs études », *Politix*, vol. 11, n° 43, 1998 ou encore, Schnabel Virginie, « La « mafia de Bruges » : mythes et réalités du networking européen », dans Georgakakis Didier, *Les métiers de l'Europe politique*, Strasbourg, PUS, 2002.

44 Le coût de la formation proposée par Bruno Gosselin, responsable de public affairs dans une grande multinationale, et qui intervient dans plusieurs grandes écoles françaises, s'élève à titre d'exemple à 1245 euros pour deux journées.

45 Jennar Raoul Marc, Europe, *La trahison des élites*, Paris, Fayard, 2004.

46 Cf Autret Florence, *Les manipulateurs. Le pouvoir des lobbys*, Denoël impacts, 2003, ou encore Lecherbonnier Bernard, *Les lobbies à l'assaut de l'Europe*, Paris, Albin Michel, 2007.

## 1.1 La place des groupes d'intérêt et du lobbying dans l'espace politique communautaire<sup>47</sup>

Les groupes d'intérêt sont de longue date considérés comme des partenaires légitimes des institutions. Comme le montre Guillaume Courty, « tout se passe comme si les groupes avaient servi à penser et à incarner une absente : la société civile <sup>48</sup> ». Dans cette conception politique, le processus démocratique se comprend comme le résultat de la concurrence entre les groupes d'intérêt. Cette conception pluraliste est pour autant longtemps restée absente des travaux universitaires. Seuls les travaux de Jean Meynaud<sup>49</sup> sur les groupes de pression dans les années soixante en France et en Europe s'en inspirent. En France, la théorie de l'intérêt général a résisté à l'engouement pour la théorie des groupes, alors même que le système politique européen l'épousait.

En effet dès 1960, la Commission a officialisé le rôle des groupes d'intérêt dans le marché commun. Elle les a répertoriés et les a officiellement reconnus comme des partenaires légitimes des institutions. Lors des différentes étapes de la construction européenne, la place des groupes d'intérêt est réaffirmée et légitimée. Mary Douglas<sup>50</sup> met en évidence le fait que l'existence des groupes d'intérêt n'est pas questionnée à l'échelle de l'UE, et une partie de la littérature tend à appréhender leur existence conformément à la logique inventée pour les justifier. On se propose ici d'interroger la place des groupes d'intérêt dans l'espace communautaire et notamment leurs liens avec la Commission.

Les groupes d'intérêt représentent-ils seulement les intérêts d'un groupe minoritaire d'individus ou peuvent-ils rendre le système politique communautaire plus démocratique à travers leur participation au *policy-making* européen ? Plusieurs

---

47 Sabine Saurugger, « Analyser les modes de représentation des intérêts dans l'Union européenne. La construction d'une problématique », Questions de recherche/Research in question, CERI, n° 6, juin 2002.

48 Dehove Mario (dir), *Le nouvel état de l'Europe : idées-forces pour comprendre les nouveaux enjeux de l'Union*, Paris, La Découverte, 2004.

49 Meynaud Jean, *Les groupes de pression*, Paris, PUF, 1965.

50 Douglas Mary, *Comment pensent les institutions*, Paris, La Découverte, 2004.



courants de recherches ont tenté de répondre à cette question classique de la sociologie politique.

Selon la perspective pluraliste, les groupes sont égoïstes par nature et ne cherchent qu'à maximiser leurs bénéfices individuels. La compétition entre ces groupes sociaux, par l'intermédiaire de leurs représentants, afin d'obtenir une répartition des bénéfices qui leur est favorable, interdit tout monopole de domination et explique l'équilibre des cadres politiques en vigueur. Les groupes latents (non organisés) se mobilisent dès lors que leurs intérêts sont menacés, ce qui garantit qu'aucun groupe ne pourra durablement exercer une domination qui va à l'encontre des intérêts d'autres groupes. C'est la main invisible du pluralisme : *les checks and balances* contrôlent l'exercice du pouvoir<sup>51</sup>.

A côté de cette conception pluraliste, le néo-corporatisme considère que l'association étroite des acteurs privés à la formation des politiques qui les concerne est un moyen d'assurer l'efficacité et la légitimité des politiques publiques. Selon Philip Schmitter<sup>52</sup>, il s'agit « d'un système de représentation des intérêts dans lesquels les unités constituantes sont organisées en un nombre limité de catégories singulières, obligatoires, non compétitives, reconnues ou agréées- sinon créées- par l'État et auxquelles on a garanti un monopole délibéré de représentation au sein de leurs catégories respectives, en échange de l'observation de certains contrôles sur la sélection des leaders et l'articulation des demandes et des intérêts ». Les relations entre le groupe et les pouvoirs publics sont alors basées sur une concertation étroite et prolongée pour l'élaboration et la gestion d'une politique publique. Nous avons déjà remarqué que pour de nombreux auteurs, le COPA s'est inscrit dans les années soixante dans une relation de type corporatiste avec la Commission européenne. En modifiant la perspective habituellement

---

51 Cette vision se rapproche de la gouvernance européenne et de sa vision enchantée où le système européen correspondrait à un idéal de démocratie à la recherche d'un bien commun. Cependant cette vision néglige le fait que le gouvernement de l'UE est dominé par des groupes aux ressources différenciées qui participent également à la compétition des groupes pour le pouvoir. L'accès aux réseaux de gouvernance est inégal et des conflits et intérêts divergents influencent la décision publique.

52 Phillippe Schmitter, « Still the Century of corporatism ? », *Review of politics*, vol. 36, n°1, 1979, cité par Sabine Saurugger, « Les groupes d'intérêts entre démocratie associative et mécanismes de contrôle », *Raisons politiques*, vol. 2, n° 10, 2003.

appliquée aux groupes d'intérêts, on se propose ici de considérer davantage le lobbying comme *un* mode d'action spécifique que comme *le* répertoire d'action privilégié des groupes à l'échelle de l'UE.

## 1.2 Le lobbying, une stratégie de représentation interne des intérêts

A l'instar des études sur l'Europe qui présentent le lobbying comme l'apanage des groupes européanisés, l'influence sur les décideurs publics est une pratique historiquement largement répandue. Le mot lobbying apparaît au 19<sup>ème</sup> siècle. Il vient du mot anglais lobbies initialement « antichambre, couloir, vestibule d'un hôtel ou d'une assemblée », et qui a pris le sens de « groupe d'influence soutenant une cause, une catégorie d'intérêts ». De là est née l'action de lobbying suivie par ces groupes. Cette pratique n'est pas récente. Les dirigeants politiques du 19<sup>ème</sup> siècle étaient massivement issus de familles d'industriels bourgeois, ces derniers jouissaient de relations interpersonnelles étroites avec les responsables au pouvoir. La pratique du lobbying semble même pour certains inhérentes au développement de la démocratie. Maurice Duverger<sup>53</sup> explique que si les partis politiques sont apparus dans le contexte de démocratie libérale, il en est tout autrement des groupes de pression qui préexistent à ce contexte historico-politique et se sont manifestés dans tous les régimes à toutes les époques. Le lobbying n'est donc pas une pratique qui est propre aux institutions européennes. Au niveau national, les groupes d'intérêt tentent d'influencer les décisions des décideurs en diffusant leurs points de vue, et pour essayer d'imposer un cadre d'interprétation du problème. Les médias, les relations interpersonnelles et plus institutionnelles permettent ainsi aux lobbyistes d'imposer une vision du monde spécifique qui sert leurs intérêts.

De même, dans les études ayant trait à l'européanisation de l'action collective, le lobbying apparaît comme le répertoire d'action privilégié des groupes d'intérêt à l'échelle de l'UE. Cependant le lobbying recouvre des pratiques

---

53 Duverger Maurice, *Introduction à la politique*, Paris, le Seuil, 1985.

professionnelles extrêmement distinctes. Hélène Michel<sup>54</sup> en relève plusieurs aspects. Le *Networking* apparait comme la constitution et la mise à jour de carnets d'adresses, jusqu'aux rencontres, en passant par des prises de contact régulières. Le *Monitoring* consiste à assurer une veille juridique, effectuer des revues de presse, consulter des sites web, lire différents courriers, suivre des dossiers et rédiger des positions de synthèse, et d'être en mesure de les défendre lors de réunions où siègent des représentants de la Commission et du PE. Les lobbyistes effectuent en outre des activités de *Fund Raising* lorsqu'ils recherchent des fonds communautaires. Ils se chargent également, en fonction de leur formation, de constituer « des dossiers juridiques, parfois judiciaires délégués à des avocats à la Cour ».

Le lobbying est donc multiple et l'analyse doit prendre en compte cette diversité. En outre, il semble que ce mode d'action repose, à l'échelle de l'UE, sur l'expertise. Dans son étude sur l'école du Public affairs, Hélène Michel<sup>55</sup> montre comment les formateurs promeuvent, à travers ce type de stage de lobbying, la profession de lobbying et sa définition. Ces derniers enseignent aux stagiaires la façon dont on produit un point de vue lisible, et scientifique. Cette vision normative impose ici l'idée selon laquelle les lobbyistes doivent adopter un discours scientifique.

Ainsi, le lobbying, tel qu'il est mené à l'échelle de l'UE, semble s'appuyer majoritairement sur la production d'expertises dites scientifiques. L'utilisation de la science comme mode de représentation des intérêts avait déjà été repérée par Michel Offerlé<sup>56</sup>. L'auteur identifie trois modes de représentation des groupes d'intérêt. Selon lui, les groupes peuvent s'appuyer sur le recours à la morale, sur le recours au nombre et/ou sur le recours à la science.

Le recours au nombre, à travers les manifestations transnationales de masse, ne semble avoir qu'une influence limitée sur le processus décisionnel. Les manifestations de masse servent avant tout, d'une part, à conforter la place

---

54 Michel Hélène, «Un groupe en pratiques, les pratiques d'un groupe», dans *Lobbyistes et lobbying de l'Union européenne*, Strasbourg, PUS, 2006.

55 Michel Hélène, « Former au public affairs. Défense et illustration d'une profession » dans Hélène Michel, *Lobbying et lobbyistes de l'Union européenne*, Strasbourg, PUS, 2006.

57 Offerlé Michel, *Sociologie des groupes d'intérêt*, Paris, Monchrétien, 1992.

d'interlocuteurs légitimes des groupes les plus puissants, et d'autre part à réaffirmer l'unité du groupe. Le recours à la morale paraît peu employé. Le lobbying, et l'expertise sur laquelle il repose, semblent quant à eux beaucoup plus investis par les groupes d'intérêt. Dans les sections suivantes, nous explorerons donc le lien entre le recours à la science et la participation des groupes au processus décisionnel, à travers l'étude des comités d'experts organisés par la Commission. Nous montrerons en outre que l'expertise constitue bien un mode d'action spécifique, et correspond aussi à un mode rhétorique encouragé par les institutions européennes, qui tend à limiter la conflictualité.

## 2- L'expertise comme mode dominant de représentation des intérêts

### 2.1 L'expertise une caractéristique des sociétés démocratiques ?

Pour de nombreux auteurs, le développement de l'Etat moderne repose sur la systématisation de l'expertise<sup>57</sup>. En analysant les procédures d'expertise lors des instructions judiciaires, Michel Foucault a révélé le rôle de la formation et de l'opérationnalisation de savoirs qui permettent le calcul rationnel et la normalisation du citoyen. Habermas<sup>58</sup>, a dans les années soixante-dix, également étudié le rapport entre le politique, la science et l'opinion publique. Selon lui, l'idéologie technocratique substitue progressivement la science et la technique à

---

57 Selon Michel Foucault, à partir du 18ème siècle, le pouvoir du souverain change et la vie devient l'enjeu privilégié du pouvoir donnant ainsi lieu à l'émergence d'un biopouvoir, dont la fonction est essentiellement la gestion de la vie. Ainsi Michel Foucault se demande comment s'exerce ce nouveau pouvoir et s'interroge sur les technologies du pouvoir, qui ne se présente plus exclusivement dans le code du droit et de la souveraineté, ces codes masquant au contraire des nouveaux modes d'exercice du pouvoir, mais sur le double jeu des mécanismes disciplinaires et normalisateurs. Ainsi, Pour Foucault, les nouveaux procédés de pouvoir reposent non pas sur le droit mais sur la technique, non pas sur la loi mais sur la normalisation, et enfin non plus sur le châtement mais sur le contrôle qui s'exercent à des niveaux et dans des formes qui débordent l'Etat et ses appareils. Foucault Michel, *Surveiller et punir*. Paris, Broché, 1993. Foucault Michel, *Naissance de la biopolitique. Cours au collège de France (1978-1979)*, Paris, Seuil, 2004.

58 Jürgen Habermas distingue ainsi trois groupes dans les sociétés guidée par l'idéologie technocratique, le premier rassemble les élites économiques et politiques, le second des experts spécialistes et enfin un troisième groupe, une masse dépolitisée. Jürgen Habermas, *La Technique et la Science comme idéologie (1963)*, L'Admiral, Éd. Denoël, 1973.

l'action démocratique des citoyens. Plus récemment, les recherches relatives à la production l'expertise et à son influence sur l'action publique se sont développées et montrent que l'expertise serait devenue une caractéristique essentielle des sociétés démocratiques modernes<sup>59</sup>. Le recours de plus en plus systématique aux experts, dans une société du risque<sup>60</sup>, invite à se questionner sur la place et l'origine de l'expertise proposée. Ce phénomène est particulièrement développé à l'échelle de l'Union européenne, et Sabine Saurugger<sup>61</sup> met en évidence une forme d'expertification de l'UE, c'est-à-dire à un recours massif à l'expertise, remarquable notamment au sein de la Commission européenne et du Parlement. Les décideurs, lorsqu'ils ne possèdent pas les savoirs nécessaires à la prise de décision, peuvent réunir, grâce à l'expertise, des connaissances précises. De plus, elle permet de légitimer leurs actions, dans la mesure où celles-ci sont fondées sur la science, et de crédibiliser leur position auprès des autres instances décisionnelles de l'UE.

Le recours à l'expertise renvoie toutefois à des situations très hétérogènes. Les situations d'expertise rassemblent des experts particuliers, à un moment précis et s'inscrivent dans une histoire sociale singulière. On emploie pourtant de façon indifférenciée les mots « expertise » et « expert » pour qualifier des phénomènes bien différents. Il s'agira de faire appel à un expert judiciaire auprès d'un tribunal, à un expert psychiatrique dans le cas d'affaire de mœurs, à un expert automobile pour évaluer les dommages d'une voiture, à un expert scientifique pour des questions environnementales ou médicales. Les différents usages mettent en évidence les conflits symboliques autour des mots experts et expertise. En se référant à l'étymologie du mot, comme nous le propose Jean-Yves Trépos<sup>62</sup>, « expertise renvoie en latin à « expérience, [...] c'est-à-dire à l'épreuve : celui qui a éprouvé (expertis), qui a affronté les dangers (experiti), est supposé capable de surmonter passions et idéologies ». Les instances décisionnelles européennes

---

59 Dubois Vincent, Dulong Delphine, (dir.), *La question technocratique. De l'invention d'une figure aux transformations de l'action publique*, Strasbourg, PUS, 1999.

60 Beck Ulrich, *La société du risque. Sur la voie d'une autre modernité*, Paris, Flammarion, 2003.

61 Saurugger Sabine, « L'expertise : une forme de participation des groupes d'intérêt au processus décisionnel communautaire », *Revue française de science politique*, vol. 4, n° 52, 2002.

62 Trépos Jean-Yves, *Sociologie de l'expertise*, Paris, PUF, 1996.

semblent particulièrement enclines à employer ces notions. Le recours aux experts est extrêmement courant à l'échelle de l'UE tant au moment de la consultation que de la prise de décision et de l'évaluation. Le nombre de sujets et de domaines politiques ne cesse de croître et les élites politiques justifient de plus en plus leurs décisions grâce au travail des experts<sup>63</sup>. Plus encore, Cécile Robert<sup>64</sup> a montré que les fonctionnaires européens et la Commission établissent une opposition entre ce qui est *politique* et ce qui est *technique*. Ces derniers assimilent ce qui est politique aux enjeux nationaux, ce qu'ils opposent à la dimension technique caractérisée par la neutralité, l'indépendance, la technicité et l'expertise... Selon l'auteur, l'absence de légitimité démocratique de la Commission lui interdit d'assumer un rôle officiellement politique, celle-ci s'appuie donc sur la dimension technique pour légitimer l'orientation de ses propositions. Elle masque ainsi la dimension créatrice et idéologique de son travail en présentant ses actions comme des orientations techniques et juridiques. Empiriquement, les dimensions politiques et techniques, entendues ici comme des concepts scientifiquement définis, sont largement enchevêtrées d'où la difficulté de les différencier<sup>65</sup>. Le refoulement de la dimension politique des fonctionnaires et de l'institution constitue ainsi « un puissant instrument de légitimation de la Commission elle-même, et de ce qu'elle fait ». L'expertise occupe alors une place essentielle dans le travail de définition et de légitimation de la Commission et des fonctionnaires européens.

L'expertise constitue une ressource essentielle pour les décideurs européens. Elle leur permet de légitimer des orientations politiques, et peut s'avérer aussi un moyen d'action utile pour les groupes d'intérêt. Ces derniers, en

---

63 Sabine Saurugger considère que le pouvoir laissé aux experts remet en cause les concepts de la démocratie fondée essentiellement sur la participation représentative individuelle aux décisions. Saurugger Sabine, « L'expertise : une forme de participation des groupes d'intérêt au processus décisionnel communautaire », *Revue française de science politique*, vol. 52, n° 4, 2002.

64 Robert Cécile, « La Commission européenne dans son rapport au politique : pourquoi et comment faire de la politique sans en avoir l'air ? », *Pôle sud*, n° 15, 2001.

65 Joana Jean et Andy Smith, grâce à une sociographie des commissaires européens depuis 1967, ont mis en évidence la dimension éminemment politique de leur position. Cf. Joana Jean et Andy Smith, *Les commissaires européens*, Paris, Presses de Science Po, 2002. Et Robert Cécile, 2001, *op. cit.*

fournissant des rapports sur la situation agricole, sont en mesure de diffuser certaines de leurs idées et d'orienter, de cette façon, la politique publique. L'efficacité de «l'expertise» proposée par les syndicats dépend des compétences dont sont dotées les instances décisionnelles. Ainsi, la DG Agri dispose d'une cellule «analyses et prospection» depuis le début des années quatre-vingt dix, et est en mesure de fournir sa propre expertise. De plus, les groupes d'intérêt agricoles ne sont plus les seuls à pouvoir proposer une expertise, puisque d'autres groupes, et notamment les groupes environnementalistes, sont à même d'exposer leur propre «savoir». Enfin, pour les instances décisionnelles, les syndicats agricoles sont perçus, non comme des experts, capables de fournir une expertise prétendument neutre, mais comme des militants porteurs de revendications. Plusieurs études ont montré que la DG Agri ne semble pas prendre en compte l'expertise proposée par les syndicats agricoles et surtout ne pas en avoir besoin, comme cela a été le cas lors de l'élargissement au PECO<sup>66</sup>. La Commission invite toutefois les OPA à agir en tant qu'expert, à l'échelle de l'UE.

L'utilisation de l'expertise et de la légitimité des experts est, à ce titre, particulièrement ambiguë à l'échelle de l'Union européenne. On remarque un premier glissement du sens du mot «expertise» puisque, pour la Commission européenne, les syndicats concernés par les orientations agricoles pourraient être à même de proposer une expertise. Les syndicats seraient-ils capables de prendre un recul si important qu'il leur permettrait d'adopter un regard neutre sur les situations agricoles? Ou l'expertise ne correspondrait-elle pas plutôt à un mode rhétorique particulier qui rendrait possible la participation au débat? A travers

---

66 Plus précisément, dans les années quatre-vingt dix, la DG Agri était chargée d'élaborer les politiques agricoles et des propositions pour la prochaine réforme de la PAC liée à l'ouverture des négociations au sein de l'OMC et surtout à l'élargissement de l'UE aux PECO prévu en 2004. Dans le contexte de l'élargissement, la DG I responsable des relations extérieures, de l'Ostpolitik et de l'élargissement de l'UE va également être impliquée dans les propositions de réforme de la PAC. Si un rapport de force va émerger entre la DG Agri, soucieuse de conserver ses prérogatives en matière agricole, et la DG I, qui décide d'utiliser les fonds financiers du programme PHARE pour financer un certain nombre d'études sur la politique agricole en Europe centrale et orientale et sur l'influence que ces agricultures auraient sur l'avenir de la PAC, aucune de ces deux DG n'a fait appel aux syndicats agricoles des quinze Etats membres pour obtenir de l'expertise sur la situation agricole dans les PECO. Saurugger Sabine, *Européaniser les intérêts? Les groupes d'intérêt économiques et l'élargissement de l'Union européenne*, Paris, l'Harmattan, 2003.

l'analyse du fonctionnement des différents comités « d'experts » de l'UE, nous montrerons l'utilisation et les effets ambigus de l'expertise au niveau de l'UE. Il s'agira de comprendre comment l'expertise peut être un moyen pour les agriculteurs de représenter leurs intérêts. Nous montrerons que la Commission utilise l'expertise pour légitimer l'orientation de ses actions, et que les groupes d'intérêt proposent de l'expertise à l'administration communautaire afin de diffuser leurs positions. S'il s'agit de s'intéresser dans notre propos aux formes de la représentation des intérêts, il convient surtout de s'interroger sur le statut d'expert que la Commission propose aux membres des groupes d'intérêt.

## **2.2 Ambigüité de la notion d'expert dans les comités d'experts de la Commission européenne**

Il n'est aujourd'hui pas une politique de l'Union européenne, pas une norme communautaire à l'élaboration desquelles ne soi(en)t associé(s) un ou plusieurs comité(s) d'experts. Composés selon les cas de délégués des administrations nationales, de représentants de groupes d'intérêt et d'organisations issues de la société civile, et/ou de professionnels recrutés au nom de leurs compétences techniques et scientifiques, ils sont chargés d'assister, d'accompagner, de conseiller la Commission dans l'exercice de ses prérogatives (pouvoir d'initiative, production réglementaire, mise en œuvre des politiques communautaires). Si leurs modalités de constitution et de fonctionnement varient, selon les secteurs et/ou en fonction des périodes, ces comités d'experts, dont le nombre a récemment été évalué à près d'un millier<sup>67</sup>, sont au cœur du processus décisionnel européen. Ils rassemblent des professionnels extérieurs aux institutions communautaires et des agents de la Commission, ces derniers étant chargés de les animer. Ces comités sont parfois présentés comme le moyen d'une ouverture à la société civile et d'une meilleure prise en compte de l'expertise des administrations nationales ou, au contraire, comme un mode de fonctionnement caractéristique d'un système politique européen opaque, élitiste et technocratique.

---

67 Larsson Torbjörn, « Pre-cooking. The world of expert groups in the European Union », étude pour le compte du groupe d'experts sur les finances publiques (rattaché au ministère suédois des finances), avril 2003.



Appréhendés comme un mode de gouvernement communautaire, ces comités d'experts soulèvent un ensemble de questions centrales pour l'analyse de la légitimation de l'Union européenne. En tant que procédures de consultation de professionnels extérieurs aux institutions communautaires, l'analyse des comités d'experts permet d'examiner comment les acteurs du secteur agricole visés par les politiques européennes, participent, via l'expertise, à l'élaboration et à la légitimation de celles-ci. De plus, les comités d'experts semblent accorder une place essentielle aux registres techniques et scientifiques comme mode d'argumentation et de légitimation. Ce type de groupes constitue un objet d'étude privilégié pour l'analyse des enjeux et usages des stratégies de technicisation et de dépolitisation sur la scène bruxelloise<sup>68</sup>.

Les recherches sur les groupes d'experts de l'UE sont pourtant extrêmement limitées. Quelques études abordent de façon anecdotique leur fonctionnement, et il s'agit bien souvent de montrer dans quelle mesure le recours à ces comités se justifie, au regard de différentes conceptions de ce que serait un fonctionnement démocratique du système politique européen<sup>69</sup>. Plusieurs recherches consacrées à des comités réunissant des représentants des Etats membres et de la Commission ont toutefois cherché à montrer comment la socialisation réciproque des membres du comité les conduit à adopter des modes de négociation plus favorables au compromis<sup>70</sup>. Toutefois ces enquêtes demeurent assez limitées dans la mesure la notion de socialisation est essentiellement abordée à partir d'enquêtes statistiques, de questions fermées et déconnectées des contextes et enjeux des négociations. La recherche ethnographique mise en place ici vise à saisir les modalités de fonctionnement des groupes et les logiques de socialisation

---

68 Je remercie vivement le travail de groupe qui a été mené au sein de l'ACI « les comités d'experts de l'UE », pilotée par Cécile Robert, dans lequel la problématisation de cet objet d'étude a été élaborée.

69 Maignette Paul, « Conclusion : diffuse democracy in the Eu : the pathologies of delegation », *Journal of European Public Policy*, vol. 10, n° 5, 2003. Dehousse Renaud (2003), « Comitology : who watches the watchmen ? », *Journal of european public policy*, vol. 10, n° 5, 2003, ou encore Dogan Rhys, « Comitology : little procedures with big implications », *West European Politics*, vol.18, n° 1, 1997.

70 Trondal Jarle, Veggeland Frode, « Access, voice and loyalty : the representation of domestic civil servants in EU committees », *Journal of European Public Policy*, vol.10, n° 1, 2003.

en s'intéressant à la nature des échanges et des débats tenus lors des comités d'experts.

On compte plusieurs types de groupes et de comités qui rassemblent des experts à l'échelle de l'UE. Sur le site Internet de la Commission européenne comme sur les documents internes de DG Agri, la distinction entre les différents groupes d'experts n'est pas clairement établie. L'expression « expert » y est utilisée pour désigner les membres de deux types de groupes particuliers. Il s'agit d'une part des membres des *Comités consultatifs* devenus *Groupes consultatifs* depuis 2004 qui représentent « la société civile », et des *Comités d'experts* stricto sensu dans lesquels les intervenants doivent présenter des qualités scientifiques. Les prérogatives, l'influence et la légitimité des acteurs qui interviennent dans ces deux types de groupes diffèrent profondément. Les fonctionnaires de la Commission et les experts interrogés estiment qu'il n'est pas demandé aux membres des groupes consultatifs de rechercher une certaine forme d'indépendance et de neutralité. Les groupes consultatifs de la Commission européenne sont alors composés « d'experts » qui ne sont autres que des *stakeholders*, c'est-à-dire les représentants des différents groupes d'intérêt concernés par une politique européenne. Le groupe consultatif du sucre est à ce titre composé pour moitié d'*experts* de la production, ce sont les syndicalistes agricoles nationaux, et l'autre moitié rassemble des *experts* du commerce, de l'industrie, de la consommation, des travailleurs, représentés par un lobbyiste ou un directeur général. On constate la même répartition dans le groupe consultatif tabac.

Afin de saisir la distinction entre les différents types de comités et d'intervenants, nous présenterons brièvement le fonctionnement des comités d'experts formés par la Commission dans lesquels elle souhaite que les intervenants soient issus du monde scientifique. Il s'agira d'abord d'analyser le fonctionnement et les prérogatives d'un comité d'expert scientifique « tabac », (il n'existe pas de comité d'experts « scientifiques » dans le secteur sucre), puis il

conviendra ensuite de s'intéresser aux groupes consultatifs tabac et sucre organisés par la DG Agri.

Les « comités d'experts » et la Commission européenne (tableau récapitulatif réalisé par Stéphane Bracq dans le cadre de l'ACI sur les comités d'experts de la Commission)

Type de comité ou groupe en relation avec la Commission	Critère de distinction
1. Comitologie : -groupes consultatifs -comités de gestion -comité de réglementation	Gestion et exercice des mesures d'exécution
2. expertises scientifiques -comités scientifiques -groupes scientifiques composés d'experts indépendants	Evaluation préalable indépendante de la décision politique finale : -des propositions de la Commission (initiative) -des mesures d'exécution envisagées
3. experts en initiatives nouvelles -groupe de haut niveau d'experts -groupe d'experts (non gouvernementaux) qui peut se décomposer en groupe de travail	Pouvoir d'initiative de la Commission

### 2.3 L'influence et la légitimité des groupes d'experts « scientifiques »

Les groupes d'experts « scientifiques » dans le secteur agricole sont réunis sur demande de la Commission dans deux situations différentes. Il peut s'agir de groupes ponctuels constitués afin d'aider les pouvoirs publics européens à répondre à une question précise. Il peut s'agir également de groupes d'experts permanents chargés de conseiller sur la durée l'orientation d'une politique publique.

Le groupe Lachaux, du nom de son président, fait partie des comités d'experts ponctuels auquel la Commission a fait appel dans le cadre de la préparation de ses décisions. L'objectif du Comité Lachaux était de préparer la réforme de l'OCM tabac de 1992 pour mettre fin au climat relativement pesant qui régnait dans le secteur. Le directeur de la division tabac de la DG AGRI, Antonio Quatraro était soupçonné de favoriser les intérêts de ses compatriotes italiens. Il sera d'ailleurs écarté de l'unité tabac en 1990. Selon certaines rumeurs, qui doivent être considérées comme des révélateurs du climat qui régnait à cette époque, une partie de la mafia italienne « aurait aidé » l'ancien directeur de l'unité tabac à se suicider quelques mois plus tard, rue de la Loi.

Le groupe Lachaux a été officiellement mis en place en février 1990 par le Directeur général de l'agriculture, Guy Legras. Ce dernier était un proche de Ray Mac Sharry qui fut notamment à l'origine de la première réforme profonde de la PAC. Guy Legras missionne alors André Lachaux, conseiller maître à la Cour des comptes française. Ce dernier avait été directeur des marchés au ministère français de l'agriculture et c'est dans ce cadre que Guy Legras et André Lachaux avaient entretenu eu des contacts réguliers. D'après Monsieur Lachaux, Guy Legras souhaitait trouver une personne capable de calmer les tensions à l'intérieur du groupe, tout en lui assurant une certaine légitimité aux yeux des partenaires de la DG Agri particulièrement critiques vis-à-vis de la gestion du tabac communautaire.

Le sérieux de l'institution auquel André Lachaux était rattaché, aurait selon lui, motivé son recrutement. D'après la catégorisation de Christian Lequesne et Philippe Rivaud<sup>71</sup>, André Lachaux pourrait s'apparenter à cet expert sage, dont la légitimité est basée non sur sa proximité avec les citoyens concernés, mais sur une légitimité professionnelle et institutionnelle. Le chef et les fonctionnaires de l'unité tabac ont été écartés du groupe d'experts en raison des soupçons de corruption qui planaient sur cette unité. Le groupe était composé de sept membres également choisis par Guy Legras : le président Lachaux, deux fonctionnaires de la DG Agri et quatre représentants socioprofessionnels. La présence de ces derniers légitimait

---

71 Lequesne Christian, Rivaud Philippe, « Les comités d'experts indépendants : l'expertise au service d'une démocratie supranationale », *Revue française de science politique*, vol.51, n° 6, 2001.

les conclusions du groupe notamment aux yeux des producteurs. Les deux fonctionnaires retenus ont été choisis au sein du FEOGA<sup>72</sup>. Selon André Lachaux, Guy Legras avait souhaité qu'ils soient de la nationalité des principaux pays producteurs, d'où le choix d'un grec et d'un italien afin de leur faire apprécier l'impact des réformes proposées sur les producteurs de ces pays. Il semble que les deux fonctionnaires aient joué un rôle de médiation et apporté la vision supranationale nécessaire pour justifier l'action du groupe. La légitimité du comité reposait sur les compétences institutionnelles et symboliques de M. Lachaux, tout en s'assurant une légitimité « de terrain » grâce aux représentants socioprofessionnels, tandis que les fonctionnaires européens intervenaient en tant que médiateurs et garants de l'intérêt communautaire.

L'ensemble des membres s'est réuni une fois par semaine pendant cinq mois. Le groupe a auditionné une cinquantaine de responsables du secteur tabac, et les propositions qu'il a retenues l'ont été par consensus et n'ont pas donné lieu à un vote. Plus de 80% desdites propositions ont été adoptées par la Commission dans son projet de réforme de l'OCM tabac en 1992, ce qui révèle l'impact de ce type de comité d'experts. La réforme acceptée, le groupe Lachaux n'a plus eu de raison de perdurer.

