
Le syndicalisme agricole européen : vers une disjonction entre les organisations professionnelles et les associations spécialisées ?

The European farmer's union: toward the sundering between agricultural organizations and the sector-based farm associations?

Marie Hrabanski



Édition électronique

URL : [http://](http://economierurale.revues.org/2636)

economierurale.revues.org/2636

DOI : [10.4000/economierurale.2636](https://doi.org/10.4000/economierurale.2636)

ISSN : 2105-2581

Éditeur

Société Française d'Économie Rurale
(SFER)

Édition imprimée

Date de publication : 5 mai 2010

Pagination : 17-26

ISSN : 0013-0559

Référence électronique

Marie Hrabanski, « Le syndicalisme agricole européen : vers une disjonction entre les organisations professionnelles et les associations spécialisées ? », *Économie rurale* [En ligne], 317 | mai-juin 2010, mis en ligne le 05 mai 2012, consulté le 02 octobre 2016. URL : <http://economierurale.revues.org/2636> ; DOI : [10.4000/economierurale.2636](https://doi.org/10.4000/economierurale.2636)

Ce document est un fac-similé de l'édition imprimée.

© Tous droits réservés

Le syndicalisme agricole européen

Vers une disjonction entre les organisations professionnelles et les associations spécialisées ?

Marie HRABANSKI • CIRAD-ES Arena, Montpellier – marie.hrabanski@cirad.fr

Plusieurs organismes assurent la représentation des agriculteurs français en Europe. Ils siègent dans des structures syndicales transnationales, aux côtés de leurs homologues européens. Le Comité des organisations professionnelles agricoles (COPA), créé en 1958, se compose essentiellement des syndicats majoritaires de chaque pays (FNSEA, DBV...)¹. Parallèlement, la représentation syndicale des agriculteurs dans l'Union européenne (UE) peut être assurée par des associations européennes de filière, qui fédèrent les associations spécialisées nationales, comme c'est le cas dans les secteurs du tabac et de la betterave à sucre.

Les prérogatives des organismes européens de représentation ont évolué au gré des orientations agricoles des dernières décennies et des différents élargissements. Le COPA qui ne comptait que douze organisations lors de sa création en rassemble aujourd'hui près d'une centaine issue des 27 pays membres de l'UE. La Confédération internationale des betteraviers européens (CIBE) réunit quant à elle les 21 pays producteurs de betteraves concernés par l'OCM sucre, l'Union internationale des tabaculteurs (UNITAB) représente les 300 000 planteurs de l'UE, répartis inégalement dans le sud de l'Europe.

Au niveau national comme au niveau européen, cette double structuration de la représentation, entre d'un côté un syndicat à vocation générale et de l'autre, des associations de filière, a favorisé une certaine répartition des tâches entre les organisations. En effet, tandis que les organisations à vocation générale comme le COPA se

sont appropriées les questions dites « politiques », liées notamment à la modernisation des structures agricoles et aux territoires, les questions dites « économiques » ont été laissées à la charge des filières agricoles (Pesche, 2000 ; Fouilleux, 2003).

Jusqu'aux années 1980, cette séparation des tâches s'inscrivait dans une relation de type corporatiste avec les décideurs nationaux et européens (Muller, 1980). Des rapports privilégiés et fermés se sont noués entre les représentants professionnels les plus compétitifs et les fonctionnaires nationaux et européens, chacun puisant dans ces relations, l'information et les moyens de légitimer ses actions. Les forces professionnelles étaient en outre à la recherche du maximum d'avantages de la part des instances décisionnelles. Le corporatisme de l'appareil européen de représentation des agriculteurs et des industriels de l'agroalimentaire s'était ainsi bâti sur un « référentiel » partagé entre les décideurs et l'ensemble des représentants professionnels dans lequel était articulé une logique territoriale et une logique des marchés (Delorme, 2002). Ce référentiel permettait en outre d'assurer l'unité du syndicalisme agricole européen.

Le néolibéralisme promu depuis le milieu des années 80 va toutefois faire émerger un nouveau style d'action publique (Jobert, 1994) où les groupes d'intérêt agricoles ne bénéficient plus des mêmes relations corporatistes, mais sont amenés à continuer à jouer un rôle pour accompagner les transformations de la Politique agricole commune (PAC). La Commission élargit sa consultation, et les organisations agricoles généralistes perdent l'hégémonie dont elles

1. Les sigles sont développés en fin d'article.

bénéficiaient à Bruxelles. Dans ce contexte, l'article pose l'hypothèse selon laquelle, depuis le tournant néolibéral des années 80, la répartition des tâches entre les organisations représentatives généralistes et les associations spécialisées transnationales s'est accentuée, et a encouragé leur disjonction à l'échelle de l'UE. Une deuxième hypothèse suppose toutefois que l'autonomisation des associations spécialisées transnationales dépend d'une part de leurs ressources, et d'autre part du degré de proximité qu'elles partagent ou non avec les décideurs européens.

