





**L'AGRICULTURE FRANÇAISE A LA RECHERCHE  
D'UN NOUVEAU MODELE**

## **Logiques politiques**

*Collection dirigée par Yves Surel*

Créée en 1991 par Pierre Muller, la collection « Logiques politiques » a pour vocation principale de publier des ouvrages de science politique, ainsi que des livres traitant de thématiques politiques avec un autre angle disciplinaire (anthropologie, économie, philosophie, sociologie). Elle rassemble des recherches originales, tirées notamment de travaux de doctorat, ainsi que des ouvrages collectifs sur des problématiques contemporaines. Des séries thématiques sont également en cours de développement, l'une d'entre elles visant à publier des ouvrages de synthèse sur les systèmes politiques des États-membres de l'Union européenne.

### **Dernières parutions**

Rodrigue CROISIC, *La société contre la politique. Comment la démocratie est venue aux Guadeloupéens*, 2006.

Nicholas SOWELS, *Les Conservateurs et la réforme de l'Etat et des services publics en Grande-Bretagne (1979,1997)*, 2005.

Marco GIUGNI, Florence PASSY, *Le miroir de la nation*, 2005.

Sandrine DEVAUX (dir.), *Les nouveaux militantismes dans l'Europe élargie*, 2005.

Pierre MARTIN, *Dynamiques partisans et réalignements électoraux au Canada (1867-2004)*, 2005.

Martin AGUILAR SANCHEZ, *Mouvements sociaux et démocratie au Mexique. 1982-1998*, 2005.

Gregor STANGHERLIN, *Les acteurs des ONG*, 2005.

Philippe HAMMAN, *Les transformations de la notabilité entre France et Allemagne*, 2005.

Damien HELLY et Franck PETITEVILLE (sous la dir.), *L'Union européenne, acteur international*, 2005.

V. REY, L. COUDROY de LILLE et E. BOULINEAU (dirigé par), *L'élargissement de l'Union européenne : réformes territoriales en Europe centrale et orientale*, 2004.

Guillaume DEVIN (dir.), *Les Solidarités Transnationales*, 2004.

Guilhem BRUN

**L'AGRICULTURE FRANÇAISE A LA RECHERCHE  
D'UN NOUVEAU MODELE**

**L'Harmattan**

5-7, rue de l'École-Polytechnique ; 75005 Paris

FRANCE

**L'Harmattan Hongrie**

Könyvesbolt  
Kossuth L. u. 14-16  
1053 Budapest

**Espace L'Harmattan Kinshasa**

Fac. des Sc. Sociales, Pol. et Adm. ;  
BP243, KIN XI  
Université de Kinshasa – RDC

**L'Harmattan Italia**

Via Degli Artisti, 15  
10124 Torino  
ITALIE

**L'Harmattan Burkina Faso**

1200 logements villa 96  
12B2260  
Ouagadougou 12

<http://www.librairieharmattan.com>  
[diffusion.harmattan@wanadoo.fr](mailto:diffusion.harmattan@wanadoo.fr)  
[harmattan1@wanadoo.fr](mailto:harmattan1@wanadoo.fr)

© L'Harmattan, 2006  
ISBN : 2-296-00648-5  
EAN : 9782296006485

## Avant propos

Nous proposons au lecteur qui nous accompagnera au long de cet ouvrage un récit, l'histoire de la tentative de réforme de la politique agricole française à la fin des années 1990 et de l'élaboration d'un nouvel outil d'orientation du secteur : le contrat territorial d'exploitation (CTE). L'analyse que nous allons lui soumettre est issue d'un travail de recherche conduit avec le soutien du ministère de l'agriculture – même si, il est important de le souligner, les éléments présentés ici et les jugements émis demeurent personnels et n'engagent que l'auteur. Ce travail s'est appuyé de manière centrale sur un ensemble de quarante cinq entretiens semi-directifs conduits auprès des principaux protagonistes de la réforme. Des citations de ces entretiens figurent dans le texte lorsque les formulations nous paraissent particulièrement éclairantes. Ce travail se fonde également sur une analyse des documents disponibles relatifs à la réforme (textes législatifs et réglementaires, comptes-rendus de réunion, discussions parlementaires, discours, etc.) et sur la littérature scientifique afférente et connexe. Enfin, il a bénéficié de divers contacts plus informels que l'auteur a pu développer auprès de fonctionnaires communautaires ou du ministère français de l'agriculture, en raison de la relation particulière qu'il entretient avec son objet de recherche<sup>1</sup>. Il nous semble important en avant-propos d'évoquer cette relation particulière et d'examiner son influence sur les conditions spécifiques de production de la recherche présentée.

Fonctionnaire ingénieur du ministère français de l'agriculture, j'ai été amené pendant dix huit mois à travailler en détachement au sein des services de la Commission européenne ; à cette occasion, j'ai participé à l'examen et à l'approbation de la politique française de développement rural et notamment à la négociation relative à l'élaboration administrative du CTE. Par la suite, je suis demeuré régulièrement en contact avec certains responsables du ministère en charge de cette politique, afin d'échanger informations et avis à son propos.

Cette implication personnelle dans la politique que nous entendons étudier soulève d'évidentes difficultés épistémologiques. Nous ne pouvons en effet prétendre à une position de pure extériorité que semble requérir a priori toute pratique scientifique. Le praticien des sciences sociales, pour prétendre à une impartialité de son analyse, doit disposer d'un réel détachement vis-à-vis de l'objet qu'il étudie, ou plus précisément doit manifester qu'aucun intérêt autre

---

<sup>1</sup> Nous prenons le parti de désigner comme *objet* de recherche l'élément observé considéré indépendamment du regard du chercheur et comme *sujet* de recherche la problématique construite par le chercheur à propos de cet élément.

qu'épistémologique et cognitif n'est susceptible d'influer sur le déroulement de sa recherche. Comme le résume Schutz :

« Cette attitude [...] n'est rien d'autre que celle d'un observateur désintéressé du monde social. Il n'est pas impliqué dans la situation observée, qui ne présente pour lui aucun intérêt pratique mais seulement un intérêt cognitif. Il n'agit pas dans la situation, réellement intéressé par les conséquences de ses actions, les espérant ou les redoutant, mais il la regarde avec la même tranquillité d'âme que le chercheur en sciences naturelles prenant connaissance du résultat dans son laboratoire<sup>2</sup>. »

L'idéal de détachement scientifique issu des sciences de la nature place néanmoins les sciences sociales devant un problème spécifique, découlant du fait qu'elles s'intéressent non aux « agissements » d'entités inanimées dépourvues de conscience et d'intentionnalité mais aux comportements d'acteurs dotés d'une subjectivité qui doit représenter l'une des dimensions de l'analyse.

« Le problème majeur des sciences sociales est l'élaboration d'une méthode permettant de traiter avec objectivité la signification subjective de l'action humaine ainsi que le respect de la congruence des objets de pensée des sciences sociales avec les objets de pensée du sens commun formés par des hommes dans leur vie quotidienne pour s'accommoder de la réalité sociale<sup>3</sup>. »

Le chercheur semble ainsi partagé entre la nécessité d'asseoir son analyse sur des règles et méthodes objectives établies à l'avance suivant le corpus de sa discipline et l'obligation de s'investir subjectivement dans le sens commun des acteurs pour être capable d'en rendre compte<sup>4</sup>. Dans cette optique, une implication personnelle dans l'objet de sa recherche, si elle rend plus ardue la prise de recul objective par rapport à celui-ci, est susceptible en revanche de faciliter la perception de ses nuances et de l'ambiance dans laquelle évoluent les protagonistes qui l'agissent.

« Sans forcément être participant ou acteur, ce que certaines méthodologies demandent, il existe une certaine interaction qui s'établit entre l'observateur et son objet d'étude. Il y a connivence, complicité parfois, je parlerai même d'empathie [...]. C'est peut-être même ce qui fait la spécificité de notre discipline. La compréhension implique la générosité d'esprit, la proximité, la « correspondance ». C'est parce que d'une certaine manière on « en est » que l'on peut saisir, ou sentir, les subtilités, les nuances, les discontinuités de telle ou telle situation sociale<sup>5</sup>. »

---

<sup>2</sup> Schutz Alfred, 1994, *Le chercheur et le quotidien*, Paris : Méridiens Klincksieck, p. 45.

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 52.

<sup>4</sup> Il ne s'agit pas bien sûr pour le chercheur d'appliquer sa propre subjectivité comme filtre aux expériences des autres acteurs mais d'utiliser celle-ci pour se mettre en position de comprendre la signification subjective de la réalité sociale aux yeux des autres acteurs.

<sup>5</sup> Maffesoli Michel, 1985, *La connaissance ordinaire. Précis d'une sociologie compréhensive*, Paris : Librairie des méridiens, coll. Sociétés, 1985, p. 37, cité par Moquay Patrick, 1996, *Coopération intercommunale et société locale. Logiques d'action collective et d'institutionnalisation en milieu rural*, Bordeaux : Université Montesquieu - Bordeaux IV.

Le chercheur est ainsi appelé à opérer une distinction entre une posture scientifique qui lui permet d'interpréter avec rigueur les signes qu'il identifie et une posture participante, impliquée, qui peut lui permettre de développer avec les acteurs de son objet un lien suffisamment étroit et personnel pour le rendre capable de saisir leur subjectivité.

« [Le chercheur] ne peut jamais entrer comme consocié dans un modèle d'interaction avec l'un des acteurs de la scène sociale sans abandonner, au moins temporairement, son attitude scientifique. L'observateur participant ou le chercheur sur le terrain noue un contact avec le groupe à étudier comme un homme parmi ses semblables ; l'attitude scientifique ne détermine que le système de pertinences qui fonctionne comme schème de sélection et d'interprétation, attitude que l'on laisse de côté pour le moment afin de la réintroduire par la suite<sup>6</sup>. »

La proximité particulière que nous entretenons avec notre objet de recherche nous apparaît ainsi pouvoir être en partie surmontée au prix d'une double dissociation. Dissociation du temps de l'acteur que nous avons été et du temps du chercheur que nous aspirons à être ici, d'une part, mais surtout dissociation au sein de notre recherche entre le temps du terrain, de l'implication subjective, et le temps du recul, de l'analyse distanciée.