Parallèlement à ce type de groupe d'experts ad hoc composés d'acteurs aux légitimités différentes et principalement sur celles d'un expert « sage », il existe des groupes d'experts permanents. Ce type de groupe repose essentiellement sur les compétences scientifiques des experts, et à ce titre la neutralité de leurs interventions apparaît comme une évidence aux fonctionnaires interrogés<sup>73</sup>. La légitimité scientifique constitue à ce titre, une justification forte des orientations suivies par les comités. S'ils étaient dans les années quatre-vingt dix sous l'égide de la DG Agri et semblaient assez actifs, c'est la DG Santé des consommateurs (SANCO) qui est désormais chargée de les organiser. En effet en 1999, la Direction générale de la Santé des consommateurs est créée suite notamment aux différents scandales des années 90 (vache folle, bœuf aux hormones...). Le comité scientifique et technique du fonds communautaire de recherche et d'informations

---

72 Le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA).

73 Entretien avec un fonctionnaire de la DG Sanco, réalisé faute de mieux par téléphone.

dans le domaine du tabac, et le Comité des experts cancérologues, tous deux liés à la DG Agri, sont transférés vers la DG Sanco. Ils sont composés d'universitaires (médecins, toxicologues...). Ce transfert de compétences de la DG Agri vers la DG Sanco correspond d'une part à la nécessité de donner du contenu et de la matière à une DG récente. D'autre part, cela correspond à la perte de légitimité de la DG Agri au sein de la Commission. En effet, accusée d'être en partie responsable des dérives budgétaires des années soixante-dix et quatre-vingts<sup>74</sup>, et décrédibilisée de par l'oreille trop attentive qu'elle prêterait aux organisations professionnelles, la DG Agri s'est vue dépossédée de deux comités d'experts ayant trait au tabac, pour ne conserver exclusivement que les groupes consultatifs<sup>75</sup>.

Ces comités d'experts ponctuels ou permanents ont pour objectif d'aider la Commission dans l'orientation des politiques publiques. Les missions des groupes consultatifs diffèrent. Ce type de groupe est présenté par la Commission comme le lieu de rencontre et de débat privilégié entre elle et « la société civile<sup>76</sup> ». L'impact de ces experts de « la société civile » sur les politiques agricoles est difficile à mesurer. On se propose en premier lieu de cerner l'évolution des comités consultatifs devenus groupes consultatifs en mettant notamment en évidence l'évolution de leur fonctionnement dans les deux secteurs agricoles qui nous intéressent, le tabac et la betterave à sucre. Nos investigations ont pu être davantage poussées dans le secteur du tabac, cependant les dernières observations réalisées dans les groupes consultatifs du sucre nous ont permis de déceler des distinctions importantes, ce qui a permis de neutraliser les éventuelles spécificités d'un secteur en crise, tel que peut l'être la tabaculture.

---

74 Fouilleux Eve, 2003, *op. cit.*

75 Ce transfert de compétences ne s'observe pas aussi clairement pour les boissons spiritueuses puisque la DG Sanco n'est chargée que d'un groupe d'expert temporaire alcool, alors que la DG Agri est encore responsable de plusieurs groupes. Pour une analyse approfondie de l'invention de cette DG Cf Sébastien Guigner, « Institutionalizing public health in the european union : the thrills and spills of politicization », in Andy Smith (éd.), *Politics and the European Commission*, London Routledge, 2003.

76 La notion de « société civile » est employée ici avec précaution puisque d'une part, concrètement, la société civile à l'échelle de l'UE tend à ne prendre en compte que les groupes les mieux organisés. D'autre part, seul un petit nombre d'acteurs, les représentants ou les délégués, participent réellement au processus décisionnel.

## 2.4 Des comités consultatifs (advisory committee) aux groupes consultatifs (advisory group): réformes et évolutions

Dès la création des organisations communes de marché (OCM) tabac et sucre, en 1962, des comités consultatifs se réunissent sur convocation des services des unités concernées de la DG Agri. Ces consultations n'ont pas d'influence directe sur les politiques publiques agricoles dans la mesure où aucune décision n'y est prise mais elles doivent permettre d'orienter au mieux les propositions de l'administration communautaire. Il s'agit avant tout de présenter certaines des positions de la Commission et de permettre l'expression des membres des comités. Officiellement, les missions des groupes consultatifs ont peu évolué. Cependant leur organisation peut révéler la transformation du rôle de l'expertise et de la consultation à l'échelle de l'UE. En interrogeant les fonctionnaires<sup>77</sup> de la Commission chargés de l'organisation de ces réunions, nous avons pu saisir l'évolution de ce type de groupe. De plus, la recherche empirique a permis de remarquer que ces fonctionnaires n'avaient que peu d'informations sur l'influence que pouvaient avoir ce type de groupe sur la décision publique, et m'ont recommandée de m'adresser aux fonctionnaires des unités sucre et tabac. A contrario, ces derniers n'avaient que peu d'idée sur les modalités de recrutement des membres des groupes consultatifs. De plus, ces fonctionnaires directement chargés de la gestion technique des OCM se sont montrés peu enthousiastes quant à la qualité éventuelle des informations qu'ils pouvaient retirer de ces groupes.

Le comité consultatif du tabac regroupait en 1962 des représentants de producteurs de tabac, de l'industrie et du commerce ainsi que des représentants des salariés du secteur et des consommateurs. Dans les années soixante, les membres sont nommés par la Commission sur proposition des organisations professionnelles agricoles (OPA). Le comité consultatif comptait quarante-quatre

---

<sup>77</sup> Ces fonctionnaires font partie de l'unité 3 de la DG Agri « Relations avec les autres institutions communautaires et ONG agricoles ». On remarque comme on a déjà pu le signaler que ce n'est pas le mot syndicat qui est utilisé pour nommer les organisations agricoles, mais le terme d'ONG. Les syndicats sont ainsi assimilés à l'ensemble des autres organisations concernées par l'agriculture.

membres. Vingt-deux postes étaient attribués aux producteurs, quatre au commerce, neuf à l'industrie, six aux travailleurs agricoles et enfin trois aux consommateurs. Leur mandat était de trois ans.

Quelques réformes ont légèrement fait évoluer le fonctionnement des comités, puis ceux-ci ont été profondément réformés en 1998. Les comités disparaissent et sont remplacés par des groupes plus larges dans lesquels sont rassemblées les différentes filières agricoles concernées. Afin de faciliter la gestion horizontale des secteurs concernés par la PAC, on tente de fusionner les différents groupes. Cela permet notamment de rassembler des productions qui semblent relativement proches en formant un groupe « grandes cultures » dans lequel se trouve, entre autre, celui du sucre, un « groupe viande animale » et dans le cas du tabac, un groupe « cultures spécialisées ». On fait converger les modes de gestion des secteurs ce qui permet notamment d'atténuer les spécificités des filières. La Commission a prévu à l'article 5 de sa décision n°98/235, que dans le cadre d'un comité, peuvent être réunis un ou plusieurs groupes permanents composés d'experts ou de représentants nommés par la Commission, sur proposition des organisations socio-économiques.

Des comités consultatifs ont été créés dans les deux secteurs étudiés. Le groupe permanent tabac est composé de vingt-et-un membres nommés pour cinq ans, dont six représentants des agriculteurs, quatre du commerce, un des consommateurs, quatre des coopératives tabacoles et six de l'industrie. Afin de pourvoir les 21 sièges disponibles, la Commission choisissait parmi trois experts proposés par les organisations professionnelles agricoles. D'après les propos des fonctionnaires de la DG agri, il était demandé aux OPA d'essayer de maintenir un équilibre géographique entre les experts, et de rechercher la parité hommes femmes. La Commission sélectionnait alors l'expert qui lui semblait le plus adapté et cela lui permettait de veiller à une certaine diversité.

En 2004, une nouvelle réforme vient modifier le fonctionnement des comités qui désormais se nommeront groupes consultatifs, afin de marquer la différence entre les *comités de gestion*, composés des membres des administrations nationales, et les *comités consultatifs* devenus groupes consultatifs.



L'élargissement aux PECO en 2004 a favorisé la remise en question de l'organisation de la consultation. L'objectif était d'alléger la mission et le fonctionnement des groupes. Le nouvel amendement de 2004 annule la nomination d'experts par la Commission sur proposition des OPA européennes. La nouveauté réside dans la sélection des membres. En effet, il ne s'agit plus d'experts nommés par la Commission sur proposition des OPA, mais d'experts désignés par leur organisation transnationale<sup>78</sup>. La Commission abandonne, de cette façon, toute forme de contrôle sur la nomination des experts, et s'en remet aux organisations européennes : ce sont à présent elles qui sont chargées pour chaque groupe consultatif de faire participer l'expert qui serait le plus à même d'intervenir dans chaque réunion selon l'ordre du jour abordé. Ce nouvel amendement a notamment pour but de laisser davantage de flexibilité aux organisations.

*« L'ordre du jour change, au fur et à mesure et peut être qu'une personne qui est qualifiée pour parler du découplage ne l'est pas pour parler de je ne sais pas, de la mise en jachère... donc depuis 2004 on ne parle plus de membres nommés mais d'experts qui sont désignés par leur organisation, enfin on les appelait déjà experts avant... »Entretien DG AGRI, avril 2006.*

On demande à « l'expert » des compétences techniques sur une thématique particulière plutôt que d'être en mesure d'avoir une réflexion globale sur l'organisation d'un secteur. De plus, il ne s'agit plus pour ces experts de représenter un secteur particulier ce qui nécessite une certaine représentativité des membres, comme l'exigeait la Commission en veillant à conserver un équilibre entre les sexes, les origines géographiques, le type d'agriculture, etc. Cette exigence

---

<sup>78</sup> Notons que cette forme de sélection conforte la place des eurogroupes transnationaux à vocation générale. Ainsi les tabaculteurs européens doivent faire partie du COPA pour espérer être sélectionnés comme experts. Le COPA après avoir sélectionné un expert transmettra son choix à la Commission. Les transformateurs de tabac doivent également faire partie de la CELCAA (comité européen de liaison du commerce agro alimentaire) puisque c'est à la CELCAA que la Commission envoie les invitations aux groupes consultatifs alors même que leurs activités sont plutôt éloignées des activités représentées par la CELCAA. Les industriels du tabac font partie quant à eux de la CIAA (Confédération des industriels de l'industrie agro-alimentaire).

n'a plus lieu d'être ici puisqu'on demande avant tout à l'expert de maîtriser des compétences techniques dans un domaine spécifique.

La sélection des experts revient donc depuis 2004 aux organisations européennes transnationales. A l'intérieur du groupe consultatif, les membres doivent élire un président et deux vice-présidents. La réforme de 2004 est venue également modifier les modalités de cette élection. Les membres candidats à la présidence du groupe proposent leur curriculum vitae à la Commission afin que celle-ci puisse « vérifier leurs qualités ». Les critères semblent assez flous. Pour le fonctionnaire chargé d'organiser le groupe consultatif « tabac », on attend d'un président qu'il maîtrise une autre langue que sa langue maternelle, mais cette qualité joue un rôle plus ou moins important selon l'origine géographique du prétendant. Ainsi un grec devra forcément pouvoir communiquer dans une autre langue puisque cette langue est étrangère à l'ensemble des experts. S'il s'agit d'un italien, c'est moins problématique dans la mesure où les industriels comme les transformateurs et quelques producteurs maîtrisent cette langue. Le fonctionnaire chargé d'organiser le groupe consultatif « tabac » déclare également que le futur président doit être une « personne qui sache de quoi elle parle pour être à même de présider une réunion ». De plus, dans le secteur du tabac, c'est le président, en personne, qui se charge de rédiger le compte-rendu de la réunion et de fixer un ordre du jour. Après avoir obtenu l'aval de la Commission, le compte-rendu du président est envoyé à chaque expert. On attend de cet acteur central du groupe consultatif qu'il soit dynamique et qu'il fasse preuve d'esprit de synthèse et de compétences rédactionnelles, tout en étant particulièrement ancré dans les réalités « de terrain ». Lorsque la candidature du ou des présidents a reçu l'approbation du fonctionnaire, ce dernier doit être élu par l'ensemble du groupe consultatif à la majorité qualifiée. D'après les fonctionnaires interrogés, dans la grande majorité des cas, l'ensemble des experts du groupe se sont consultés au préalable pour que l'élection d'un président ne soit qu'une formalité et qu'ils reçoivent officiellement le soutien de tous au moment de l'élection.

### 3- Les effets de la technicisation : socialisation à une forme d'action publique et dépolitisation sur la scène bruxelloise

Des experts, issus d'horizons multiples vont se rencontrer au sein des groupes consultatifs organisés par la DG Agri. Dans cette partie, nous posons l'hypothèse suivante : l'insertion dans un espace politique européen suppose pour un individu qu'il intériorise un ensemble de normes et de valeurs spécifiques qui le plonge dans un processus de socialisation à l'Europe. Plusieurs auteurs ont avancé l'hypothèse que la conduite collective de discussions sur un même domaine, de même que la fréquence et la régularité de leurs rencontres, conduiraient les membres des comités à se reconnaître progressivement des intérêts communs, et faciliteraient l'identification de solutions de compromis<sup>79</sup>. Suivant cette perspective, il s'agit ici d'enquêter plus avant sur ces processus de socialisation. Peut-on observer l'élaboration progressive au sein de ces comités de règles informelles organisant les échanges ? Cela les conduit-il à re-hiérarchiser leurs objectifs, à favoriser la recherche de compromis et l'aboutissement des négociations ?

La socialisation peut être envisagée comme une forme d'apprentissage, renvoyant autant à l'acquisition de connaissances spécifiques qu'à l'intériorisation de normes. Jean Marie Pernot s'intéresse dans cette perspective à la construction de la Confédération européenne des syndicats<sup>80</sup> (CES) et montre comment le syndicat européen a participé à l'acculturation des élites syndicales nationales à l'espace politique et social européen. La CES a ainsi servi de « grande école » à l'intérieur de laquelle les responsables syndicaux<sup>81</sup> ont, différenciellement, selon les

---

79 Christiansen Thomas, Kirchner Emil (eds), *Europe in change. Committee governance in the European Union*, Manchester, Manchester University Press. 2000.

80 Sur la CES et l'histoire de l'euro syndicalisme avant 1973, on pourra se référer aux travaux de Corinne Gobin, « Consultation et concertations sociales à l'échelle de la Communauté économiques européenne. Etudes des positions et stratégies de la Confédération européenne des syndicats (1958-1991) », Thèse de doctorat, Université libre de Bruxelles, 1996.

81 On peut d'ailleurs tenter d'expliquer la dissonance entre les prises de position de certains syndicats français, et notamment de la CGT, en faveur du non au référendum

enjeux de leur organisation au niveau national, acquis le sens des codes et des usages caractéristiques de la « sociabilité européenne »<sup>82</sup>. Ceci amène à s'interroger sur les enjeux de pouvoir à l'œuvre dans ces processus de socialisation. Les comités peuvent-ils être le lieu d'un travail de persuasion, notamment de la part des agents de l'administration communautaire, visant à promouvoir auprès des experts des conceptions spécifiques de ce que doit être l'action publique ?

Il n'a pas été aisé d'assister aux groupes consultatifs organisés par la Commission européenne. Après avoir rencontré les fonctionnaires des divisions sucre et tabac, j'ai contacté les fonctionnaires de la division « relations et communications avec ONG agricoles » chargés d'organiser les groupes consultatifs. Ces derniers participent à l'organisation des réunions, gèrent les invitations et renseignent les membres sur les procédures à suivre. Après m'être entretenue pendant près d'une heure avec eux, je leur ai soufflé l'idée qu'il serait peut être bon que j'observe le déroulement d'une groupe consultatif. Quelques semaines après, je leur ai envoyé un mail en leur faisant part cette fois de ma requête officielle. L'enquête sur les comités consultatifs s'inscrit dans le cadre d'une action concertée interdisciplinaire (ACI) pilotée par Cécile Robert<sup>83</sup>. Des documents officiels soulignent l'appartenance des six chercheurs qui composent l'ACI et l'objectif de la recherche. Ils permettent d'assurer au fonctionnaire, et à sa hiérarchie, le caractère scientifique de l'étude et le renseigne sur la posture du chercheur. Celui-ci devra se cantonner à un rôle d'observateur. L'autorisation officielle obtenue, j'ai pu me rendre à ce type de réunions et examiner leur déroulement. Nous avons pu systématiser le contenu et la forme des interactions

---

français sur la Constitution, et la position favorable de la CES, à laquelle est liée la CGT depuis 1999, par la socialisation à l'Europe des syndicalistes de la CES, révélant ainsi la distance entre les espaces syndicaux nationaux et européens. Les membres du Comité national confédéral de la CGT ont en effet adopté, par quatre-vingt et une voix pour, dix-huit contre et dix-sept abstentions le texte qui rejette le projet de Constitution européenne en Février 2005.

82 Pernot Jean-Marie, « Une université européenne du syndicalisme. L'Europe des syndicats », *Politix*, n°43, 1998.

83 Cécile Robert est chercheuse au CNRS en sciences politiques, et rattachée à l'Université de Lille2.

formelles et informelles grâce à une grille d'observation présentée ci dessous. Ma présence n'a pas modifié le comportement des acteurs dans la mesure où la plupart me connaissait. Les experts des comités tabac venaient d'ailleurs me saluer, ceux du sucre, avec qui j'avais été en contact uniquement par mail à travers l'envoi de questionnaires, se montraient beaucoup plus distants. A la fois considéré comme un espion et un allié, les liens que le chercheur noue peu à peu par sa présence au long cours sur le terrain, l'écoute particulière lors des entretiens informels, font de lui un habitué, à défaut d'un des leurs<sup>84</sup>.

#### GRILLE D'OBSERVATION : RENCONTRES TRANSNATIONALES

Date/ Lieu/ Objet

Ordre du jour

Organisation de la réunion : contexte

Echanges avant/après la réunion : éventuels retards, langue utilisée avant la réunion, sous groupe de représentants, interaction représentant/ représentant, représentant/fonctionnaire, degré d'inter connaissance des représentants

Objectifs de la réunion : objectifs avoués, informels

Appropriation de l'espace : place des différents représentants et des fonctionnaires

La présidence : Qui préside la réunion, ton, contenu et forme de la prise parole

Prise de parole (spontanée/demandée)

-Qui

-nombre de prise parole,

-contenu (politique/technique) : noter le vocabulaire employé

-Les oppositions à l'intérieur du groupe : les oppositions latentes, les oppositions déclarées

-A qui s'adresse la question, la remarque

### 3.1 Des groupes consultatifs « tabac » hors normes

Les groupes consultatifs « tabac » se sont déroulés, lors de nos quatre observations, de façon analogue, tant du point de vue du contenu échangé que de leur organisation. Alors que la durée des réunions devait être de quatre heures, elles se sont systématiquement terminées près d'une heure plus tôt, ce qui n'est

---

84 Laurence Nicolas, « Le chercheur en science sociales face à des situations conflictuelles : entre espion et allié, l'impossible statut de chercheur sur un terrain de discord », *Actions associatives, solidarités et territoires*, Publications de l'Université de Saint Etienne, 2001.

absolument pas le cas dans les groupes « sucre ». Le volume des négociations à traiter dans les réunions tabac s'est de plus en plus restreint, révélant ainsi les orientations prédéfinies de l'avenir du secteur.

Le dialogue et l'échange entre les différents intérêts exprimés et la Commission semblent assez houleux. Suite à une observation menée lors d'une réunion du groupe consultatif et grâce aux différents entretiens réalisés, on remarque que la portée réelle de ces réunions est largement questionnée. Il faut rappeler ici que depuis 1970, le nombre de planteurs a fortement diminué et cette diminution devrait se poursuivre. Les dernières orientations viseraient alors à accompagner au mieux la fin de la tabaculture en Europe. Elle ne devrait perdurer que sur certaines zones reculées et limitées. Cette idée semble assez bien intégrée par les fonctionnaires de la Commission comme l'illustrent les propos suivants :

*si vous voulez dans le tabac, enfin le vin aussi ils sont en difficulté, mais au niveau de...de...l'évolution...de... dans le vin, on cherche un futur vraiment concret...dans le tabac...on oriente plus vers la reconversion, c'est l'impression que j'en ai, c'est plus délicat aussi...il faudrait vraiment voir avec le fonctionnaire de l'unité, mais c'est mon impression, mais quand à l'avenir du secteur...il n'y en a pas vraiment je crois...mais le tabac a toujours été le forum le plus virulent que je n'ai jamais eu...donc ça sert à quelque chose quand même, ne serait-ce qu'à déballer son sac ! (rire)...*

On remarque, parmi l'ensemble des experts interrogés, un même constat sur l'inutilité des groupes consultatifs. Selon ces derniers, il faut y assister, cependant, les orientations de la Commission leur semblent déjà décidées. Les groupes consultatifs leur paraissent peu utiles dans la mesure où les informations qui s'y échangent pourraient être récoltées dans d'autres lieux et les questions qu'ils posent ne reçoivent pas les réponses qui pourraient les satisfaire.

Le registre de l'argumentation diffère d'un acteur à l'autre puisque certains tendent davantage à se glisser dans la rhétorique propre des fonctionnaires<sup>85</sup> de la Commission guidée par l'utilisation de l'expertise scientifique, pour mieux se positionner par rapport à eux. D'autres se situent davantage sur un registre revendicatif. Lors de l'observation d'une réunion, les questions émises par les producteurs aux membres de la Commission ne correspondent ni sur la forme ni sur le fond aux types d'interrogations auxquelles s'attendent les fonctionnaires européens. Ces derniers ne peuvent et ne savent y répondre. En voici quelques exemples :

*Comment la Commission compte-t-elle faire à l'OMC, parce que moi j'ai l'impression que vous allez faire faire à l'Europe ce que vous avez fait au Portugal c'est-à-dire des ravages économiques avec des problèmes par rapport à l'industrialisation, par rapport à l'agriculture ! Et les services, oui, c'est important, mais essayons d'équilibrer tout ça et de considérer qu'il peut y avoir différents secteurs dans l'UE et qu'ils sont importants, alors que pensez-vous faire vraiment à l'OMC ? (Question d'un producteur, expert du comité consultatif tabac, observation groupe consultatif)*

*Moi j'aimerais savoir jusque où va aller M. Mandelson, parce que il a déclaré au COPA COGECA que en dépit de toutes les concessions faites sur les services etc. à l'OMC et bien l'Europe pourrait faire encore d'autres concessions en matière agricole. Or cela M Mandelson n'a pas le droit de le faire il ne peut pas négocier tout seul alors que c'est ce qu'il fait... (observation groupe consultatif)*

*Oui alors d'accord vous faites travailler des universitaires, ça on en a des études de tel ou tel universitaire qui propose des études économiques sur tel ou tel secteur... qui sont réalisées par des universitaires, mais est ce que ces études cherchent à savoir vraiment ce que ça va faire sur nous, parce que les études universitaires c'est bien, mais nous, nous c'est concret, c'est notre vie, nos régions. (Observation groupe consultatif)*

---

85 Dumoulin Laurence, La Branche Stéphane, Robert Cécile, Warin Philippe, *Le recours aux experts*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 2005.

Les propos rapportés ci-dessus montrent que les « experts » mettent en cause les modalités et le contenu des négociations à l'OMC, les choix politiques en faveur d'un secteur d'activité, et les risques sociaux relatifs à la désertification et environnementaux liés à la concentration d'une même production sur un bassin géographique. Alors qu'on les invite à occuper une position d'expert et d'adopter le registre argumentatif lié à cette position, ces derniers sortent du rôle qu'on leur assigne pour épouser celui de syndicaliste, en utilisant un registre argumentatif qui n'est pas de nature scientifique ou technique, mais un discours militant « M. Mandelson ne peut pas faire ça » et émotionnel tel que « nous c'est concret, c'est notre vie ». De même un producteur grec rappelait à la Commission qu'elle ne pouvait prendre des décisions sans recueillir l'accord des peuples, dans le cas contraire on pourrait aboutir à des phénomènes comparables au « Non français à la Constitution ». Remarquons que le ton employé par les producteurs qui prennent la parole n'est absolument pas policé. Leur inquiétude et surtout leur agacement face à leur impuissance sont perceptibles à travers leurs allocutions et ce malgré les effets de la traduction. En revanche, il n'a pu être observé de tels comportements parmi les transformateurs et les industriels du tabac et ces derniers paraissent beaucoup conformes au rôle qu'on attend d'eux.

Les producteurs questionnent de façon globale le fonctionnement de l'UE et les orientations de la PAC, on leur oppose pragmatiquement les textes sur lesquels les décisions s'appuient. Le recours au droit ne fait pas partie du répertoire d'action des membres du groupe d'intérêt transnational tabacole. A la différence des groupes d'intérêt étudiés par Hélène Michel<sup>86</sup> dans le secteur immobilier, par

---

86 Sur les liens entre l'action publique, le droit et les groupes d'intérêt, on pourra se référer à Hélène Michel, « Pour une sociologie des pratiques de défense : le recours au droit par les groupes d'intérêts », *Sociétés contemporaines*, n° 52, 2003. Hélène Michel s'intéresse plus précisément au groupe d'intérêt des propriétaires dans le secteur immobilier au niveau français et européen. Hélène Michel, « Investissements savants et investissements militants du droit du travail : syndicalistes et avocats travaillistes dans la défense des salariés », dans Phillipe Hamman, Jean-Mathieu Méon, Benoit Verrier (dir.), *Discours savant, discours militant : mélange des genres*, Paris, l'Harmattan, 2002.



Laurent Willemez<sup>87</sup> dans les syndicats de salariés, ou encore Eric Agrikolianski<sup>88</sup> à la Ligue des droits de l'Homme, on ne distingue pas de judiciarisation des modes d'action dans le secteur étudié. Il n'y a aucune emprise du droit dans les manières de faire et de dire le monde social des « experts » des groupes consultatifs tabac observés. Comme l'explique Hélène Michel, l'utilisation de ce type de répertoire se trouve contraint à la fois par des compétences et des savoir-faire spécifiques nécessaire au maniement du droit, mais surtout l'adoption d'un mode d'action juridique suppose qu'il y est des représentations sociales favorables à l'adoption de ce type de mode d'action dans un cadre syndical. Dans le groupe consultatif étudié, le recours au droit n'est pas imaginé par les « experts » ou au moins par les premiers concernés d'entre eux à savoir les producteurs<sup>89</sup>.

La stigmatisation du secteur rend encore plus complexe les prises de position. Les tabaculteurs ont en effet construit un discours qui met en avant l'aménagement du territoire et la préservation du tissu rural dans le but d'infléchir les positions de la Commission tout en reconnaissant la nocivité du tabac. On remarque bien cette capacité à adopter les régimes discursifs et cognitifs des pouvoirs publics afin d'essayer de les modifier. Ainsi, lorsque l'un des tabaculteurs, consommateur de cigarettes, s'étonne que les fumeurs ne soient pas davantage mobilisés et organisés, certains de ses homologues s'offusquent. Ce type de position présentée au sein de la réunion tend, selon eux, à amoindrir la légitimité du groupe. Si l'un des experts se permet de défendre le tabac et ses

---

87 Laurent Willemez s'intéresse au développement du syndicalisme juridique au cours du vingtième siècle dans les grandes centrales syndicales françaises. Willemez Laurent, « Quand les syndicats se saisissent du droit. Invention et redéfinition d'un rôle, *Sociétés contemporaines*, n° 52, 2003.

88 L'auteur montre dans cet article toute la difficulté de la LDH à faire reposer sa stratégie sur le droit pour défendre les victimes dont les droits ont été violés. Le recours au droit se fait de façon individuelle dans la mesure où il s'agit de défendre une personne en particulier. Cette « tyrannie » du singulier tend à complexifier la transformation de cette injustice individuelle en une mobilisation collective. Agrikolianski Eric, « Usages choisis du droit : le service juridique de la ligue des droits de l'homme (1970-1990) Entre politique et raison humanitaire », *Sociétés contemporaines*, n° 52, 2003.

89 Les « experts » issus des groupes d'intérêt de l'industrie du tabac recourent très régulièrement au droit pour défendre leurs intérêts, mais cette utilisation n'a pas de lien avec les sujets traités lors des groupes consultatifs « tabac » de la DG Agri.

consommateurs, il ébranle le discours positif sur la profession. Ce type d'événement témoigne de l'inculcation et l'imprégnation forte dont ont fait l'objet ces acteurs. Leur socialisation au rôle d'expert européen a nécessité une certaine conversion<sup>90</sup> des discours, des savoir-faire et des savoir dire. La consommation de tabac est perçue comme un fléau grave par les fonctionnaires. Le passage du statut de tabaculteur à celui de fumeur légitimerait les positions de la Commission orientées vers la suppression de la tabaculture en Europe. Pour les représentants de l'administration communautaire, « préoccupés exclusivement par l'intérêt général », seules les positions des consommateurs ou plutôt ici des non consommateurs sont acceptables.

A titre de plaisanterie, les fonctionnaires opposent « *les gentils, les consommateurs, aux autres qui, eux, ne sont que là que parce qu'ils ont quelque chose à y gagner* ». (Entretien fonctionnaire de la DG Agri). La boutade met en évidence l'opposition entre deux groupes, les consommateurs et les autres, sans discerner précisément si les autres sont des syndicats d'agriculteurs, de salariés ou des industriels.

Les réactions et les réponses des fonctionnaires face aux prises de parole des experts sont très distanciées<sup>91</sup>. Ces derniers revendiquent avant tout leur statut d'agent de la fonction publique européenne. Les orientations politiques ne relèvent pas, selon leur propos, « *de leurs propres décisions mais de celles des Commissaires mandatés par les gouvernements nationaux et des pouvoirs publics nationaux par l'intermédiaire du Conseil* ». Les fonctionnaires invitent les membres à se limiter à une approche technique, c'est-à-dire à se conformer à ce qu'ils doivent être au sein des groupes : des « experts » du secteur tabacole comme l'illustrent les propos suivants :

---

90 Pour une analyse précise des reconversions, cf Suaud Charles, « Conversions religieuses et reconversions économiques », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°38, 1982.

91 Les réponses des fonctionnaires mettent également en évidence la compartimentation des services de la Commission. Ainsi les fonctionnaires ne répondent pas aux questions posées dans la mesure où une partie de la question concerne une autre unité ou une autre DG. La segmentation des politiques publiques dilue la responsabilité des différents services et rend difficile une approche globale sur l'évolution du secteur. Sur la faiblesse des arènes intersectorielles communautaires, cf Andy Smith, 2004, *op. cit.*

*Je comprends ce que vous dites Monsieur X, mais vous savez comme moi qu'ici ce n'est pas de ces sujets qu'on traite, et l'heure tourne et il faudrait peut être qu'on puisse échanger sur l'évolution du volume de tabac produit dans les différents pays, et donc à commencer à voir ensemble le graphique. (Observation groupe consultatif tabac).*

En début de réunion, on distribue aux « experts » plusieurs diagrammes sur l'évolution des prix et des volumes de production. Il est également prévu que chaque délégation présente le prix auquel a été vendue la tonne de tabac, on attend des experts un bilan annuel, qu'ils le qualifient, qu'ils puissent le situer par rapport aux années précédentes et qu'ils tentent de faire quelques prospectives, etc. Or ce statut, même s'il est adopté par les « experts », ne les contente pas. Une partie des experts, et notamment les producteurs et certains transformateurs, c'est à dire les plus vulnérables face à la réforme, tentent de pervertir la consigne et de sortir de leur rôle d'expert mais n'y parviennent pas. L'ensemble des intervenants ne réagit pas de la même façon devant le rôle qu'on leur assigne puisque certains refusent de l'endosser alors que d'autres l'acceptent, mais tous avouent ne rien retirer de ce type de consultation. Ce qui s'y échange est selon eux insignifiant et marginal par rapport aux questions qui se posent à eux, et la plupart se plaignent de la surdité de la Commission. Les « experts » issus de la production sont extrêmement critiques vis-à-vis des groupes consultatifs et paradoxalement il leur semble que ce soit « *le dernier lieu où on peut faire vraiment du syndicalisme* ». Le seul espace qui leur paraisse accessible et dans lequel ils puissent prendre la parole n'est pas à même de recevoir leur discours de militant syndical puisqu'on attend d'eux qu'ils se comportent comme des « experts ». La culture syndicale dont ils sont porteurs et les schèmes cognitifs qu'elle suppose (discours de terrain, ton, argumentaire) n'est pas conforme aux attentes des fonctionnaires. Ces observations se rapprochent de celles rapportées par Anne-Catherine Wagner à la CES. L'auteur restitue le témoignage d'une militante de la CGT et écrit « une militante française CGT raconte ainsi une réunion organisée à Bruxelles où le PDG de son entreprise défendait les politiques de restructuration en cours devant des membres de la

Commission et des représentants syndicaux européens. Ayant pris à parti son PDG avec virulence, elle s'est vue sermonnée par « son camarade » allemand de la CES qui lui a expliqué en aparté « qu'on ne parlait pas en réunion européenne comme à une manif »<sup>92</sup>. Dans le témoignage de cette militante de la CGT, on remarque que le contrôle social et la socialisation au rôle sont effectués par le groupe de pairs, ici un autre militant syndical. Dans le secteur tabacole, cette socialisation est assurée par les fonctionnaires de la DG Agri, qui à l'aide de sanction négative et de rappels à l'ordre, tentent de conformer les « experts » à leur rôle.