La recherche repose sur des observations ethnographiques et des entretiens semi-directifs menés auprès des représentants du COPA et de deux secteurs agricoles bien distincts : le tabac et la betterave à sucre. Ces deux filières disposent d'une structure européenne de représentation de leurs intérêts (UNITAB, CIBE). Toutefois leur insertion sur le marché international et leurs perspectives d'évolution diffèrent profondément. Les betteraviers européens sont performants et compétitifs sur le marché mondial, les tabaculteurs de l'UE se trouvent au contraire dans une situation extrêmement critique et invités à se reconverter.

Les données empiriques recueillies et l'analyse sociologique des organisations ciblées ont mis en évidence les difficultés du COPA à représenter les intérêts des agriculteurs de l'UE. Le contexte politique depuis les années 80 et les évolutions de la PAC ont fait peser de fortes contraintes sur le Comité des organisations professionnelles agricoles. Tel sera l'objet de la première partie de cette étude.

Dans ce contexte, les associations spécialisées ont eu tendance à mener des stratégies autonomes. À la différence du COPA, elles disposent d'une légitimité plus forte aux yeux des décideurs européens, dans la mesure où elles sont davantage ancrées sur le terrain et disposent de connaissances plus précises sur le secteur qu'elles représentent, favorisant ainsi leur autonomisa-

tion vis-à-vis du COPA. Nous montrerons toutefois que l'autonomisation des groupes d'intérêt agricoles au niveau européen varie en fonction des capacités organisationnelles de ces groupes et de leur insertion dans les réseaux d'action publiques. Ainsi, dans une deuxième partie, il est montré que la CIBE, forte de ses capacités organisationnelles et de sa proximité avec les décideurs, n'hésite pas à s'éloigner du COPA. *A contrario*, la troisième partie montre que l'UNITAB, en quête de soutien, ne peut s'en écarter.

Le tournant néolibéral des années 1980

Handicaps et ressources organisationnelles du COPA

L'analyse de l'évolution du COPA est assez emblématique des transformations du système d'intermédiation des intérêts européens (Ayberk, Schenker, 1998). Après l'épisode corporatiste des années 1960, le COPA va à partir des années 1980 connaître des difficultés majeures qui vont d'une part ébranler sa légitimité et d'autre part révéler l'hétérogénéité des intérêts des agriculteurs européens.

C'est en 1958 que se crée le Comité des organisations professionnelles agricoles, grâce à la négociation réussie entre les responsables de la Commission européenne et les représentants des Organisations professionnelles agricoles nationales (OPA). Sicco Mansholt, alors ministre de l'Agriculture des Pays-Bas, a favorisé l'émergence du COPA, dans le but de centraliser la représentation des agriculteurs européens. L'Eurogroupe se compose des OPA de chaque pays, les organisations majoritaires y sont surtout représentées. Le COPA assure, à ce titre, la représentation permanente de la majorité des agriculteurs européens à Bruxelles. L'organisation devient alors leur unique porte-parole et s'installe dans une relation de type corporatiste avec la Commission européenne. L'eurogroupe est,

à ce titre, étroitement lié à la gestion de la PAC (Delorme, *op.cit.*).

Depuis la fin des années 1980, le COPA a perdu son hégémonie. Le Comité des organisations professionnelles agricoles européen n'est plus le seul interlocuteur de la DG Agri. La Commission européenne élargit sa consultation et auditionne dès sa création la Confédération paysanne européenne (1986). Elle recueille également la position des écologistes, des associations de consommateurs etc. De même les problématiques agricoles ne sont plus seulement traitées par la DG Agri, d'autres directions comme la DG Santé des consommateurs, la DG Commerce, interviennent également dans les négociations. Le COPA se voit contraint de nouer des liens avec certaines DG et certains groupes avec qui il ne se trouve pas en position de force et surtout avec qui il n'a pas l'habitude de travailler.