Il nous a semblé qu'un tel équilibre s'instaurait au fur et à mesure que notre travail progressait. La différence de temporalité entre le temps court de l'action et le temps plus long de la réflexion, la confrontation, au cours des entretiens que nous avons conduits, à un ensemble composite de rapports à l'objet et de subjectivités que nous avons essayé de comprendre, et surtout la recherche d'une insertion théorique dans un champ disciplinaire – celui de l'analyse des politiques publiques – non spécifiquement lié à notre objet, ont tous contribué progressivement à modifier et à relativiser notre propre perception de cet objet et à acquérir à son égard une distanciation croissante, nécessaire à son analyse scientifique.

---

<sup>6</sup> Schutz, 1994, *op. cit.*, p. 49.



# Introduction générale

La réforme instituant le contrat territorial d'exploitation intervient dans le contexte d'un secteur agricole dominé depuis le début des années 1960 par les références à la production et à l'excellence technique. S'appuyant sur la crise de sens progressive qui s'est développée devant les failles écologiques et économiques du référentiel productif, cette réforme apparaît comme un changement profond de politique rompant avec le mouvement de spécialisation et de segmentation verticale engagé au cours des décennies précédentes. Avant d'examiner précisément les mécanismes de son élaboration, il nous faut donc retracer brièvement le contexte historiquement qui l'a précédé et les principaux enjeux auxquels a été confronté le secteur agricole français.

## ***La situation de l'agriculture et des politiques agricoles en France et en Europe avant le CTE, rapide historique***

---

Au lendemain de la seconde guerre mondiale, l'agriculture de l'Europe de l'Ouest est entièrement à reconstruire. Seul le recours à des importations massives de viande et de céréales permet de soulager les pénuries alimentaires qui se prolongent. A la fin des années 1950, l'Europe demeure le plus gros importateur structurel mondial : son autosuffisance n'est que de 80% pour les céréales et d'à peine 10% pour les oléoprotéagineux (soja, colza...), destinés à l'alimentation animale<sup>7</sup>. L'établissement du rideau de fer contribue à aggraver la situation, car il coupe l'Europe de l'Ouest de certains de ses fournisseurs agricoles habituels, notamment l'Ukraine, la Hongrie et l'Allemagne de l'Est.

En France, malgré la lente évolution entamée depuis les années 1920, les structures agricoles demeurent peu favorables à une augmentation rapide de la production. Les exploitations sont de petite taille et font appel à une main d'œuvre abondante plutôt qu'à la mécanisation. L'adoption des lois d'orientation de 1960 et 1962 va concrétiser un tournant majeur, analysé par Pierre Muller dans *Le technocrate et le paysan*<sup>8</sup>. En cohérence avec un cadre global keynésien de modernisation de l'ensemble de l'économie sous l'impulsion des élites de l'Etat, le

---

<sup>7</sup> Ces chiffres ont été calculés à partir de la base de donnée internet de la FAO : « <http://apps.fao.org/page/collections> ». Ils correspondent à l'agrégation des données pour les quinze pays constituant actuellement l'Union européenne. Le pourcentage d'autosuffisance correspond au rapport entre consommation et production. (Les différentes adresses internet indiquées dans le cadre du présent ouvrage correspondent aux liens valables au moment de sa rédaction et peuvent avoir évolué depuis.)

<sup>8</sup> Muller Pierre, 1984, *Le Technocrate et le paysan*, Paris : Les Editions Ouvrières.

contexte de sens dans le secteur agricole change radicalement. L'exode rural et l'agrandissement sont encouragés, afin de moderniser les exploitations agricoles et de fournir à l'industrie en plein essor les bras dont elle a besoin. La logique d'occupation du territoire qui privilégiait une agriculture patrimoniale cède la place à une logique exclusive de production, qui vise la constitution d'exploitations « viables ». Un nouveau modèle agricole est né, fondé sur la modernisation, l'intensification des pratiques et la production massive à bas prix de produits non différenciés. « Les références morales qui imprégnaient autrefois tous les discours se sont effacées devant la montée irrésistible des objectifs économiques<sup>9</sup> ». Ce changement est rendu possible par l'alliance entre les élites gouvernementales et un groupe d'agriculteurs issus des Jeunesses agricoles chrétiennes (JAC), qui va bientôt fonder le Centre national des jeunes agriculteurs (CNJA) et s'imposer comme le porte-parole légitime de l'ensemble de la profession.

« [Les lois d'orientation de 1960-1962] scellent une alliance durable entre le nouveau pouvoir gaulliste et les forces syndicales progressistes de l'époque, menées par le CNJA, sur un projet volontariste d'émancipation économique par l'efficacité productive, et posent les bases d'une cogestion originale<sup>10</sup> ».

Sous l'impulsion de la France, le changement de politique s'étend à la jeune Communauté économique européenne (CEE). Dès la conférence de Stresa (1958), grâce un compromis entre la France et l'Allemagne, les bases d'une politique agricole européenne ambitieuse, visant à accroître la production, à moderniser les exploitations et à améliorer les revenus agricoles, alors très inférieurs à ceux des autres professions, sont jetées. La politique agricole commune (PAC) entre en vigueur en 1962. Les prix sont garantis à des niveaux très élevés et les débouchés sont assurés par le rachat des excédents.

Les politiques agricoles française et européenne s'avèrent d'indiscutables succès. Poussés par une très forte incitation à produire<sup>11</sup>, les agriculteurs se modernisent, innovent et améliorent de façon spectaculaire leur productivité. La « révolution verte » permet à l'Europe de résorber ses importations puis progressivement de devenir un exportateur structurel de nombreux produits, notamment de lait et de céréales. Les prix communautaires étant établis à des niveaux bien supérieurs aux cours mondiaux, l'écoulement des excédents de production sur le marché est

---

<sup>9</sup> Gervais Michel, Jollivet Marcel et Tavernier Yves, 1976, *Histoire de la France rurale de 1914 à nos jours*, p. 670.

<sup>10</sup> Kroll Jean-Christophe, 2002, « Nouvelles orientations de la politique agricole française : quelques questions à propos du CTE », *Economie rurale*, n°268-269, p. 30. Pour faciliter la clarté du texte, nous utiliserons une présentation spécifique pour toutes les citations d'une certaine longueur. Les citations brèves seront en revanche maintenues dans le corps du texte.

<sup>11</sup> En économie classique, l'ajustement entre offre et demande s'effectue par l'intermédiaire du prix. En situation de prix artificiellement fixé à un niveau élevé, l'offre est déconnectée de la demande et les producteurs sont incités à produire jusqu'à ce que le coût marginal de chacun soit équivalent au prix garanti.

difficile. La Communauté met en place de coûteuses subventions à l'exportation (appelées restitutions) et parallèlement achète et détruit des quantités croissantes de produits. Des réformes sont envisagées pour remédier à la constitution d'excédents de plus en plus importants, mais sous la pression des agriculteurs aucune modification d'envergure n'est adoptée. Dès 1968 pourtant le mémorandum Mansholt attire l'attention sur le danger de l'inaction : « Une nouvelle et considérable augmentation des dépenses est inévitable si les conditions actuelles ne sont pas modifiées. » Les premières politiques structurelles voient le jour au début des années 1970 (plans de développement, aides à la formation ou à la cessation d'activité, indemnité spéciale montagne (ISM)), mais elles visent principalement à accompagner le mouvement de modernisation des exploitations et non à limiter l'intensification des pratiques et le développement des excédents.

Promouvant la spécialisation des exploitations, le modèle agricole français et européen engendre une structuration verticale du secteur et sa segmentation en filières. Cette organisation est confortée par la loi d'orientation agricole française préparée en 1980 par les services de Pierre Méhaignerie, alors ministre de l'agriculture. Faisant le diagnostic d'un secteur désormais parvenu à maturité économique, elle a pour objectif de renforcer sa contribution au développement économique du pays et à la balance commerciale, alors encore structurellement déficitaire<sup>12</sup>.

« Le gouvernement choisit d'impliquer les *interprofessions* plus directement dans ce processus. Organisées autour d'un produit particulier comme le lait, le bœuf ou les vins de table, celles-ci réunissent l'ensemble du secteur – ou de la *filière* –, du producteur à l'entreprise de transformation, aux grossistes, aux distributeurs et aux commerçants. Cette approche verticale de la structuration d'une production donnée est ultérieurement renforcée par le remplacement en 1982 de nombreuses organisations interprofessionnelles largement auto-régulées par des organismes publics – les *offices*<sup>13</sup>. »

---

<sup>12</sup> « In the first article of the 1980 law defining the basic objectives of the new policy, the lawmakers spoke directly of the need to 'increase the competitiveness of agriculture and its contribution to the economic development of the country by reinforcing its export capacity'. Rather than the 1960s approach of supporting markets to try to keep incomes in parity with other groups in society, the state now saw its task as one of orienting these markets. » : Coleman William D. et Chiasson Christine, 2002, « State power, transformative capacity and adapting to globalization: an analysis of the French agricultural policy, 1960-2000 », *Journal of European Public Policy*, vol 9, n°2, p. 177.

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 178 : « The government chose to involve *interprofessions* more directly in these processes. Focused on a given product like milk, or beef or table wines, these brought together the whole sector or *filière* from the given commodity producers, the processor firms, wholesalers, distributors and retailers. This vertical approach to organizing given commodities was solidified further when many of the largely self-regulating interprofessional organizations were replaced by public bodies or *offices* in 1982. ». Nous prendrons le parti dans l'ensemble du présent ouvrage de traduire systématiquement les citations employées dans le corps du texte et d'indiquer en note de bas de page la formulation originale. Sauf mention du contraire, les traductions sont de notre fait.

La segmentation croissante du monde agricole français rend de plus en plus délicate sa représentation unitaire. Construit depuis le milieu du siècle sur le principe devenu presque sacré de l'unité agricole – qui veut que tous les différends soient d'abord résolus en interne, afin de proposer à l'extérieur, et notamment aux pouvoirs publics, un front toujours uni –, le syndicalisme majoritaire est confronté à des tendances centrifuges de plus en plus prononcées.