La situation est tout autre au sein des groupes consultatifs sucre. La comparaison entre les deux secteurs s'est révélée particulièrement intéressante et a notamment permis de ne pas considérer le fonctionnement du groupe consultatif « tabac » comme un groupe classique. Le fait qu'il s'agisse d'un secteur en crise, stigmatisé, où la politique publique vise davantage à accompagner la fin d'une production, qu'à la réformer, explique en partie les sorties de rôle et le ton contestataire des « experts ». En même temps, les sorties de rôle sont particulièrement intéressantes pour comprendre les limites et les attributs du rôle qu'on assigne aux *stakeholders* dans les comités. Sans les rappels à l'ordre des fonctionnaires lors des groupes consultatifs tabac, il aurait été plus difficile de cerner l'extrême conformité de l'ensemble des « experts » de la filière sucre.

### 3.2 Les groupes consultatifs « sucre » : des réunions policées

La situation est bien différente dans les comités « sucre ». Le formalisme des réunions et les multiples vérifications auxquelles le sociologue est soumis pour assister à la rencontre attestent de l'investissement plus important de la Commission et des experts du secteur pour les groupes consultatifs. Le nombre d'individus y est nettement plus important. On a pu compter près de vingt huit

---

92 Wagner Anne-Catherine, « Les représentants de la C.E.S. entre militantisme et expertise des affaires européennes » dans Hélène Michel (dir.), *Lobbying et lobbyistes en Europe*, Strasbourg, PUS, 2006. p. 85.

« experts » issus de la production, huit issus de l'industrie de fabrication du sucre, huit autres issus du commerce, un représentant des salariés, et neuf membres de la Commission sont intervenus, dont notamment Bruno Buffaria, récemment nommé chef d'unité de l'unité 1 de la DG agri. L'importance numérique de l'équipe de fonctionnaires souligne la mobilisation de la Commission, et l'assiduité de l'ensemble des « experts » atteste de l'intérêt que ces derniers portent aux groupes consultatifs. A la différence du secteur tabacole, la Commission ne peut se passer de l'avis des acteurs principaux de la filière sucre tant politiquement qu'économiquement. D'après le fonctionnaire chargé de l'organisation et du bon déroulement des groupes consultatifs dans les secteurs des grandes cultures, le groupe « sucre » se déroule de la même façon que les autres groupes.

La réunion du groupe consultatif observée rassemblait quelques cinquante personnes, dont seulement trois femmes, et tous étaient vêtus de costumes ou de tailleurs élégants. L'ensemble des « experts » s'est montré particulièrement ponctuel, sauf l'un d'entre eux qui est arrivé en retard et parti en avance. Il portait un jean et des sandalettes. Particulièrement mal rasé, il dénotait singulièrement de par son apparence. J'ai eu confirmation, à la fin de la rencontre, qu'il appartenait à la Coordination paysanne européenne. Son hexis corporelle révélait le ton contestataire de son organisation. Cette personne n'a toutefois pas pris la parole. Le quart d'heure précédent la rencontre a permis d'observer que l'ensemble des discussions entre les différents experts se déroulé en anglais. A la différence des observations réalisées dans le groupe consultatif « tabac », les « experts » du sucre semblent présenter les compétences nécessaires à leur insertion dans la sphère publique européenne.

L'ordre du jour prévoyait en premier lieu l'élection du président du groupe consultatif. Plusieurs points ont ensuite été consacrés au marché mondial du sucre et aux négociations à l'OMC, enfin une dernière discussion a concerné le volume et la qualité de la production de sucre sur le marché européen. Les discussions extrêmement pointues et techniques ont parfois rendu difficile la compréhension des enjeux pour l'observateur. Les éclaircissements reçus à la fin de la rencontre

auprès du lobbyiste de la CIBE m'ont beaucoup aidée. Deux moments forts ont rythmé la réunion. Le premier concernait l'élection du président, le second, le désaccord implicite entre le représentant des producteurs français et le directeur de l'Unité sucre.

Pendant la réunion, le président ne s'est pas exprimé et lorsqu'il l'a fait c'était pour remercier l'intervention d'une personne et donner la parole à un autre intervenant. D'ailleurs sa réélection n'a absolument pas été une source de tension, cela paraissait être une évidence pour les experts présents. Beaucoup d'experts ont refusé de s'entretenir officiellement avec moi. J'ai pu malgré tout les sonder lors de la pause. Selon eux, le président réélu d'origine belge est « un bon président » dans la mesure où il s'agit de quelqu'un « de vraiment gentil », « a really nice person ». Le second critère mis en avant était son statut puisqu'il s'agit d'un « véritable agriculteur », « authentic farmer » qui a « vraiment » une ferme en Belgique. Il semble cependant que les prérogatives de ce président soient extrêmement réduites. En effet, même si le nom du président apparaissait en bas de chaque compte-rendu et de chaque ordre du jour, celui-ci n'a jamais rédigé un seul document. C'est le secrétariat de la CIBE, c'est à dire de la confédération internationale des betteraviers européens, et le CEFS, les fabricants de sucre européens, qui s'en chargent. Un expert interrogé m'a fait remarquer à ce sujet qu'on ne pouvait pas être attentif et mener une réunion tout en prenant des notes dans le but d'en faire un compte-rendu. Il était donc bien légitime, à ses yeux, que cela revienne aux deux organisations les plus développées.

Dans le secteur du sucre, l'ordre du jour et le compte-rendu constituent des enjeux importants. Le rôle du président est plus symbolique que stratégique. Plus encore, on remarque même que le président du groupe est peu représentatif de l'ensemble des experts qui y siègent. La quasi-totalité des experts présentent des dispositions à l'international<sup>93</sup>. Ces propriétés ne sont pas seulement partagées par

---

93 Pour saisir les dispositions à l'international à travers un questionnaire, nous nous sommes appuyés sur les travaux de Johanna Siméant et Pascal Dauvin concernant l'entrée en carrière humanitaire. Dauvin Pascal, Johanna Siméant, *ONG et humanitaire*, Paris, l'Harmattan, 2004.

les représentants des délégations les plus importantes, mais par la quasi-totalité du groupe. Les représentants des PECO et des pays du Sud de l'Europe sont au moins bilingues, les pays du Nord de l'Europe sont majoritairement polyglottes. Seules deux personnes ne maîtrisent que leur langue maternelle, et le président du groupe consultatif en fait partie. Le président détient une légitimité symbolique de par son ancrage professionnel ce que lui reconnaissent les experts en le réélisant, mais il ne possède qu'un pouvoir extrêmement limité et secondaire dans la tenue des débats.

Dans les deux groupes consultatifs, le président est élu à la majorité. Le rapport de force se fait nettement en faveur des producteurs puisque sur l'ensemble des experts, la moitié est issue de la production et des coopératives. Dans le cas peu probable ici où le président ne serait pas élu au premier tour, l'élection serait organisée à la majorité simple lors d'un second tour. Lors des groupes consultatifs tabac, le président occupe un rôle de leader et prend une part active dans l'organisation et l'animation des débats. Il prend souvent la parole et émet des positions prononcées, principalement en direction des représentants de la Commission. Dans le second groupe, celui du sucre, les intervenants les plus puissants ayant des intérêts économiques importants semblent mener la majorité des discussions.

La réforme de 2004 modifie légèrement les modalités d'élection du président. La Commission a souhaité que le président soit élu pour deux ans et que son mandat ne soit renouvelable qu'une fois. Au bout de quatre ans, le président devra appartenir à autre groupe professionnel, ce qui n'était pas le cas avant la réforme. Un industriel ou un transformateur sera donc amené à occuper le poste de président de ces groupes consultatifs d'ici peu.

La seconde observation essentielle concerne la prise parole au sein du groupe. Nous avons pu compter le nombre d'interventions des experts. Sur les vingt huit interventions, vingt-cinq émanaient d'un des membres de la CIBE, qui n'est autre que le directeur général de la CGB, le groupe d'intérêt des betteraviers

français, et du directeur du CEFS (Comité européen des fabricants de sucre). Ces deux « experts », issus des groupes d'intérêt les plus puissants, loin de s'opposer, exprimaient le même type de remarques aux fonctionnaires de la Commission. Ils menaient la majorité des discussions. Alors que des rapports de force certains ont opposé les producteurs du Nord de l'Europe à ceux du Sud de l'UE, ce n'était absolument pas perceptible au sein de ce comité. En effet, les représentants d'intérêts des producteurs du Sud de l'Europe n'ont pris à aucun moment la parole, révélant ainsi la domination des pays les plus puissants. De plus, alors qu'un des membres de la Commission s'exprimait pour obtenir l'avis de l'assemblée sur un point technique afin que soit décidée, à partir de cette information, le montant des aides, le représentant de la CGB a refusé de lui fournir ce renseignement. Il a alors expliqué au fonctionnaire qu'il ne jugeait pas opportun de lui transmettre cette information car la décision qui en découlerait, ne devait, selon lui, intervenir que bien plus tard, bloquant de cette façon, la prise de décision. Le fonctionnaire lui a alors rétorqué que la décision serait prise quand même et qu'il était donc dans leur intérêt de lui fournir l'information. Le représentant de la CGB, soutenu par le lobbyiste du CEFS, a refusé. Cet échange révèle les rapports de force qui existent entre les « experts » et les membres de la Commission. La prise de décision revient en dernière instance à l'administration communautaire, mais celle-ci est soucieuse des positions des membres du groupe consultatif. Si un désaccord existe entre les deux parties, la forme des échanges est toujours restée cordiale et très calme, chacun des intervenants appuyant sa position sur une argumentation précise et structurée comme l'illustrent les propos suivants :

*Commission : mais vous comprenez que si vous ne nous dites pas sur quel volume exactement on peut se baser pour calculer les DPU, il se peut, si la Commission souhaite que ce type de calcul intervienne dès cette année, que nous nous basions sur des chiffres erronés ce qui pourrait être préjudiciable pour vous.*

*CGB : Nous pensons de toute façon que ce calcul ne doit pas intervenir cette année et nous ne disposons pas encore actuellement des chiffres exacts que vous ne nous demandez et nous pensons surtout que vu le manque de visibilité du marché mondial, il ne faut pas instaurer ce*



*mode de calcul cette année, nous en avons déjà parlé, et la Commission s'était plutôt montrée d'accord.*

*Commission : oui je comprends bien vos arguments et ils sont justifiés, mais il nous faudrait juste ces chiffres dans le cas où le Commissaire souhaiterait quand même que ce calcul et sa mise en place intervienne plus tôt.*

Le ton courtois des intervenants met en évidence l'ambiance policée et feutrée de ce type de réunion. Afin de conserver un discours crédible et une posture d'acteur légitime, les « experts » évitent les conflits avec les membres de la Commission, mais tentent toutefois de maintenir certaines marges de manœuvre. Plus globalement, la présentation en « power point » d'un des experts sur l'évolution du marché mondial et les interventions répétitives sur des points juridiques ayant trait au nouveau règlement de l'OCM mettent en évidence l'étendue des savoirs techniques en matière économique des *stakeholders*.

*Un expert du commerce des sucres : sur le marché mondial, on attend, pour 2005/2006, un déficit de quatre millions de tonnes après deux années déficitaires. On attend en principe l'équilibre en 2006/2007. Pour les deux principaux acteurs, autre que l'Europe, qui agissent fortement sur le marché mondial, ce qu'on peut constater grâce au graphique n° 3, et bien c'est comme vous le remarquez une diminution de la production et de l'exportation du Brésil, et une baisse de la production en Chine et au Pakistan. Les stocks ont beaucoup baissé dans ces pays, et les prix spots ont atteint 437 dollars pour le sucre blanc. Ces niveaux n'ont pas été atteints depuis longtemps. La hausse est entraînée par le sucre brut et la hausse générale des matières premières qui attirent les spéculateurs.*

Aucune discussion sur le fonctionnement de l'UE et la remise en question de sa politique n'a pu être observée, comme le confirment les interviews réalisées auprès des experts. Les échanges entre « les experts » et les membres de la Commission s'inscrivent avant tout dans le registre de la technicité. Le fonctionnaire de la Commission présente les dimensions techniques des

prochaines orientations du régime sucre, et attend en retour que les « experts » y réagissent en argumentant leur position:

*Commission : Concernant les bilans d'approvisionnement en 2005/2006 et 2006/2007, et compte-tenu des différentes hypothèses présentées en matière de production, d'importation, de stock, de consommation et d'exportation, nous estimons qu'au-delà du stock normal à la fin de campagne 2006/2007, il y aurait sur le marché un excédent de sucre du quota de deux à trois millions de tonnes. Nous pensons donc qu'il faut anticiper.*

*Directeur du CEFS : mais il semble, M. X, que votre estimation ne tient pas compte de la possibilité d'octroi de quota supplémentaire qui est pourtant stipulée à l'article 8 du nouveau Règlement. De plus, vous ne tenez pas compte, il me semble, à moins qu'il s'agisse d'une erreur de ma part, de l'application du plan de restructuration qui modifie ces données.*

*Commission : oui en effet, je vous le confirme, mais les autres données sont encore trop imprécises, et je pense qu'il faut déjà voir comment nous pouvons gérer un excédent de deux à trois millions de tonnes pour avoir déjà une idée des pistes sur lesquelles nous pourrions nous orienter pour la suite. (groupe consultatif sucre, février 2006)*

Les échanges sont d'une technicité extrêmement avancée qui rend peu compréhensible le contenu des échanges si l'auditeur ne connaît pas précisément le sujet. Les termes économiques pointus et la précision des informations plongent le débat dans le domaine du sacré, du technique et de l'économie par opposition à un monde profane de non-économistes. Ce jargon spécifique assure, comme a pu le décrire Pierre Bourdieu au sujet de l'utilisation des statistiques en sciences sociales, un confort intellectuel à ceux qui l'utilisent puisqu'il fonctionne comme un gage de scientificité, et tient l'auditeur ou « le lecteur novice, à distance respectueuse »<sup>94</sup>.

De plus, à la différence de nos observations dans le groupe consultatif « tabac », les experts du sucre, comme les fonctionnaires chargés du dossier ont régulièrement fait appel au droit, lors de la réunion observée, pour justifier une position ou interpeller leurs interlocuteurs. Ceci ne correspond pas à la forme de

---

94 Bourdieu Pierre, Chamboredon Jean-Claude, Passeron Jean-Claude, *Le métier de sociologue*, Paris, Bordas, 1968.

judiciarisation de l'action collective mis en évidence par Hélène Michel<sup>95</sup>, dans la mesure où il ne s'agit pas d'une emprise du droit dans les manières de faire et de dire le monde social des « experts », leur manière de dire et de faire le monde social est avant tout empreinte de la science économique. Toutefois, les experts n'hésitent pas à interroger l'interprétation qui peut être faite des Règlements Conseil, et à s'appuyer sur certains articles du Règlement pour faire émerger des marges de manœuvre lors de son application.

Ainsi, les groupes consultatifs permettent aux différents experts de se rencontrer et d'échanger avec les membres de la Commission sur différents points, mais la nature du débat est essentiellement technique, et marquée par la science économique. La forme demeure extrêmement policée.

### **3.3 « L'équilibre des tensions » européen et la gouvernance « par les experts »**

Globalement, au sein des groupes consultatifs, on observe un consensus sur les règles du jeu à adopter au niveau européen. Ce comportement normatif n'est pas le produit d'un apprentissage formel. Les normes représentent les attentes collectives et définissent le comportement approprié. Leur transgression suggère une forme de sanction, qui peut être négative ou positive<sup>96</sup>. Il peut donc s'agir d'une pénalité ou d'une récompense accordée pour la conformité d'un acteur aux normes. L'approbation dont ce dernier jouit auprès de son entourage constitue une sanction significative. Lorsque la norme n'est pas respectée, les représentants craignent de voir s'effondrer la légitimité difficilement gagnée auprès de l'UE. La règle du compromis et les risques de sanctions qui lui sont liés ne sont pas le fruit d'un apprentissage explicite : le message porté par les institutions qu'ils fréquentent participe à l'inculcation des normes et des valeurs appropriées.

---

95 Hélène Michel, « Pour une sociologie des pratiques de défense : le recours au droit par les groupes d'intérêts », *Sociétés contemporaines*, n° 52, 2003.

96 Goffman Erving, *La mise en scène de la vie quotidienne, tome 2*, Editions de Minuit, Paris, 1973.

Pour les acteurs reconnus comme des acteurs légitimes par les instances décisionnelles européennes, et notamment les représentants des groupes d'intérêt les plus puissants, la recherche de consensus est devenue un impératif, une donnée supranationale à laquelle il convient de se plier si l'on intervient à l'échelle de l'UE. Une forme d'autocontrôle guide les pratiques des individus. Les tabaculteurs, quant à eux, savent qu'ils sont voués à disparaître. Ils ne sont donc pas en quête permanente de légitimité et leur comportement oscille entre la contestation et la participation au processus décisionnel afin de défendre ce qui peut encore l'être. Leur position les invite à ne pas se conformer totalement aux attentes de rôle de la Commission. Ces comportements, c'est-à-dire le fait de se conformer parfaitement aux rôles attendus ou non, ne sont pas consciemment décidés par les acteurs. Ils sont le fruit de la socialisation effectuée par les institutions et leurs représentants, les groupes de pairs et leur position au sein du processus décisionnel qui les autorisent à épouser ou à s'éloigner du rôle qui leur est proposé.

Certains représentants de la tabaculture ont été tentés, au début de leur fonction, par la politique de la chaise vide. Les groupes consultatifs organisés par la Commission ne servaient, selon eux, qu'« à enregistrer » les orientations de l'administration communautaire. Cependant sous l'influence de leurs pairs, ils ont rapidement renoncé à cette idée pour, au contraire, participer activement à la défense de leurs intérêts au niveau européen. Les représentants des tabaculteurs estiment, à raison, que leurs adversaires politiques ( BEUC<sup>97</sup>, associations de lutte contre le tabagisme) sont fortement implantés à Bruxelles. S'ils refusaient d'être auditionnés par la Commission et d'adopter les normes en vigueur, cela ne ferait que consolider la place de leurs rivaux. Cette concurrence entre les différents groupes favorise la compétition sociale et cet équilibre des tensions conforte la position d'arbitrage de l'administration communautaire. Cette idée nous renvoie à l'ouvrage de Norbert Elias<sup>98</sup>, concernant le rôle de l'étiquette dans la cour de Louis XIV. L'auteur, dans *la société de Cour*, montre que le rang de chacun est déterminé par les pratiques. Les « bonnes pratiques », celles qui sont souhaitées par le

---

97 Bureau européen des unions de consommateurs.

98 Elias Norbert, *La société de cour*, Paris, Flammarion, 1974.

souverain, constituent l'étiquette, c'est-à-dire l'ensemble des rituels organisés autour de la Cour et autour de la vie privée du souverain. Ces pratiques permettent d'inscrire les acteurs dans une concurrence pour les signes du prestige. Ainsi la bourgeoisie et les nobles de la Cour entraînent en compétition, au profit d'une élite nobiliaire apprivoisée et cet équilibre des tensions confortait la domination du souverain. Ce dernier montrait que son autorité s'exerçait en vertu d'un ordre supérieur et le désordre menaçant était neutralisé grâce à une stricte codification des comportements. Norbert Elias met en évidence la position centrale du souverain. La Commission européenne est placée également dans une situation d'arbitrage. Les représentants des tabaculteurs doivent être plus opérationnels, plus pertinents et plus conformes aux attentes de la Commission afin d'être aussi crédibles que leurs adversaires politiques. Ils doivent être en mesure d'interpréter les codes et les règles qui structurent les jeux d'acteurs participant à la décision communautaire. Cette compétition politique implique une dimension cognitive et affective importante. Les commissaires et les fonctionnaires doivent également se soumettre à cette codification des pratiques.

L'apprentissage des différents savoir-faire participe à la naturalisation des pratiques et des schèmes d'interprétation de l'Europe. Ce concept permet de mettre à jour « des stratégies de représentation qui fixent les distinctions sociales et les rendent pérennes. La naturalisation constitue donc une manière d'empêcher les changements de sens à travers un processus de clôture discursive et idéologique<sup>99</sup> ».

La socialisation est un processus adaptatif. Face à une situation nouvelle et dans le cas présent, la fréquentation des arènes européennes, l'individu est guidé par ses ressources cognitives et par les attitudes normatives résultant du processus de socialisation auquel il a été soumis. S'il existe plusieurs degrés d'intériorisation de ces normes, chaque représentant a cependant assimilé un certain nombre de comportements qu'il est souhaitable d'adopter à l'échelle de l'UE. En adoptant le rôle d'expert, les représentants d'intérêts tentent de diffuser leur position auprès

---

99 Hall Stuart (éd), *Representation*, London, Sage, 1997.

des instances européennes. En fonction des dossiers et des capacités d'expertise des différents services, ils y parviennent plus ou moins efficacement. Les « experts » issus des groupes d'intérêt, comme les autres catégories d'experts (appels d'offres privés), doivent, pour être écoutés par la Commission, être conformes au rôle d'experts et à l'étiquette que cela suppose. Cela permet parallèlement à l'administration communautaire de gouverner « par » les experts. Cela signifie certes, que la Commission impose des normes et des codes rhétoriques propres au monde de l'expertise scientifique, ce qui lui permet de légitimer son action, mais en même temps, en imposant la forme des débats elle dirige implicitement le contenu des échanges. La posture d'expert interdit en effet de sortir du rôle assigné et de questionner la légitimité politique des orientations d'une politique publique. Le ton policé, l'utilisation de codes rhétoriques particuliers, l'emploi d'outils et de concepts scientifiques tels que l'économétrie, les analyses factorielles, la perfection des marchés et la valorisation systématique du consensus permet d'encadrer la nature du débat, en refusant les échanges de nature idéologique et politique, entendue ici au sens large du terme.

### *Conclusion*

Dans ce chapitre, on s'est intéressé aux stratégies internes et externes adoptées par les groupes d'intérêt agricoles au niveau européen. D'après nos observations, on ne peut assimiler les stratégies externes à des actions de protestation dans la mesure où certaines manifestations de rue ressemblent davantage à des défilés qu'à des actions collectives de protestation. Elles visent à réaffirmer la légitimité par le nombre des groupes d'intérêt et à renforcer la cohésion à l'intérieur du groupe professionnel. Les betteraviers européens largement intégrés au processus décisionnel ont organisé une manifestation de rue moins pour protester contre la Commission européenne que pour réaffirmer leur légitimité par le nombre. Les tabaculteurs, quant à eux, souhaitent continuer à participer au processus décisionnel tout en contestant les orientations prises par la Commission. Ils oscillent entre la participation et la contestation. En protestant

dans les rues de Bruxelles ou en sortant du rôle d'expert qu'on leur assigne dans les groupes consultatifs, ils contestent de façon virulente le processus décisionnel et sa légitimité, toutefois ils ne souhaitent pas en être exclus afin d'accompagner les orientations de la politique tabacole faute de pouvoir réellement les décider. Enfin, dans le secteur du sucre, les syndicats agricoles minoritaires sont très peu intégrés au processus décisionnel. Ils cherchent à multiplier les soutiens, notamment vers des organisations extérieures au monde agricole, et n'hésitent pas à mener des actions radicales de protestation qui visent à interpeller les pouvoirs publics et l'ensemble des citoyens. Les stratégies externes s'articulent aux stratégies internes. Une intégration au processus décisionnel rend peu probable la participation à des actions de contestation radicales dans la mesure où cela mettrait en péril la légitimité de l'acteur dans le processus. A la différence de ce qu'on peut observer à l'échelle de l'Etat nation, et notamment en France, dans le secteur agricole, le registre participatif et le registre protestataire sont peu conciliables au niveau européen.

La forme des actions collectives externes dépend avant tout de la place occupée par le groupe d'intérêt dans le processus décisionnel. Pour représenter ses intérêts, le groupe, selon sa position dans le processus décisionnel, va épouser la forme de représentation qui est valorisée à l'échelle de l'UE, à savoir l'expertise, ou s'en écarter pour imposer un autre type de débat. L'expertise semble au cœur des stratégies de représentation. Cette notion est toutefois sujette à de multiples interprétations. Le lobbying, pour être prédictif, doit reposer sur des arguments de type scientifique et est assimilé dans ce cas, par les groupes d'intérêt comme par la Commission, à une forme d'expertise.

Par ailleurs, la participation des groupes d'intérêt au processus décisionnel à travers les groupes consultatifs assigne les représentants à un rôle d'expert. Ils sont invités à se comporter comme des experts et donc à adopter les normes et valeurs liées à ce statut. Ils vont tenter de diffuser et d'argumenter leur position en utilisant un registre argumentatif scientifique qui conforte leur position d'acteur légitime et crédible. L'expertise correspond à un mode de représentation des intérêts pour les groupes, et permet, en retour, à la Commission européenne, de légitimer

techniquement et scientifiquement ses orientations politiques. A travers la valorisation de l'expertise comme mode de représentation des intérêts et l'invitation faite aux représentants d'intérêts d'intervenir en tant qu'expert, la Commission légitime son action et impose une forme de discussion, qui doit répondre à des codes rhétoriques scientifiques et techniques. Cet encadrement des échanges oriente le fond des débats et évince les arguments qui ne seraient pas de nature scientifique ou technique.



## **Conclusion générale**

Longtemps habitués à représenter leurs intérêts dans le cadre de l'Etat nation, les groupes d'intérêt français se sont peu à peu adaptés à l'espace politique européen. Leur intégration dans un processus décisionnel multi niveaux et les évolutions de la politique agricole commune (PAC) ont donné lieu à de multiples transformations. Les groupes d'intérêt ont été amenés à modifier leurs stratégies de représentation et, pour ce faire, ont créé des structures organisationnelles transnationales dans lesquelles les représentants français siègent aux côtés de leurs homologues européens. Notre recherche démontre en premier lieu que la création d'organisations transnationales à vocation générale et spécialisées a modifié le paysage syndical français et européen.

La mise en place de structures transnationales favorise les échanges entre les différents représentants d'intérêt, et entre ces derniers et les membres des institutions européennes. Tout au long de notre propos, nous avons montré que les acteurs intervenant à Bruxelles étaient soumis à un processus de socialisation à l'Europe qui les invite à adopter des normes, des valeurs, des savoir-faire et des savoir-dire spécifiques. Ces observations contribuent à la compréhension du gouvernement de l'Union européenne et plus généralement à celle de l'espace politique européen.

Le troisième apport de notre étude réside dans sa capacité à nourrir les questionnements sur l'utilisation pertinente ou non de catégories fréquemment utilisées dans l'espace politique national pour désigner certaines pratiques à l'échelle de l'UE. Les résultats de notre recherche mettent en question le clivage fort qui pourrait exister entre militant et lobbyiste, entre militantisme et lobbyisme. Les formes organisationnelles observées proposent également de reconsidérer les termes de syndicat et de lobby pour leur préférer celui de groupe d'intérêt.

Considérer Bruxelles comme un centre de pouvoir essentiel dans le processus décisionnel a modifié les stratégies employées par les groupes d'intérêt.

Inserés dans un espace multi niveaux, les groupes, en fonction du contexte et de leurs ressources financières, organisationnelles, symboliques et historiques, vont élaborer des stratégies orientées vers leur gouvernement et/ou vers les instances décisionnelles européennes. L'insertion dans un espace multi niveaux suppose une modification des modes d'action adoptés par les groupes. Les agriculteurs français oscillaient dans le cadre de l'Etat nation entre un pôle participatif, grâce à la cogestion de la politique agricole, et un pôle critique à travers les multiples manifestations, violentes ou non, qu'ils menaient sur le territoire français. A l'échelle de l'Union européenne (UE), on remarque que le second pôle est très peu présent. Les groupes d'intérêt tendent à adopter les stratégies valorisées par les instances décisionnelles européennes, orientées notamment vers le consensus et l'expertise.

Enfin, l'idée d'une instrumentalisation de l'expertise à l'échelle de l'UE constitue un des apports majeurs de l'enquête. Toutefois nous n'avons pu développer davantage certaines questions relatives aux liens entre la politique, l'expertise et la science. Nous proposerons ici brièvement quelques pistes qu'il conviendrait d'exploiter dans la suite de nos recherches.

### **Transformations organisationnelles et filiarisation de la représentation des intérêts**

Les transformations organisationnelles observées ont trait à la création, à l'échelle de l'UE, de groupes d'intérêt transnationaux. Il s'agit de structures européennes à vocation générale comme le comité des organisations professionnelles agricoles (COPA), et de structures européennes spécialisées comme l'union internationale des tabaculteurs européens (UNITAB) et la confédération internationale des betteraviers européens (CIBE). Nous avons montré que la construction d'un intérêt agricole de filière (filiarisation) permet de parer aux manques nés d'une organisation européenne à vocation générale telle

que le COPA dans la mesure où les associations spécialisées paraissent maîtriser davantage les spécificités techniques et financières de leur secteur. Au niveau national, Denis Pesche<sup>1</sup> a déjà mis en évidence la filiarisation de la représentation agricole. Les objectifs défendus par les associations spécialisées ne reflètent, selon l'auteur, que les intérêts des producteurs les mieux placés économiquement. Il semble que cette tendance soit également de mise à l'échelon européen. La filiarisation de la représentation au niveau européen correspond aux évolutions récentes de la PAC qui officialise le clivage entre des exploitations compétitives orientées vers le marché mondial et d'autres, moins performantes, qui se dirigeraient vers des productions plus rentables ou vers des secteurs d'activité différents. Les ambitions fédératrices du COPA, qui souhaite représenter l'ensemble des agriculteurs européens, deviennent, dans ce contexte, de plus en plus difficiles à atteindre. Cette dichotomie du syndicalisme agricole européen s'inscrit pleinement dans la rupture mise en place par la nouvelle PAC entre une agriculture orientée vers l'aménagement du territoire et le second pilier, et une autre, compétitive et mondialisée, qui considère les questions transversales (environnement, bien être des animaux...) comme plus secondaires. La filiarisation de la représentation des agriculteurs ne gomme pas la forte hétérogénéité qui peut exister entre les agriculteurs au sein d'un même secteur agricole. Il semble de plus en plus complexe, dans une Europe élargie, de représenter l'ensemble des agriculteurs européens, tant est grande leur diversité.

### **La socialisation à l'Europe**

La création d'organisations transnationales facilite les rapprochements entre les représentants d'intérêt et les membres des institutions communautaires. Cette convergence s'explique par le processus de socialisation à l'Europe auquel l'ensemble des acteurs de l'UE sont soumis. Ce résultat constitue un des apports majeurs de notre étude. En modifiant profondément les approches habituellement appliquées à l'espace politique européen, notre recherche a souhaité ne pas limiter

---

1 Pesche Denis, *Le syndicalisme agricole spécialisé en France*, Paris, l'Harmattan, 2000.

l'Europe à des institutions réifiées. En s'intéressant concrètement aux acteurs qui forment les groupes d'intérêt, il s'agit de comprendre comment se construisent au quotidien les relations entre les groupes et les institutions, en quoi elles consistent, à quelles logiques elles répondent et de quelles façons ces relations sont contraintes ou encouragées. Nous avons montré que l'existence d'organisations représentatives transnationales favorise la diffusion de normes et de valeurs propres au système politique communautaire. Les représentants d'intérêts nationaux sont amenés à être en contact régulier avec leurs homologues européens et les membres des institutions bruxelloises. Les acteurs acquièrent ainsi des savoir-faire et des savoir-dire propres au système politique de l'UE. Ils vont intérioriser peu à peu ce qu'il est possible de faire ou de ne pas faire à travers des mécanismes d'imitation et des mécanismes de sanction positive et négative, en étant socialisés par les membres de leur groupe et par les membres des institutions européennes avec lesquels ils sont en interaction. Intégrés au processus décisionnel, ils vont privilégier les modes d'investissement valorisés par l'UE et notamment l'utilisation de la négociation, de l'expertise et du *networking*. Ces apprentissages pratiques supposent la transmission de schèmes cognitifs et affectifs spécifiques qui vont diriger une partie de leur cadre d'interprétation du monde.