De même, le changement de discours sur la PAC introduit par la nouvelle Commission Delors stigmatise la DG Agri, l'accusant d'être en partie responsable des dérives budgétaires agricoles (Fouilleux, *op.cit.*). À travers elle, c'est également le COPA et les organisations agricoles européennes qui sont visées. Dès lors, la légitimité du COPA diminue. Incapable de fournir une expertise reconnue, son influence ne cesse de s'amoindrir. Le Comité, implanté à Bruxelles, doit s'appuyer sur les connaissances des structures nationales. S'il est en mesure de fournir certaines informations, les lobbyistes du COPA ne sont pas des experts agricoles. Parallèlement, la DG Agri développe au milieu des années 80 sa propre expertise et n'hésite pas à contacter directement les syndicats nationaux afin de récolter les éventuelles informations qui lui seraient nécessaires tout en légitimant son action (Robert 2001). Le COPA dispose ainsi d'une légitimité restreinte aux yeux des pouvoirs publics européens, l'euro-groupe leur semblant trop déconnecté des agriculteurs et du terrain et n'étant en mesure que de proposer des positions minimalistes.

Les élargissements successifs affaiblissent également l'embryon de cohérence présente au COPA. À la suite des différents élargissements, il est de plus en plus difficile de faire émerger des positions communes entre les pays membres. Le COPA doit ainsi souvent se satisfaire de consensus « mous » aux interprétations élastiques, et parfois même ne parvient pas à faire émerger une position. Cette tendance s'accompagne d'une multiplication des visions de l'Europe et de l'agriculture en Europe.

Les agriculteurs eux-mêmes doutent parfois de l'utilité du COPA. L'attitude du lobby agricole européen a toujours été circonspecte à l'égard des décisions de la DG Agri. Dans les années 80, « *un refus symbolique du COPA devenait même synonyme de mauvaise conduite* » (Hervieu, Lagrave, 1992). En quête de légitimité, l'organisation européenne tend à éviter toutes formes de conflit avec la Commission.

Enfin, l'évolution du COPA et de ses relations avec les instances décisionnelles européennes peut également être appréhendée à travers les professionnels de la représentation qui travaillent au COPA. Deux types de représentants d'intérêts coexistent au sein de l'organisation : certains se rapprochent de la figure du militant politique, d'autres plus distanciés, considèrent leur emploi comme une étape dans leur carrière et quittent régulièrement le COPA pour la Commission européenne. Ainsi, l'orientation professionnelle de la plupart des lobbyistes met en lumière la contiguïté des liens entre le COPA et la Commission (Hrabanski 2006). Cette collusion ordinaire entre le contrôleur et le contrôlé, entre l'instance régulatrice, la Commission, et le secteur régulé, l'agriculture et ses représentants, ne constitue pas un fait nouveau. Cette tendance pourrait s'inscrire dans la tradition corporatiste qui a lié les deux instances pendant de nombreuses années. Cependant, la proximité établie entre les lobbyistes les plus attachés au COPA et la Commission se distingue fortement de celle

qu'entretiennent les lobbyistes les plus mobiles avec l'administration communautaire. La collusion entre les mobiles du COPA et la Commission semble aujourd'hui relever davantage de stratégies individuelles, dégagées de toute appartenance et loyauté à un groupe, que d'une réelle volonté de faire collaborer les représentants agricoles et les fonctionnaires. Elle tend ainsi à autonomiser le système européen de prise de décision plutôt que de rapprocher les agriculteurs infranationaux des membres des institutions européennes (Costa, Smith ; 2005).

Malgré ces difficultés, le COPA conserve une certaine légitimité. En effet, pour participer aux groupes consultatifs organisés par la Commission européenne, les intervenants doivent être affiliés à une structure nationale membre du COPA. En outre, la réforme de la PAC de 2003 accentue la prise en charge horizontale des questions agricoles. Mais la démonstration souligne surtout les nombreuses critiques dont il est l'objet de la part des décideurs européens et des agriculteurs nationaux. C'est notamment son éloignement vis-à-vis « du terrain » qui lui est reproché. Les instances décisionnelles communautaires lui préfèrent les associations spécialisées européennes. Les agriculteurs semblent également leur accorder davantage de crédit dans la mesure où les syndicats spécialisés paraissent beaucoup plus à même de saisir les dimensions techniques des réformes et leurs applications concrètes. Le tournant libéral, les récentes évolutions du système d'intermédiation des intérêts, qui a mis à mal les relations corporatistes qui régnaient jusqu'alors dans le secteur, et les difficultés internes rencontrées par le COPA vont l'éloigner peu à peu des centres de pouvoir. Les faiblesses du COPA vont de pair avec une accentuation de la représentation politique par filière. L'étude menée auprès des secteurs de la betterave et du tabac indique toutefois que la filiarisation de la représentation, entendue ici comme la représentation

politique non pas des agriculteurs, mais d'une partie de cette profession, en fonction de leur orientation technico-économique, n'est pas homogène.