« La polyculture est remplacée par la spécialisation, avec la conséquence que les branches spécialisées de la FNSEA acquièrent leur propre importance. Elles sont dans le même temps suffisamment différentes pour que la FNSEA éprouve une difficulté croissante à trouver une position unifiée pour tous les agriculteurs<sup>14</sup>. »

Cette dissémination des intérêts syndicaux est renforcée par la visibilité grandissante des failles écologiques (pollution des cours d'eau en Bretagne, etc.) et économiques du modèle dominant<sup>15</sup>. Celui-ci est remis en cause par le développement de modèles alternatifs s'appuyant sur des économies de coûts<sup>16</sup>. Ces tiraillements du syndicalisme majoritaire conduisent à plusieurs scissions (départ de la Fédération nationale des syndicats paysans (FNSP) en 1982 et de la Coordination rurale en 1991) puis à la constitution de pôles syndicaux concurrents d'une taille désormais significative : la Confédération paysanne naît en 1987 du regroupement de la FNSP et de la CNSTP (Confédération nationale des syndicats de travailleurs paysans) et la Coordination rurale union nationale est créée en 1994 par la réunion de la Coordination rurale et de la FFA (Fédération française de l'agriculture).

Au niveau européen également les années 1980 voient s'approfondir les difficultés du modèle agricole et se développer les tensions en son sein. Les excédents désormais massifs suscitent des critiques d'autant plus virulentes que le coût de leur destruction ou de leur écoulement sur les marchés internationaux augmente très rapidement. De plus, la crise économique persistante que traverse l'Europe rend particulièrement lourde à supporter cette charge budgétaire croissante. Quelques mesures sont adoptées pour tenter de pallier les dysfonctionnements les plus critiqués : mise en place en 1984 sur l'initiative de la France de quotas limitatifs pour la production du lait ; introduction en 1987/88 de quantités maximales garanties et d'une possibilité de gel volontaire des terres participant d'un système de « stabilisateurs agricoles » ; etc. Mais ces ajustements limités portent sur le traitement symptomatique de la crise de sens qui se développe peu à peu dans le

---

<sup>14</sup> *Ibid.*, p. 178 : « Polyculture gave way to specialization, with the result that the specialist commodity associations of the FNSEA became more important in their own right. They were sufficiently diverse that the FNSEA had increasing difficulty in finding a unified farmers' position. »

<sup>15</sup> Voir par exemple Rémy Jacques, 1987, « La crise de professionnalisation en agriculture : les enjeux de la lutte pour le contrôle du titre d'agriculteur », *Sociologie du travail*, n°4-87, p. 436 : « Les indices de l'échec – ou du relatif insuccès – du modèle professionnel syndical ne manquent pas sur le plan économique ».

<sup>16</sup> Mentionnons par exemple le Cedapa (Centre d'études pour le développement d'une agriculture plus autonome), fondé en Bretagne en 1982 par André Pochon afin de promouvoir l'alimentation des troupeaux à l'herbe (notamment association Ray gras/trèfle blanc) plutôt qu'au maïs complété de concentrés de tourteaux de soja importés des Etats-Unis.

secteur. Ils ne remettent pas en cause l'intensification continue des pratiques et ne posent pas la question d'un nouveau modèle. En outre, leurs résultats s'avèrent insuffisants pour contenir l'inflation du budget agricole. Celui-ci continue d'enfler au rythme moyen de plus d'un milliard d'écus<sup>17</sup> annuel, passant ainsi d'un peu moins de 30 milliards en 1988 à 35 milliards en 1992. Dans son document de réflexion de février 1991, « la commission européenne souhaite souligner que la seule option qui ne lui semble pas viable est celle du statu quo. Si la politique actuelle n'est pas modifiée rapidement, la situation des marchés et du budget deviendrait intenable, dès cette année. »

Central dans la rhétorique visant à justifier la nécessité d'une réforme, l'argument budgétaire n'apparaît pourtant pas décisif : le budget agricole de la Communauté continuera ainsi d'augmenter après 1992 au même rythme que précédemment (dépassant 45 milliards en 1996) sans provoquer les mêmes critiques ; ce n'est qu'à partir de 1999 qu'un mécanisme permettra de le stabiliser à environ 43 milliards d'euros annuels. Ainsi que le démontre Eve Fouilleux<sup>18</sup>, la mise sur agenda d'une réforme de la politique agricole trouve son origine dans la volonté de parvenir à un accord dans les négociations commerciales internationales du GATT, lancées à Punta del Este en 1986, davantage que dans une crise interne. L'inclusion des produits agricoles dans le champ des négociations et le blocage opéré sur les autres volets par les Etats-Unis tant que le volet agricole n'aurait pas progressé produisaient « une réelle "mise sous pression" de la politique agricole commune<sup>19</sup>. » Le moment et la forme de la réforme de la PAC ont donc été fortement influencés par le type de politique susceptible d'être acceptée par les partenaires commerciaux internationaux de l'Union.

La réforme de la PAC en 1992 marque l'émergence de la Commission européenne comme acteur politique majeur et comme moteur des réformes. La Commission s'appuie pour cela sur un certain nombre d'atouts que lui confère sa nouvelle position institutionnelle héritée de l'adoption de l'Acte unique en 1986 :

« ... sa capacité manifeste à anticiper les positions des Etats membres au Conseil pour s'en allier un ou plusieurs sur des points précis, la stratégie quasiment systématique des propositions par paquet pour faire passer les éléments les plus importants en les "enrobant" de propositions moins importantes, le choix des moments opportuns pour préparer et présenter ses projets de réforme, l'utilisation poussée et "politique" de l'expertise, etc.<sup>20</sup> »

---

<sup>17</sup> Autant d'euros.

<sup>18</sup> Fouilleux Eve, 2000, « Entre production et institutionnalisation des idées : la réforme de la Politique Agricole Commune », *Revue française de science politique*, vol 50, n°2.

<sup>19</sup> Fouilleux Eve, 1996, *La cogestion à la française à l'épreuve de l'Europe. L'exemple de la Politique Agricole Commune*, Grenoble: CERAT-CNRS, p. 26.

<sup>20</sup> Fouilleux Eve, 1997, « Changement de politique publique dans l'Union Européenne : la Politique Agricole Commune entre permanences et innovations », *Politiques et Management public*, vol 15, p. 130.

Mais elle profite surtout de l'affaiblissement politique de la France dans le champ agricole, que celle-ci dominait jusqu'alors et dont elle dirigeait les évolutions<sup>21</sup> : incapable de former un contre-projet de réforme car paralysée par les divergences internes d'intérêts, la France – pouvoirs publics et syndicalisme majoritaire réunis – est condamnée à une position purement défensive de préservation d'un statu quo devenu intolérable pour ses partenaires. Isolant pour la première fois la France sur un dossier agricole, la Commission parvient à faire adopter une réforme majeure de la PAC. Les travaux de l'OCDE lui fournissent la base d'expertise économique dont elle ne dispose pas en propre et la conduisent à proposer une baisse importante des prix garantis (de 15 à 30% suivant les productions), compensée intégralement par l'octroi aux agriculteurs d'aides directes proportionnelles au nombre d'hectares qu'ils exploitent et aux rendements moyens dans leur région. Diverses mesures accompagnent cette réforme, notamment la création de mesures agri-environnementales destinées à encourager l'adoption par les agriculteurs de pratiques plus respectueuses de l'environnement.

La réforme de 1992 permet la conclusion des négociations internationales de l'Uruguay Round en 1994. L'accord obtenu par les européens implique néanmoins la poursuite ultérieure de la réforme de la PAC et trace la perspective à terme d'un découplage total des aides<sup>22</sup>. La révision d'une part importante des soutiens communautaire en 1999 sous la dénomination d'Agenda 2000 donne à la Commission européenne l'occasion de poursuivre le basculement des aides vers des formes plus facilement défendables au niveau international. Elle fait ainsi approuver une nouvelle baisse des prix garantis communautaires compensée par de nouvelles aides directes. Elle prépare dans le même temps la transformation ultérieure de celles-ci et fait du développement rural (classé en boîte verte) le second pilier de la politique agricole en lui consacrant désormais 10% du budget, avec la perspective d'augmenter progressivement ce taux lors des réformes suivantes.

En France, l'incapacité à s'opposer à la réforme de 1992 laisse un goût amer aux organisations syndicales dominantes. Cet échec politique est d'autant plus durement ressenti qu'il intervient dans un contexte d'approfondissement de la crise de sens dans le secteur. Comme le remarque Bertrand Hervieu, « le fameux slogan "Notre métier, c'est de nourrir les hommes" ne passe plus<sup>23</sup>. » La crise de la vache folle qui intervient en 1996 amplifie encore le désarroi d'une profession dont les pratiques

---

<sup>21</sup> Notamment en raison de sa place de première puissance agricole européenne et second exportateur mondial derrière les Etats-Unis, mais également du fait du compromis fondateur de la CEE avec l'Allemagne.

<sup>22</sup> Les aides agricoles sont ordonnées suivant trois « boîtes ». La boîte orange regroupe les aides directement liées à la production (telles que le soutien au prix) ; elles sont jugées fausser le jeu du marché et pour cette raison interdites à court terme. La boîte bleue regroupe schématiquement les aides liées de façon indirecte à la production (telles que les aides à la surface) ; ces aides sont considérées néfastes pour le jeu du marché et doivent donc être progressivement démantelées ; l'un des enjeux majeurs des négociations est de fixer le rythme de ce démantèlement. Enfin la boîte verte regroupe les aides découplées de la production (notamment les aides environnementales), c'est-à-dire n'influençant ni les quantités ni le prix de la production d'un agriculteur ; ces aides sont pour l'instant autorisées sans restriction.

<sup>23</sup> Hervieu Bertrand, 1994, *Les champs du futur*, Paris: Editions Julliard, p. 73.

intensives sont de plus en plus souvent stigmatisées par les médias et dans l'opinion pour leurs conséquences environnementales et sanitaires. Des réflexions sont entamées et de nouvelles pistes sont explorées, à la recherche d'un modèle qui permette une meilleure prise en compte des défis auxquels l'agriculture se trouve désormais confrontée.