En nous intéressant aux lobbyistes employés par les groupes d'intérêt agricoles nous avons mis en évidence l'émiettement de la spécificité de la représentation agricole au niveau européen. Notre étude montre que la majorité des lobbyistes salariés du COPA sont peu attachés au secteur agricole et pourraient tout à fait quitter l'organisation pour rejoindre les institutions européennes ou un autre groupe d'intérêt. De même, la proximité sociale et cognitive qu'ils partagent avec les membres de la Commission tend à les éloigner des catégories cognitives et des intérêts des agriculteurs. Si les représentants d'intérêts des associations spécialisées transnationales demeurent plus attachés à la filière agricole qu'ils représentent que les lobbyistes du COPA, tous semblent toutefois partager un socle commun de bonnes pratiques et de représentations sociales qui guident leur

action à l'échelle de l'UE. De plus, l'investissement dans les sphères transnationales requiert des qualités spécifiques, propres aux milieux les plus favorisés. La sélectivité des sphères transnationales suppose que les individus présentent des dispositions à l'international, et un capital culturel, économique et social important. Les dispositions favorables des acteurs de l'Europe et la socialisation à laquelle ils sont soumis tendent à fortement les éloigner des acteurs nationaux qu'ils représentent.

Sylvain Maresca<sup>2</sup> avait déjà mis en évidence la distance entre les mandataires et les mandatés dans le syndicalisme agricole français en soulignant que les responsables étaient issus de l'élite entrepreneuriale de la profession. L'introduction d'un espace de représentation supplémentaire et la sélectivité sociale de cet échelon transnational accentue cet éloignement. De plus, les attributs sociaux des représentants d'intérêts semblent assez proches des profils socioprofessionnels des membres des institutions communautaires. Cette proximité sociale pourrait alors renforcer les complicités cognitives de l'ensemble de ces acteurs de l'Europe.

Nous récusons toutefois ici l'idée que la socialisation à l'Europe, c'est-à-dire l'apprentissage des façons de faire communautaires, détermine entièrement la socialisation politique d'un individu. Il s'agissait dans notre thèse de mettre en évidence cette socialisation et de montrer comment elle influence les modes d'intervention des groupes. On pourrait poursuivre nos investigations en se demandant précisément dans quelle mesure le fait de s'adapter à des modèles de comportements propres suppose une socialisation politique, et notamment l'acceptation d'une certaine vision politique de l'UE.

### **Lobbyisme et militantisme en Europe**

Ces réflexions nous invitent à nous interroger sur l'utilisation des catégories habituellement employées pour désigner les représentants d'intérêt. Il convient de

---

2 Maresca Sylvain, *Les dirigeants paysans*, Paris, Editions de Minuit, 1983.

ne pas forcément opposer les lobbyistes aux militants. Pour Jacques Ion<sup>3</sup>, la légitimité du militant repose d'une part sur son appartenance au groupe qu'il représente et d'autre part sur une appartenance à un réseau beaucoup plus large. L'auteur écrit : « si le militant perd les attributs du premier ensemble, le risque est pour lui de devenir « apparatchik », bureaucrate de la cause. Mais s'il perd le contact d'avec le second, il est renvoyé au sort commun de ses appartenances d'origine. [...] Il est donc toujours [...] membre d'une communauté et éclaireur d'un destin de type sociétal. »

L'ensemble des représentants d'intérêts appartiennent de par les fonctions qu'ils occupent à l'échelle de l'UE, à un ensemble spécifique, l'espace politique européen, différent du groupe d'appartenance, le monde agricole. La distinction entre les différents représentants étudiés réside dans les liens qu'ils entretiennent avec le groupe d'appartenance. La majeure partie des lobbyistes du COPA se sont montrés peu attachés au secteur, quelques-uns se sont au contraire plutôt présentés comme des militants. Ils ont attesté ainsi d'un fort attachement au secteur. Ils sont engagés et leur identité passe par la cause qu'ils représentent. Les salariés des associations spécialisées présentaient quant à eux une forme de loyauté à leur organisation et à leur filière. La professionnalisation ne permet donc pas de conclure à une forme de distanciation des salariés vis-à-vis de la cause. On ne peut opposer les figures du militant et du lobbyiste, au moins quant à l'intensité de l'engagement. Il semble toutefois, d'après l'étude, que le segment professionnel amené à se développer dans le secteur agricole soit bien celui qui est composé d'individus peu attachés au groupe d'appartenance, c'est-à-dire au monde agricole. Ces conclusions mériteraient d'être comparées à des observations réalisées dans d'autres secteurs. Les travaux d'Anne-Marie Wagner<sup>4</sup> confirment un certain clivage parmi les représentants d'intérêts de la Confédération européenne des syndicats (CES). Certains, issus de la classe ouvrière, ont travaillé à l'usine, étaient syndicalistes et sont passés à l'Europe en se formant « sur le tas ». D'autres, plus

---

3 Ion Jacques, *La fin des militants ?*, Paris, Editions de l'Atelier, 1997, p30.

4 Wagner Anne-Catherine, « Les représentants de la CES entre militantisme et expertise des affaires européennes » dans Hélène Michel (dir.), *Lobbying et lobbyistes en Europe*, Strasbourg, PUS, 2006.

jeunes, issus de la classe moyenne, sont dotés de diplômes européens et présentent d'autres compétences et d'autres légitimités.

Cette tendance pourrait alors renforcer l'éloignement qui existe déjà entre les élites de la représentation au niveau européen et les mandataires nationaux. Toutefois la CES, comme le COPA, sont des eurogroupes constitués de longue date. Il conviendrait d'étudier les trajectoires socioprofessionnelles de représentants d'intérêts issus d'autres organisations plus récemment amenées à s'europaniser. Cette dernière remarque souligne la fécondité de la rencontre entre une analyse microsociologique en termes de *carrière* et la prise en compte du contexte historique, organisationnel et politique dans lequel les acteurs évoluent. Cette rencontre permet de ne pas se limiter à l'analyse stratégique et permet de souligner l'importance des proximités et divergences cognitives ainsi que le poids des organisations dans la *carrière* des individus.

En s'intéressant aux pratiques de ces représentants d'intérêts, là encore, il paraît peu fécond d'opposer lobbying et militantisme puisque de nombreux militants pratiquent le lobbying. Intuitivement, le lobbying est souvent considéré comme étant l'apanage des groupes d'intérêt de puissants qui défendent leurs intérêts matériels et financiers. Le *networking* paraît alors au cœur de leurs stratégies. Les syndicats quant à eux utiliseraient des modes d'action classiques, à savoir l'interpellation et la manifestation. Ce clivage s'avère très peu pertinent puisqu'à l'échelle de l'UE, l'ensemble des organisations représentatives mènent des actions de lobbying. Le lobbying recouvre des tâches très différentes qui sont suivies par l'ensemble des groupes d'intérêt qui interviennent à Bruxelles : les représentants cherchent à développer leur degré d'interconnaissance avec les membres des institutions et pratiquent le monitoring, le fund raising... Les organisations agricoles intégrées au processus décisionnel ont suivi le mode d'intervention valorisé par les instances de l'UE à savoir le lobbying et l'expertise. Elles se sont rapprochées des modes de participation habituellement adoptés par les organisations patronales.

L'étude a interrogé la pertinence des notions de groupes d'intérêt, de lobby et de syndicat pour désigner des organisations représentatives à l'échelle de l'UE. Un syndicat paraît être un groupe d'intérêt, mais qui, en plus, promeut des valeurs sociétales et est porteur de solidarités générales. Ce type de groupement n'est pas valorisé par les instances décisionnelles communautaires qui mettent en question la place et le rôle du syndicalisme. Le syndicat apparaît incongru et obsolète aux yeux du système de gouvernement européen. Il est considéré comme une organisation classique, au même titre que les associations, les ONG ou les groupes d'intérêt industriels, sans que soit pris en compte la représentativité et le projet de société qui est éventuellement le sien. Le système politique européen valorise avant tout la participation des groupes à travers les compétences techniques de leurs experts-représentants. A l'échelle de l'UE, on attend que ces derniers ne soient pas absorbés par une idéologie ou un projet de société, mais qu'ils soient capables de présenter des capacités techniques. Le fait d'intervenir comme expert n'exclut pas que cet individu soit éventuellement un militant attaché à la cause, mais son mode d'intervention est guidé par ses compétences expertales. La valorisation de l'expert plutôt que celle du militant, la valorisation des compétences techniques plutôt que celle d'une pensée globale sur la société européenne explique comment le mot syndicat est devenu de plus en plus désuet. La question méthodologique est alors la suivante : le fait que les instances décisionnelles européennes perçoivent les syndicats comme des organisations obsolètes a-t-il une influence sur l'utilisation de la catégorie analytique « syndicat » par le sociologue ? Empiriquement, les syndicats à l'échelle de l'UE tendent à s'adapter aux modes d'intervention valorisés par les institutions. La figure du militant traditionnel devient également peu à peu désuète aux yeux des responsables des organisations représentatives. Le mot syndicat et le type de militant qui pouvait lui être rattaché dans le cadre de l'Etat nation disparaissent au profit de groupes d'intérêt, plus à même de fournir des représentants-experts, éventuellement attachés à la cause, mais qui fondent d'abord leur engagement et leur intervention non pas sur une idéologie mais sur des compétences expertales. Le mot syndicat perd de sa pertinence sociologique à l'échelle de l'UE parce qu'il correspond de moins en moins à une réalité sociale.



La désignation de « lobby » est également problématique dans la mesure où d'une part le mot est lié à un imaginaire particulier qui associe l'action des lobbys à des tractations occultes et à la corruption. D'autre part, le mot lobby tend à assimiler une forme d'action spécifique, le lobbying, à un type de groupe. Or, l'ensemble des organisations qui interviennent dans l'espace public européen effectuent des actions de lobbying, indépendamment du type de cause défendu. Un seul terme s'impose, celui de groupe d'intérêt. Il permet en effet de prendre en compte l'ensemble des intérêts défendus par un groupe, quel que soit le répertoire d'action adopté et la forme d'intervention de ses représentants.

### **Transformation des cibles des actions dans un espace multi niveaux**

A la différence de la filière vitivinicole<sup>5</sup>, qui peine à prendre en considération l'importance de l'échelon européen dans la gestion de son activité et où les arènes de régulation politique nationales et locales restent son premier objectif notamment en raison du cadre cognitif qui domine chez ses représentants, les responsables des deux secteurs étudiés n'hésitent pas à investir l'échelon européen. Toutefois les stratégies qu'ils suivent, et qui sont aussi liées à leur cadre d'interprétation du monde, différent.

Le mode de représentation des groupes d'intérêt agricoles nationaux et communautaires oscille entre un pôle critique et un pôle participatif. Si le pôle critique est largement investi par les syndicats nationaux dans l'espace politique français lors des phases d'application des réformes agricoles, le pôle participatif occupe une place tout à fait importante lors des phases de négociation. Pendant les phases de négociation, phase sur laquelle notre attention s'est concentrée, les groupes professionnels et le ministère de l'agriculture travaillent en étroite collaboration et partagent des cadres d'interprétation du monde convergents, le gouvernement devenant alors un soutien clé des groupes professionnels à l'échelle de l'UE. Dans les secteurs du tabac et de la betterave à sucre, on remarque une

---

5 Costa Olivier, Smith Andy, « Défendre le vin de Bordeaux : pluralité des modes de représentation et articulation des niveaux d'intervention », dans Michel Hélène (dir), *Lobbyistes et lobbying de l'Union européenne*, Paris, PUS, 2005.

proximité institutionnelle et idéologique extrêmement développée. Les éventuels conflits semblent, au moins pendant les phases de négociation des réformes européennes, majoritairement évincés à l'échelon national, dans la mesure où les gouvernements tendent à attribuer les orientations de la PAC au gouvernement de l'Union européenne, évitant de cette façon une partie des protestations nationales.

Dans les deux secteurs étudiés, on remarque une même proximité avec le ministère de l'agriculture français. Les représentants des tabaculteurs cultivent une certaine proximité avec les pouvoirs publics parce que, d'une part, ils ne disposent pas d'autres alliés à l'échelle de l'UE, et d'autre part il leur semble partager les mêmes cadres d'interprétation du monde sur l'avenir de l'agriculture et plus précisément de la tabaculture. Parallèlement, ils investissent l'échelon communautaire. A la différence des responsables du Bordelais<sup>6</sup>, ils ne délaissent pas le niveau européen, et investissent massivement les organisations transnationales telles que le COPA. Ils sont également particulièrement actifs au sein de l'UNITAB et des groupes consultatifs de la Commission. Les opportunités limitées politiques que leur offre le ministère français, ne leur permettent de négliger les stratégies européennes. Toutefois, ils ne sont en mesure de partager avec leurs homologues européens qu'une même hostilité envers les instances décisionnelles communautaires, liée à la stigmatisation dont ils sont l'objet. Les tabaculteurs se concentrent donc d'abord sur leur gouvernement national.

Pour les betteraviers français, la situation est tout autre puisqu'ils cogèrent de façon étroite au sein des organismes interprofessionnels la politique sucrière française, mais surtout ils partagent des cadres d'interprétation du monde communs avec les pouvoirs publics français et également avec les instances décisionnelles européennes. Leur place de leader mondial du sucre leur offre une légitimité économique. Les responsables des betteraviers français, aux côtés des autres représentants des pays compétitifs, ont largement investi les arènes décisionnelles communautaires, bénéficiant en outre de l'influence de groupes d'intérêt extrêmement puissants tels que le groupe des fabricants de sucre européen. Le contexte est particulièrement favorable aux betteraviers les plus

---

<sup>6</sup> Costa Olivier, Smith Andy, 2005, *op. cit.*

performants à la fois à l'échelle de l'Etat nation et à l'échelle de l'UE. En prônant la défense de l'intérêt général à travers le développement des biocarburants et la souveraineté alimentaire de l'Europe, les betteraviers les plus performants protègent leurs intérêts particuliers.

Cependant une partie des producteurs français et européens de betteraves sont condamnés à disparaître. Leur départ devrait profiter aux plus performants. Tout en restant flou sur le nécessaire départ des moins compétitifs, les responsables des betteraviers français ont réussi à maintenir une forme de cohésion. Le travail de manipulation symbolique a notamment reposé au niveau national sur l'idée que les betteraviers formaient une grande famille et que les risques de dissensions menaçaient l'ensemble du groupe. Les plus vulnérables ont intégré l'idée que le syndicat agricole majoritaire semblait le plus à même de négocier les départs des agriculteurs les moins compétitifs. Une minorité de betteraviers a toutefois participé à la création d'une association spécialisée contestataire sans que celle-ci ne parvienne à développer son audience de par l'hégémonie politique du syndicat majoritaire. La Confédération paysanne et les autres membres de la Coordination paysanne européenne ont tenté d'ébranler l'hégémonie des syndicats majoritaires et l'orientation de la réforme. La défense de l'intérêt général à travers notamment la protection de la diversité agricole, des exploitations familiales et de l'environnement servait leurs intérêts particuliers, toutefois cet argumentaire n'a pas rencontré l'audience escomptée.

Au niveau européen, les responsables de la CIBE, qui représentent les intérêts des plus compétitifs, ont tenté de rappeler la solidarité historique qui prévalait au sein de celle-ci, mais cet argument a rencontré quelques limites et a révélé les clivages qui traversent l'organisation transnationale.

Les cadrages cognitifs des acteurs, les ressources dont ils disposent, le contexte étatique et le contexte européen déterminent les modes de représentation des groupes d'intérêt. Un contexte national et un contexte européen favorables invitent le groupe à investir les deux niveaux de pouvoir. Lorsque le contexte

étatique est différent du contexte politique européen, le groupe d'intérêt va investir le niveau d'intervention qui lui est le moins défavorable.

### **Evolution des répertoires d'action et instrumentalisation de l'expertise au niveau européen**

Une des autres conclusions majeures de notre étude est que la place des groupes au sein du processus décisionnel multi niveaux détermine la forme de leur stratégie d'action. A l'échelle de l'UE, le pôle critique autorisé par la Commission semble être beaucoup plus restreint que les possibilités offertes dans le cadre national. Les modes de négociation valorisés à l'échelle de l'UE invitent les groupes d'intérêt majoritaires à privilégier un mode de participation orienté vers le consensus et l'expertise. A contrario, ils restreignent les velléités contestataires des groupes et de leurs représentants. Même lorsque le groupe d'intérêt des betteraviers organise des manifestations de rue, il s'agit de réaffirmer la légitimité et la crédibilité du groupe plutôt que de s'inscrire dans un registre protestataire. Les tabaculteurs, quant à eux, occupent une place largement moins favorable et protestent, de façon plus manifeste, leur mécontentement, sans toutefois mettre en question leur insertion, même partielle, au sein du processus décisionnel. Les groupes minoritaires, peu intégrés aux arènes décisionnelles et ne partageant pas les cadres cognitifs des instances européennes, ne s'inscrivent pas dans une quête de légitimité et refusent d'adopter les modes d'action valorisés à l'échelle de l'UE. Ils n'hésitent donc pas à adopter des stratégies radicales comme la grève de la faim. Ils tentent de combler leur manque d'audience, en s'alliant à des groupes extérieurs au monde agricole tels que OXFAM et des organisations altermondialistes, dans le cadre de mouvements européens et internationaux. Ces alliances internationales favorisent le rapprochement de groupes opposés et brouillent les clivages idéologiques et organisationnels nationaux.

Les groupes d'intérêt et leurs responsables sont invités à délaisser le pôle critique, dans les phases de négociation de la réforme, et à surtout privilégier la participation et l'expertise, dans le cadre de stratégies internes. L'utilisation du

terme « expert » est assez ambiguë. La Commission européenne fait appel à certains scientifiques, qu'elle qualifie d'experts, pour orienter des réformes, et affuble également des *stakeholders*<sup>7</sup>, c'est-à-dire des représentants d'intérêts, du statut d'expert. Nous avons montré que les responsables de chacun des deux secteurs étudiés n'adoptaient pas les mêmes comportements face au rôle d'expert qu'on leur assigne. Les tabaculteurs tout en souhaitant participer aux groupes consultatifs de la Commission refusent de se conformer tout à fait au rôle d'expert que la Commission leur assigne. Ils manifestent ainsi leur mécontentement. Les betteraviers et notamment les plus puissants, investissent quant à eux parfaitement leur rôle. L'observation a permis de s'éloigner de l'interprétation habituellement faite de la catégorie d'expert et de mettre en évidence le triple rôle de l'expertise et de son utilisation au niveau européen. L'expertise constitue d'abord un moyen pour les groupes d'intervenir à l'échelle de l'UE et à cette occasion de représenter leurs intérêts. Mais surtout, l'expertise, de par son poids scientifique, permet de légitimer l'orientation des réformes proposées par les instances décisionnelles de l'UE, et notamment par la Commission européenne. Plus encore, il semble que l'utilisation de l'expertise permette non seulement à la Commission de légitimer ses actions, mais également d'encadrer les termes du débat, en restreignant le champ d'intervention des représentants. La Commission en invitant à respecter certains codes rhétoriques propres à celui de l'expert scientifique administre le fond et la forme des débats. Elle gouverne par les experts grâce à la crédibilité scientifique qu'ils lui procurent. L'imposition de ce type de participation passe notamment par une socialisation à l'Europe. La Commission est à ce titre un puissant agent socialisateur. La culture du compromis valorisée dans cette instance et le refoulement des formes de participation non policées devient alors un impératif que les groupes sont amenés à respecter s'ils souhaitent être entendus.

Les recherches sur l'expertise mériteraient d'être développées davantage. Nous avons fait allusion dans notre propos à la façon dont pouvait être utilisée la légitimité de la science pour mener une politique publique. On pourrait poursuivre

---

7 Trad : partie prenante

l'analyse en considérant ces pratiques de recours à l'expertise comme le terrain d'observation privilégié des relations entre le monde académique et l'administration communautaire. Il s'agirait d'examiner la circularité des discours savants et administratifs au sein de l'UE. Les institutions européennes s'approprient une partie des travaux scientifiques sur l'Europe. De même, de nombreux chercheurs sont amenés à intervenir dans les arènes politiques de l'UE en tant que scientifiques, et répondent aux appels d'offre de l'UE. Ceci nous invite à poursuivre notre recherche en développant les questions liées aux frontières entre science, expertise et politique.

### **Pour une diversité des études sur l'Europe**

L'enquête empirique a plongé l'observatrice dans un espace européen composé d'individus dotés de capitaux économiques, sociaux et culturels très développés. Il s'agissait de recueillir des données de terrain qui ne sont pas accessibles à tous. La plupart des études sur l'Europe sont réalisées par des chercheurs qui présentent des dispositions sociales facilitant leur insertion dans ce type de milieu privilégié. Sans réseau social transnational suffisamment développé, il s'avère assez difficile de pénétrer l'espace politique européen. La maîtrise parfaite de plusieurs langues paraît entre autres être condition d'accès indispensable. Le sociologue qui ne présente pas ce type de compétences et d'attributs sociaux rencontre quelques difficultés d'accessibilité au terrain mais bénéficie toutefois de la possibilité de s'étonner. L'immersion dans ce milieu transnational particulièrement sélectif a supposé un déplacement dans l'espace social, un changement de place, donc de point de vue.

Dans la recherche en sciences sociales, le déplacement du sociologue s'est historiquement orienté vers les catégories les moins privilégiées de la société afin d'analyser les problèmes sociaux et de contribuer plus ou moins directement à la définition de leur solution. Si enquêter dans des milieux privilégiés et peu faciles

d'accès place l'observateur dans une relation délicate<sup>8</sup>, ce type d'étude permet à certains sociologues de s'intéresser à des objets de recherche habituellement investis par des individus qui cumulent les capitaux. Le renouvellement des études sur l'Europe par des chercheurs issus d'horizons différents facilite la prise en compte des différents aspects de la socialisation à l'Europe auquel sont soumis les acteurs, et de repérer comment ils s'actualisent dans des pratiques de négociation.

Plus généralement, le fait que des chercheurs en sciences sociales issus de divers milieux et aux compétences hétérogènes investissent le champ de l'Europe politique ne peut que rendre encore plus féconde la recherche empirique.

---

<sup>8</sup> Pinçon Michel, Pinçon-Charlot Monique, *Voyage en grande bourgeoisie*, Paris, PUF, 1997.

## **BIBLIOGRAPHIE**

### *Sur les mobilisations collectives*

Agrikoliansky Eric, Fillieule Olivier, Mayer Nonna, *L'altermondialisme en France*, Flammarion, Paris, 2005.

Agrikoliansky Eric, Sommier Isabelle, Cardon Dominique, Lévêque Sandrine, *Radiographie du mouvement altermondialiste : le second forum social européen*, Paris, La dispute, 2005.

Andolfatto Dominique, Labbé Dominique, *Sociologie des syndicats*, La Découverte, Paris, 2000.

Benford Robert, Snow David, « Ideology, frame resonance, and participant mobilization », dans Klandermans Bert, Kriesi Hanspeter, Tarrow Sidney (eds), *From structure to action: comparing social movement research across cultures*, Greenwich, Conn, JAI, 1988.

Champagne Patrick, « La manifestation », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 52-53, 1984.

Champagne Patrick, « La manifestation comme action symbolique » dans Pierre Favre, *La manifestation*, Paris, Presses de la FNSP, 1990.

Cohen Robin, Rai Shirin, (eds), *Global social movements*, London, The Athlone Press, 2000.

Cohen Samy, « ONG altermondialistes et société civile internationale », *Revue française de science politique*, vol. 54, n° 3, 2004.

Collet Serge, « La manifestation de rue comme production culturelle militante », *Ethnologie française*, n° 12, 1982.

Dauvin Pascal, Johanna Siméant, *ONG et humanitaire*, Paris, l'Harmattan, 2004.

Della Porta Donatella, Tarrow Sidney (éds), *Transnational Protest & Global Activism*, Oxford, Rowman & Littlefield Publishers, 2005.

Elegoet Fanch, *Révoltes paysannes en Bretagne à l'origine de l'organisation des marchés*, Plabennec, Editions du Léon, 1984.

Favre Pierre (dir), *La manifestation*, Paris, Presses de la FNSP, 1990.

Fillieule Olivier, Péchu Cécile, *Lutter ensemble. Les théories de l'action collective*. Paris, l'Harmattan, 1993.



- Fillieule Olivier, *Stratégies de la rue. Les manifestations dans la France des années 1980*, Paris, Presses de sciences po, 1996.
- Flament Catherine, « Associations réseaux et réseaux d'associations », *Sociétés contemporaines*, n° 5, 1991.
- Gamson William, *What's news: A game Simulation of TV news*, New York, The Free Press, 1984.
- Gaxie Daniel, « Economie des partis et rétributions du militantisme », *Revue française de Science Politique*, vol. 27, n° 1, 1977.
- Hilal Nadia, *La naissance d'une coordination syndicale européenne : les mobilisations sociales dans le secteur des transports ferroviaires et routiers*, thèse soutenue en juin 2005.
- Hirschman Albert Otto , *Défection et prise de parole*, Paris, Fayard, 1995.
- Imig Doug, Tarrow sidney (eds) *Contentious Europeans, Protest and Politics in an emerging polity*, Lanham, Rowman and Littlefield, 2001.
- Inglehart Ronald, *The silent revolution : Changing values and political Style among western publics*, Princeton, Princeton University Press, 1977.
- Ion Jacques, *La fin des militants ?*, Paris, Les Editions de l'Atelier, 1997.
- Jenkins J.Craig, Perrow Charles, "Insurgency of the powerless: Farm Worker Movement (1946-1972)", *American Sociological review*, n° 42, 1977.
- Keck Margaret, Sikkink Kathryn, *Activists Beyond Borders : Advocacy networks in international politics*, Ithaca/Londres, Cornell University Press, 1998.
- Klandermans Bert, Hriesi Hanspetter, Tarrow Sidney, *From structure to action : comparing social movements research across cultures*, Greenwich, Conn, JAI, 1988.
- Lecarpentier Damien, « Cesser de s'alimenter pour contraindre une autorité : la grève de la faim comme pratique protestataire », *Cahiers d'économie et sociologie rurales*, n° 80, 2006.
- Mac Adam Doug, *Political process and the development of black Insurgency 1930-1970*, Chicago, University of Chicago Press, 1982.
- Mac Adam Doug, *Freedom Summer*, Oxford, Oxford University Press, 1988.
- Mac Adam Doug, Tarrow Sidney, Tilly Charles, *Dynamics of contention*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001.

Mac Carthy J.D, Zald M.N, *The Dynamics of social movements*, Cambridge, Mass, Winthrop, 1979.

Mann Patrice, *L'activité tactique des manifestants et des forces mobiles lors des crises viticoles du Midi (1950-1990)*, Paris, IHESI, 1991.

Mann Patrick, « Permanences et évolution du répertoire d'action collectives des agriculteurs français depuis 1970 », *Economie rurale*, n° 201, 1991.

Martin Jean-Philippe, « La Confédération paysanne entre contestation traditionnelle et nouvelles propositions », *Sciences de la société*, n° 45, 1998.

Martin Jean Philippe, « La Confédération paysanne et José Bové, des actions médiatiques au service d'un projet ? », *Ruralia*, n° 6, 2000.

Martin Jean Phillipe, « Les mobilisations altermondialistes, rôle et place de la Confédération paysanne », colloque *Les mobilisations altermondialistes*, 3-5 décembre 2003.

Massignon Bérengère, « Les ONG confessionnelles à Bruxelles : une analyse en termes de lobbying », dans Bruno Duriez, François Mabilie, Kathy Rousselet (dir.), *Croyants et solidaires. L'action internationale des ONG confessionnelles*, Paris, AFSR-l'Harmattan (religions en questions), 2007.

Mathieu Lilian, « Rapport au politique, dimensions cognitives et perspectives pragmatiques dans l'analyse des mouvements sociaux », *Revue française de science politique*, vol. 52, n° 1, 2002.

Maurer Sophie, *Les chômeurs en action (décembre 1997-mars 1998)*, Paris, l'Harmattan, 2001.

Mayer Nonna, Siméant Johanna, « L'espace de l'altermondialisme », *Revue français de science politique*, vol. 54, n° 6, 2004.

Melucci Alberto, « Getting involved: identity and mobilization in social movements », dans Klandermans Bert, Hriesi Hanspetter, Tarrow Sidney, *From structure to action: comparing social movements research across cultures*, Greenwich, Conn, JAI, 1988.

Meyer Dorothee, « ONG : une catégorie juridique introuvable, une définition utilitaire », dans Johanna Siméant, Pascal Dauvin, *ONG et humanitaire*, Paris, l'Harmattan, 2004.

Mouriaux René, *Le syndicalisme en France*, Paris, PUF, 1992.

Neveu Erik, *Sociologie des mouvements sociaux*, Paris, La Découverte, 2002.

Obershall Anthony, *Social Conflicts and social movements*, Prentice hall, Englewood Cliffs, New Jersey, 1973.

Olson Mancur, *The logic of Collective action*, Cambridge, Harvard University Press, 1965.

Pizzorno Alessandro, « Political Exchange and Collective Identity in Industrial Conflict », dans Crouch Colin, Pizzorno Alessandro (eds), *The Resurgence of Class Conflict in Western Europe (since 1968)*, vol. 2, Londres, Mc Millan, 1978.

Pizzorno Alessandro, « Sur la rationalité du choix démocratiques », dans Birnbaum Pierre, Leca Jean, *Sur l'individualisme*, Paris, Presses de la FNSP, 1986.

Roux Jacques, « Mettre son corps en cause : la grève de la faim, une forme d'engagement public », dans Jacques Ion, Michel Peroni, *Engagement public et exposition de la personne*, Paris, Éditions de l'aube, 1997.

Siméant Johanna, « La violence d'un répertoire : les sans-papiers en grève de la faim », *Cultures et Conflits*, n° 9-10, 1993.

Siméant Johanna, *La cause des sans-papiers*, Paris, Presses de sciences po, 1998.

Sommier Isabelle, « Virilité et culture ouvrière : pour une lecture des actions spectaculaires de la CGT », *Cultures et conflits*, n° 9-10, 1993.

Siméant Johanna, « Des mouvements nouveaux et globaux ? Sur les mouvements sociaux « transnationaux » dans quelques ouvrages récents », papier présenté lors du Congrès de l'ANSP, Lyon, septembre 2005.

Tarrow Sidney, « La contestation transnationale », *Cultures et Conflits*, n° 38-39, 1998.

Tilly Charles, *La France conteste. De 1600 à nos jours*. Paris, Fayard, 1986.

Touraine Alain, *Production de la société*, Paris, Seuil, 1973.

### ***Sur les groupes d'intérêt***

Aspinwall Mark, Greenwood Justin, *Collective action in the European Union. Interest and the New politics of associability*, Londres, Routledge, 1998.

Autret Florence, *Les manipulateurs. Le pouvoir des lobbys*, Denoël impacts, 2003

Ayberk Ural, Schenker François-Pierre, « Des lobbies européens entre pluralisme et clientélisme », *Revue française de science politique*, vol. 48, n° 6, 1998.

Balme Richard, Chabanet Didier, « Dialogue social européen et transformations des négociations collectives », *Politique européenne*, n° 4, 2001.

Balme Richard, Chabanet Didier, « Action collective et gouvernance de l'Union européenne », dans Balme Richard, Chabanet Didier, Wright Vincent, *L'action collective en Europe*, Paris, Presses de sciences po, 2002.

Balme Richard, Chabanet Didier, Wright Vincent, *L'action collective en Europe*, Paris, Presses de sciences po, 2002.

Balme Richard, Chabanet Didier, *Collective action and european democracy*, Rowman et littlefield, 2007.

Claeys Paul-Henry, *Lobbyisme, et intégration européenne*, Bruxelles, Editions de l'université libre de Bruxelles, 1998.

Costa Olivier, Smith Andy, « Défendre le vin de Bordeaux : pluralité des modes de représentation et articulation des niveaux d'intervention », dans Michel Hélène (dir), *Lobbyistes et lobbying de l'Union européenne*, Paris, PUS, 2005.

Crozier Michel, Friedberg Erhard, , "Les systèmes intermédiaires des grands groupes industriels français", *Revue Française de Sociologie*, Numéro spécial, Septembre 1979.

Duriez Bruno, Mabilie François, Rousselet Kathy (dir.), *Croyants et solidaires. L'action internationale des ONG confessionnelles*, Paris, AFSR-l'Harmattan (religions en questions), 2007.

Greenwood Justin, *Inside EU Business Associations*, Basingtoke, Palgrave, 2002.  
Greenwood Justin, *Representing Interests in the european Union*, Londres, Macmillan, 1997.

Grossman Emiliano, Saurugger Sabine, « Les groupes d'intérêt et l'Union européenne », *Politique européenne*, n° 7, 2002.