Des facteurs favorables à l'autonomisation la CIBE

En réalisant une sociologie des organisations représentatives agricoles dans le système politique de l'UE, il s'agit de comprendre l'évolution des modes de représentation des intérêts agricoles dans l'espace communautaire. L'analyse des liens entre le COPA, à vocation générale, et les organisations représentatives européennes dans les secteurs du tabac et de la betterave, souligne comment la logique de représentation par filière tend à supplanter la représentation horizontale et généraliste. Toutefois, les secteurs ne sont pas dotés des mêmes ressources, desquelles dépendent les possibilités d'autonomisation des filières. C'est à l'analyse des capacités organisationnelles (Obershall, 1973) de la CIBE que se consacre notre deuxième développement, dans la mesure où l'organisation, au vue des moyens dont elle dispose, tend à développer de façon autonome ses stratégies de représentation. L'analyse prend également en compte un second facteur, la position de la CIBE dans le réseau d'action publique (Muller, 2003) duquel elle dépend. 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. La notion de réseau autorise en outre l'étude de la fabrication de sens de l'action publique (Hassenteufel, Smith ; 2002). Ce type d'analyse permettra de souligner la convergence des cadrages cognitifs des acteurs (Benford, Snow ; 1998), autrement dit la façon dont s'est construite l'interprétation d'un problème. Nous posons ainsi l'hypothèse selon laquelle la proximité cognitive entre les

dirigeants de la CIBE et les décideurs européens, dans le réseau d'action publique facilite l'autonomisation de la CIBE vis-à-vis du COPA.

Les 300 000 betteraviers européens issus des 21 pays producteurs de l'UE sont représentés dans l'espace politique communautaire via la CIBE. L'organisation est historiquement très implantée et bénéficie de ressources organisationnelles et financières importantes : l'Union européenne est le 3^e producteur mondial de sucre, derrière le Brésil et l'Inde. Elle est également le premier consommateur et le deuxième exportateur mondial, ainsi que l'un des trois principaux importateurs. Les productions de betterave sucrière françaises et allemandes se situent parmi les productions agricoles les plus compétitives du monde. La culture betteravière a, en Europe de l'Ouest et en Europe Centrale, une importance économique et agricole considérable. La CIBE fonctionne sur la base de la cotisation de ses membres. Les volumes de production élevés fournissent donc à l'organisation un budget conséquent qui permet à ses membres de se rencontrer très régulièrement dans les diverses capitales européennes. De même, la CIBE est en mesure de financer le déplacement de ses représentants aux quatre coins du globe, et notamment au Brésil afin de cerner au mieux les évolutions de la production mondiale. Enfin, l'organisation emploie trois salariés, dont deux assurent des activités de lobbying et de médiation, tandis que le dernier, chargé des analyses économiques, propose des expertises détaillées de la production betteravière communautaire. Les capacités organisationnelles de la CIBE assurent son ascendance sur le groupe de travail « sucre » du COPA : le *praesidium* du COPA ne pourrait évincer les positions du secteur.

La CIBE détient également des ressources symboliques importantes puisqu'elle siège au Comité exécutif de l'Association mondiale des planteurs de betteraves et de canne à sucre (AMPBCS). L'Association mondiale

est également un organisme spécialisé de la Fédération internationale des producteurs agricoles (FIPA). Enfin, la CIBE a adopté le statut d'ONG et est reconnue à ce titre par l'Organisation des Nations Unies (ONU), par l'organisation pour l'agriculture et l'alimentation (FAO), par la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) et par l'Organisation internationale du sucre (OIS). Les capacités organisationnelles de la CIBE lui permettent de représenter de façon autonome ses intérêts, sans dépendre du COPA.

En outre, lorsqu'on s'intéresse au réseau d'action publique de la politique publique sucrière, on remarque que les cadres d'interprétation du problème portés par la CIBE et ceux des décideurs européens convergent. Les deux acteurs, à travers les individus qui les représentent, présentent un cadre d'interprétation du monde identique, à savoir le référentiel du marché. Comme les fonctionnaires européens, les représentants de la CIBE ont analysé la situation en des termes économiques, comme l'illustrent les propos suivants :

Entretien DG Agri, 2005.