« D'où l'émergence d'alternatives visant à mobiliser de nouvelles sources de valeur ajoutée, soit par la diversification, soit par la valorisation qualitative des productions, soit par la promotion d'itinéraires techniques plus économes en capital. D'où l'idée aussi de réorienter l'activité agricole d'abord vers la satisfaction du premier marché de la France : celui des consommateurs européens, fortement solvables et prêts à payer les produits de qualité qu'ils appellent de leurs vœux<sup>24</sup>. »

### ***L'agriculture française à la recherche d'un nouveau modèle***

---

Ce contexte général de doute, de désarroi, de crise larvée mais aussi les réflexions qu'il suscite participent du sentiment que l'agriculture française est à la recherche d'un nouveau modèle. Elle semble engagée dans une mutation que certains éléments rapprochent de la révolution connue au début des années 1960, lorsque l'ensemble du secteur, sous l'impulsion d'une alliance entre certaines élites syndicales et l'Etat, adopta l'excellence technique, la modernisation rapide et l'acte de production comme références fondamentales et identitaires.

En interne, les remises en causes de ce modèle sont désormais ouvertes et peu contestent la nécessité de le faire évoluer pour l'adapter aux nouvelles conditions d'exercice du métier d'agriculteur. La diminution des charges et l'internalisation des coûts sont considérées comme une alternative crédible à l'augmentation des rendements pour préserver les équilibres économiques des exploitations. Les aspirations à une certaine qualité de vie et à la possibilité de prendre des congés se sont développées et des expériences de ce type accèdent aux tribunes de la presse professionnelle. Les préoccupations de qualité des produits, de sûreté sanitaire et de respect de l'environnement ont acquis une légitimité nouvelle. L'insertion dans le milieu local et la complémentarité avec les autres activités rurales, notamment le tourisme, sont valorisées. La diversification et l'amélioration de la valeur ajoutée sont recherchées pour protéger les exploitations contre les fluctuations des marchés et pour arrêter la spirale du déclin continu des effectifs agricoles.

En externe, les agriculteurs doivent faire face à un bouleversement des dispositifs de soutien de la Politique agricole commune européenne (PAC). Pendant trois décennies, de 1960 à 1992, le soutien par les prix a accompagné l'augmentation impressionnante des rendements et la centralité de l'acte de production dans

---

<sup>24</sup> Kroll, 2002, *op. cit.*, p. 32-33.

l'identité des agriculteurs. Depuis, sous la pression des excédents, de l'inflation du budget agricole et surtout des négociations commerciales internationales, les réformes se succèdent à un rythme rapide : 1992, 1999, 2003, 2006 (réforme programmée des aides de développement rural). Le soutien par les prix a été remplacé par des aides directes conditionnées de plus en plus au respect de normes environnementales et sanitaires renforcées. L'alignement sur les cours mondiaux et la concurrence internationale fragilisent la situation de l'ensemble des filières : crises récurrentes du porc et du poulet, difficultés de la filière laitière, jusqu'alors relativement épargnée, etc.

Le débat sur l'évolution de la politique agricole gagne les médias dans des termes traduisant l'effervescence d'un secteur qui s'interroge sur la logique de fond de son modèle et non sur de simples ajustements techniques. Les titres de certains articles et tribunes publiés dans le journal *Le Monde* en 2001 et 2002 sont ainsi explicites : « Il faut réorienter la PAC<sup>25</sup> », « Jean Glavany pour un "nouveau contrat" entre les agriculteurs et l'Europe<sup>26</sup> », « Jeunes agriculteurs s'inquiète de l'avenir de la profession<sup>27</sup> », « Agriculture : la réforme en continu<sup>28</sup> », « PAC : la réforme indispensable<sup>29</sup> », « La France, fossoyeuse de la PAC ?<sup>30</sup> », « Agriculture : le dilemme<sup>31</sup> », « De nombreuses associations et deux syndicats agricoles réclament une "réorientation" de la PAC<sup>32</sup> ». Dans le même temps, les failles sanitaires de certaines pratiques intensives sont mise en lumière par des crises qui occupent durablement le devant de l'actualité : crises de la vache folle en 1996 puis en 2000, crise des poulets à la dioxine en 1999, crise de la fièvre aphteuse au printemps 2001.

Dans ce contexte, l'alternance politique de 1997 offre aux défenseurs d'une réforme profonde la possibilité d'accéder à l'agenda politique. Ces « réformateurs » ne présentent cependant pas un visage unifié : issus tant du forum de la rhétorique politique (réflexions conduites au sein du parti socialiste) que surtout des forums scientifique (idées avancées par certains chercheurs) et professionnel (propositions élaborées par le Centre national des jeunes agriculteurs, sous l'impulsion de Christiane Lambert), les tenants d'une remise à plat de la politique agricole partagent le constat d'une crise du modèle actuel mais divergent sur les solutions à adopter. Un compromis permet néanmoins la constitution d'une alliance de circonstance et l'adoption en 1999 d'une nouvelle loi d'orientation agricole qui, à travers la création du « contrat territorial d'exploitation » (CTE), vise à placer désormais au cœur de l'activité agricole les notions de multifonctionnalité (pluralité

<sup>25</sup> Glavany Jean, « Il faut réorienter la PAC », *Le Monde*, 6 avril 2001.

<sup>26</sup> Rivais Rafaëlle, « Jean Glavany pour un « nouveau contrat » entre les agriculteurs et l'Europe », *Le Monde*, 11 avril 2001. Jean Glavany était à l'époque ministre français de l'agriculture.

<sup>27</sup> Dupont Gaëlle, « Jeunes agriculteurs s'inquiète de l'avenir de la profession », *Le Monde*, 16 juin 2001.

<sup>28</sup> Glavany Jean et Künast Renate, « Agriculture : la réforme en continu », *Le Monde*, 1er août 2001.

<sup>29</sup> Glavany Jean, « PAC : la réforme indispensable », *Le Monde*, 3 août 2002.

<sup>30</sup> Leparmentier Arnaud, « La France, fossoyeuse de la PAC ? », *Le Monde*, 12 septembre 2002.

<sup>31</sup> Boisgontier Christian, Bové José et Duntze Nicolas, « Agriculture : le dilemme », *Le Monde*, 20 novembre 2002.

<sup>32</sup> Dupont Gaëlle, « De nombreuses associations et deux syndicats agricoles réclament une « réorientation » de la PAC », *Le Monde*, 17 décembre 2002.

des fonctions remplies : production de biens alimentaires, entretien des espaces, etc.) et de développement durable.

Pour ses promoteurs, cette réforme se veut la transition vers un nouveau modèle agricole et une rupture avec le référentiel issu des Trente glorieuses :

« Si les lois de 1960 et 1962 ont constitué la base du succès pour le développement de notre agriculture, c'est surtout parce que, au-delà des doutes du quotidien, l'ensemble des responsables politiques et des grands dirigeants agricoles se les sont appropriées et se sont engagés sans réserve à les mettre en œuvre. Près de quarante ans plus tard, l'histoire se renouvelle. Cette loi d'orientation connaîtra le même destin si, par vos amendements et votre engagement, vous montrez votre volonté de consolider notre agriculture, de confirmer la construction européenne, de renforcer le rayonnement de la France dans le monde et, par là même, de faire entrer de plain-pied les agriculteurs français dans le troisième millénaire<sup>33</sup>. »

La genèse de cette nouvelle politique se révèle par conséquent un moment privilégié pour comprendre les évolutions profondes en cours dans le secteur agricole. A travers les discussions, les compromis, les désaccords qu'elle a engendrés, on peut distinguer les enjeux majeurs auxquels doivent faire face les acteurs du secteur mais aussi les différentes réponses apportées et le déplacement des lignes de fractures entre les différents blocs. Plus généralement, l'étude de cette phase critique permet de mieux comprendre la façon dont une réforme majeure peut ou non émerger d'un contexte de crise latente, mais aussi de quelle façon la structure institutionnelle du champ où elle prend place ainsi que le jeu des différents acteurs en influence le contenu au point, nous le verrons, de brouiller la distinction classique entre changement radical et changement incrémental. A l'inverse, nous constaterons que le processus même de construction et d'adoption de cette nouvelle politique a pu participer à une transformation sociale du secteur et à une évolution de ses références dominantes ainsi que des coordinations et relations entre les différents acteurs. Tous ces éléments nous permettront, dans un chapitre conclusif où nous tenterons d'élargir la perspective, de mieux comprendre les enjeux auxquels sera confronté l'agriculture française dans la décennie à venir et les choix fondamentaux qui s'offriront à elle.

---

<sup>33</sup> Christiane Lambert – présidente du CNJA de 1994 à 1998 – lors de son intervention devant l'Assemblée Nationale puis le Sénat en tant que rapporteur du Conseil économique et social (section de l'agriculture et de l'alimentation). Disponible sur le site internet de l'Assemblée Nationale : <http://www.assembleenationale.fr>.

## Cheminement de la présentation<sup>34</sup>

---

Après un premier chapitre consacré aux outils théoriques de l'analyse, notamment à la notion d'apprentissage, nous montrerons tout d'abord que *le contrat territorial d'exploitation a bénéficié de l'ouverture importante d'une fenêtre d'opportunité*. Nous établirons ainsi l'émergence d'une prise de conscience de la nécessité de réorienter la politique agricole, l'existence d'un contexte politique favorable et le développement d'alternatives nouvelles pouvant être utilisées dans le cadre d'une réforme. Nous constaterons que *ces alternatives, bien qu'elles traduisent des préoccupations comparables, ont pour l'essentiel été élaborées de manière indépendante les unes des autres*. Nous montrerons également qu'en dépit d'une dynamique européenne globale de remise en cause du référentiel dominant *ces élaborations se sont déroulées fondamentalement dans un cadre national*, contredisant le mouvement fréquemment observé d'eupéanisation des politiques publiques et favorisant le développement d'une spécificité française que nous analyserons.