Grossman Emiliano, Saurugger Sabine, *Les groupes d'intérêt. Action collective et stratégies de représentation*, Paris, Armand Colin, 2006.

Groux Guy Mouriaux, Pernot Jean-Marie, *L'eupéanisation du mouvement syndical : la CES*, Paris, FNNSP-CEVIPOF, 1992.

Hrabanski Marie, « Lobbyiste agricole, lobbyiste en agriculture. Recrutement et carrières des représentants d'intérêts du COPA », dans Hélène Michel (dir.), *Lobbying et lobbyistes en Europe*, Strasbourg, PUS, 2006.

Jennar Raoul Marc, *Europe, la trahison des élites*, Paris, Fayard, 2004.

- Lecherbonnier Bernard, *Les lobbies à l'assaut de l'Europe*, Paris, Albin Michel, 2007.
- Marks Gary W., Steenbergen Marco (dir) « Dimensions of contestation in the european union », *Comparative political studies*, vol. 35, n° 82, 2002.
- Mazey Sonia, « L'Union européenne et les droits des femmes : de l'eupéanisation des agendas nationaux à la nationalisation d'un agenda européen ? », dans Richard Balme, Didier Chabanet, Vincent Wright, *L'action collective en Europe*, Paris, Presses de sciences po, 2002.
- Mazey Sonia, Richardson Jeremy, *Lobbying in the European Community*, Oxford, Oxford University Press, 1992.
- Meynaud Jean, *Les groupes de pression*, Paris, PUF, 1965.
- Meynaud Jean, Sidjanski Dusan, *Les groupes de pression dans la Communauté européenne*, Bruxelles, Editions de l'institut de sociologie, 1971.
- Michel Hélène, « Le droit comme registre d'eupéanisation d'un groupe d'intérêt. La défense des propriétaires et la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne », *Politique européenne*, n° 7, 2002.
- Michel Hélène, « Pour une sociologie des pratiques de défense : le recours au droit par les groupes d'intérêt », *Sociétés contemporaines*, n° 52, 2003.
- Michel Hélène, Articles « Groupes d'intérêt » (p. 347-352) ; « Lobbying » (p. 435-439) ; « Société civile » (p. 614-616) dans Deloye Yves (dir.). *Dictionnaire des élections européennes*. Paris, Economica, 2005.
- Michel Hélène, « Un groupe en pratiques, les pratiques d'un groupe », dans *Lobbyistes et lobbying de l'Union européenne*, Strasbourg, PUS, 2006.
- Michel Hélène (dir.), *Lobbyistes et lobbying de l'Union européenne*, Strasbourg, PUS, 2006.
- Michel Hélène, « Du dialogue social européen au dialogue civil ? Syndicat et ONG dans le recours à la société civile par la Commission », communication préparée pour le colloque international, *Cent ans après la "Charte d'Amiens" : la notion d'indépendance syndicale face à la transformation des pouvoirs*, organisé par le Curapp en collaboration avec l'UMR Triangle et l'Institut de Sociologie de l'ULB les 11, 12 et 13 octobre, Amiens, 2006.
- Offerlé Michel, *Sociologie des groupes d'intérêt*, Paris, Montchrestien, 1998.
- Pernot Jean-Marie, « Une université européenne du syndicalisme. L'Europe des syndicats », *Politix*, n° 43, 1998.

*Politix*, Causes entendues, n° 16, 1991.

*Politix*, Les constructions du mécontentement, n° 17, 1991.

*Pouvoirs*, Les groupes d'intérêt, n° 79, 1996.

Richardson J. David, *Pressure groups*, Oxford, Oxford University Press, 1993.

Rucht Dieter, "The EU as a target of political mobilisation: is there a europeanisation of conflict?", dans Richard Balme, Didier Chabanet, Vincent Wright, *L'action collective en Europe*, Paris, Presses de sciences po, 2002.

Van Den Hoven Adrian, « Business Interest at the European Union », communication présentée à l'Université de Lille II, novembre 2003.

Viriot-Durandal Jean Philippe, *Le pouvoir gris. Sociologie des groupes de pression de retraités*, Paris, PUF, 2003.

Wagner Anne-Catherine, *Les nouvelles élites de la mondialisation*, Paris, PUF, 1998.

Wagner Anne-Catherine, "Syndicalistes européens. Les conditions sociales et institutionnelles de l'internationalisation des militants syndicaux, *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 155, décembre 2004.

Wagner Anne-Catherine, « Les représentants de la C.E.S. entre militantisme et expertise des affaires européennes » dans Hélène Michel (dir.), *Lobbying et lobbyistes en Europe*, Strasbourg, PUS, 2006.

### ***Sur l'agriculture***

Barral Pierre, *Les agrariens français de Méline à Pisani*, Paris, Armand Colin, 1968.

Berger Suzanne (dir), *Organizing Interests in Western Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 1981.

Besse René, *La réglementation de la culture du tabac*, Flammarion, Paris, 1939.

Boussard Isabel, *Vichy et la Corporation paysanne*, Paris, Presses de la FNSP, 1980.

Bruneau Ivan, « La Confédération paysanne », *Regards sur l'actualité*, n° 269, 2001.

Bruneau Yvan, *La Confédération paysanne : s'engager à juste distance*, Paris, Thèse de doctorat Paris X, Nanterre, novembre 2006.

Cayre Henri, *Histoire de la CIBE*, Editions SEDA, Paris, 1982.

Commissariat général du Plan, *Conflits d'usages dans les territoires, quel nouveau rôle pour l'Etat ?*, Rapport Horizon 2020, mars 2005.

Commission, 30<sup>ème</sup> rapport financier concernant le FEOGA garantie exercice 2000.

Coulomb Pierre, Delorme Hélène, Hervieu Bertrand, Jolivet Marcel, *Les agriculteurs et la politique*, Paris, Presses de la FNSP, 1990.

Cozette Martial, « Industrie du tabac : grillée au nord, elle veut embraser le sud », *Alternatives économiques*, n° 151, 1997.

De Gasquet Olivier, *Comprendre notre agriculture et la PAC*, Vuibert, Paris, 2002.

Debatisse Michel, *La révolution silencieuse*, Calmann-Levy, Paris, 1963.

Delorme Hélène, Tavernier Yves, *Les paysans français et l'Europe*, Paris, PUF, 1969.

Delorme Hélène, Le Theule François Gilles « Réforme de la PAC et Uruguay Round : vers une Europe libérale », dans Eizner Nicole, Jolivet Marcel (dir), *L'Europe et ses campagnes*, Paris, Presses de sciences po, 1996.

Delorme Hélène, « Les agriculteurs et les institutions communautaires : du corporatisme agricole au lobbyisme agro-alimentaire », dans Richard Balme, Didier Chabanet, Vincent Wright, *L'action collective en Europe*, Paris, Presses de sciences po, 2002.

Duclos Nathalie, *Les violences paysannes sous la cinquième république*, Paris, Economica, 1998.

Durupt Marie Joseph, *Les mouvements d'action catholique rurale. Facteur d'évolution du monde rural*, Paris, thèse de doctorat de recherche FNSP, 1963.

Fouilleux Eve, « Changement de politique publique dans l'Union européenne : la politique agricole commune entre permanences et innovations », *Revue Politiques et management public*, vol. 15, n° 1, 1997.

Fouilleux Eve, *La politique agricole commune et ses réformes*, Paris, l'Harmattan, 2003.

Hervieu Bertrand (dir), *Les agriculteurs français aux urnes*, Paris, l'Harmattan, 1992.

Hervieu Bertrand, Lagrave Rose-Marie, *Les syndicats agricoles en Europe*, Paris, l'Harmattan, 1992.

Hervieu Bertrand, *Les champs du futur*, Paris, Editions François Bourin/Julliard, 1994.

- Hervieu Bertrand, *Les agriculteurs*, Paris, PUF, 1996.
- Hervieu Bertrand, Viard Jean, *Au bonheur des campagnes (et des provinces)*, Paris, Editions de l'Aube, 1996.
- Houée Paul, *Coopération et organisations agricoles françaises*, Editions CUJAS, Paris, 1970.
- Hubscher Ronald et Lagrave Rose Marie, « Unité et pluralisme dans le syndicalisme agricole français. Un faux débat », *Annales*, n° 48, 1993.
- Jobert Bruno, Muller Pierre, *L'Etat en action*, Paris, PUF, 1987.
- Lambert Bernard, *Les paysans dans la lutte des classes*, Paris, Seuil, 1970.
- Landau Alice, "The agricultural negotiations in the WTO : the same old story ?" *Journal of common Market studies*, vol. 39, n° 5, 2001.
- Lemétayer Jean-Michel, *La FNSEA*, Paris, L'Archipel, 2003.
- Loyat Jacques, Petit Yves, *La politique agricole commune (PAC) : un enjeu de société*, Paris, La documentation française, 2002.
- Maresca Sylvain, *Les dirigeants paysans*, Paris, Editions de Minuit, 1983.
- Mayer Nonna, « Le vote des agriculteurs en 1988 : facteurs individuels facteurs contextuels », dans Hervieu Bertrand, *Les agriculteurs français aux urnes*, Paris, l'Harmattan, 1992.
- Muller Pierre, *Le technocrate et le paysan*, Paris, Points, 1980.
- Muller Pierre, « Un schéma d'analyse des politiques sectorielles », *Revue française de science politique*, vol. 35, n° 2, 1985.
- Noireau Jean Pierre, *La Communauté européenne et le tabac*, thèse de droit communautaire, Tours, Université François Rabelais de Tours, 2001.
- Petit Yves, « La politique agricole après le sommet de Bruxelles », *Regards sur l'actualité*, n° 287, 2003.
- Petit Yves, « Le différend franco-britannique sur la politique agricole commune », *Regards sur l'actualité*, n° 315, 2005.
- Purseigle François, *Les sillons de l'engagement. Jeunes agriculteurs et action collective*, Paris, l'Harmattan INJEP, 2004



Purseigle François, « Les malaises du monde paysan », *Regards sur l'actualité*, n° 315, 2005.

Roederer Cristina, « CAP reforms and the transformation of domestic politics : The paradox of farm protests in France (1983-1993) », texte présenté à la quatrième conférence européenne de sociologie, Amsterdam, 1999.

Salleron Louis, *Un régime corporatif pour l'agriculture*, Paris, Sirey, 1937.

Schroyens Adolf, « Tabac : quelles perspectives et stratégies pour cette industrie ? », *Problèmes économiques*, n° 2668, 2000.

Servolin Claude, « Les politiques agricoles », dans Madeleine Grawitz et Jean Leca, (dir.), *Traité de science politique (tome 4)*, Paris, PUF, 1985.

Servolin Claude, *L'agriculture moderne*, Paris, Seuil, 1989.

Suaud Charles, « Conversions religieuses et reconversions économiques », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 38, 1982.

Suaud Charles, « Le mythe de la base. Les états généraux du développement agricole et la production d'une parole paysanne », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 52-53, juin 1984.

Tavernier Yves, *Le syndicalisme paysan, FNSEA-CNJA*, Paris, Presses de la FNSP, 1969.

### ***Sur l'Europe***

Abèlès Marc, *La Vie quotidienne au Parlement européen*, Paris, Hachette, 1992.

Abèlès Marc, Bellier Irène, « La Commission européenne : du compromis culturel à la culture politique du compromis », *Revue française de science politique*, vol. 46, n° 3, 1996.

Baisnée Olivier, « Les journalistes, seul public de l'Union européenne ? », *Critique internationale*, n° 9, 2000.

Baisnée Olivier, Pasquier Romain (dirs.), *Européanisation et sociétés politiques nationales*, Presses du CNRS, 2005.

Barbier Jean Claude, « Peut-on parler d' « activation » de la protection sociale en Europe ? », *Revue française de sociologie*, vol. 43, n° 2, 2002.

Bastin Gilles, « Les journalistes accrédités auprès des institutions européennes. Quelques signes du changement dans un monde de travail », dans Didier

- Georgakakis (dir.), *Les métiers de l'Europe politique. Acteurs et professionnalisations de l'Union européenne*, Strasbourg, PUS, 2002.
- Bracq Stéphane, « La Commission européenne entre fonctions d'arbitrage et rôle politique », *Revue du marché commun et de l'Union européenne*, n° 480, 2004.
- Checkel Jeffrey T, « Social construction and integration », *Journal of European Public Policy*, 6(4), 1999.
- Costa Olivier, *Le Parlement européen, assemblée délibérante*, Bruxelles, Editions de l'université libre de Bruxelles, 2001.
- Cram Laura, « The European Commission, as a multi organisation », *European journal of public policy*, vol. 1, n° 2, 1994.
- Dehove Mario (dir), *Le nouvel état de l'Europe : idées-forces pour comprendre les nouveaux enjeux de l'Union*, Paris, La Découverte, 2004.
- Delassale Marine, Georgakakis Didier, « Les directeurs généraux de la Commission européenne : premiers éléments d'une enquête prosopographique », *Regards Sociologiques*, n°27-28, 2004.
- Deldréve Valérie, « Politique européenne et pratiques locales de gestion des ressources halieutiques. La réforme de la PCP et les marins pêcheurs du Nord Pas de Calais », dans *Dynamiques locales et mondialisation*, coordonné par Michel Rautenberg, Cahiers lillois d'économie et de sociologie, l'Harmattan, 2003.
- Eymeri Jean Michel, « Comparer les hauts fonctionnaires en Europe : Variations sur le thème de la carrière », VIIème Congrès de l'Association française de science politique, Lille, septembre 2002.
- Eymeri Jean-Michel, « Définir la "position de la France" dans l'Union européenne. La médiation interministérielle des généralistes du SGCI », dans Nay Olivier, Smith Andy, (dir.), *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action publique*, Paris, Economica, 2002.
- Favell Adrian, L'eupéanisation ou l'émergence d'un nouveau « champ politique » : le cas de la politique d'immigration, *Cultures et conflits*, n° 38-39, 1998.
- Georgakakis Dider, *Les métiers de l'Europe politique. Acteurs et professionnalisation de l'Union européenne*, Strasbourg, PUS, 2002.
- Guigner Sébastien, « Institutionalizing public health in the european union : the thrills and spills of politicization », dans Andy Smith, *Politics and the European Commission*, London Routledge, 2003.

Guiraudon Virginie, « L'espace sociopolitique européen, un champ encore en friche ? », *Cultures et conflits*, n° 38-39, 1998.

Jeffrey T. Checkel, « Social construction and integration », *Journal of European Public Policy*, vol. 6, n° 4, 1999.

Joana Jean, Smith Andy, *Les commissaires européens*, Paris, Presses de science po, 2002.

Lequesne Christian, « La Commission européenne entre autonomie et dépendances », *Revue Française de science politique*, vol. 46, n° 3, 1996.

Lequesne Christian, *Paris-Bruxelles. Comment se fait la politique européenne de la France*, Paris, Presses de FNSP, 1993.

Lequesne Christian, Smith Andy, « Union européenne et science politique : où en est le débat théorique ? », *Cultures et conflits*, n° 28, 1997.

Lequesne Philippe, *L'Europe bleue. A quoi sert une politique commune de la pêche ?*, Paris, Presses de sciences po, 2001.

Magnette Paul, « Conclusion : diffuse democracy in the Eu : the pathologies of delegation », *Journal of European Public Policy*, vol. 10, n° 5, 2003.

Perrineau Pascal, *Le vote européen 2004-2005 : De l'élargissement au référendum français*, Paris, Presses de science po, 2005.

Quermonne Jean-Louis. *Le système politique de l'Union européenne*, Paris, Montchrestien, 2002.

Robert Cécile, « La Commission européenne dans son rapport au politique : pourquoi et comment faire de la politique sans en avoir l'air ? », *Pôle sud*, n° 15, 2001.

Robert Cécile, « La construction des compétences en situation d'incertitude », dans Didier Georgakakis (dir.), *Les métiers de l'Europe politique*, Strasbourg, PUS, 2002.

Saurruger Sabine, *Européaniser les intérêts ? Les groupes d'intérêt économiques et l'élargissement de l'Union européenne*, Paris, l'Harmattan, 2003.

Schnabel Virginie, « Elites européennes en formation. Les étudiants du « Collège de Bruges » et leurs études », *Politix*, vol. 11, n° 43, 1998.

Schnabel Virginie, « La « mafia de Bruges » : mythes et réalités du networking européen », dans Georgakakis Didier, *Les métiers de l'Europe politique*, Strasbourg, PUS, 2002.

Smith Andy, *L'Europe politique au miroir du local : les fonds structurels et les zones rurales en France, en Espagne et au Royaume-Uni*, Paris, l'Harmattan, 1995.

Smith Andy, *Politics and the European Commission*, London, London Routledge, 2003.

Smith Andy, *Le gouvernement de l'Union européenne*, LGDJ, Paris, 2004.

### **Sur l'expertise**

Beck Ulrich, *La société du risque. Sur la voie d'une autre modernité*, Paris, Flammarion, 2003.

Christiansen Thomas, Kirchner Emil (eds), *Europe in change. Committee governance in the European Union*, Manchester, Manchester University Press, 2000.

Crousse Bernard, Quermonne Jean-Louis, Rouban Luc, *Science politique et politique de la science*, Paris, Economica, 1986.

Dehousse Renaud, « Comitology : who watches the watchmen ? », *Journal of european public policy*, vol. 10, n° 5, 2003.

Dogan Rhys, "Comitology : "Little procedures with big implications"", *West european politics*, vol. 20, n° 3, 1997.

Druet Pierre-Philippe, Kemp Peter, Thill Georges, « Le rôle social de l'expert et de l'expertise », *Esprit*, n° 100, 1989.

Dubois Vincent, Dulong Delphine (dir.), *La question technocratique. De l'invention d'une figure aux transformations de l'action publique*, Strasbourg, PUS, 1999.

Dumoulin Laurence, La Branche Stéphane, Robert Cécile, Warin Philippe, *Le recours aux experts*, Grenoble, PUG, 2005.

Foucault Michel, *Surveiller et punir*. Paris, Broché, 1993.

Foucault Michel, *Naissance de la biopolitique. Cours au collège de France (1978-1979)*, Paris, Seuil, 2004.

Habermas Jürgen, *La Technique et la Science comme idéologie*, Ladmiral, Éditions Denoël, 1973.

Habermas Jürgen, *Après l'Etat-nation. Une nouvelle constellation politique*, Paris, Fayard, 2000.

Larsson Torbjörn, *Pre-cooking. The world of expert groups in the European Union*, étude pour le compte du groupe d'experts sur les finances publiques (rattaché au ministère suédois des finances), avril 2003.

Lequesne Christian, Rivaud Philippe, « Les comités d'experts indépendants : l'expertise au service d'une démocratie supranationale », *Revue française de science politique*, vol. 51, n° 6, 2001.

Magnette Paul, « Conclusion : diffuse democracy in the Eu : the pathologies of delegation », *Journal of European Public Policy*, vol. 10, n° 5, 2003.

Saurruger Sabine, « L'expertise : une forme de participation des groupes d'intérêt au processus décisionnel communautaire », *Revue française de science politique*, vol. 52, n° 4, 2002.

Trépos Jean-Yves, *Sociologie de l'expertise*, Paris, PUF, 1996.

Trondal Jarle, Veggeland Frode, « Access, voice and loyalty : the representation of domestic civil servants in EU committees », *Journal of European Public Policy*, vol.10, n° 1, 2003.

### ***Sur les politiques publiques***

Hassenteufel Patrick, Smith Andy, « Essoufflement ou deuxième souffle ? L'analyse des politiques publiques à la française », *Revue française de science politique*, vol. 52, n° 1, 2002.

Le Galès Patrick, « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, vol.45, n° 1, 1995.

Marsh David, Rhodes Rod, *Policy networks in British Government*, Oxford, Clarendon, 1992.

Mény Yves, Muller Pierre, Quermonne Jean-Louis, *Les politiques publiques en Europe*, Paris, l'Harmattan, 1995.

Muller Pierre, « Entre le local et l'Europe. La crise du modèle français de politiques publiques », *Revue française de science politique*, vol. 42, n° 2, 1992.

Muller Pierre, « L'eupéanisation des politiques publiques », *Politiques et management public*, vol. 15, n° 3, 1997.

Muller Pierre, *Les politiques publiques*, Paris, PUF, 2003.

***Ouvrages et articles généraux et de méthode***

Bauer Michel, Bertin Mourot Bénédicte, « La tyrannie du diplôme initial et la circulation des élites : la stabilité du modèle français », Suleiman Ezra, Mendras Henry (dir), *Le recrutement des élites en Europe*, La Découverte, Paris, 1997.

Beaud Stéphane, Weber Florence, *Guide de l'enquête de terrain, Produire et analyser des données ethnographiques*, Paris, La Découverte, 1998.

Becker Howard, *Outsiders*, Paris, Métailié, 1985.

Becker Howard, *Les ficelles du métier*, Paris, La Découverte, 2002.

Berger Peter, Luckmann Thomas, *La construction sociale de la réalité*, Meridiens Klincksiek, 1986.

Boltanski Luc, *Les cadres. La formation d'un groupe social*, Paris, Minuit, 1982.

Boltanski Luc, Chiapello Eve, *Le nouvel esprit du capitalisme*, Paris, Gallimard, 1999.

Bongrand Philippe, Laborier Pascale, « L'entretien dans l'analyse des politiques publiques, un impensé méthodologique », *Revue française de science politique*, vol. 55, n° 1, 2005.

Boudon Raymond, *La logique du social*, Paris, Hachette, 1979.

Bourdieu Pierre, Chamboredon Jean-Claude, Passeron Jean-Claude, *Le métier de sociologue*, Paris, Bordas, 1968.

Bourdieu Pierre, *Choses dites*, Paris, Editions de minuit, 1987.

Bourdieu Pierre, *La noblesse d'Etat. Grandes écoles et esprit de corps*, Paris, Editions de minuit, 1989.

Bourque Reynald, Thuderoz Christian, *Sociologie de la négociation*, Paris, La Découverte, 2002.

Bourricaud François, « Normes » dans Boudon Raymond, Demeulenaer Pierre, Viale Riccardo, *L'explication des normes sociales*, Paris, PUF, 2001.

Braud Philippe, *Sociologie politique*, Paris, LGDJ, 2000.

Burt Ronald, « Le capital social, les trous structuraux et l'entrepreneur », *Revue française de sociologie*, vol. 36, n° 4, 1995.

Castel Robert, *Les métamorphoses de la question sociale : une chronique du salariat*, Paris, Fayard, 1995.

- Coenen-Huther Jacques, *Sociologie des élites*, Paris, Armand Colin, 2004.
- Cohen Samy, *L'art d'interviewer les dirigeants*, Paris, PUF, 1999.
- Degenne Alain, « Sur les réseaux de sociabilité », *Revue française de sociologie*, vol. 29, n° 24, 1983.
- Degenne Alain, Forsé Michel, *Les réseaux sociaux*, Armand Colin, Paris, 2004.
- Demazière Didier, *Sociologie du chômage*, Paris, La Découverte, 2006.
- Dobry Michel, *Sociologie des crises politiques*, Paris, Presses de la FNSP, 1992.
- Douglas Mary, *Comment pensent les institutions ?*, Paris, La Découverte, 2004.
- Dubar Claude, *La socialisation : construction des identités sociales et professionnelles*, Armand Colin, Paris, 1991.
- Duverger Maurice, *Introduction à la politique*, Paris, Seuil, 1985.
- Elias Norbert, *La société de cour*, Paris, Flammarion, 1974.
- Friedberg Erhard, « Les quatre dimensions de l'action organisée », *Revue française de sociologie*, vol. 33, n° 4, 1992.
- Giddens Anthony, « Elites in the British Class structure », dans John Scott Ed, *The sociology of elites*, vol.1, Aldershot, Edmard Elgar Publishing Ltd, 1990.
- Goffman Erwin, *La mise en scène de la vie quotidienne*, tome 2, Editions de minuit, Paris, 1973.
- Goffman Erwin, *Les cadres de l'expérience*, Editions de minuit, Paris, 1991.
- Granovetter Marc, "The strength of weak ties", *American Journal of Sociology*, vol. 78, 1973.
- Granovetter Marc, « Threshold Models of collective Behavior », *American Journal of Sociology*, vol. 83, 1978.
- Hall Stuart (éd), *Representation*, London, Sage, 1997.
- Hugues Everett, *Men and their Work*, Greenwood Press, (1ère ed 1958), 1981.
- Laurence Nicolas, « Le chercheur en science sociales face à des situations conflictuelles : entre espion et allié, l'impossible statut de chercheur sur un terrain

de discorde », *Actions associatives, solidarités et territoires*, Publications de l'université de Saint Etienne, 2001.

Lazega Emmanuel, *Réseaux sociaux et structures relationnelles*, Paris, PUF, 1998.

Le Bras Guy, Todd Emmanuel, *L'invention de la France. Atlas anthropologique et politique*, Paris, Librairie générale française, 1981.

Marx Karl, *Le 18 Brumaire de Louis Napoléon Bonaparte*, Editions des mille et une nuits, 1997. (Ed. originales 1852).

Mouriaux René, « *Entretiens avec les dirigeants syndicaux* », dans Cohen Samy, *L'art d'interviewer les dirigeants*, Paris, PUF, 1999.

Pinçon Michel, Pinçon-Charlot Monique, *Voyage en grande bourgeoisie*, Paris, PUF, 1997.

Sawicki Frédéric, « Les politistes et le microscope », dans Myriam Bachir (dir), *Les méthodes au concret*, Amiens, PUF/CURAPP, 2000.

Simmel Georg, *Le conflit*, Paris, Circé/poche, 2003.

Strauss Anselm, *La trame de la négociation*, l'Harmattan, Paris, 1992.

Weber Max, *Economie et société*, Paris, Plon, 1971.



## Liste des sigles

ABL : Arbeitskreis Bäuerliche landwirtschaft (All.)  
ACP : Afrique-Caraïbes-Pacifique  
AGPB : Association générale des producteurs de blé  
AMPBCS : Association mondiale des planteurs de betteraves et de canne à sucre  
ANIA : Association nationale des industries agro alimentaires  
APB : Association des planteurs de betteraves (Fr.)  
APCA : Assemblée permanente des Chambres d'agriculture  
ASAJA : Association agricole des jeunes agriculteurs (Esp.)  
ATTE : Association des transformateurs de tabac européen  
BEAF : Bureau européen de l'agriculture française  
BEUC : Bureau européen des Unions de consommateurs  
CAP : Confédération des agriculteurs portugais (Port.)  
CCFD : Comité catholique contre la faim et pour le développement  
CECA : Communauté économique du charbon et de l'acier  
CEDUS : Centre d'éducation et de documentation sur le sucre  
CEE : Communauté économique-européenne  
CEFS : Confédération européenne des fabricants de sucre  
CEJA : Centre européens des jeunes agriculteurs  
CES : Confédération européenne des syndicats  
CES : Confédération européenne des syndicats  
CGA : Confédération générale agricole  
CGB : Confédération générale des betteraviers  
CIA : Confédération italienne des agriculteurs (It.)  
CIBE : Confédération internationale des betteraviers européens  
CIPS : Comité Interprofessionnel des Productions Saccharifères  
CLCV : Consommation logement cadre de vie  
CNJA : Centre national des jeunes agriculteurs  
CNMCCA : Confédération nationale de la mutualité, de la coopération et du crédit agricole  
CNSTP : Confédération des syndicats de travailleurs paysans  
CNUCED : Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement  
COAG : Coordination des agriculteurs et des éleveurs (Esp.)  
COGECA : Confédération générale des coopératives agricoles de l'Union Européenne  
COPA : Comité des organisations professionnelles agricoles  
COREPER : Comité des représentants permanents  
CPE : Confédération paysanne européenne  
CSA : Comité spécial pour l'agriculture  
DBV : Deutscher Bauerverband  
DG: Direction générale  
DOM-TOM : Départements et territoires d'Outre mer  
DPEI : Direction des politiques économiques internationales  
EBA : Everything but arms  
ECL : Ligue européenne contre le cancer

EFFAT : Fédération européenne des syndicats des secteurs de l'alimentation, de l'agriculture et du tourisme et des branches connexes  
EMHV : Esther méthyliques d'huiles végétales  
ENSP : Réseau européen pour la prévention du tabagisme  
EPIC : Etablissement public à caractère industriel et commercial  
FAO: Food and agriculture organisation  
FCB : Fédération des coopératives betteravières  
FEDEX : Fédération des exportateurs de tabac  
FEOGA : Fonds européen d'orientation et de garantie agricole  
FETRATAB : Fédération européenne des transformateurs de tabac  
FIPA: Fédération internationale des producteurs agricoles  
FIRS : Fonds interprofessionnel du sucre  
FNPT : Fédération nationale des producteurs de tabac (Fr)  
FNSEA : Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles  
GATT: General agreement on Tariffs and Trade  
IAA : Industries agroalimentaires  
INRA : Institut national de la recherche agronomique  
ITB : Institut technique de la betterave  
ITGA : Association internationale des tabaculteurs  
JA: Jeunes agriculteurs  
JAC: Jeunesse agricole catholique  
KZRKIOR : Union nationale d'agriculteurs de cercles et d'Organisations agricoles (Pol.)  
LTO : Fédération des organisations agricoles et horticoles (Neerl.)  
MEDEF : Mouvement des entreprises de France  
MGA : Mission de gestion des aides  
MODEF : Mouvement de coordination et de défense des exploitations agricoles familiales  
MSA : Mutualité sociale agricole  
MSTP : Mouvement syndical des travailleurs paysans  
NFU : National farmers' union  
OCM : Organisation commune de marché  
OGM : Organismes génétiquement modifiés  
OIS : Organisation internationale du sucre  
OIS : Organisation internationale du sucre  
OMC : Organisation mondiale du commerce  
OMS : Organisation mondiale de la santé  
ONG : Organisation non gouvernementale  
ONIFLHOR : Office national Interprofessionnel des fruits, légumes et de l'horticulture  
ONU : Organisation des Nations Unies  
OPA : Organisation professionnelle agricole  
PAC : Politique agricole commune  
PE : Parlement européen  
PECO : Pays d'Europe centrale et orientale  
PMA : Pays les moins avancés  
PPE : Parti populaire européen

PSE : Parti socialiste européen  
ROPPA : Réseau des organisations paysannes et de producteurs de l'Afrique de l'Ouest  
RSE : Responsabilité sociale des entreprises  
RUP : Région ultrapériphériques  
SDHF : Sucreries distilleries des Hauts de France  
SDN : Société des nations  
SGAE : Secrétariat générale des affaires européennes  
SGCI : Secrétariat générale du comité interministériel pour es questions de coopération économique européenne  
SNFS : Syndicat nationale des fabricants de sucre  
TSA : Tout sauf les armes  
UCAPT : Union des coopératives agricoles des producteurs de tabac  
UE : Union européenne  
UMP : Union pour un mouvement populaire  
UNICE : Confédération des entreprises européennes  
UNITAB : Union internationale des tabaculteurs européens  
UPA : Union des producteurs agricoles (Esp.)  
WWF : World Wild Fund

## Annexes

## Annexe n°1 Guide d'entretien COPA

Consigne: Comment êtes-vous arrivé au COPA et en quoi consiste aujourd'hui votre profession?

### 1-Trajectoire scolaire et professionnelle

#### a- origines géographiques et sociales

De quelle nationalité êtes-vous ?

Dans quelle ville avez-vous passé votre enfance ?

Combien de temps y êtes vous resté ?

Quelle est ou était la profession de vos parents ?

Pouvez-vous m'expliquer brièvement en quoi consiste ou consistait leur emploi ?

#### b-scolarité

Pouvez-vous me retracer chronologiquement votre cursus universitaire ?

Où avez-vous suivi vos études ?

Quand avez-vous obtenu votre bac (ou un équivalent étranger) ?

Quelle filière avez-vous choisi ensuite, et qu'est ce qui vous a poussé à faire ce choix ?

Avez-vous éventuellement suivi des stages pendant votre parcours universitaire ?

Quand avez-vous obtenu votre diplôme le plus élevé et comment se nomme-t-il ?

Combien de langues maîtrisez-vous et comment/et où les avez-vous apprises ?

#### c- insertion sur le marché professionnel

Qu'avez-vous fait après avoir obtenu votre diplôme de fin d'études ?

Saviez-vous ce que vous vouliez faire ?

Avez-vous dû chercher du travail, si oui, combien de temps ?

En quoi consistait votre premier emploi ?

Comment en avez-vous eu connaissance (ami proche, famille, connaissances, annonces officielles)

Qui était précisément la personne qui vous a parlé de cet emploi ?

Avez-vous du déménager ? Cela a-t-il posé des difficultés ?

A cette période, êtes vous marié ? Avez-vous des enfants ?

Qu'avez-vous appris lors de cet emploi ?

#### d-Description chronologique des différents emplois occupés par le lobbyiste

S'agissait-il d'emplois dans l'agriculture ? à quel poste ?

Pourquoi l'agriculture ?

Quel lien entretenez-vous avec l'agriculture ?

S'agissait-il d'emplois en rapport avec l'Europe ?

Quel était l'état de vos connaissances sur l'Europe avant d'occuper votre premier emploi en rapport avec l'Europe ?

Vos parents s'intéressaient-ils à l'Europe ?

Que vous ont appris vos différentes expériences professionnelles et dans quel contexte avez-vous quitté ces emplois (fin de contrat, lassitude, autres propositions plus intéressantes) ?

## 2 Emploi et compétences au COPA

### a- l'entrée au COPA

Dans quelle situation professionnelle vous trouviez vous avant d'entrer au COPA  
Comment en avez-vous précisément entendu parler ? (amis, famille, connaissances)

Comment s'est passé votre entretien d'embauche, l'aviez vous préparé ?

Aviez-vous des connaissances sur la PAC ? Précisez

Aviez-vous des connaissances sur les rouages institutionnels de l'UE ? Précisez

Quand êtes vous entré au COPA ?

Cela a-t-il nécessité que vous déménagiez ?

Quelle était et aujourd'hui quelle est votre situation familiale et l'emploi précisément occupé par votre conjoint, éventuellement si possible, lieu de rencontre... ?

### b- Prise de fonction

Lorsque vous êtes entré dans l'organisation, qui vous a expliqué en quoi consistait votre poste ?

Qui était-ce précisément, quelle était sa légitimité ? Aviez-vous d'autres personnes ressources ? En fonction du domaine deviez-vous vous orienter vers différentes personnes ?

Avez-vous bénéficié de conseils particuliers, d'une formation interne particulière ?

Comment vous pourriez qualifier l'aide et l'accompagnement que vous avez reçu à cette occasion ?

A quelles fréquences leur avez-vous demandé des informations ?

En cas de questions précises, à qui avez-vous pu faire appel ?

### c- organisation actuelle du travail

Pouvez-vous me décrire en quoi consiste votre emploi ?

Comment faites vous pour glaner des informations auprès des institutions européennes ? Adoptez-vous une démarche différente au Parlement et à la Commission ? De quelle façon ? Bénéficiez-vous de contacts privilégiés ?

Comment êtes vous entré en contact avec ces informateurs privilégiés ? Comment qualifieriez-vous les relations qui vous unissent ? Vous arrive-t-il de rencontrer certains de vos contacts professionnels en dehors de ce cadre (école, enfant, sorties, rue, hasard) ?

Echangez-vous certains renseignements avec les membres des institutions européennes, échangez-vous certains infos avec les représentants nationaux ? de quels types d'informations s'agit-il ?

De quelle façon diffusez-vous ces informations et vers qui ? Lors des réunions organisées au COPA, à certaines organisations (lesquelles) de façon informelle ?

### d- les groupes de travail dont ils ont la charge ?

De quel(s) groupe(s) s'agit-il ? Combien de représentants ? Fréquence des rencontres ? Quelles sont les principales questions de ce groupe ? Avec quels interlocuteurs agissez-vous le plus ? Dans quel cadre et comment sont éventuellement menées les actions de ce groupe ? Quelles difficultés rencontrez-vous avec ce groupe, quelle est la particularité de ce groupe ? Est-il facile selon vous de travailler avec ce groupe et pourquoi ?

Entretenez-vous des liens privilégiés avec certains des représentants nationaux dont vous vous occupez ?

Comment pourriez-vous qualifier les liens qui vous unissent à ces représentants, quel est votre degré d'interconnaissance avec eux, dans quelle langue communiquez-vous avec eux ?

### 3-Action collective et stratégies

Lorsque les positions du groupe sont en désaccord avec les orientations de la Commission, quel est votre rôle ? De quelles techniques disposez-vous ?

Quel est le registre de votre argumentation ? Reprenez-vous l'argumentation proposée dans les groupes telle qu'elle ? Quelle vision portez-vous sur cette étape de votre travail ?

Vous semble-t-il être entendu pour les décideurs publics ? Concrètement, pouvez-vous me parler d'un récent désaccord et de son issue ? Les membres des groupes vous semble-t-il comprendre les réactions de ces décideurs ?

Une manifestation a-t-elle déjà organisée dans la filière dont vous vous occupez ? Quand est-ce ? Pour quelles raisons ? A quel moment de la négociation ? Combien de personnes ? Vous y rendez-vous personnellement ? Pensez-vous que ce type de mobilisation ait une utilité ? Cela est-il un atout supplémentaire selon vous ? Cela peut-il vous décrédibiliser auprès des décideurs ? Ces derniers craignent-ils les manifestations ? Quel impact selon cela a-t-il sur eux ? Quel est le rôle du COPA dans ce type d'action ? Êtes-vous chargé de médiatiser cette action ? Qui s'occupe de médiatiser ce type d'action ?

### 4-Représentation sociale et approche réflexive de leur emploi

Etes-vous un lobbyiste ? Qu'est ce qu'un bon lobbyiste ? Quel est l'intérêt de votre métier, et à quelles difficultés êtes vous confronté ?

Quels types de compétences votre emploi nécessite-t-il ?

Dans quelle mesure s'agit-il ou non de lobbying ? Est-ce du syndicalisme, quelle différence faites-vous entre les deux ?

Projection : Avez-vous déjà pensé à quitter l'organisation pour une autre ? vous a-t-on déjà proposé un poste dans une autre organisation ? Auriez-vous été mieux rémunéré ? Qu'est ce qui vous a fait refuser ? Aimerez-vous intégré une autre organisation ? Quels avantages cela présenteriez pour vous ? Vous désirez de changer ou non d'emploi est-il lié à votre vie privée ?

## Annexes n°2 Guide d'entretien professionnels et fonctionnaires

Consigne : Vous êtes actuellement ... pouvez me dire en quoi consiste votre emploi et quel a été votre rôle pendant la réforme de l'OCM tabac/sucre

### 1 Perception générale de la réforme (cadrage cognitif)

- Qui a eu l'idée de la réforme ? la Commission, le Parlement, le Conseil, le gouvernement, l'OMC...?
- Dans quel contexte économique, institutionnel s'inscrivait la réforme ? A quels « problèmes », à quels événements cela répondait ? Avez-vous été consulté sur la nécessité d'une réforme ? dans quel cadre ?
- La réforme était-elle justifiée sur le plan économique, sur le plan politique selon vous, selon les initiateurs ?
- quels étaient les objectifs explicites et implicites de la réforme ?
- quelle a été votre réaction face à l'annonce de la réforme, la réaction de vos adhérents ? Vos adhérents ont-ils tous réagi de la même façon ?

### 2-Carrière socio professionnelle et fonction de l'interviewé cf guide d'entretien COPA

- trajectoire scolaire
- profession des parents
- dispositions familiales à l'international,
- études supérieures (lieu, stages, réseau développés)
- trajectoire professionnelle
- insertion dans l'organisation (contexte, apprentissage, compétences requises)
- description précise des tâches à effectuer dans l'emploi actuel (personne avec qui il travaille le plus, satisfaction, attachement à l'organisation, avec projection éventuelle dans une autre organisation...)
- si intervenant européen développer sur la socialisation à l'Europe actuelle, ce qu'il pense de l'Europe, sur la façon dont il participe à l'émergence d'un intérêt commun, sa position face aux représentants d'intérêts, mais aussi les lieux qu'ils fréquentent, s'il lui arrive de croiser des fonctionnaires ou autres dans d'autres lieux que dans le cadre d'un rdv...

### 3 L'organisation à laquelle l'interviewé appartient et ses relations avec les autres organisations

- a- S'il s'agit d'un membre d'une organisation professionnelle :



- implantation de la structure syndicale : date de création du syndicat, histoire, nombre d'adhérents, structure régionale, départementale, évolution des priorités, des questions, des difficultés du syndicat.

-Homogénéité des adhérents : Existe-t-il de grandes différences entre vos adhérents au niveau des structures de production, des revenus, de la surface cultivable...

-Organisation concurrente : Ces différences peuvent-elles entraîner des positions différentes face à la réforme ? Comment faites vous pour prendre en compte ces différences ? Existe-t-il à l'intérieur ou à l'extérieur de votre structure des groupes ou des organisations qui tentent de relayer une position différente de la vôtre ? Comment réagissez-vous ? Que pensez-vous de leur position ? A quels intérêts répondent-elles ? quels types d'agriculteurs sont attirés par cette organisation ?

b- s'il s'agit d'un fonctionnaire

Pouvez-vous m'expliquer comment sont réparties les tâches entre les différents services ? Est-ce pertinent selon vous ? Quel rapport entretenez-vous avec les autres services du ministère ou avec les organismes semi-publics (ONIFLHOR, MSA, SGCI, Ministère, cabinet ministériel, Parlement européen, commission...)

-Quel rapport entretenez-vous avec :

Votre hiérarchie, les autres ministères des pays européens- les fonctionnaires de la Commission, les membres du PE... Fréquence, nature de l'interaction, degré d'interconnaissance, intérêt de ces échanges...

-De quelle façon travaillez-vous précisément ? Dans quelle mesure vous servez-vous de l'expertise. Qu'est ce que l'expertise ? L'expertise peut-elle être neutre ? Est ce qu'on vous adresse des questions politiques sur l'orientation générale de la PAC. (dichotomie entre politique et technique)

c- pour les deux

-Les relations que l'organisation entretient avec les autres organisations (selon l'interlocuteur ces points étaient plus ou moins développés: relations avec les associations spécialisées (FNPT/ CGB), avec le syndicat à vocation générale (FNCSEA/ Confédération paysanne), avec l'association spécialisée transnationale (CIBE/UNITAB), avec l'organisation européenne à vocation générale (COPA/CPE). Nature de ces coopérations : conseils, échanges d'informations, degré d'interconnaissance. Pouvez-vous me décrire exactement quel a été le dernier type d'échange que vous avez effectué avec ces organisations.

Qu'est ce qui vous différencie de ces organisations au niveau des positions idéologiques, quelles sont les difficultés les lacunes rencontrées par ces organisations par rapport à la vôtre, et quelles sont les atouts de ces organisations par rapport à vous ? En quoi sont-elles intéressantes pour vous ? Comment votre organisation est-elle liée à ces organisations (adhésion, montant de l'adhésion) et quelles sont les modalités pour adhérer ?

-relations avec les acteurs extérieurs au champ agricole : IAA, écologistes, santé, autres...

La construction d'un intérêt commun au niveau national et ou au niveau européen

Description fine d'une réunion transnationale. Fréquence, heure d'arrivée, rencontres préalables, invitations officielles ou d'abord informelles

Divergence entre des groupes nationaux différents, pourquoi, comment ces divergences s'expriment-elles, quel est le ton des discussions, ces divergences ne s'expriment-elles qu'au sein des réunions transnationales ou avez-vous des contacts en dehors de ces sphères. Arrive-t-il que certains s'agacent, soient en désaccord profond, à quel motif. Prenons l'exemple de la réforme, quels étaient vos accords et vos désaccords avec les différents membres du groupe, quels étaient les clivages sur quoi reposait-il (idéologies, économie) et comment les avez-vous dépassés ou comment avez-vous tenté de les dépasser ?

#### 4 Relations avec les pouvoirs publics nationaux et européens

Relation avec le gouvernement national : à quelle fréquence rencontrez-vous les fonctionnaires du ministère, d'autres organismes publics ? Quelle est la nature de vos échanges, quels dossiers traitez-vous ensemble, existe-il des désaccords entre vous, de quelle nature ? sur quoi êtes-vous en accord avec eux, sur quoi êtes-vous en désaccord ?

Degré d'interconnaissance. Depuis quand travaillez-vous avec ces fonctionnaires, comment les appelez-vous, y a-t-il un turn-over important dans ce service ? Vous arrive-t-il de les croiser de communiquer avec eux dans d'autres sphères que la sphère professionnelle ? Vous arrive-t-il de discuter d'autres sujets que ceux auxquels vous êtes amenés à discuter en tant que représentant de votre organisation

Sous quel registre les interpelliez-vous ? Comment vous pourriez qualifier vos relations ? Vous arrive-t-il d'apprendre des informations par ces fonctionnaires, vous arrive-t-il de leur fournir de l'information ? Quelle est la nature de ces informations ? Pourriez-vous parler d'expertise à propos de ce type d'échange ? Bénéficiez-vous de services particuliers chargés de fournir de l'expertise ? A votre connaissance les fonctionnaires font-ils appel à votre expertise ?

Vos liens avec le cabinet ministériel, le SGCI et la représentation permanente Bruxelles.

Qu'est-ce qui différencie, selon vous le travail que vous effectuez auprès des pouvoirs publics nationaux du travail effectué auprès des instances européennes

#### Relation avec les pouvoirs publics européens

-perception générale du système de prise de décision au niveau européen, connaissance des différents organes institutionnels et de leurs prérogatives, fréquence à laquelle l'interviewé se rend à Bruxelles et dans quel cadre

La commission : degré d'interconnaissance avec les fonctionnaires, perception de l'institution, de ses positions de la prise de décision, difficultés, avantages liés à

cette institution. Description précise des relations entretenues avec les fonctionnaires : décrivez-vous votre dernier entretien

Le parlement : degré d'interconnaissance avec les membres du PE, perception de l'institution, de ses positions, et la prise de décision, difficulté avantage liées à cette institution. Description du dernier entretien

Le Conseil : quels sont les liens selon vous entre le Conseil et le gouvernement national. Interconnaissance, fréquence des rencontres.

## 5 les stratégies de mobilisation

-stratégies nationales : la manifestation et autres actions protestataires qui était l'organisateur, pour quels motifs, fréquence de ce type de mobilisation, résultats attendus, observés, réactions et comportements des manifestants, réactions des autorités publiques

-De quels autres moyens disposez-vous pour défendre vos intérêts ? Assemblée nationale, lobbying, pression, médias

Stratégies européennes : rôles des structures transnationales européennes (UNITAB/COPA/ CIBE) qui est à l'initiative des actions collectives européennes ?

-le lobbying : règle et formes du lobbying, qu'est ce que le lobbying, (monitoring, networking) compétences, savoirs faire nécessaires pour effectuer ce lobbying. Qui vous a appris à faire du lobbying ? En quoi cela consiste-t-il précisément (cf guide d'entretien sur les lobbyistes du COPA) menez-vous un lobbying collectif auprès des instances et ou est ce un lobbying plus personnalisé, comment faites vous pour mener un lobbying unitaire alors que intérêt sont opposés ?

-rôle et place de l'expertise (cf guide d'entretien sur les groupes consultatifs). Vers quelles instances l'utilisez-vous le plus, comment-est elle perçue par les fonctionnaires ? Vous arrive-il de proposer des expertises contradictoires et dans ce cas comment cela s'explique ?

-Les manifestations européennes : qui est à l'initiative, quelle est leur ampleur, dans quel but, l'objectif est-il atteint ? efficacité de ce type de manifestation ? Difficultés et avantages liées à une mobilisation transnationale. Etiez-vous tous d'accord sur ce mode d'action ? Comment ont réagi les décideurs publics européens et nationaux. Y a-t-il des mouvements violents, pourquoi, pourquoi pas ? Avez-vous remarqué des différences dans la manière de participer des agriculteurs belges, allemands, espagnols) ?

## Annexe n° 3 Guide d'entretien expert membre de comité

### I. Vous, votre parcours :

- formation
- carrière
- expériences préalables en lien avec Bruxelles et dans d'autres structures internationales
- expériences préalables en tant qu'expert ou dans d'autres comités (communautaires ou autres)

### II. Modalités de recrutement et composition du comité

- votre recrutement : candidature ou sollicitation ? Contacté comment et par qui ? Candidature, pourquoi et selon quelles modalités ?
- Si vous n'avez pas été recruté au moment de la création du comité, quand était-ce ? Avez-vous remplacé quelqu'un ? La composition du comité change-t-elle souvent ? Y-a-t-il un turn over important ?
- Perception des critères et opportunités qui ont présidé à votre recrutement (officiellement, plus informellement) ?
- Si recrutement en fonction du statut : dans ce cadre vous percevez-vous comme sollicité pour « représenter » - un groupe, un Etat, une administration – dans le cadre du comité ? Si oui, comment concevez-vous ce mandat ?
- Les profils des autres membres du comité ? leur recrutement ? les critères qui ont présidé à leur sélection ? Les connaissiez-vous par ailleurs ?  
(A affiner selon les cas : en fonction du type de comités et d'experts ajuster et ajouter des questions sur : la position dans le champ scientifique, les responsabilités dans d'éventuels groupes d'intérêt, les positions dans les institutions et administrations nationales, etc.)

### III. Création du comité : contextes, stratégies

- Quel est contexte institutionnel qui a présidé à la création du comité : statut (ad hoc ou lié à une politique, un programme, une réglementation), institutions responsables de sa création (Conseil, Commission, autres) ?
- Quelles sont les missions officiellement assignées au comité ?
- Quid du contexte politique : nouvel enjeu à inscrire sur l'agenda, état du débat sur l'enjeu, état du rapport de force politique et institutionnel sur l'enjeu ?
- Objectifs plus implicites de la création du comité ?

### IV. Le travail en comité

#### IV.1. L'organisation du travail

- quelles sont les règles de fonctionnement internes (rules of procedure) concernant la définition de l'ordre du jour, l'attribution de la présidence, du secrétariat ? Règles imposées statutairement ou définies ensemble ?
- Quels sont la fréquence des rencontres, leur agenda, leurs modalités d'organisation ?

#### IV.2. les règles informelles de l'échange

- Y a-t-il des règles informelles concernant :
  - \* la nature des arguments mobilisés (purement techniques, renvoyant à la défense d'une position nationale, etc.)
  - \* la confidentialité des échanges
  - \* les points d'accord concernant l'enjeu à ne pas remettre en cause
- Diriez-vous que la discussion se situe sur un registre « technique » ou « scientifique » ? Comment cela se traduit-il ? Quels types de savoirs sont mobilisés ? Dans quelle mesure cela modifie-t-il selon vous la manière dont les enjeux sont traités ? Existe-t-il des lieux où les mêmes sujets sont traités de manière moins technique (plus politique ?) ? Cela modifie-t-il la conception du problème, les réponses à apporter, le type d'arguments utilisés, les clivages ?
- Y a-t-il des membres du comité qui exercent une influence prépondérante sur le cours du débat ? Comment ? Pourquoi ?
- Y a-t-il des membres du comité qui jouent un rôle spécifique (arbitre, représentant d'un point de vue particulier, minoritaire, etc.) ? La présidence et le secrétariat correspondent-ils à des modes de participation spécifiques ?
- Vous arrive-t-il de vous réunir en groupe plus restreint pour discuter de sujets particuliers ? Ces réunions restreintes correspondent-elles à des manières de dialoguer et de travailler différentes ?
- Les représentants de la Commission jouent-ils un rôle particulier ? Avez-vous plus généralement le sentiment que votre travail est encadré par la Commission ? Selon quelles modalités ?
- Avez-vous le sentiment de bien connaître les autres membres du comité ? Dans quelle mesure cette connaissance mutuelle change-t-elle selon vous votre manière de débattre et travailler collectivement ? Les côtoyez-vous dans d'autres lieux ?

#### IV.3. la production du comité

- Quelle est la production attendue du comité : décision, proposition, évaluation, etc. ?
- Sous quelle forme : orale/écrite, texte court/rapport, etc. ?
- En cas de décision, quelles sont les règles de son adoption ?
- En cas de production écrite, comment et par qui sont rédigés les documents ?

- Etes vous satisfait de cette production ? Au regard de quels critères ?

## V. Le comité dans la construction de l'enjeu

### V.1. Définition, évolution de la(des) position(s) du comité ?

(Ces questions sont évidemment à reformuler et à compléter en fonction des comités et des enjeux, dans la mesure où il est difficile de les penser sans les articuler à un terrain particulier, mais il faudrait obtenir au moins les informations suivantes :)

- Comment résumeriez-vous la position de votre comité sur les enjeux que vous avez à traiter ?

- Comment a-t-elle été définie ?

- Dans quelle mesure représente-t-elle les points de vue de chacun des participants ? S'agit-il plutôt d'un consensus ou d'un compromis ? Existe-t-il des avis minoritaires ?

- Quelles sont les divergences et quels clivages recourent-elles (origine nationale, appartenance institutionnelle, militante, etc.) ?

- Les membres du comité défendent-ils des positions au nom de leur appartenance à un groupe de référence : dans quelle mesure y sont-ils tenus ? De quelle marge de manœuvre disposent-ils pour s'en émanciper ?

- Ces positions – individuelles et collectives – ont-elles évolué depuis votre arrivée/la création du comité ? Les clivages se sont-ils déplacés ? Pourquoi ?

- Avez-vous eu connaissance d'autres débats et prises de position, à l'extérieur du comité, sur le même enjeu ? Dans quelle mesure ont-elles pesé sur le déroulement des échanges et, éventuellement, sur les positions individuelles et collectives ?

- De votre côté, comment résumeriez-vous votre position sur les enjeux que vous avez à traiter ? (Evidemment à décliner selon les cas, et groupes d'appartenance, ce qui explique les formulations vasouilleuses) Représentez-vous un point de vue en lien avec votre groupe de référence ? A qui et comment devez-vous rendre compte de votre participation aux travaux du comité ? Devez-vous les convaincre pour avoir la possibilité de défendre une position qui soit la vôtre ? Choisissez-vous de le faire ? De quelle marge de manœuvre disposez-vous à cet égard ?

- Avez-vous des échanges réguliers avec d'autres acteurs mobilisés sur les mêmes enjeux ailleurs qu'à Bruxelles – administrations nationales, groupes d'intérêt, etc. ?

- Vos perceptions de l'enjeu ont-elles évolué depuis votre arrivée dans le comité ? Pourquoi ? Vous sentez-vous plus proche des membres du comité qu'à l'origine ? (Votre position était-elle très définie à l'origine ?)

- Si votre position sur les enjeux a évolué, comment s'opère cette évolution par rapport aux positions défendues par votre « groupe d'appartenance » ?

### V.2. Le comité dans le système institutionnel et décisionnel

- A quel stade d'élaboration de la décision estimez-vous intervenir : avant l'inscription de l'enjeu sur l'agenda européen, dans le cadre d'une proposition déjà élaborée, dans le cours de la mise en œuvre d'une politique, au moment de son évaluation ?

- Selon quelles modalités la position du comité est-elle sollicitée et mobilisée institutionnellement ?

- En dehors de ces contributions institutionnelles, comment le comité ou ses membres individuellement communiquent-ils sur leurs positions (colloques, séminaires, rencontres, conférence, visites, auditions) ?

- Avec quelles instances le comité est-il en contact institutionnellement ou plus informellement : autres comités d'experts, groupes de travail du Conseil, comités du Parlement, services de la Commission, etc ? De quelle nature sont ces échanges ? Ont-ils pesé sur le déroulement des discussions ?

### V.3. La contribution du comité au formatage des enjeux

- Dans quelle mesure considérez-vous que le travail, la position du comité a contribué à orienter les décisions et politiques concernées ? (A-t-elle contribué à construire la conception actuelle de l'enjeu ? A-t-elle fait évoluer des débats et clivages antérieurs à la création du comité ? Lui-a-t-elle conféré une audience particulière ?)

- Quelle a été la politique de communication de vos correspondants à la Commission à ce sujet ? En quels termes vos travaux ont-ils été évoqués ? (mise en avant de la qualité scientifique de l'avis, des personnalités impliquées, de leurs appartenances politiques, institutionnelles, nationales, etc.) ?

- Quels seraient les facteurs qui auraient favorisé cette influence ?

\* les soutiens : Existe-t-il des relais institutionnels et politiques aux positions du comité ? Des réseaux, des contacts, des ressources relationnelles ont-ils été activés par les membres du comité ?

\* les arguments, le compromis : Est-ce lié à la nature de l'argumentation construite par le comité (nouveau de l'argumentation, registre notamment technique d'argumentation, etc.) ? Est-ce lié au fait que la position proposée permet un compromis politique et institutionnel ?

\* la légitimité, l'audience des membres : Est-ce lié à la légitimité, notamment scientifique, des membres du comité ? Est-ce lié à la notoriété dont bénéficient certaines « personnalités » dans le comité ? Est-ce lié à l'audience dont bénéficient certains membres du comité dans certaines sphères – professionnelles, militantes – (qu'ils sont éventuellement censés « représenter » ?)

- Quels seraient les obstacles à cette influence ? (problème d'audience, difficultés propres au comité, difficultés liées au contexte politique et institutionnel)

- Au delà de leur influence effective sur d'éventuelles décisions, la constitution du comité a-t-elle produit d'autres résultats, concrets ou plus symboliques (production de savoirs désormais disponibles, constitution d'un réseau et mise en relation d'acteurs clefs, apaisement de conflits à l'intérieur et à l'extérieur du comité) ?
- Ces résultats étaient-ils attendus ?
- quelles ont été les stratégies de communication sur l'existence et les travaux du comité ?
  
- Comment jugez-vous la contribution intellectuelle et politique du comité ? Comment percevez-vous l'utilité et l'efficacité de cette contribution et quels sens donnez-vous à ces termes ? Comment percevez-vous votre propre contribution ?
  
- Plus généralement, quel rôle selon vous doivent avoir les comités d'experts dans la définition de l'action publique ? Dans quelle mesure et pour quelles raisons celle-ci vous semble-t-elle souhaitable ? Doit-il y avoir des limites à leur « influence » ? Le recours à l'expertise doit-il répondre à certaines garanties ? Si oui, lesquelles ? Comment concevez-vous des notions comme celle de l'indépendance, de la neutralité des experts ?

## VI. Retour(s) sur expérience

- Que retirez-vous de cette expérience sur le plan personnel et professionnel ?
- Le travail en comité vous a-t-il appris sur vos sujets de spécialité ?
- Le travail en comité vous a-t-il amené à comprendre et percevoir autrement le fonctionnement du système politique communautaire ?
- Vous a-t-il amené des contacts que vous pourriez réactiver dans le cadre de vos activités professionnelles, militantes ?
- Ce passage en comité constitue-t-il une expérience que vous pourrez valoriser dans le cadre de votre carrière : dans les capitales, à Bruxelles, de votre activité professionnelle ?

C'est quoi pour vous être expert ? comment est-ce qu'on le devient ? les étapes de la carrière, l'ancienneté dans le poste, les rémunérations, langue, sociabilité bruxelloise, les trajectoires



## Annexe n° 4 Analyse de contenu de journaux professionnels

Exemple d'analyse de contenu réalisée auprès du mensuel « Le betteravier français ».

Une telle analyse de contenu a été réalisée de juin 2004 à décembre 2006.

	Position de l'Organisation	Contexte international	Contexte européen	Contexte national	Actions mobilisations
Décembre 2004	D.Ducroquet : le secteur européen doit être restructuré autour des régions de l'UE les plus compétitives, il n'y a pas d'autre voie.	Panel sucre : l'UE fait appel auprès de l'OMC	-Président de la CGB interpelle le ministre de l'agriculture hollandais qui assurait la présidence de l'UE avant réunion au conseil le 22 nov	Déclaration de D.Bussereau : notre marché c'est le monde	- lettre des 10 pays les moins compétitifs à Fischer Boel  2000 planteurs de SLS soit plus de 20 % du total, devant l'usine de Roye (suite à une lettre envoyée aux planteurs en novembre 2004, leur annonçant que saint louis baissait les droits de 4.85% les droits de livraison des betteraves des planteurs dans ses 5 usines, saint Louis a du faire machine arrière.

## Annexe n° 5 Questionnaire tabac français

Ce questionnaire est strictement anonyme, confidentiel et individuel. Il faut moins de dix minutes pour y répondre et il comprend deux types de questions. Pour certaines, vous avez juste à cocher la réponse qui vous convient. D'autres sont des questions ouvertes, qui vous permettent de vous exprimer plus librement. Vous pouvez y répondre dans l'espace qui vous est proposé, avec autant de précisions et de détails que vous le souhaitez.

### I-PROFIL

1-Vous êtes : un homme   
                  une femme

2-Quel âge avez-vous ? .....

3-Quelle profession exercez-vous ? Depuis  
quand ?.....

4-Si vous êtes tabaculteur, comment avez-vous été amené à occuper des fonctions  
de représentation au niveau européen (élu ? nommé ? par qui... ?) ?  
.....  
.....

### II-L'ORGANISATION TABACOLE NATIONALE

5-Quel est le nom de votre organisation nationale tabacole et quand y êtes-vous  
entré ?  
.....  
.....

6-Actuellement, quelles sont vos activités au sein de l'organisation syndicale  
tabacole nationale ?  
.....  
.....

7-Depuis quand ? .....

8-Avez-vous déjà été en désaccord avec les positions soutenues par votre  
organisation nationale ? Si oui à quel sujet ?  
.....  
.....

### III-LA SECTAB (COPA-COGECA)

9-Votre organisation tabacole nationale adhère-t-elle à la SECTAB (du COPA-COGECA),  
(Si non, pourquoi ? Le regrettez-vous et passez ensuite directement à la question IV)  
.....  
.....

10-Depuis quand adhère-t-elle à la SECTAB?.....

11-Actuellement, quelles sont vos activités au sein de la SECTAB ? Et depuis quand y exercez-vous ce type d'activité ?  
.....

12-Lorsque vous êtes arrivé à la SECTAB, qui vous a expliqué comment l'organisation fonctionnait ?  
.....

13-Quels sont les avantages et les inconvénients de la SECTAB ?  
Les avantages ?  
.....  
.....

Les inconvénients ?  
.....  
.....

14-Avez-vous déjà été en désaccord avec les positions, les stratégies soutenues par la SECTAB ? A quel sujet ?  
.....  
.....

#### IV- L'UNITAB

15-Votre organisation tabacole nationale adhère-t-elle à l'UNITAB ? (Si non pourquoi et le regrettez-vous, passez ensuite directement à la question V)  
.....  
.....

16-Depuis quand adhère-t-elle à l'UNITAB?.....

17-Actuellement, quelles sont vos activités au sein de l'UNITAB? Et depuis quand y exercez-vous ce type d'activités ?  
.....  
.....

18-Lorsque vous êtes arrivé à l'UNITAB, qui vous a expliqué comment l'organisation fonctionnait ?

.....  
.....  
19-Quels sont les avantages et les inconvénients de l'UNITAB ?  
Les avantages ?

.....  
.....  
Les inconvénients ?  
.....  
.....

20-Avez-vous déjà été en désaccord avec les positions ou les stratégies soutenues par l'UNITAB? A quel sujet ?

.....  
.....  
21-Si vous appartenez à la SECTAB et à l'UNITAB, quelles sont les différences et les similitudes entre ces deux organisations ?

Les différences :

.....  
.....  
Les similitudes :  
.....  
.....

22- Si vous appartenez à la SECTAB et à l'UNITAB, les deux associations sont-elles nécessaires selon vous et pourquoi ?

V- TRAJECTOIRE

23-Quelle est ou quelle était la profession de vos parents ?

Votre père.....

Votre mère.....

24-Quelle est votre nationalité ?  
.....

25-Avez-vous des membres de votre famille proche (époux, parents, grands-parents, oncle...) de nationalité étrangère, si oui de quelle nationalité?  
.....

26-Avez-vous déjà vécu à l'étranger (plus de trois mois) ? Si oui, pour quelles raisons ?  
.....  
.....

27-En dehors de votre langue d'origine, quelle(s) langue(s) êtes-vous en mesure de parler (qualifiez votre maîtrise) ?

.....  
 .....

28-Quel est votre niveau de diplôme le plus élevé, et son intitulé ?

.....

29-Etes vous membres, ou avez-vous été membre d'autres organisations (organisation agricole, parti politique, associations de droits de l'homme, culture) ? Lesquelles ?

.....  
 .....

30-Voici une échelle politique qui va de gauche à droite. Comment vous situez-vous personnellement sur cette échelle ?

Gauche 1    2    3    4    5    Droite

## VI-RELATIONS

31-Avec quelle(s) délégation(s) entrez-vous le plus souvent en contact ( face à face, contacts téléphoniques, e-mail...) ? Pour chaque délégation, cochez la case qui correspond.

	une fois par semaine	Une fois par mois	Une fois par trimestre	Moins d'une fois par trimestre	Jamais
Délégation allemande					
Délégation autrichienne					
Délégation belge					
Délégation espagnole : FNCT-ASAJA					
Délégation espagnole COAG					
Délégation espagnole UPA					
Délégation					

française					
Délégation grecque					
Délégation hongroise					
Délégation italienne unitab					
Délégation italienne coldiretti					
Délégation polonaise					
Délégation portugaise					
Délégation suisse					

32-Rencontrez-vous certains de vos homologues en dehors du cadre professionnel ? Si oui qui à quelle(s) occasion(s) ?