Nous aborderons alors dans un troisième chapitre la *phase législative* de la genèse du CTE. Nous observerons que cette phase a été *dominée par les élites politiques et syndicales*, sur lesquelles nous ferons par conséquent porter notre analyse. Nous montrerons notamment que *la nouvelle politique a résulté d'une alliance de circonstance entre le cabinet du ministre de l'agriculture et le syndicat des jeunes agriculteurs, autour d'une approche libérale et environnementale en rupture avec les normes dominantes*. Nous examinerons les raisons et les conséquences du dénouement de cette alliance, lequel a affaibli le contrôle ultérieur exercé sur le sens de la politique. Nous étudierons également les positions défendues par les autres groupes syndicaux, notamment l'hésitation de la Confédération paysanne entre accord sur les principes généraux et déception sur leur application et l'atténuation progressive de l'opposition du syndicalisme majoritaire. Nous constaterons à cette occasion que *le CTE a encouragé certaines évolutions des discours et des pratiques sans toutefois pour l'instant avoir permis un renouvellement des élites professionnelles ou une réorganisation du champ syndical*.

Dans un quatrième chapitre nous montrerons que *la phase réglementaire de la réforme a été dominée par les directions centrales du ministère de l'agriculture*, notamment la DEPSE (direction des exploitations, de la politique sociale et de l'emploi), après une période initiale de concurrence feutrée avec la DERF (direction de l'espace rural et de la forêt). Nous constaterons que *l'élaboration administrative de la nouvelle politique a été scandée en trois périodes relativement contrastées correspondant à une hésitation entre principes ambitieux et simplicité du dispositif*. Nous mettrons en lumière qu'*une anticipation déficiente de certaines contraintes (proximité des échéances, obligation de conformité au cadre européen, etc.) a obligé*

---

<sup>34</sup> Les résultats principaux de chaque chapitre sont ici soulignés et les résultats secondaires indiqués en italique.

*la DEPSE à opérer un compromis précipité entre CTE minimaliste et CTE idéalisé et à s'appuyer majoritairement sur des instruments issus de la période précédente. Nous montrerons que le caractère limité des réformes organisationnelles liées au changement de politique a perturbé l'émergence d'un acteur incarnant la nouvelle politique et capable d'en contrôler le sens.*

Enfin, nous nous intéresserons dans un cinquième chapitre plus prospectif à la *mise en œuvre du CTE*. Nous y constaterons que celle-ci est *dominée par la profession agricole* et que *la grande diversité de situations observées* (dont nous établirons une typologie) *correspond à une intégration plus ou moins importantes des enjeux et des acteurs territoriaux non agricoles*. Nous montrerons que *les différentes scènes locales ou départementales liées à la mise en œuvre du CTE ont suscité des opportunités d'apprentissage variées*, même s'il nous sera difficile d'estimer l'ampleur réelle de la diffusion d'un modèle multifonctionnel d'agriculture.

Ce sont ces différents éléments que nous allons à présent examiner.



# Chapitre I : la notion d'apprentissage appliquée à l'analyse des politiques publiques

*La communication des consciences suppose la communauté des inconscients.*

Pierre Bourdieu

Ce premier chapitre est destiné à mettre en place le cadre théorique que nous appliquerons à l'analyse de la genèse du Contrat Territorial d'Exploitation (CTE). Il est organisé autour de la notion d'apprentissage, qui représente les processus d'évolution des cadres comportementaux individuels et collectifs des acteurs. Cette notion nous sera particulièrement utile pour comprendre l'évolution de la politique que nous avons prise pour objet et des acteurs qu'elle concerne. Elle nous permettra de distinguer dans l'analyse les différents éléments de cette évolution.

Avant cependant d'aborder plus précisément le contenu et l'utilisation possible de la notion d'apprentissage, il nous faut mettre en place le cadre général d'analyse dans lequel elle s'insère, et notamment préciser la distinction classique entre changements radicaux (ou paradigmatique) d'une part, et changements incrémentaux d'autre part. Cette distinction et son application au cas du CTE constitue en effet l'une des questions fondamentales, aux multiples ramifications, à laquelle nous nous efforcerons de répondre dans les pages à venir.

## 1 La nature cognitive et normative des changements radicaux

### Changements incrémentaux et changements radicaux

Les changements qui affectent les politiques publiques peuvent être d'ampleur très variable. L'analyse des politiques publiques s'appuie classiquement sur une distinction des mécanismes et processus à l'œuvre en fonction de ce paramètre. Différents auteurs proposent des typologies pour décrire cette palette de situations et

se rejoignent sur le fait qu'ampleur et nature des phénomènes sont en réalité liées. Reprenons par exemple ici l'analyse proposée par Peter Hall dans un célèbre article.

### Les trois catégories de changement de Peter Hall

Peter Hall distingue trois catégories de changements suivant la partie de la politique qui en fait l'objet<sup>35</sup>.

Lorsque l'ajustement porte uniquement sur le calibrage des instruments, Hall le qualifie de processus de changement du premier ordre<sup>36</sup>. Lorsque les instruments eux-mêmes sont modifiés mais que les objectifs généraux demeurent inchangés, il s'agit d'un processus de changement du second ordre<sup>37</sup>. Enfin, les processus de troisième ordre, plus rares, correspondent au changement simultané du calibrage des instruments, des instruments eux-mêmes et de la hiérarchie des objectifs généraux de la politique<sup>38</sup>.

Hall observe qu'il existe une différence de nature entre les changements de premier et second ordre d'une part, et les changements de troisième ordre d'autre part :

« On peut voir les changements de premier et de second ordre comme des cas de « production normale de politique publique », c'est-à-dire de processus qui permettent l'adaptation de la politique sans remise en cause des termes généraux du paradigme politique considéré, de manière tout à fait comparable à la « science normale ». En revanche, il est vraisemblable qu'un changement de troisième ordre traduit un processus très différent, dans lequel un « changement de paradigme » s'accompagne de changements radicaux dans le vocabulaire utilisé pour parler de la politique<sup>39</sup>. »

Nous regrouperons donc dans la suite les changements de premier et second ordre sous le terme d'incrémentalisme<sup>40</sup> ; nous qualifierons par ailleurs de

---

<sup>35</sup> Hall Peter, 1993, « Policy Paradigms, Social Learnings and the State. The case of Economic Policymaking in Britain », *Comparative Politics*, vol 25.

<sup>36</sup> *Ibid.*, p 278 : « We can call the process whereby instrument settings are changed in the light of experience and new knowledge, while the overall goals and instruments of policy remain the same, a process of first order change in policy. »

<sup>37</sup> *Ibid.*, p 278-279 « Changes of this sort, when the instruments of policy as well as their settings are altered in response to past experience even though the overall goals of policy remain the same, might be said to reflect a process of second order change. »

<sup>38</sup> *Ibid.*, p 279 « ...simultaneous changes in all three components of policy: the instrument settings, the instruments themselves, and the hierarchy of goals behind policy. Such wholesale changes in policy occur relatively rarely, but when they do occur as a result of reflection on past experience, we can describe them as instances of third order change. »

<sup>39</sup> *Ibid.*, p 279 : « First and second order change can be seen as cases of "normal policymaking", namely of a process that adjusts policy without challenging the overall terms of a given policy paradigm, much like "normal science". Third order change, by contrast, is likely to reflect a very different process, marked by the radical changes in the overarching terms of policy discourse associated with a "paradigm shift". »

<sup>40</sup> Une telle définition large de l'incrémentalisme est cohérente avec les processus que les pluralistes et néo-pluralistes (notamment Dahl et Lindblom) désignent par ce terme. Elle présente l'avantage d'aborder cette notion sous l'angle qui nous intéresse ici : le rapport des processus « normaux » de changement avec les processus « anormaux », ou changements paradigmatiques.

*changements radicaux* ou changements paradigmatiques les changements de troisième ordre dans la typologie de Hall, c'est-à-dire *les changements impliquant une évolution dans la hiérarchie des objectifs généraux de la politique*.

### **L'incrémentalisme constitue le processus habituel d'évolution des politiques**

La littérature de science politique démontre abondamment la rareté des changements radicaux de politiques publiques. La remise en cause des objectifs généraux poursuivis et des leviers d'action n'est opérée que de manière exceptionnelle. Le processus « normal », habituel d'évolution d'une politique est l'ajustement régulier, fréquent mais de faible ampleur, des instruments.

Ce processus s'opère à l'intérieur d'un cadre défini – un paradigme politique – qui fournit aux acteurs des clés de lecture et d'action sur le monde. Tous les changements apportés s'opèrent à l'intérieur de ce cadre et pour cette raison préservent le « répertoire » dans lequel sont recherchées les solutions et le « vocabulaire » de leur mise en œuvre<sup>41</sup>.

Le caractère incrémental de l'évolution d'une politique publique a plusieurs origines. Nous en mentionnerons trois principales :

1. *Le principe d'homéostasie*. Des travaux de cybernétique et de psychologie sociale ont démontré que, pour un système, le mode de réaction le plus efficace à une perturbation était la minimisation du changement nécessaire à l'atteinte d'un nouvel équilibre. Autrement dit, la meilleure réponse à une perturbation n'est pas la remise à plat (coûteuse en temps et autres ressources) de l'ensemble des éléments qui avaient précédemment permis de trouver un équilibre, mais la recherche tâtonnante d'un nouvel état stable.
2. *L'enfermement cognitif*. Des travaux sur la rationalité et des recherches des néo-institutionnalistes ont montré que, lors d'un choix, les alternatives envisagées par des individus ou des groupes étaient fortement limitées par leur cadre de représentation du monde et par le contexte dans lequel ils évoluent. En d'autres termes, il n'est possible d'envisager que ce que l'on connaît déjà<sup>42</sup>.
3. *La dépendance au parcours*. Des travaux d'économie et de science politique ont mis en lumière les gains que procure la persévérance dans une même voie<sup>43</sup> :

---

<sup>41</sup> La comparaison avec la pratique des sciences analysée par Kuhn est ici instructive : « C'est à des opérations de nettoyage que se consacrent la plupart des scientifiques durant toute leur carrière. Elles constituent ce que j'appelle ici la science normale qui [...] semble être une tentative pour forcer la nature à se couler dans la boîte préformée et inflexible que fournit le paradigme. » : Kuhn Thomas S., 1983 (1970), *La structure des révolutions scientifiques*, Flammarion, p. 46.