.....  
 .....

#### VII-SITUATION ACTUELLE DE LA TABACULTURE EUROPEENNE

33-Dans quelle mesure ces entités vous paraissent-elles responsables de la situation actuelle ? (Indiquez en face des entités choisies le numéro 1, 2 ou 3. Choisissez au maximum trois entités, le numéro 1, étant l'entité la plus responsable, le numéro 2, un peu moins responsable, etc.)

La libéralisation des marchés	
La concurrence mondiale	
La PAC	
La Commission européenne	
Le Conseil	
Le Parlement	
Votre gouvernement national	
Les industriels du tabac	
Les coopératives de tabac	
L'OMC	
L'OMS	
Autre, précisez :	

34-Quelle organisation vous semble la plus à même de défendre les intérêts des tabaculteurs, selon vous ? (Même principe trois choix au maximum, avec 1, l'organisation qui vous semble la plus à même de vous défendre)

Votre organisation nationale tabacole	
Votre organisation agricole à vocation générale	
Votre gouvernement national	
La Commission européenne	
Le Conseil	
Le Parlement européen	
L'UNITAB	
La SECTAB	
L'industrie du tabac	
Autre :	

35-Quel est le meilleur moyen selon vous de défendre vos intérêts? (Deux choix maximum, avec 1 le meilleur moyen)

Manifestation européenne	
Manifestation nationale	
Lobbying national vers votre gouvernement	
Lobbying national en direction de l'Europe	
Lobbying européen en direction de l'Europe	

36-Certaines personnalités ont-elles spécialement œuvré à la mise en place d'une représentation européenne des producteurs de tabac ? (Pères fondateurs) ?

.....  
.....

VIII- Pour finir, je vous propose une série de phrase, sur une échelle de 1 à 5, dites si vous êtes tout à fait d'accord (1), ou pas du tout d'accord (5)

37-Par rapport à d'autres groupes professionnels, les tabaculteurs gagnent moins que ce qu'ils

méritent.      1      2      3      4      5

38-Il y a 15 ans, les tabaculteurs étaient plus estimés qu'aujourd'hui.

1      2      3      4      5

39- Défendre la tabaculture, c'est aussi défendre un mode de vie agricole

1      2      3      4      5

40- La représentation des tabaculteurs au niveau européen devrait être renforcée

1      2      3      4      5

41- Le processus décisionnel européen devrait être remis en cause

1      2      3      4      5

Merci encore de vos réponses.



Annexe n° 6 Questionnaires anglais, espagnols, italiens, grecs (1ère page)

Queste domande sono confidenziali. Bisognano solo dieci minuti per risponderci. Alcune sono domande aperte che le permettono di esprimerla più liberamente. Lei può risponderci con tanto precisione e dettagli che lei vuole.

I-PROFILO

1-Lei è:            un uomo                      
                         una donna                   

2-Quanti anni ha ? .....

3-Qual è il suo mestiere ? Da quando lo  
è?.....

4-Se lei coltiva il tabacco, come è diventata una persona che occupa funzioni di  
rappresentazione al livello europeo ?

.....  
.....  
..

II-L'ORGANIZZAZIONE NAZIONALE DELLA COLTURA DEL  
TABACCO

5-Quel è il nome della sua organizzazione nazionale della coltura del tabacco e  
quando lei ci è entrata ?

.....  
.....

6-Attualmente, quale sono le sue attività nella organizzazione sindacale nazionale  
della coltura del tabacco?

.....  
.....

7-Da quando? .....

8-Lei è già stata in disaccordo con le posizioni della sua organizzazione nazionale?  
Se sì, perchè?

.....  
.....

III-LA SECTAB (COPA-COGECA)

9-La sua organizzazione nazionale della coltura del tabacco appartenga alla  
SECTAB (COPA-COGECA), ( Se no, perchè? Lo ripiange? Andare direttamente  
alla domanda IV)

.....  
.....  
.....

10-Da quando appartenga alla SECTAB?.....

11-Attualmente, quale sono le sue attivite nella SECTAB? E da quando?

.....  
.....

Questionnaire anglais

This questionnaire is strictly anonymous, confidential and individual. Answering the survey takes about 10 minutes. It's made up two kinds of questions. Some questions are open questions that allow you to express yourself more freely. You can write your answer in full text in the space provided, with as many precision and details as you wish.

### I-PROFIL

1-You are : a man   
a woman

2-How old are you ? .....

3-What is your job et since when have you got this job?

.....

4-If you are a tobacco grower, how have you access to this position of representation at European level? (Elected, named, by who?...)

.....  
.....

### II- YOUR NATIONAL TOBACCO'S ORGANIZATION

5-What's the name of your national organization of tobacco's growers, and when did you arrived in this organisation?

.....  
.....

6-Currently, what are your activities in this organization?

.....  
.....

7- Since when? .....

8-Have you ever disagreed with the official position of your organization on some topics and if so why ?

.....  
.....  
III- THE SECTAB (COPA-COGECA)

9-Is your national organization a member of the SECTAB, COPA/COGECA? (If not, why, and for you, is it deplorable? If the answer is no, you can pass directly to the question IV)  
.....  
.....

10-Since when your organization has been a member of SECTAB? .....

Questionnaire espagnol

Este cuestionario esta estrictamente anónimo, confidencial y individual. Se necesita a lo menos 10 minutos para contestarlo y este cuestionario comprende dos tipos de preguntas. Por ciertas, debe usted marcar con una cruz la respuesta adecuada., otras preguntas están abiertas, así puede usted expresarse mas libremente. Usted puede contestar en el espacio propuesto con mas detallés y precisiones que quiere usted.

I-PERFIL

1-Es usted : un hombre   
una mujer

2-¿Que edad tiene usted ? .....

3- ¿Cual es su profesión? ¿Desde cuando?  
.....

4-¿Si usted es un tabacalero, como ha usted llegado a ocupar funciones de representación a un nivel europeo (elegido ? nombrado ? por quien... ?) ?  
.....  
.....

II-LA ORGANIZACION TABACALERA NACIONAL

5-¿Cual es el nombre de su organización nacional tabacalera y cuando ha usted entregado?  
.....  
.....

6-¿Actualmente, cual son sus actividades dentro de la organización sindical tabacalera nacional?

.....  
.....

7- ¿Desde cuando ? .....

8-¿Estuve usted ya en desacuerdo con las posiciones sostenidas por su organización nacional ? Si eso es, cual fue el tema ?

.....  
.....

### III-LA SECTAB (COPA-COGECA)

9- ¿ Su organización tabacalera nacional se ha afiliado a la SECTAB (del COPA-COGECA)?,

(Si no, porque ? Lo siente usted? Si no, salte directamente a la pregunta IV)

.....  
.....

10-¿Desde cuando se ha afiliado a la SECTAB?.....

11-¿Actualmente, cual son sus actividades dentro de la SECTAB ? Y desde cuando ejerce usted este tipo de actividad en él ?

.....

### Questionnaire grec

Αυτό το ερωτηματολόγιο είναι αυστηρά ανώνυμο, εμπιστευτικό και ατομικό. Θα σας πάρει λιγότερο από 10 λεπτά για να το απαντήσετε και περιλαμβάνει δύο τύπους ερωτήσεων. Για κάποιες ερωτήσεις θα σας ζητηθεί απλώς να τσεκάρετε την απάντηση που σας αντιπροσωπεύει. Άλλες ερωτήσεις είναι ανοιχτές και θα έχετε το περιθώριο να εκφραστείτε πιο ελεύθερα απαντώντας τις. Μπορείτε να σημειώσετε την απάντηση σας στο χώρο που αντιστοιχεί σε κάθε ερώτηση προθέτοντας όσες διευκρινίσεις και λεπτομέρειες επιθυμείτε.

### I – ΠΡΟΦΙΛ

1.Είστε: άνδρας

γυναίκα

2. Πόσο χρονών είστε?

.....  
.....

3. Ποιο είναι το επάγγελμα που εξασκείτε; Από πότε?

.....  
.....

4. Στην περίπτωση που είστε καπνοπαραγωγός, πώς φτάσατε να ασκείτε καθήκοντα αντιπροσώπου σε ευρωπαϊκό επίπεδο (εκλογή; διορισμός; από ποιον)?

.....  
.....

## II. Η ΕΘΝΙΚΗ ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΚΑΠΝΟΥ

5. Πώς ονομάζεται η εθνική οργάνωση καπνού της χώρας σας και πότε μπήκατε σε αυτήν?

.....  
.....

6. Ποιες είναι σήμερα οι δραστηριότητές σας στα πλαίσια της συνδικαλιστικής αυτής οργάνωσης?

.....  
.....

7. Από πότε?

.....  
.....

8. Είχατε ποτέ ως τώρα κάποια διαφωνία με τις θέσεις της οργάνωσης αυτής; Εάν ναι, πάνω σε ποιο θέμα?

.....  
.....

Annexe n° 7 questionnaire sucre

Ce questionnaire est strictement anonyme, confidentiel et individuel. Il faut moins de trois minutes pour y répondre. Vous pouvez préciser vos réponses avec autant de précisions et de détails que vous le souhaitez dans l'espace qui vous est proposé.

I-PROFIL

1-Vous êtes : un homme   
une femme

2-Quel âge avez-vous ? .....

3-Quelle profession/ fonction exercez-vous dans l'organisation et depuis quand ?

.....  
.....

II- TRAJECTOIRE

4-Quelle est ou quelle était la profession de vos parents ?

Votre père.....

Votre mère.....

5-Quelle est votre nationalité ?

.....

6-Avez-vous des membres de votre famille proche (époux, parents, grands-parents, oncle...) d'une autre nationalité que la vôtre, si oui de quelle nationalité?

.....

7-Avez-vous déjà vécu à l'étranger (plus de trois mois) ? Si oui, pour quelles raisons ?

.....

....

8-En dehors de votre langue d'origine, quelle(s) langue(s) êtes-vous en mesure de parler (qualifiez votre maîtrise) ?

.....

.....

9-Quel est votre niveau de diplôme le plus élevé, et son intitulé ?

.....

10-Etes vous membres, ou avez-vous été membre d'autres organisations (organisation agricole, parti politique, associations de droits de l'homme, culture) ?  
Lesquelles ?

.....  
.....

### III-RELATIONS

11- Pendant la réforme, vous avez travaillé plus particulièrement... (vous pouvoir choisir trois organisations au maximum, avec le numéro pour l'organisation avec laquelle vous avez le plus travaillé, le numéro 2, pour l'organisation avec laquelle vous avez un peu moins travaillé, et le numéro 3 à côté de la troisième organisation)

Organisation allemande	
Organisation autrichienne	
Organisation belge	
Organisation danoise	
Organisation espagnole	
Organisation Finlandaise	
Organisation française	
Organisation grecque	
Organisation hongroise	
Organisation irlandaise	
Organisation italienne	
Organisation lettone	
Organisation Lituanienne	
Organisation polonaise	
Organisation portugaise	
Organisation slovaque	

Organisation tchèque	
Organisation roumaine	
Organisation du Royaume uni	
Organisation slovène	

12-Si vous ou votre organisation a besoin d'un conseil concernant le fonctionnement de la réforme de l'OCM, à qui le demanderiez-vous ? (même consigne, avec cette fois-ci 4 réponses possibles, et le numéro à côté de l'organisation à qui vous faites le plus appel etc.)

Fonctionnaires de la Commission européenne	
Votre gouvernement ou son ministère	
CIBE	
COPA	
Autres, précisez : .....	
Organisation allemande	
Organisation autrichienne	
Organisation belge	
Organisation danoise	
Organisation espagnole	
Organisation Finlandaise	
Organisation française	
Organisation grecque	
Organisation hongroise	
Organisation irlandaise	
Organisation italienne	
Organisation lettone	
Organisation Lituanienne	
Organisation polonaise	
Organisation portugaise	
Organisation slovaque	
Organisation tchèque	
Organisation roumaine	



Organisation du Royaume uni	
Organisation slovène	

13-Vous entretenez des relations d'amitié avec des membres de....(6 réponses au maximum, avec le numéro 1 pour les membres de l'entité avec laquelle vos relations d'amitié sont les plus fortes etc.)

la Commission européenne	
Parlement européen	
Votre gouvernement ou son ministère	
CIBE	
COPA	
Organisation allemande	
Organisation autrichienne	
Organisation belge	
Organisation danoise	
Organisation espagnole	
Organisation Finlandaise	
Organisation française	
Organisation grecque	
Organisation hongroise	
Organisation irlandaise	
Organisation italienne	
Organisation lettone	
Organisation Lituanienne	
Organisation	

polonaise	
Organisation portugaise	
Organisation slovaque	
Organisation tchèque	
Organisation roumaine	
Organisation Royaume Uni	
Organisation slovène	
Je n'entretiens pas de relations d'amitié avec les entités citées	

14-Quelle organisation vous semble la plus à même de défendre les intérêts des planteurs selon vous ? (trois choix au maximum, avec 1, l'organisation qui vous semble la plus à même de vous défendre)

Votre organisation nationale de betteravier	
Votre organisation agricole à vocation générale	
Votre gouvernement national	
La Commission européenne	
Le Conseil	
Le Parlement européen	
LA CIBE	
Le COPA	
Autre :	

15-Quel est le meilleur moyen selon vous de défendre vos intérêts? (Deux choix maximum, avec 1 le meilleur moyen)

Manifestation européenne	
Manifestation nationale	
Lobbying national vers votre gouvernement	
Lobbying national en direction de	

l'Europe	
Lobbying européen en direction de l'Europe	

Merci encore de vos réponses.

Annexe n°8 questionnaire sucre anglais

This questionnaire is strictly anonymous, confidential and individual. Answering the survey takes about 3 minutes. You can write your answer in full text in the space provided, with as many precision and details as you wish.

I-PROFIL

1-You are : a man   
a woman

2-How old are you ? .....

3-What is your job/ position in the organization and since when have you got this job? .....

II-TRAJECTORY

4-What is, or was, your parent's professions?

Your father:

.....

Your mother:

.....

5-What is your nationality? .....

6-Do you have close relatives (wife, parents, uncles...) of foreign nationality? If so, which nationality? .....

7-Have you ever been expatriated for a long time (more than three months) and what was the purpose of it ?

.....

.....

8-How many languages do you speak besides your native one?

.....

.....

9-What is the highest diploma you have obtained?

.....

10-Are you a member, or have you ever been a member of an other organization (agricultural organization, political party, human rights organization, non activist association...precise which one and since when or for how long) ?

.....

.....

**Annexe n° 9 : Le livret blanc de la culture du tabac en Europe- Avril 2003.  
(Première page sur un document de 36 pages).**

INTRODUCTION

UN LIVRE BLANC, FRUIT DE PLUSIEURS MOIS DE DIALOGUE AVEC  
TOUTES LES PARTIES

INTERESSEES PAR L'AVENIR DE LA CULTURE DE TABAC  
EUROPEENNE

A partir de l'été 2003, les réflexions sur le système d'encadrement de la culture du tabac en Europe et sur son avenir au-delà de 2005 seront inscrites dans l'agenda des institutions européennes. Précédées de polémiques liées à l'hypothèse d'une incompatibilité entre le système de subventions aux planteurs de tabac et la politique de santé publique, ces réflexions se trouvent également au coeur d'échéances capitales pour

l'agriculture européenne : réforme de la Politique Agricole Commune et élargissement de l'Union européenne.

Souhaitant anticiper cette échéance, les planteurs de tabac européens, regroupés au sein de l'UNITAB, ont engagé, sur la base d'un Livre Vert publié à l'automne 2002, un

dialogue avec toutes les parties intéressées afin de contribuer concrètement aux débats

qui entourent la culture du tabac européenne et son devenir.

Ce Livre Vert a ainsi servi de support aux nombreux contacts engagés au sein des institutions communautaires et nationales ainsi qu'auprès des milieux représentatifs à Bruxelles. Au total, plus de 460 courriers personnalisés ont été adressés à Bruxelles à la Commission, aux parlementaires européens, aux membres du

Conseil Economique et Social, du Comité des Régions, aux associations représentatives,

suscitant l'organisation de très nombreux entretiens formels ou téléphoniques et des

réponses écrites ou orales. Dans certains cas néanmoins, les interlocuteurs pressentis ont

refusé de se prêter à cette forme d'échange, ne s'estimant pas concernés ou compétents.

Ce Livre Vert a par ailleurs été diffusé à plusieurs milliers d'exemplaires au niveau des

Etats-membres, permettant de recueillir de nombreuses contributions.

Le présent Livre Blanc constitue la synthèse de l'ensemble de ces échanges, une synthèse délicate compte tenu de la diversité des remarques formulées mais qui nous a

semblé pouvoir être structurée autour de trois axes principaux :

- la re-formulation des enjeux qui se posent aujourd'hui pour le secteur : ces enjeux sont ceux déjà posés à l'origine par le Livre Vert, avec cependant d'une part une

inversion de leur ordre puisque de l'avis quasi unanime des personnes consultées, le premier enjeu pour la tabaculture n'est pas la santé mais bien son intégration dans un ensemble cohérent de politiques communautaires, et d'autre part l'intégration de la question des productions alternatives comme l'un des enjeux majeurs pour le secteur ;

- l'évaluation des différents scénarii qui peuvent être posés pour l'avenir de la culture européenne du tabac et leur faisabilité, du point de vue des personnes contactées comme du point de vue des planteurs de tabac ;
- la présentation chiffrée du secteur que toutes les personnes rencontrées ont déclaré avoir beaucoup appréciée dans le Livre Vert et qu'il a donc été décidé de maintenir en annexe de ce Livre Blanc.

Cependant, au vu de l'ensemble de ces contributions, les planteurs de tabac européens, qui souhaitent que cette démarche contribue utilement aux réflexions en cours, remarquent qu'il n'existe aucun scénario crédible et durable de substitution au système actuel susceptible de pouvoir maintenir les niveaux d'emploi et d'activité dans les régions de production. L'OCM tabac, sans doute perfectible, reste ainsi à ce jour la meilleure et probablement la seule option qui soit à la fois politiquement acceptable, économiquement viable et socialement envisageable.

## Annexe n° 10 intervention Parlement européen suite au rapport Daul suite à la proposition de la Commission concernant la réforme de l'OCM tabac

Régimes de soutien en faveur des agriculteurs  
Intervention sur le rapport Daul  
par Dominique Souchet, le 9 mars 2004

Monsieur le Président, Monsieur le Commissaire, la proposition de réforme de l'OCM du tabac que présente la Commission européenne repose sur un présupposé erroné. La Commission entend faire de l'abolition totale des aides publiques aux producteurs de tabac européen un élément central de la lutte contre le tabagisme. Le lien mériterait peut-être d'être examiné si l'Europe dominait complètement le marché et produisait 95% du tabac mondial. Mais ce n'est nullement le cas : l'Europe ne produit que 5% du tabac mondial et sa production couvre moins de 30% de ses besoins.

Par ailleurs, comme le souligne la FAO, experte en la matière, une politique publique qui vise à réduire la consommation excessive de tabac doit se focaliser sur le comportement plutôt que sur le produit, sur la demande plutôt que sur l'offre. Elle doit, à bon escient, informer et interdire. Mais si - et je cite notre rapporteur - "fumer, produire et vendre les dérivés des cultures est légal, la proposition de la Commission aura, de toute évidence, pour seul résultat de conduire les industries productrices à se fournir hors de l'Union européenne". Entreprendre de faire disparaître la production européenne comme le fait la Commission, alors que le marché de consommation européen reste un marché très important et un marché en croissance, c'est offrir la totalité de ce marché sur un plateau à nos concurrents, aux producteurs de tabac non européens. Le Brésil, dont la production explose, n'attend que cela.

Pourtant, les industries productrices soulignent le rôle essentiel que jouent dans leurs assemblages les types de tabac cultivés en Europe. Les producteurs européens se sont orientés prioritairement vers des variétés assez neutres en termes d'arôme, mais à très bas taux d'alcaloïdes. Je pense, par exemple, au Virginie de Vendée, du Poitou-Charentes, de Loire-Atlantique. Ce sont donc les tabacs cultivés en Europe qui permettent aux cigarettiers européens de respecter les normes sanitaires de plus en plus exigeantes en matière de taux de nicotine ou de goudron que nous leur imposons. Si nous les privons de cette source parfaitement tracée, où nos industriels iront-ils s'approvisionner ? Dans le Sud-Est asiatique ? Mais avec quel bénéfice en matière de santé publique ? Prenons garde que la disparition de la production n'entraîne, dans ce secteur comme dans beaucoup d'autres, la délocalisation de la transformation. Déjà Altadis ferme des sites en France et s'installe au Maroc. Est-ce une telle évolution que veut systématiser la Commission ?

La Commission européenne n'a pas pris en considération l'impact socio-économique, les conséquences en matière d'aménagement du territoire des

mesures qu'elle propose. Il s'agit pourtant d'une culture très localisée, dans des régions souvent sensibles où les cultures de substitution ne sont pas toujours possibles. C'est une activité qui crée des emplois nombreux, permanents et saisonniers. Or, la réforme telle qu'elle est proposée ne peut qu'aboutir à l'abandon complet de la culture du tabac dans toutes les zones de production et donc y produire du chômage.

Cette réforme, il faut donc la refuser, refuser sa logique, celle de l'éradication pure et simple, discriminatoire d'une production, la tabaculture communautaire, refuser son inspiration idéologique, moralisatrice, simpliste. La contre-proposition de notre commission de l'agriculture est incontestablement meilleure. Certes, elle s'inscrit dans la logique du découplage voulue par la Commission, mais elle tend à en limiter au maximum l'ampleur et les effets négatifs. Le recouplage de l'aide à hauteur de 70% des soutiens actuels ne permettra pas d'éviter une baisse de la production, mais il peut en restreindre l'amplitude. L'agriculteur est libre soit de poursuivre son activité de production - ce que ne permettait pas la proposition de la Commission -, soit d'envisager une reconversion ne mettant pas en péril l'équilibre de son exploitation. Une visibilité est donnée aux planteurs, la proposition de la commission de l'agriculture s'inscrivant dans le cadre budgétaire d'ensemble de la PAC tel qu'il est arrêté jusqu'en 2013. Le recours illusoire au second pilier proposé par la Commission est clairement et heureusement rejeté. Le système par tranche de production qui créait des disparités de traitement entre producteurs et compliquait exagérément le système est sagement abandonné.

Recouplage maximal, grande subsidiarité laissée aux États membres pour appliquer le dispositif en fonction des réalités du terrain et en s'appuyant sur les groupements de producteurs, c'est une véritable alternative, Monsieur le Président, que propose notre commission de l'agriculture afin de pérenniser la culture en Europe tant que le marché de consommation sera là. C'est la bonne orientation, nous la soutiendrons.



## Annexe n° 11 Position de la CGB

La Réforme de l'OCM sucre doit être une vraie réforme

La communication de la Commission du 14 juillet 2004 était inacceptable et les informations parues sur la future proposition de réforme du Règlement sucre, malgré quelques points qui répondent à nos demandes, laissent encore apparaître des mesures inacceptables et des lacunes graves.

Les demandes de la CGB

une application à partir du 1er octobre 2006

La CGB s'est battue pour que le Règlement sucre actuel et les prix soient sans changement jusqu'à la récolte 2005 incluse et la Commission a annoncé que le Règlement actuel irait à son terme, le 30 juin 2006.

De plus, la CGB souhaite faire coïncider la campagne de production avec celle de commercialisation qui démarre le 1er octobre et les informations parues laissent penser que la CGB aurait été entendue.

Sur le volet importations : limitation et contrôle des importations

Le Conseil des Ministres a finalement adopté en mars 2005 le contingentement des importations des Balkans.

Sur ce point la CGB a obtenu satisfaction.

Par contre la CGB conteste toujours les conditions d'application de l'accord avec les pays les moins avancés en ce qui concerne le sucre qui permettra aux PMA, à partir de 2009, d'exporter la totalité de leurs productions de sucre vers l'Union européenne et de racheter sur le marché mondial l'équivalent de leurs besoins. Il faut éviter la mise en place d'un commerce triangulaire Brésil-PMA-Union européenne et limiter les exportations de ces pays à leurs seules exportations nettes (Production-Consommation).

Sur le volet exportations : maintien d'un courant à l'exportation en renégociant nos références d'exportations à l'OMC

Le résultat du Panel qui condamne les exportations de sucre est incompréhensible. La Commission devra renégocier nos capacités d'exportations à l'OMC de façon à prendre en compte la totalité de nos références de Marrakech. (cf. communiqué joint)

Sur le volet production : pas de baisse de quota a priori et maintien d'un système de quota

La CGB qui a toujours défendu le maintien du niveau des quotas en France, semble avoir été entendue car la réduction de la production de sucre de l'Union européenne devrait se faire par abandon volontaire dans le cadre d'un plan de restructuration, comme semble le proposer la Commission.

Toutefois, le niveau d'indemnisation doit être suffisant pour favoriser les abandons de production dans les pays les moins compétitifs et permettre aux productions de sucre des pays les plus compétitifs de trouver des débouchés dans l'Union européenne. En ce sens le plan de restructuration pourrait être encore plus ambitieux.

Par ailleurs la CGB mettra tout en œuvre pour le maintien d'un système de quota pour toutes les sources de sucres : saccharose, isoglucose, inuline, y compris le raffinage ce qui n'est pas prévu à ce stade et constitue une grave lacune.

Enfin la CGB insiste sur la nécessité de trouver une solution au volume de production de sucre hors quota. La prise en compte par la Commission de la production de sucre hors quota répond à une demande de la CGB. C'est un élément indispensable, mais la proposition de la Commission est insuffisante en volume et doit être réalisée sans coût.

Sur le volet prix : maintien d'un prix d'intervention du sucre et d'un prix garanti de la betterave

De la même façon qu'il y a un prix garanti de la betterave, il doit y avoir un prix d'intervention du sucre.

La proposition de la Commission de baisser de 42,6 % en deux ans le prix de la betterave est totalement injustifiée et conduit à une baisse de revenu inacceptable. La CGB demande que la baisse de prix soit compensée au-delà des 60 % proposés et que les compensations soient découplées à 100 %.

## Annexe n° 12 position CGB

CGB

### COMMUNIQUE DE PRESSE

L'union européenne perd le Panel sucre  
Un quart de la production européenne de sucre  
menacée de disparition

La décision de l'organe de règlement des différends (ORD) à l'OMC vient de condamner en appel l'Union européenne suite à la plainte déposée par le Brésil, l'Australie et la Thaïlande.

Nous sommes donc bien dans le scénario catastrophe que nous redoutions le 9 septembre dernier à l'issue des résultats de la 1ère instance, à savoir condamnation de 4,6 Mt d'exportations de sucre : 1,6 Mt de réexportation des sucres importés des pays ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique) et 3 Mt d'exportation de sucre hors quota. Il reste à l'Union européenne la possibilité d'exporter 1,2 Mt sur 5,8 Mt à partir de la récolte 2006.

Il s'agit donc d'une perte de débouchés de près de 5Mt de sucre sur les 20 Mt produites dans l'Union européenne, soit une diminution de 25 % de la production sucrière européenne.

Rappelons que pour la France, 1er exportateur européen, c'est une diminution de 30 % de sa production, soit 120 000 ha de betteraves, la fermeture d'une dizaine de sucreries (1/3 des sites industriels existants) et la perte de 10 000 emplois industriels directs et indirects en zones rurales, sans compter la remise en cause inacceptable du revenu de 30 000 exploitations betteravières.

Cette décision est incompréhensible

Comment une instance juridique telle que le Panel

peut-elle remettre en cause l'accord politique de Marrakech ?

Pour la CGB, cette décision est incompréhensible et non fondée car l'Union européenne a toujours respecté ses engagements à l'OMC et les déclarations des quantités exportées faites par la Commission de Bruxelles chaque année à l'OMC n'ont jamais été contestées.

L'Union européenne doit renégocier ses références d'exportation

Si l'accord de Marrakech est remis en cause, l'Union européenne doit renégocier ses références d'exportations dans le cadre du Doha Round, comme elle en a la possibilité, en appliquant la réduction de 21 % aux références d'exportations 1986-1990, soit un nouveau droit d'exportations de 3,7 Mt et non de 1,2 Mt.

Par ailleurs il faut que la Commission prenne en compte les résultats du Panel dans sa proposition de réforme de l'OCM Sucre en tenant compte des volumes produits en hors quota.

C'est à ces conditions seulement qu'elle pourra atteindre les objectifs qu'elle s'est fixés au travers de la réforme de renforcer la compétitivité de la production sucrière dans l'Union européenne.

« Si un Panel peut défaire un accord politique, faut-il continuer à négocier dans le cadre du Doha Round ? Nous attendons que l'Union européenne renégocie nos références à l'exportation et fasse en sorte que la réforme du Règlement sucre réponde aux chefs d'accusation en ce qui concerne la production de hors quota » a déclaré Dominique DUCROQUET, Président de la CGB.

Le 28 avril 2005

Contact presse :  
Catherine DUCOLONE  
Service communication  
☎ 01 44 69 41 36

43 - 45 rue de Naples  
75008 PARIS  
Téléphone : 01 44 69 39 00  
Télécopie : 01 42 93 42 37  
[www.cgb-france.fr](http://www.cgb-france.fr)  
[www.labetterave.com](http://www.labetterave.com)

Source : CGB

#### En résumé

Face aux contraintes internationales (OMC, Accord « Tout sauf les armes »), le Règlement sucre en l'état ne peut plus fonctionner. La CGB opte pour une vraie réforme qui renforce la compétitivité dans l'Union européenne :

- volet importations : Contrôler et limiter les importations de sucre
- volet exportations : Une solution doit être apportée au Panel avec la renégociation des références d'exportations de l'Union européenne pour maintenir un courant d'exportations
- volet production :
  - Maintien d'un système de quota pour toutes les sources de sucres, y compris le raffinage
  - Pas de baisse de quota a priori
  - Diminution de la production de l'Union européenne grâce à un plan de restructuration favorisant les abandons volontaires dans les pays les moins compétitifs
  - Maintien de la possibilité de produire du sucre hors quota
- volet prix : Un prix d'intervention du sucre et un prix garanti de la betterave avec aide compensatoire au-delà des 60 % proposés et découplée à 100 %

L'objectif est de maintenir un revenu betteravier et sauvegarder le potentiel de production betteravière de la France.

Annexe n° 15 : signataire de la déclaration de Dakar

Liste des signataires et des adhérents à la déclaration de Dakar

Liste des représentants des organisations paysannes et de producteurs agricoles

\* Etaient présents à Dakar

Afrique de l'Ouest

RESEAU DES ORGANISATIONS PAYSANNES ET DES PRODUCTEURS AGRICOLES DE L'AFRIQUE DE L'OUEST (ROPPA)

- ▶ Ibrahima COULIBALY \*, Association des Organisations Professionnelles Paysannes (AOPP), Mali
- ▶ Djibo BAGNA \*, AREN, S.G. de la CNPFP/N, Niger
- ▶ Désiré PORQUET \*, ANOPACI, Côte d'Ivoire
- ▶ Françoise BANGRE \*, Fédération Nationale des Femmes Rurales du Burkina (FENAFER\B), Burkina Faso
- ▶ Alpha Oumar DIALLO \*, FPPD, Guinée
- ▶ Manlafi GASSAMA \*, Association of Farmers, Educators and Traders (AFET), Gambia
- ▶ Samba GUEYE \*, Bara GOUDIABY \*, CNCR, Sénégal
- ▶ Awa DIALLO \*, Ousmane NDIAYE \*, Asprodeb, Sénégal
- ▶ Ndiogou FALL \*, Président du ROPPA, Afrique de l'Ouest

Afrique de l'Est

EAST AFRICAN FARMERS UNION (E.A.F.U.)

- ▶ Henry Mutebi KITYO\*, Chebet Maikut \*, Uganda National Farmers Federation, Secretary General E.A.F.U. , Uganda - Afrique de l'Est
- ▶ Mwadini MYANZA \*, National Network of Farmers'groups Tanzania (Mviwata), Tanzania
- ▶ Mivimba PALUKU \*, Sydip, RD Congo
- ▶ Sebastien BITANUZIRE \*, Urugaga Imbaraga, Rwanda
- ▶ Mercy Karanja\*, Philip Kiriro\*, Kenya Federation of Agricultural Producers (KENFAP), Kenya

Afrique Centrale (Voir aussi les membres de l'EAFU ci-dessus)

- ▶ Abbo FODOUE \*, Concertation Nationale des Organisations Paysannes du Cameroun (CNOPC), Cameroun

Afrique Australe

- ▶ Renaldo CHINGORE JOAO \*, Amade SUCA, União Nacional de Camponeses (UNAC)- Mozambique
- ▶ Jean Chrysostôme RAZAFIMANDIMBY \*, Coalition Paysanne de Madagascar, Madagascar

Europe

- ▶ Pierre Ska \*, Yves Someville \*, Fédération Wallonne de l'Agriculture (FWA), Belgique
- ▶ Otto von Arnold \*, Jordberga, Confédération Internationale des Betteraviers Européens (CIBE), Suède
- ▶ Gérard Choplin \*, Coordination Paysanne Européenne (CPE), membre de Via Campesina, Belgique - Europe
- ▶ Gérard Vuffray \*, Uniterre/CPE- Suisse
- ▶ Xosé Ramon \*, Sindicato Labrego Galego/CPE- Espagne
- ▶ Christian Boisgontier, Confédération Paysanne/CPE - France

- ▶ Paul Nicholson \*, EHNE/CPE/Via Campesina- Espagne
- ▶ Jean-François Sneessens \*, Confédération des Betteraviers Belges, Belgique
- ▶ Xavier Delwarte, Front Uni des Jeunes Agriculteurs, membre CPE-Via Campesina, Belgique
- ▶ Jacques Bossuyt, Mouvement d'Action Paysanne, Belgique
- ▶ Javier Sanchez Anzo, Coordinadora de Organizaciones de Agricultores y Ganadores del Estado Espagnol COAG - Via Campesina
- ▶ Coordination Rurale Union Nationale, François Vienne, France
- Amérique du Nord
- ▶ Mme Dena Hoff \*, National Family Farm Coalition (NFFC), USA
- ▶ Ernesto LADRON DE GUEVARA \*, UNORCA, Mexico
- ▶ Keith J. Dittrich, American Corn Growers association, USA
- Amérique Centrale
- ▶ Eduardo Vallecillo \*, ATC-Nicaragua
- Amérique du Sud
- ▶ Silvio Mazaroli \*, COPROFAM, Uruguay - Mercosur
- ▶ Alberto Broch \*, CONTAG, Brasil
- ▶ Victor Torres \*, Confederación Campesina del Perú, Pérou
- ▶ Volmir Santolim \*, Fetraf-Sul/Cut, Brasil
- Caraïbes
- ▶ Renwick Rose \*, Winfa, St. Vincent and the Grenadines
- Asie
- ▶ Indra Lubis \*, FSPI, Indonésie
- ▶ Biblap Halim \*, South Asian Peasants Coalition, Inde -
- ▶ Jung Hyeon Chan \*, Korean Farmers League, Corée du Sud
- ▶ Bangladesh Krishok Federation, Badrul Alam, Bangladesh
- Liste des adhérents à la déclaration de Dakar
- Les organisations qui étaient présentes à Dakar sont marquées d'une \*
- ▶ Afrique Verte Burkina Faso, KI Philippe de Kassan, Burkina Faso
  
- ▶ Afrique Verte, Caroline Bah, France
  
- ▶ Agir Ici, Céline Trublin, France
  
- ▶ Asociacion Ambientalista GUERREROS VERDES A.C., Elena Kahn, Mexico
  
- ▶ Centre National d'Actions et d'Accompagnement Comunautaire (CNAC) Olivier Bakali Kosumba, République Démocratique du Congo
  
- ▶ Centre National de Coopération au Développement 11-11-11, Gérard Karlshausen, Belgique
  
- ▶ CIEPAC, Jacques Berthomé, France
  
- ▶ Collectif Stratégies Alimentaires (CSA), Belgique \*
  
- ▶ Comité de Bienvenida a Cancun, Juan Carlos Núñez Fernández, Mexico

- ▶ Cooperacció, Tono Albareda, Espana
- ▶ Coordinadora de Organizaciones de Agricultores y Ganaderos del estado español (COAG), Sanchez Anso, España
- ▶ Coordination SUD, Henry Rouille d'Orfeuil, France
- ▶ Ecologistas en Acción de Majadahonda, Consuelo Sanz, España
- ▶ Ecologistas en Accion, Tom Kucharz, Espana
- ▶ Fédération Artisans du Monde, Laurent Levard, France
- ▶ FIAN Belgium, Marie Teller-Peron, Belgique
- ▶ Fondation René Dumont, Marie-Hélène Aubert, France \*
- ▶ GEYSER, Philippe Pouchin, France
- ▶ Groupe de Recherche et d'Echanges Technologiques (GRET), Pascal Bergeret, France
- ▶ Institut de recherches et d'applications des méthodes de développement(Iram), Jean-Bernard Spinat, François Doligez, France
- ▶ Jeunes Agriculteurs Français, Jérôme Despey, France
- ▶ Les Amis de la Terre, Ben Lefetey, France
- ▶ Oxfam-Solidarité, Thierry Kesteloot, Belgique \*
- ▶ Oxfam-Magasins du Monde, Stéphane Parmentier, Belgique
- ▶ Pesticide Action Network Belgium, Barbara Decupere, Belgique
- ▶ Plataforma Rural, Jeronimo Aguado, España
- ▶ Réseau d'Agriculture Urbaine de Kinshasa, Ir. Pierre Ongala, République Démocratique du Congo
- ▶ Solidarité Socialiste, Pascale Bodinaux, Belgique
- ▶ SOS Faim, Freddy Destrait, Belgique \*
- ▶ Terra Nuova - Centro per il volontariato, Caterina Imbastari, Italia



- ▶ Terra Nuova, Nora McKeon Italie \*
- ▶ The Development Fund, Alice Ennals, Norvège \*
- ▶ Centre de Promotion des Valeurs Africaines (CEPROVA), Victor Youmbi, Cameroun

Annexe n° 14 déclaration de Dakar et Chapeco  
Pour des politiques agricoles et commerciales solidaires

Réunis à Dakar du 19 au 21 mai 2003 à quelques mois de l'échéance cruciale des négociations de l'OMC à Cancun, des représentant(e)s d'organisations paysannes et de producteurs agricoles d'Afrique, d'Amériques, d'Asie et d'Europe publient la déclaration suivante :

I Les conceptions à l'OMC : le monde à l'envers

La « libéralisation » du commerce agricole et la dérégulation, impulsées par l'OMC, le FMI, les accords de libre-échange,.... sont source d'importants dégâts dans le monde entier : faim, chômage, inégalités, pauvreté, dégradation des ressources naturelles s'accroissent dans le monde rural, en particulier dans le Sud. Les paysan(ne)s sont contraints à l'exode rural et à l'émigration. De plus en plus, l'industrie agro-alimentaire transnationale les remplace et accapare leurs terres. En soumettant les agricultures aux prix mondiaux, l'OMC part d'un a priori démenti par les faits : un marché mondial qui donnerait des résultats valables, uniformes pour tous les pays. Les prix agricoles sont instables, chroniquement déprimés et tendent à se dégrader à long terme.

L'OMC vise à interdire la protection à l'importation, instrument disponible pour tous, y compris les pays pauvres. Elle favorise par contre des instruments de protection disponibles uniquement pour les pays riches (aides découplées de la production inscrites dans la boîte verte de l'OMC). Cela permet notamment un blanchiment du dumping.

La priorité des priorités de l'OMC, c'est la baisse des prix agricoles : elle le fait de deux façons :

- ▶ sur le plan intérieur, par la baisse des tarifs douaniers, le démantèlement de l'organisation des marchés intérieurs
- ▶ sur le plan extérieur, par la priorité à l'exportation, qui déprime les prix payés aux agriculteurs.

L'OMC pousse à une concurrence extrême entre tous les producteurs : les producteurs y perdent ; les consommateurs n'y gagnent pas : la baisse des prix agricoles profite surtout à l'industrie agro-alimentaire et la grande distribution. L'OMC affaiblit les plus faibles, au profit des plus forts.

II Pour des politiques agricoles fondées sur des droits

La politique agricole met en jeu des droits humains fondamentaux et des attentes des populations, en particulier pour les femmes :

- ▶ le droit à l'alimentation (saine, culturellement adaptée,...),
- ▶ le droit à produire celle-ci,
- ▶ l'accès aux ressources (terre, semences, eau, crédit,..),
- ▶ le respect de l'environnement (modes de productions durables, biodiversité),
- ▶ l'équité (droit à des revenus décents),
- ▶ ... ../. .

Le marché ne peut assurer le respect de ces droits. C'est la responsabilité des Pouvoirs Publics, à l'échelle locale, d'un pays ou d'un groupe de pays. C'est la base de la souveraineté alimentaire.

Pour assurer ces droits en agriculture, des instruments sont indispensables, en particulier une protection à l'importation et la maîtrise de l'offre. Les prix agricoles doivent couvrir les coûts de production, y compris une rémunération décente de l'agriculteur.

Des ressources financières doivent être disponibles pour assurer des niveaux suffisants d'infrastructures et de services, particulièrement dans les pays du Sud. L'objectif d'exportation ne doit pas être prioritaire par rapport aux droits fondamentaux, que ce soit dans le pays même ou vis-à-vis des autres pays.

### III Pour un commerce international solidaire

Le commerce est nécessaire, mais n'a pas la prééminence sur les droits fondamentaux.

La première exigence de solidarité est d'éviter que des exportations viennent déstabiliser les marchés internes d'autres pays. La priorité est à donner à l'approvisionnement du marché intérieur.

L'accès au marché doit se faire sans dérégulation du marché du pays importateur.

Il faut viser l'élimination de toutes les formes de dumping.

Les subventions en agriculture, attribuées sur base des droits et attentes des populations, sont légitimes, à condition qu'elles ne servent pas à promouvoir des exportations.

Les règles du commerce ne peuvent pas empêcher un pays de favoriser un système de production durable, basé sur des exploitations familiales.

Il faut une concertation et un effort de maîtrise de l'offre sur les marchés internationaux, en particulier des actions communes de la part des pays producteurs et consommateurs pour stabiliser les marchés et assurer des prix équitables pour les produits essentiellement destinés à l'exportation (café, cacao,...).

Les accords d'importation préférentiels peuvent également jouer un rôle positif, notamment pour des petits pays à économie vulnérable.

Les choix légitimes des populations qui refusent par exemple les OGM, les hormones,... doivent être prioritaires par rapport aux intérêts des firmes commerciales et être respectés par les règles du commerce international.

Face aux risques liés à la négociation actuelle à l'OMC, et pour défendre les choix énoncés ci-dessus, la mobilisation la plus large possible des organisations paysannes et des autres organisations de la société civile est nécessaire et urgente.

Appel est fait aux gouvernements de refuser les conceptions et les propositions actuelles à l'OMC, et de défendre à Cancun le principe de souveraineté alimentaire.

Suit la liste des représentants des organisations paysannes et de producteurs agricoles.

La rencontre de Chapecó est la quatrième du Processus de Dakar, après deux premières rencontres à Bruxelles en 2001 et 2002, puis à Dakar en 2003. La Déclaration de Dakar est la base de l'Appel de Chapecó ; elle est reprise ci-dessous.

### APPEL DE CHAPECÓ

Réunis à Chapecó (Santa Catarina, Brésil) les 21-23 janvier 2005, des représentant(e)s d'organisations paysannes et de producteurs agricoles de 4

continents, avec l'appui d'ONG de développement et d'agro-économistes, publient l'appel suivant :

Nous, représentant(e)s d'organisations paysannes et de producteurs agricoles des différents continents, exigeons de nos gouvernements :

\* de cesser de suivre la vision dogmatique des politiques agricoles prônée par les institutions internationales, en particulier l'OMC, le FMI et la Banque Mondiale ; cette vision néo-libérale, basée sur la dérégulation des marchés, est destructrice pour toutes les agricultures familiales dans le monde : 10 ans après, c'est un constat d'échec pour l'accord agricole de l'OMC.

\* de réformer leurs politiques à partir des attentes légitimes des populations, en respectant leurs diversités productives et culturelles.

Les problèmes s'aggravent Les mauvaises politiques se poursuivent

► L'accès à la terre et aux autres ressources devient de plus en plus difficile pour les paysannes et les paysans. Les terres sont de plus en plus accaparées par de grandes firmes commerciales. Les véritables réformes agraires ne sont toujours pas mises en place et la priorité donnée au modèle agro-exportateur aggrave la concentration des terres.

► Les capacités de production des populations rurales, déjà faibles, continuent de se dégrader dans de nombreux pays du Sud et dans certains pays du Nord, mettant en péril leur sécurité alimentaire. Les protections à l'importation sont réduites sous l'influence du FMI et de la Banque Mondiale. La priorité est donnée aux productions pour l'exportation.

► Les fortes baisses des prix payés aux producteurs augmentent la pauvreté des familles paysannes. Elles accélèrent l'exode rural et la dégradation de l'environnement. Elles ne profitent pas aux consommateurs mais aux grands groupes commerciaux et industriels. Les gouvernements orchestrent ces baisses de prix par les accords à l'OMC, en imposant les prix mondiaux au niveau national et en pratiquant le dumping. Les gouvernements refusent la mise en place d'accords internationaux régulateurs de prix.

---

Des solutions existent

► Mettre en place des politiques actives d'accès aux ressources (terre, eau, semences, crédit, pêche, etc) respectant les droits des populations locales.

► Renforcer les capacités de production pour assurer les besoins alimentaires, y compris par une protection à l'importation appropriée qui doit être considérée comme un droit. Donner la priorité à la production vivrière pour le marché interne.

► Assurer des prix agricoles rémunérateurs grâce à une combinaison d'instruments adaptés à la diversité des situations :

. protection douanière,

. gestion de l'offre,

. mise en marché collective,

. modes de production durable...

en excluant le dumping sous toutes ses formes.

► Au niveau international, reconnaître le droit à la protection, mais aussi renforcer la gestion de l'offre sur les marchés mondiaux, en y impliquant les pays exportateurs et importateurs et en commençant par les produits tropicaux.

Des responsabilités à prendre

- ▶ Les gouvernements doivent donc réorienter leurs choix. L'OMC n'étant pas à même de gérer les spécificités de l'agriculture, ils doivent se réappropriier leurs possibilités d'action, en y associant les groupes concernés.
- ▶ Nous, organisations paysannes et de producteurs, devons développer les alliances avec les autres groupes de la population : les solutions proposées peuvent répondre aux attentes légitimes de la société.

Avant Hong-Kong, Tous, ruraux et urbains, agissons : . pour arrêter la politique destructrice de l'OMC, . pour que nos gouvernements répondent à nos attentes et mettent en oeuvre des politiques agricoles, alimentaires et commerciales sur une base solidaire.

## Annexe n° 15 : Repères sur les groupes politiques du Parlement européen

La répartition des sièges du Parlement européen se fait par Etat membre. Elle est proportionnelle à la population de chaque pays : les grands pays disposent de plus de sièges que les autres. La durée du mandat des députés est de 5 ans.

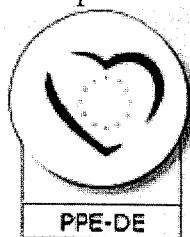
Le nombre de députés élus est de 78 pour la France. Avant l'élargissement de l'Union européenne du 1er mai 2004, la France disposait de 87 sièges au Parlement européen.

A partir de la législature 2009-2014, le nombre de députés attribué pour chaque Etat membre sera modifié (par exemple la France en comptera 72). Par ailleurs, le nombre maximal sera revu à la baisse, passant à 736. Ces règles sont contenues dans le traité d'adhésion à l'Union européenne de la Bulgarie et de la Roumanie, qui n'est pas encore en vigueur (17 sièges étant attribués à la Bulgarie et 33 à la Roumanie).

Le système de groupe politique au sein du Parlement européen est très spécifique. Plutôt que de se référer uniquement aux intérêts nationaux, les députés européens sont invités à se regrouper dans des formations plurinationales représentatives d'intérêts communs.

Sur les 785 eurodéputés, 772 sont répartis en 8 groupes politiques. Pour former un groupe politique, il faut au minimum 20 députés européens originaires d'au moins 6 Etats membres de l'UE. 13 eurodéputés ont choisi de ne pas être rattachés à un groupe politique : ils prennent l'étiquette de "non inscrits".

Groupe du Parti populaire européen et des Démocrates européens (PPE-DE)



Fort de ses 277 députés européens représentant les 27 Etats membres de l'Union, il est le plus grand groupe du Parlement européen. Il est aussi une composante importante du paysage politique européen compte tenu du fait que 10 des Premiers ministres de l'Union européenne, le Président de la Commission européenne ainsi que le Président du Parlement européen, appartiennent à cette famille politique. Si l'on considère la répartition par nationalités, la délégation allemande, avec 49 parlementaires, représente le plus grand bloc dans le groupe, tandis que les plus petits sont le Danemark et l'Estonie, avec un seul représentant chacun. La délégation française, avec ses 17 membres appartenant à l'Union pour un Mouvement Populaire (UMP), constitue la cinquième force du groupe.

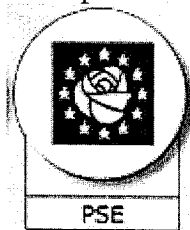
Plus connu sous l'acronyme de PPE-DE, son nom complet est : "groupe du Parti populaire européen (Démocrates-chrétiens) et des Démocrates européens". Il réunit les partis des Démocrates-chrétiens, des Conservateurs et du Centre droit, ainsi que des députés de toute l'Europe. Fondé en 1953, à l'époque où n'existait que la Communauté européenne du charbon et de l'acier, il est le groupe politique le plus important en nombre depuis 1999. Il jouit d'une confortable majorité par

rapport à son adversaire, le groupe socialiste, et ses 218 membres représentant 25 Etats membres.

Les élections européennes de 2004, qui ont intégré pour la première fois les 10 nouveaux pays d'Europe centrale et orientale, furent un véritable succès pour le groupe qui a obtenu 38,11 % des suffrages, soit une progression de 3 points par rapport à sa précédente performance de 1999. Avec l'adhésion de la Roumanie et la Bulgarie le 1er janvier 2007, le PPE-DE a accueilli 13 nouveaux parlementaires passant de 264 à 277 membres.

Du fait de sa position de formation politique la plus importante au sein de l'hémicycle, le groupe PPE-DE s'est taillé la part du lion pour les positions influentes du Parlement. Il préside actuellement 22 commissions ou sous-commissions et détient 4 des 14 vice-présidences du Parlement et 3 questeurs. Le président du groupe M. Joseph Daul est Français. Elu à la présidence du groupe le 9 janvier 2007 pour remplacer Hans-Gert Pöttering (devenu Président du Parlement), il est député européen depuis 1999.

Groupe socialiste au Parlement européen

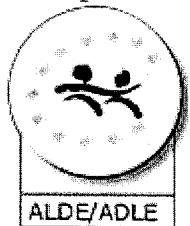


Le groupe réunit les sociaux démocrates, les socialistes et les travaillistes membres du Parlement européen. Afin de renforcer leur influence et de s'assurer que leurs propositions bénéficient d'un véritable soutien, les députés du groupe socialiste ont commencé à coopérer entre eux dès le tout début de l'intégration européenne. Ils représentent actuellement, de par leur taille, le deuxième groupe du Parlement.

Les socialistes ont obtenu 27,19 % des votes lors de l'élection de 2004, ce qui leur a conféré 200 sièges occupés par des membres, originaires de 23 pays européens différents parmi lesquels la France représente la délégation nationale numériquement la plus importante avec 31 membres (qui appartiennent au Parti socialiste français- PS) suivie par les 24 membres espagnols du PSOE et les 23 membres allemands du SPD. Depuis l'adhésion de la Roumanie et la Bulgarie le 1er janvier 2007, le groupe politique s'est agrandi avec l'arrivée de 18 nouveaux députés. 7 Présidents de commissions parlementaires, 5 vice-présidents du Parlement et 2 questeurs appartiennent au PSE.

Le président du groupe, M. Martin Schulz, est allemand. Député européen depuis douze ans, il a été élu à la tête du groupe en 2004.

Groupe Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe (ADLE)



Avec 106 députés issus de 21 pays, l'Alliance des Démocrates et des Libéraux pour l'Europe (ADLE) est le troisième groupe politique d'importance au

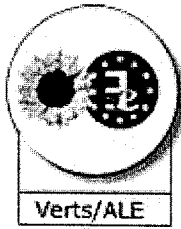
## Parlement européen.

Le partage des responsabilités entre les groupes politiques a doté l'ADLE de trois présidents de commissions parlementaires et de deux vice-présidents du Parlement. En termes de délégations nationales, les Etats membres les plus représentés au sein de ce groupe sont l'Italie (13 membres), en tête, suivie du Royaume-Uni (12 membres) et de la France (les 11 Français élus représentent l'Union pour la démocratie française - UDF). A la suite de l'entrée de la Bulgarie et la Roumanie dans l'Union le 1er janvier 2007, le groupe ADLE a vu son poids s'accroître au sein du Parlement. 16 députés bulgares et roumains ont rejoint cette formation faisant passer le groupe de 90 à 106 membres. Le groupe détient 2 vice-présidence du Parlement européen et 1 questeur.

A mi-chemin entre les deux groupes politiques numériquement les plus forts et ceux à taille plus petite, l'ADLE, résolument fédéraliste, cherche à faire pencher l'équilibre des pouvoirs vers le centre.

Le président du groupe, Graham Watson, député européen britannique depuis 1994, compte tirer parti de certains de ces atouts pour faire entendre la singularité et l'originalité de sa formation politique et lui faire jouer le rôle de groupe charnière.

## Groupe des Verts/Alliance libre européenne (Verts/ALE)

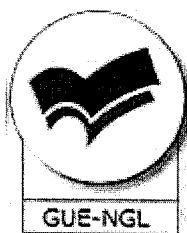


Ce n'est qu'en 1984 que les Verts commencèrent à coordonner leurs efforts au niveau européen. En juillet 1999, ils ont rejoint l'Alliance libre européenne qui regroupe les partis militant pour la démocratie et le droit des nations sans Etat et des régions d'Europe à l'autodétermination. Ils ont ainsi donné naissance à un nouveau groupe politique : les Verts/ALE qui ont élu 2 co-Présidents, l'allemand Daniel Cohn-Bendit et l'italienne Monica Frassoni.

Ce groupe comprend 42 parlementaires européens de 13 pays. La délégation allemande est à sa tête avec 13 députés, alors que le Luxembourg, le Danemark, la Finlande, la Suède et la Lettonie ont chacun un représentant dans le groupe. La délégation française, pour sa part, compte 6 élus, appartenant au parti des Verts. Il compte 4 vice-présidents de commissions parlementaires et 1 vice-président du Parlement.

## Groupe confédéral de la Gauche unitaire européenne/Gauche verte nordique (GUE/NGL)



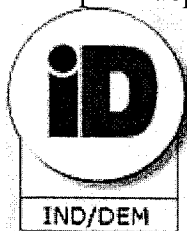


Avec 42 députés issus de 15 Etats membres, le Groupe confédéral de la Gauche unitaire européenne/Gauche verte nordique (GUE/NGL) est le cinquième groupe politique du Parlement européen, et fait office de forum de coopération des partis de gauche. En tant que groupe politique, le groupe GUE/NGL a été créé en 1994, au début de la quatrième législature. Mais avant cette date, les partis se positionnant à gauche du groupe socialiste ont coopéré dans d'autres formations. Lors du quatrième élargissement de l'UE, intégrant l'Autriche, la Finlande et la Suède, en janvier 1995, les représentants des partis de gauche des pays nordiques ont rejoint le groupe. Les seize partis qui adhèrent au groupe, représentent les communistes, la gauche et les socialistes européens. C'est pourquoi le groupe est composé de deux sous-groupes : la gauche unitaire européenne et la gauche verte nordique.

Les délégations allemande et italienne sont les plus importantes en nombre, avec sept députés chacune, suivies de la délégation tchèque qui en compte 6. Les autres délégations comptent entre un et quatre représentants. Les 3 Français élus représentent le Parti communiste français (PCF). 1 président et 4 vice-présidents de commission parlementaire, tout comme l'un des 14 vice-présidents du Parlement, appartiennent à ce groupe.

Le député communiste français et parlementaire européen depuis 1979, Francis Wurtz, préside ce groupe. Élu à cette fonction en 1999, il exerce son second mandat de président.

Groupe Indépendance/Démocratie (ID)



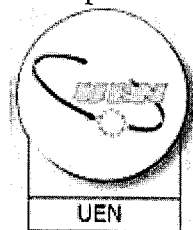
L'opposition à la Constitution européenne et la résistance contre la "centralisation et la bureaucratisation de l'Europe" sont les deux objectifs de ce groupe formé en juillet 2004, à partir de l'ancien groupe Europe des démocraties et des diversités (EDD). Après avoir réalisé quelques percées aux élections européennes, les membres de ce groupe "eurocritiques, eurosceptiques et euroréalistes", selon leurs propres termes, représentent environ 3 % des parlementaires, avec 23 députés de 10 pays.

L'opposition à la Constitution européenne constitue la plate-forme majeure de ce groupe. Ils ont essayé d'exploiter l'incertitude politique relative au traité, après son rejet lors des référendums tenus en France et aux Pays-Bas en 2005, et s'illustrent fréquemment en tentant de "déstabiliser" les représentants des Etats membres ou de la Commission européenne, lors de leurs discours à la tribune du Parlement.

Avec 10 membres, le Parti de l'indépendance (UKIP) du Royaume-Uni forme le plus gros bloc du groupe. Par ailleurs, le groupe compte dans ses rangs 3 élus français membres du Mouvement pour la France (MPF).

Alors que l'UKIP milite ouvertement en faveur du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne, les autres membres du groupe sont des réformistes qui admettent l'adhésion de leur pays à l'Union, tout en souhaitent "moins de centralisation, moins d'érosion de la souveraineté nationale et plus de pouvoirs entre les mains des parlements nationaux". Ce groupe est dirigé conjointement par Nigel Farage, député britannique du parti UKIP, et Jens-Peter Bonde, député danois du groupe JuniBevægelsen - Mod Unionen.

Groupe Union pour l'Europe des Nations (UEN)



Ce groupe, qui s'est formé en 1999, se veut, entre autres, souverainiste et euro-sceptique. Il compte actuellement 44 députés, issus de 6 Etats membres.

Avec 3,7 % des suffrages obtenus lors des élections au Parlement européen de 2004, le groupe a remporté 30 sièges auxquels sont venus s'ajouter ceux des trois députés polonais, en décembre. Au fur et à mesure des années de nouveaux membres sont venus rejoindre l'UEN jusqu'à atteindre le nombre de 44 députés. Avec 20 membres appartenant à deux partis différents, la délégation polonaise est la plus importante, suivie de l'Italie qui compte neuf représentants. Les quatre autres pays de ce groupe sont la Lituanie, la Lettonie, l'Irlande et le Danemark.

Conformément à son nombre de sièges au Parlement, l'UEN assume 1 présidence et 1 vice-présidence de commission parlementaire. Il dispose également d'un poste de vice-président du Parlement européen.

La présidence du groupe UEN est partagée entre l'Irlandais Brian Crowley, le plus ancien des parlementaires irlandais et, à ce jour, le plus jeune président de groupe au Parlement, et l'Italienne Cristiana Muscardini, ancienne membre de la Convention européenne pour le groupe UEN.

Groupe Identité, Tradition, Souveraineté (ITS)

Ce groupe politique est le plus récent. Né le 15 janvier 2007, il rassemble différents courants d'extrême droite en Europe et possède 20 députés issus de 7 Etats membres.

Il a pu voir le jour grâce à l'adhésion de la Roumanie et la Bulgarie car, à la suite de l'élargissement, 5 députés roumains et 1 député bulgare sont venu rejoindre les 14 parlementaires déjà présents afin de constituer ce groupe ensemble.

Par le passé, l'extrême droite a déjà tenté à 2 reprises de se rassembler pour former un groupe politique au Parlement européen. Ces essais se sont néanmoins soldés par des échecs.

La présidence du groupe ITS est assuré par le Français Bruno Gollnisch.

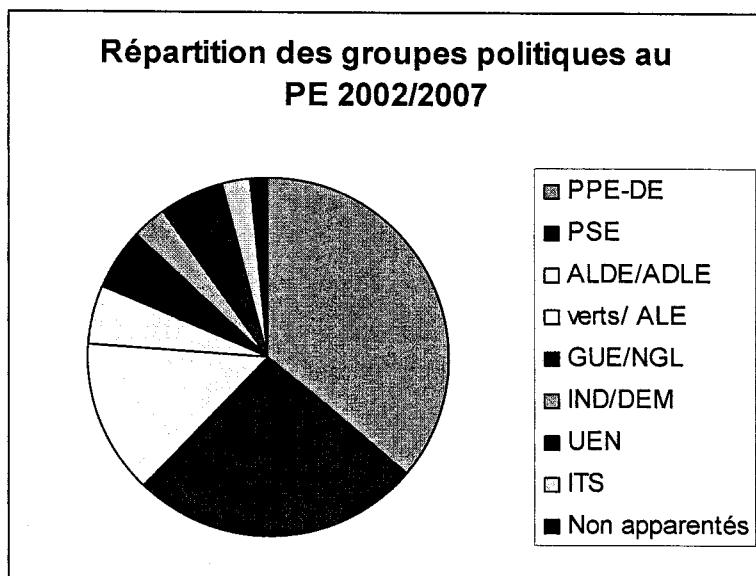
Non-inscrits : les 13 députés non-inscrits ne sont apparentés à aucun groupe politique.

Depuis le 26 septembre 2005, 35 observateurs roumains et 18 bulgares sont présents au Parlement européen.

Au 1er janvier 2007, date d'adhésion de ces deux pays, les observateurs roumains et bulgares sont automatiquement devenus des députés comme les autres (article 21, 1, du traité d'adhésion). Le Parlement est donc composé de 785 membres.

La Bulgarie et la Roumanie devront cependant mettre en place des élections européennes avant le 31 décembre 2007 (article 21, 2, du traité d'adhésion).

Pour la nouvelle législature qui débutera en juin 2009, la Roumanie et la Bulgarie compteront respectivement 33 et 17 députés européens. Le Parlement sera quant à lui composé de 736 membres.



### *Résumé*

La politique agricole commune est une des politiques les plus intégrées de l'Union européenne. A ce titre, la majorité des décisions sont prises à Bruxelles, et les applications sont négociées au niveau national. Les agriculteurs français ont du élargir leurs stratégies et leurs formes organisationnelles et doivent se mobiliser dorénavant dans un espace polycentrique dans lequel Paris et Bruxelles constituent leurs deux cibles privilégiées. Comment, dans ce contexte, les groupes d'intérêt agricoles français mènent-ils des actions collectives en Europe, et dans quelle mesure la constitution d'un niveau politique supplémentaire et le développement de l'interdépendance entre les groupes de différentes sociétés nationales influencent-ils les formes de la conflictualité sociale en France et en Europe ?

Nous avons choisi d'étudier les réformes agricoles des secteurs du sucre et du tabac pendant les phases de négociation européenne. L'enquête a révélé que la transnationalisation de la représentation des intérêts a des effets sur l'organisation des groupes, au niveau national comme au niveau communautaire. L'insertion dans un espace politique transnational particulièrement sélectif modifie les cadres cognitifs des représentants d'intérêts qui y interviennent. Ces derniers sont soumis à une forme de socialisation à l'Europe qui facilite l'adoption des modes de négociation valorisés par les institutions communautaires. L'expertise devient le mode dominant de représentation des intérêts tout en participant à la légitimation de l'UE. Les formes conflictuelles semblent ainsi majoritairement exclues du répertoire d'action des groupes d'intérêt insérés au processus décisionnel.

### *Abstract*

The Common Agricultural Policy is one of the most integrated policies of the European Union. Majority of decisions are taken at European level in Brussels, and the applications are negotiated at national level. The French farmers have broadened their strategies and their organizational forms, and mobilized themselves in a polycentric area, between Paris and Brussels. How, in this context, do the French interest groups organize collective action in Europe, and to what extent may we wonder the formation of an additional politics level and the development of interdependency between groups of different national societies influence the form of social conflictuality in France and in Europe?

We have chosen to study agricultural reforms of tobacco and sugar sectors during European negotiation phases. The research shows that the transnationalisation of representing interest has an impact on the group's organization, at national and European level. The integration in a transnational politics area, especially selective, modifies cognitive framework of lobbyists who work there. Those are subject to a form of socialisation to Europe, which makes easier adoption of the negotiation models of valued by Community institutions. Expertise becomes the most used mode of representing interest and participates to the legitimation of EU. The conflictual forms are excluded from the repertoires of action of the interest groups who are integrated at the European policy-making.