<sup>42</sup> « Comme de plus on ne perçoit que ce que l'on sait résoudre, et que l'on ne sait résoudre du moins dans le court terme que ce qui est traitable dans le cadre de construits existants, la conclusion est claire. Instruments pour la solution de problèmes, les construits d'action collective sont aussi des contraintes pour ces solutions, s'ils ne les empêchent pas totalement » : Crozier Michel et Friedberg Erhard, 1977, *L'acteur et le système*, Paris : éditions du Seuil, p. 25.

<sup>43</sup> Ce phénomène de portée générale a également été identifié par exemple par Kuhn dans le domaine de l'histoire des sciences : « L'une de raisons qui fait que la science normale semble progresser si

meilleur amortissement de l'investissement initial, effets de nombre, effets d'apprentissage, anticipations adaptatives... Ces gains provoquent une forte dépendance au parcours suivi jusqu'alors par la politique et rend difficile le passage à une trajectoire différente<sup>44</sup>.

### **Les changements radicaux introduisent une discontinuité paradigmatique**

Le cours régulier d'ajustement incrémental des politiques se trouve pourtant parfois modifié brutalement par la survenue d'un changement plus radical. Celui-ci représente une rupture du cadre habituel dans lequel était définie la politique. A ce titre, il introduit une discontinuité et ne peut résulter de la simple accumulation de changements plus mineurs. Le tournant des lois d'orientation agricole françaises de 1960 et 1962 constitue un exemple d'un tel changement. Hall décrit également en ces termes le tournant monétariste et libéral advenu en Angleterre lors de l'accession au pouvoir de Margaret Thatcher<sup>45</sup>.

Les travaux de Kingdon<sup>46</sup> permettent d'identifier trois éléments principaux qui peuvent favoriser cet événement :

1. L'apparition d'anomalies que le paradigme en vigueur ne permet pas de prendre en compte engendre une pression pour leur résolution à travers l'adoption d'un cadre nouveau<sup>47</sup>. Par ce processus, un fait devient un problème.
2. L'existence d'alternatives disponibles au paradigme en vigueur
3. L'existence de circonstances politiques favorables à un changement (arrivée au pouvoir d'une nouvelle majorité, visibilité médiatique particulière, etc.)

La conjonction positive de ces trois éléments ouvre ce que Kingdon appelle une fenêtre d'opportunité, à l'intérieur de laquelle une rupture paradigmatique est susceptible de survenir. Il s'agit néanmoins d'une condition nécessaire mais non suffisante.

---

rapidement est que ses spécialistes se concentrent sur des problèmes que seul leur manque d'ingéniosité devrait les empêcher de résoudre. » : Kuhn, 1983, *op. cit.*, p. 63.

<sup>44</sup> « Policy responds less directly to social and economic conditions than it does to the consequences of past policies. » : Hall, 1993, *op. cit.*, p 277.

<sup>45</sup> Voir notamment *ibid.*, p. 291.

<sup>46</sup> Kingdon John, 1995, *Agendas, Alternatives and Public Policy*, Harper Collins.

<sup>47</sup> « Dans le développement politique comme dans celui des sciences, le sentiment d'un fonctionnement défectueux, susceptible d'aboutir à une crise, est la condition indispensable des révolutions. » : Kuhn, 1983, *op. cit.*, p 134.

## ***Les analyses des changements radicaux montrent que l'évolution du contexte de sens y joue un rôle fondamental***

---

Les changements radicaux se distinguent des changements incrémentaux par leur nature davantage encore que par leur ampleur. Ils portent sur le cadre même, le paradigme qui organise la réflexion des acteurs, et non plus seulement sur les diverses possibilités qu'offre ce paradigme. Cette propriété rend, dans le cas d'un changement radical, les alternatives en présence impossibles à comparer, incommensurables. Chaque alternative correspond à une vision différente, cohérente en elle-même et recelant ses propres critères d'appréciation. Il n'existe aucun jeu de critères commun aux différentes alternatives et permettant d'établir leurs mérites respectifs, car chacune est bâtie pour répondre à des problèmes différents et souvent tous pertinents<sup>48</sup>.

L'absence de base technique « objective » permettant de comparer les alternatives confère aux changements radicaux un caractère fondamentalement sociologique<sup>49</sup>. Les phénomènes collectifs de polarisation sur une certaine conception ou de conversion à une certaine vision du monde s'avèrent par conséquent déterminants. L'explication du changement ne réside plus tant dans le contenu technique de la mesure que dans la façon dont le groupe qui la portait est parvenu à faire partager les représentations du monde sous-jacentes à d'autres et à les imposer au sein du système décisionnel. L'analyse doit par conséquent être capable de prendre en compte :

- les processus de constitution d'une vision du monde collective ou de conversion à cette vision ;
- les processus de mise en avant d'une vision du monde par le groupe qui en est porteur ;
- les processus de modification de l'allocation de l'autorité ;
- le cadre institutionnel et social dans lequel se déroule la compétition entre idées et entre groupes qui en sont porteurs.

---

<sup>48</sup> Ici encore, l'analogie avec la pratique des sciences analysée par Kuhn est frappante : « Comme le choix entre des institutions politiques concurrentes, celui qui doit s'effectuer entre des paradigmes concurrents s'avère être un choix entre des modes de vie de la communauté qui sont incompatibles. De ce fait, il est impossible que ce choix soit déterminé simplement par des procédés d'évaluation qui caractérisent la science normale, puisque ceux-ci dépendent en partie d'un paradigme particulier, lequel, précisément, est mis en question. » : Kuhn, 1983, *op. cit.*, p. 135-136.

<sup>49</sup> « The process whereby one policy paradigm comes to replace another is likely to be more sociological than scientific. » Hall, 1993, *op. cit.*, p. 280.

### Les limites des approches séquentielles des politiques publiques

Une politique publique est en règle générale considérée comme élaborée afin de répondre à un problème donné. Divers auteurs ont formalisé cette idée en découplant la vie d'une politique publique en temps successifs. Nous nous référerons ici à l'analyse de Jones<sup>50</sup>, qui distingue cinq étapes :

1. L'émergence et l'identification d'un problème
2. La construction de diverses alternatives permettant de le résoudre et le choix d'une de ces alternatives
3. La mise en œuvre de la solution choisie
4. L'évaluation de la politique menée
5. La terminaison de la politique lorsque le problème est résolu.

Une telle approche séquentielle s'avère précieuse pour distinguer analytiquement différents éléments et ainsi simplifier leur étude. Elle permet utilement de jalonner la vie d'une politique de repères qui renvoient à des réalités juridiques et qui correspondent effectivement souvent à la perception des acteurs de la politique.

Pour autant, de nombreux travaux de science politique ont montré les limites fondamentales de ce type d'approche. Nous rappellerons ici les deux principales :

*L'ordre des étapes peut être interverti et celles-ci peuvent se chevaucher.* Il arrive ainsi qu'une décision soit prise avant l'existence d'un éventuel problème et que la formulation de celui-ci ne serve qu'à justifier cette décision. La récente politique américaine en Irak peut par exemple être analysée de cette façon<sup>51</sup>. De même, la mise en œuvre est parfois entamée avant la décision formelle, donnant alors lieu à des « coups partis ». A l'inverse, les ambiguïtés d'une politique laissent une marge d'interprétation importante lors de sa mise en œuvre, qui de ce fait prolonge et complète la phase de décision. Etc.

*Les contours des différentes étapes sont parfois très difficiles à tracer.* Quel est par exemple le moment de la décision ? Les phases formelles de passage en Conseil des ministres ou de vote à l'Assemblée ne font souvent qu'entériner des choix déjà arrêtés précédemment. De même, les débats qui entourent l'élaboration d'une politique sont susceptibles de produire des effets sur le comportement des acteurs avant même la mise en œuvre officielle : la politique de prévention routière passe ainsi souvent autant par la communication autour des décisions (par exemple le renforcement des contrôles sur les routes) que par leur mise en œuvre effective. Les frontières de la phase de formulation du problème sont elles aussi par nature très floues, car cette formulation renvoie à des perceptions collectives qui évoluent de façon continue.

<sup>50</sup> Jones Charles, 1970, *An Introduction to the Study of Public Policy*, Belmont : Duxbury Press.

<sup>51</sup> Certains considèrent ainsi que la problématisation d'une éventuelle possession par l'Irak d'armes de destruction massive servait principalement à justifier une intervention armée déjà décidée pour d'autres raisons.

Il apparaît en définitive qu'une politique publique n'émerge pas tant d'un enchaînement mécanique d'étapes que d'un

« ... flot continu de décisions et de procédures dont il faut essayer de retrouver le sens. [...] On aura d'ailleurs souvent avantage à concevoir une politique publique non pas comme une série de séquences successives, mais comme un ensemble de séquences parallèles interagissant les unes par rapport aux autres et se modifiant continuellement<sup>52</sup>. »

Plus fondamentalement, on peut mettre en doute qu'une politique publique vise principalement à répondre à un problème. Cet objectif est certes le plus souvent présent et il sert de fondement rhétorique aux justifications et aux argumentaires ; mais il ne doit pas pour autant conduire à occulter les enjeux de sens et de pouvoir qu'il dissimule. « Elaborer une politique publique revient [ainsi à la fois] à construire une *représentation, une image de la réalité sur laquelle on veut intervenir* »<sup>53</sup> et à renforcer son autorité grâce à l'adoption de cette représentation comme référence de l'action publique. C'est cette double dimension que permettent d'appréhender les approches cognitives des politiques publiques.

### **Les approches cognitives des politiques publiques**

Ces approches portent sur le rôle joué par les systèmes de sens collectifs, c'est-à-dire par les cadres de représentation du monde que partagent certains groupes d'acteurs. Un des intérêts principaux de ce type d'approche réside dans la possibilité d'appréhender la dimension sociale de l'activité intellectuelle. Ainsi que l'analyse Geoffrey Vickers,

« le jugement et la décision, bien que relevant d'activités mentales des individus, sont également inscrits dans un processus social. Ils font partie et dépendent d'un réseau de communication qui ne prend du sens qu'à travers un vaste ensemble partiellement structuré de présomptions et d'attentes largement partagées, lequel est en permanence développé et modifié par les activités qu'il influence. Le décideur individuel ne peut pas plus être étudié isolément que la décision individuelle. L'activité mentale et les processus sociaux sont indissociables<sup>54</sup>. »

---

<sup>52</sup> Muller Pierre, 1990, *Les Politiques publiques*, Paris : Presses Universitaires de France, p. 33.

<sup>53</sup> *Ibid.*, p. 42.

<sup>54</sup> Vickers Geoffrey, 1995 (1965), *The Art of Judgment. A Study of Policy Making*, Sage Publications, p. 30 : « Thus, judgment and decision, though mental activities of individuals, are also part of a social process. They are taken within and depend on a net of communication, which is meaningful only through a vast, partly organized accumulation of largely shared assumptions and expectations, a structure constantly being developed and changed by the activities it mediates. The individual decider can no more be studied in isolation than the individual decision. The mental activity and the social process are indissoluble. »

### La notion de « coalitions de cause »

Les principales approches cognitives des politiques publiques formalisent ce lien par l'existence de groupes sociaux partageant une même vision du monde. Ces groupes luttent simultanément pour imposer leur vision comme référence de l'action publique et pour accéder à l'exercice de l'autorité, ces deux objectifs étant intrinsèquement liés.

La notion de « coalitions de cause » (*advocacy coalitions*) développée par Paul Sabatier<sup>55</sup> présente ainsi les politiques publiques comme le résultat de la compétition entre des groupes d'acteurs – ou coalitions – dont la cohésion est assurée par le partage de croyances et normes communes<sup>56</sup>. La domination d'une de ces coalitions conduit à une période de relative stabilité, au cours de laquelle les mesures adoptées sont puisées au sein du répertoire de la coalition. Cette phase d'incrémentalisme peut parfois être remise en cause par la montée en puissance d'autres visions du monde portées par d'autres coalitions. La période de crise qui s'ensuit débouche éventuellement sur l'avènement d'une nouvelle coalition dominante, qui fournira à son tour pendant quelques temps les nouvelles références de l'action publique.

Ce cadre d'analyse se situe cependant trop dans la perspective pluraliste Nord-américaine pour être bien adapté au contexte européen et notamment français. Il s'applique implicitement au cas d'un sous-système décisionnel ouvert dans lequel la puissance publique tient un rôle d'arbitre (et non réellement d'acteur) entre les différents intérêts qui font pression sur elle. Comme le remarque Wayne Parsons,

« si l'on applique le modèle à des systèmes politiques présentant une tradition plus étatiste – comme la France ou l'Italie – ou un style plus consensuel ou de type 'corporatiste démocratique' – comme les pays scandinaves, l'Autriche et l'Allemagne – l'approche des « coalitions de cause » paraît beaucoup moins convaincante<sup>57</sup>. »

### La notion de « référentiel »

La notion de référentiel, développée par Bruno Jobert et Pierre Muller dans le cas français<sup>58</sup>, ne présente pas ce défaut d'adaptation. Sans négliger le rôle des

---

<sup>55</sup> Voir notamment Sabatier Paul A et Jenkins-Smith Hank C. (dir.), 1993, *Policy change and Learning. An Advocacy Coalition Approach*, Westview Press.

<sup>56</sup> L'une des originalités de la grille de Sabatier est de hiérarchiser ces croyances et normes communes suivant trois strates successives : les croyances générales fondamentales (*core beliefs*), les croyances fortes liées au champ politique considéré (*policy beliefs*) et les convictions secondaires (*secondary aspects*). Cette hiérarchisation lui permet d'affiner la formalisation des forces cohésives au sein d'une coalition ainsi que de formuler des hypothèses relatives à l'évolution des systèmes complexes de sens soumis à des perturbations.

<sup>57</sup> Parsons Wayne, 1995, *Public policy. An introduction to the theory and practice of policy analysis*, Cheltenham : Edward Elgar Publishing Limited, p. 200-201 : « If we apply the model to political systems which have a more étatist tradition – such as France or Italy – or a more consensual or 'democratic corporatist' style – such as the Scandinavian countries, Austria and Germany – the AC approach seems far less convincing. »

<sup>58</sup> Voir notamment Jobert Bruno et Muller Pierre, 1987, *L'Etat en action. Politiques publiques et corporatisme*, Paris : Presses Universitaires de France.

acteurs, elle fait porter l'attention davantage sur les différents systèmes de sens – les référentiels<sup>59</sup> – que sur une forme particulière de structuration des acteurs – les coalitions de Sabatier. L'approche de Jobert et Muller reconnaît notamment le caractère proprement identitaire de la promotion d'une certaine vision du monde.

En outre, elle présente l'originalité majeure de proposer une structuration du champ cognitif : Jobert et Muller soulignent ainsi que dans nos sociétés modernes les références identitaires, cognitives et normatives des individus sont essentiellement d'origine professionnelle et dépendent directement de leur secteur d'activité. Chaque secteur se trouve de ce fait doté d'une dynamique de sens propre, qui conduit à l'établissement d'un *référentiel sectoriel* dominant. Ce référentiel fournit les principes et les normes de l'action publique dans le secteur considéré ainsi que les critères de jugement et de légitimité. Pour autant, chaque secteur s'inscrit également dans le cadre d'un *référentiel global*, sociétal, qui correspond à « la représentation qu'une société se fait de son rapport au monde à un moment donné. »<sup>60</sup>

L'évolution des différents secteurs n'est donc pas entièrement libre mais contrainte par les dissonances pouvant apparaître avec le niveau sociétal, ce que Jobert et Muller désignent comme le *rapport global-sectoriel*. En France, le référentiel global de l'après seconde guerre mondiale est ainsi un cadre keynésien de modernisation sous l'impulsion des élites de l'Etat. Peu à peu, sous la pression de ce nouveau contexte, les références dominantes dans les différents secteurs changent et des acteurs porteurs de référentiels sectoriels en phase avec le référentiel global s'imposent. C'est dans ces termes par exemple que Pierre Muller analyse le tournant des années 1960 dans l'agriculture française<sup>61</sup>.

Ce référentiel global modernisateur a été remplacé progressivement au cours des dernières décennies par un référentiel global néo-libéral<sup>62</sup>. Le caractère européen de ce changement – des connexions étant démontrées entre les évolutions dans les différents pays – pose la question de l'évolution de la notion de global : les normes globales demeurent-elles fondamentalement au niveau de chaque Etat membre, deviennent-elles européennes ou convient-il de les dédoubler désormais entre des normes globales nationales et des normes « supra-globales » européennes ou mondiales<sup>63</sup> ? Cette question s'inscrit plus généralement dans le cadre des

---

<sup>59</sup> Selon la définition de Pierre Muller, « le référentiel d'une politique est constitué d'un ensemble de normes prescriptives qui donnent un sens à un programme politique en définissant des critères de choix et des modes de désignation des objectifs. [...] Il s'agit d'un processus cognitif dont la fonction sera de comprendre le réel en limitant sa complexité. » : Muller, 1990, *op. cit.*, p. 43.

<sup>60</sup> *Ibid.*, p. 47.

<sup>61</sup> Muller, 1984, *op. cit.*

<sup>62</sup> Voir notamment Jobert Bruno (dir.), 1994, *Le Tournant néo-libéral en Europe*, Paris : L'Harmattan.

<sup>63</sup> Le paradoxe interne du terme supra-global souligne la difficulté de vocabulaire à laquelle nous sommes confrontés ici, difficulté renforcée par l'utilisation fréquente du terme « globalisation » pour désigner l'interrelation mondiale des dynamiques et des réflexions. Nous choisirons pour cette raison de qualifier désormais de *sociétal* le référentiel en vigueur au niveau de la société formée par une nation et d'*européen* ou *mondial* le référentiel constitué des éléments de sens dominants à ces différents échelons, afin de réserver le terme *global* à l'ensemble indifférencié de ces référentiels considérés par rapport à un référentiel sectoriel.

recherches abondantes menées sur l'eupéanisation des politiques publiques, qui sont trop éloignées du cœur de notre recherche pour justifier ici une présentation plus poussée<sup>64</sup>.

A cette difficulté à prendre en compte les niveaux européen et mondial dans la simple dichotomie sociétal / sectoriel s'ajoute la difficulté à prendre en considération d'autres sources que le secteur pour la constitution de référentiel infrasociétaux. Pourtant, l'augmentation des références aux territoires démontre que ceux-ci peuvent constituer des alternatives identitaires ou a minima des compléments des référents sectoriels<sup>65</sup>. De même que le cadre des coalitions de cause garde l'empreinte du contexte pluraliste de son origine, le cadre théorique développé par Jobert et Muller conserve ainsi la marque du contexte de sens des Trente glorieuses et d'un cloisonnement sectoriel hermétique.

En outre, s'il se situe utilement entre individualisme et structuralisme, reconnaissant à la fois que toute idée est d'abord portée par un acteur et que les référents collectifs sont davantage que la simple somme de leur composants individuels, ce cadre théorique reste relativement flou sur la genèse et le fonctionnement de ces référents collectifs. Ainsi, il n'explicite pas les rapports réciproques qu'entretiennent les différents niveaux de la construction : individus, référents collectifs et référents sociétaux.

Nous tenterons de montrer dans la suite du présent ouvrage que l'originalité de notre approche, qui s'appuie de façon centrale sur la notion d'apprentissage, permet de dépasser au moins en partie ces difficultés. Elle permet également de conjuguer les approches cognitives, que nous venons de présenter rapidement, et les approches néo-institutionnalistes, qui constituent le second courant important d'analyse des politiques publiques mettant l'accent sur le contexte cognitif, normatif et social davantage que sur le contenu technique des mesures.

### **Les approches néo-institutionnalistes**

L'originalité des approches néo-institutionnalistes consiste à placer au centre de l'analyse les institutions et leur évolution, c'est-à-dire le cadre dans lequel les acteurs doivent manœuvrer et les organisations – notamment l'Etat – qui le façonnent. Ce cadre, comme nous l'avons souligné précédemment, est un des éléments explicatifs majeurs des changements intervenant dans les politiques publiques, et il est essentiel de disposer des outils permettant d'analyser sa constitution et son influence sur les acteurs et leurs comportements<sup>66</sup>.

---

<sup>64</sup> On pourra néanmoins utilement se référer à Mény Yves, Muller Pierre et Quermonne Jean-Louis (dir.), 1995, *Politiques publiques en Europe*, Paris : L'Harmattan.

<sup>65</sup> Nous serons amenés à revenir en détail sur cette question dans le chapitre V.

<sup>66</sup> Voir notamment Weaver R. Kent et Rockman Bert A., 1993, *Do institutions matter?*, Washington D.C. : The Brookings Institution.

Le champ de ces recherches est vaste et recouvre de nombreux courants. Il ne s'agit pas ici de procéder à un état de l'art, mais plutôt de présenter un panorama général du contexte habituel de mobilisation de la notion d'institution, notion que nous serons amenés à utiliser par la suite pour la construction de notre cadre théorique.

### Le néo-institutionnalisme de l'Etat

Le développement des approches néo-institutionnalistes a permis en premier lieu de reconnaître l'importance du rôle de l'Etat et de considérer désormais celui-ci comme un acteur à part entière et non comme un simple arbitre enregistrant les résultats des luttes d'influence entre acteurs<sup>67</sup>. Heclo démontre ainsi par exemple que le développement des politiques sociales en Suède et au Royaume-Uni a relevé beaucoup plus de l'action des fonctionnaires que de celle d'autres acteurs ou groupes d'intérêt<sup>68</sup>. Cette dimension de l'analyse est importante pour notre recherche car nous montrerons le rôle moteur tenu par le cabinet du ministre de l'agriculture dans l'adoption du CTE (chapitre III), ainsi que l'influence qu'ont exercée les circonstances administratives de sa mise en œuvre sur le contenu final de la politique (chapitre IV).

L'attention portée à l'autonomie de l'Etat et à son rôle dans les processus politiques a suscité un certain nombre de travaux que l'on pourrait regrouper sous le qualificatif de néo-institutionnalisme de l'Etat et qui correspondrait à ce que Parsons appelle pour sa part *political institutionalism*<sup>69</sup>. Ces travaux visent à la fois à analyser l'action de l'Etat en tant qu'acteur stratégique et à élargir ce champ en prenant également en compte l'influence indirecte et au moins en partie non intentionnelle qu'exerce l'Etat à travers son organisation et le contexte cognitif et normatif qu'il fournit aux autres acteurs du jeu politique. Ainsi que le résume Theda Skocpol en introduction d'un ouvrage collectif visant à faire le point sur les travaux de néo-institutionnalisme de l'Etat :

« Les Etats revêtent une importance qui ne se limite pas aux activités téléologiques de leurs membres. Ils jouent également un rôle de par leurs configurations organisationnelles et leurs schémas généraux d'activité, qui influencent la culture politique, encouragent certains types de formation de groupes et d'actions politiques collectives (et pas d'autres) et rendent possible l'émergence de certains thèmes politiques (et pas d'autres)<sup>70</sup>. »

---

<sup>67</sup> Ces approches ont pour cette raison été élaborées principalement dans les pays anglo-saxons, dans lesquels une telle vision du rôle de l'Etat était novatrice. Les traditions juridico-politiques de la plupart des pays d'Europe continentale ont à l'inverse toujours considéré l'Etat comme un acteur central et autonome.

<sup>68</sup> Heclo Hugh, 1974, *Modern social politics in Britain and Sweden*, New Haven : Yale University Press.

<sup>69</sup> Parsons, 1995, *op. cit.*

<sup>70</sup> Skocpol Theda, 1985, « Bringing the State back in: strategies of analysis in current research » in Evans P. B., Rueschemeyer D. et Skocpol T. (dir.), *Bringing the State back in*, Cambridge: Cambridge University Press, p. 21 : « States matter not simply because of the goal-oriented activities of the state officials. They matter because their organizational configurations, along with their overall patterns of

### Le néo-institutionnalisme du choix rationnel

En lien avec des approches plus économistes, d'autres auteurs ont élargi le champ d'investigation au-delà des frontières de l'Etat pour s'intéresser à l'ensemble des règles formelles (notamment liées à l'appartenance à une organisation ou au cadre réglementaire en vigueur) et informelles encadrant les relations entre acteurs. Ce courant, que nous qualifierons comme Hall<sup>71</sup> de néo-institutionnalisme du choix rationnel et qui correspond à l'institutionnalisme économique (*'economic institutionalism'*) de Parsons, considère les institutions comme les éléments stabilisateurs permettant d'organiser et de garantir les rapports entre les acteurs<sup>72</sup>. Il correspond à une approche fonctionnaliste selon laquelle l'existence d'une institution et la forme qu'elle prend découle de la fonction qu'elle remplit. Dans cette optique, l'activité politique prend la forme d'une succession d'arbitrages collectifs potentiellement conflictuels dans lesquels les interactions stratégiques s'avèrent déterminantes. Les institutions représentent alors une condition nécessaire de cette activité, en assurant à chacun le respect de certaines règles communes et des décisions prises<sup>73</sup>.

Si son caractère souvent déductif le rend facilement mobilisable, le néo-institutionnalisme du choix rationnel conduit à un rétrécissement à notre sens excessif des conditions d'évolution des institutions, en ne prenant pas suffisamment en compte les dimensions non stratégiques du comportement des acteurs et le contexte culturel et normatif qui les environne.

### Le néo-institutionnalisme sociologique

A la frontière des travaux de sociologie et notamment de sociologie des organisations, un ensemble de travaux – pour lesquels nous reprendrons l'appellation de néo-institutionnalisme sociologique donnée par Hall et Parsons – visent au contraire directement à prendre en compte le contexte de sens qui influence les acteurs. Ces travaux s'appuient en général sur une définition très large des institutions, qui inclut

---

activity, affect political culture, encourage some kinds of group formation and collective political actions (but not others), and make possible the raising of certain political issues (but not others). »

<sup>71</sup> Hall Peter A. et Taylor Rosemary C. R., 1996, « Political Science and the Three New Institutionalisms », *Political Studies*, vol XLIV, n°5.

<sup>72</sup> Williamson (Williamson Oliver E., 1985, *The economic institutions of capitalism*, New York : The Free Press) analyse ainsi que les institutions peuvent faciliter les interactions en réduisant les coûts de transaction, notamment en situation d'incertitude ou lorsque la liberté de choix des acteurs est contrainte (actifs spécifiques, etc.).

<sup>73</sup> « It is not that ideology or norms do not matter; [...] however, the returns on opportunism, cheating, and shirking rise in complex societies. A coercive third party is essential. One cannot have the productivity of a modern high income society with political anarchy. Indeed, effective third-party enforcement is best realized by creating a set of rules that then make a variety of informal constraints effective. » : North Douglas C., 1990, *Institutions, institutional change and economic performance*, Cambridge : Cambridge University Press, p. 35.

« ... non seulement les règles formelles, les procédures ou les normes, mais également les systèmes symboliques, les trames cognitives et les modèles moraux qui fournissent les « cadres de sens » guidant l'action humaine<sup>74</sup>. »

Ils insistent sur le contexte social et culturel, dont les institutions constituent la cristallisation<sup>75</sup>. En ce sens, ils permettent d'intégrer dans l'analyse le phénomène d'enfermement cognitif, que nous avons évoqué précédemment. Ils permettent également de prendre en compte le rôle important de légitimation sociale rempli par les institutions en complément des fonctions de régulation des interactions que leur reconnaît le néo-institutionnalisme du choix rationnel.

Symétriquement, le néo-institutionnalisme sociologique souligne que l'activité cognitive, normative, culturelle ou sociale ne se déroule jamais hors des institutions et que par conséquent celles-ci déterminent largement les idées et les intérêts des acteurs<sup>76</sup>. March et Olsen introduisent ainsi par exemple la notion d'« appropriation » (*appropriateness*), qui représente l'internalisation par l'individu de son contexte institutionnel (et du comportement qu'il suppose). Ils défendent l'idée que c'est notre conception de ce qui est approprié qui guide fondamentalement notre action<sup>77</sup>.

#### Le néo-institutionnalisme historique<sup>78</sup>

D'autres auteurs enfin ont mis l'accent sur l'hérédité des institutions, en montrant l'existence d'une forte dépendance au parcours institutionnel emprunté jusqu'alors<sup>79</sup>. Il apparaît ainsi que l'évolution des institutions repose pour une part importante sur une dynamique propre, interne ; de même que les politiques ne doivent pas être envisagées uniquement comme la réponse à un problème identifié, les institutions ne résultent pas seulement d'une tentative d'adaptation à des modifications du contexte extérieur mais traduisent également les conséquences de déséquilibres internes qui les mettent en mouvement et les font cheminer sur des trajectoires potentiellement divergentes. Cette mise en perspective s'avère utile pour rendre compte de la grande diversité de situations observées et notamment des spécificités des différentes trajectoires nationales. Elle permet également d'analyser

---

<sup>74</sup> Hall, 1996, *op. cit.* p. 947 : « ... not just formal rules, procedures or norms, but the symbol systems, cognitive scripts, and moral templates that provide the 'frames of meaning' guiding human action. »

<sup>75</sup> « Institutional forms and procedures used by modern organizations were not adopted simply because they were most efficient. [...] These forms and procedures should be seen as culturally-specific practices, akin to the myths and ceremonies devised by many societies, and assimilated into organizations. » : *ibid.*, p. 946.

<sup>76</sup> « Ideas and interests [...] are considered as essentially framed by the institutions within which they are set. » : Parsons, 1995, *op. cit.*, p. 224.

<sup>77</sup> March James G. et Olsen Johan P., 1989, *Rediscovering Institutions : The Organizational Basis of Politics*, New York : Free Press.

<sup>78</sup> Nous reprenons ici encore la terminologie de Hall.

<sup>79</sup> Voir par exemple Weaver et Rockman, 1993, *op. cit.* et Pierson Paul, 1997, *Increasing returns, path dependence and the study of politics*, chair paper, Florence : Institut Universitaire Européen, Centre Robert Schuman.