Vu les contraintes du marché international, on ne peut pas faire autrement, ce seront forcément les plus compétitifs qui devront aller sur le marché mondial, les Français, les Allemands...il faut arrêter de leur faire profiter de protections très très fortes comme ça a pu être le cas, il faut qu'ils aillent un peu se mesurer aux autres, sans distorsions incroyables, et ils ont en sont capables, en tout cas ceux qui en sont capables doivent aller sur le marché mondial, les autres... les autres doivent se reconverter...

Entretien avec un représentant de la CIBE, 2005.

Que voulez-vous on ne peut plus continuer à faire n'importe quoi. En France, en Allemagne, dans les pays de l'Est, on a le climat propice, on est compétitif, donc, si on ne nous met pas trop de bâtons dans les roues, avec des taxes et des contraintes au niveau national et européen, on doit pouvoir exporter, et il faut nous laisser exporter... et puis le reste, il faut rester cohérent, on ne peut pas faire de la betterave dans le sud de l'Europe c'est tout, et pourquoi pas faire pousser de la vigne, sous serre à Paris !

Les représentants de la CIBE ne remettent pas en cause les cadres d'interprétation proposés par les décideurs européens, ils partagent le même référentiel cognitif orienté vers la compétitivité et la libéralisation plus ou moins contrôlée des échanges mondiaux. Cette vision entre d'un côté, une agriculture compétitive insérée sur le marché mondial et de l'autre, des betteraviers invités à se recentrer sur des projets locaux tout en participant à l'aménagement du territoire semble particulièrement intégrée par les responsables de la CIBE. Ce cadre d'interprétation participe de l'éloignement entre le COPA et la CIBE. Cette dernière en se concentrant sur la défense des intérêts économiques des plus compétitifs partagent avec les décideurs européens un même cadrage du problème. La position des tabaculteurs est tout autre, ainsi même s'ils disposent de capacités organisationnelles certaines, le réseau d'action publique dans lequel ils sont insérés est moins favorable à leurs intérêts.

La politique tabacole européenne : entre indépendance et marginalisation de l'UNITAB

Les tabaculteurs et les betteraviers européens sont organisés de longue date. Leurs associations spécialisées entretiennent toutefois des relations différentes avec le COPA. Une vingtaine de représentants portent les intérêts de près de 300 000 tabaculteurs répartis inégalement dans le sud de l'Europe. Deux structures sont chargées de les représenter. La première, le COPA, dispose depuis sa création, d'une section spécialisée tabac, la seconde, l'UNITAB, a été créée avant le COPA, et défend exclusivement les intérêts des planteurs de tabac européen. Les modalités d'adhésion diffèrent légèrement, mais on retrouve dans les deux organisations quasiment les mêmes individus. Comment se répartissent les missions du COPA et de l'UNITAB dans la mesure où défendre un produit aussi stigmatisé que le tabac à l'échelle de l'UE relève du tour de force ? Quelles sont les capacités organisa-

tionnelles de l'UNITAB et quelle est sa position dans le réseau d'action publique ? Assiste-t-on aux mêmes tendances que celles présentes dans le secteur de la betterave à sucre, notamment la filiarisation de la représentation politique et l'autonomisation des groupes d'intérêt spécialisés ?

La production tabacole communautaire occupe aujourd'hui une place tout à fait réduite dans le commerce international. L'Europe est avant tout un importateur de tabac. Par contre, la tabaculture fait vivre plusieurs milliers d'exploitations dans huit pays européens, offre des emplois saisonniers et assure à ce titre un rôle important dans la préservation du tissu rural. La tabaculture est davantage liée à des questions d'aménagement du territoire qu'à une problématique de compétitivité sur le marché mondial. Pour représenter leurs intérêts, les tabaculteurs disposent de deux structures : l'UNITAB depuis 1952 et le COPA depuis 1958.

Les relations entre l'UNITAB et le COPA s'avèrent particulièrement subtiles. La première dotée de ressources organisationnelles et financières limitées ne peut se passer du COPA. Cependant, pour le COPA, cette position est très délicate et lui semble pouvoir nuire à sa légitimité dans les instances décisionnelles communautaires. Le COPA, en quête de légitimité permanente aux yeux des décideurs européens renonce la plupart du temps à soutenir publiquement les tabaculteurs, de part les controverses autour de la consommation du tabac. Ses activités se limitent à un travail de veille juridique afin que les propositions soutenues par l'UNITAB ne soient pas en contradiction avec les dispositions horizontales de la PAC. C'est essentiellement l'UNITAB qui se charge des autres actions de lobbying visant à promouvoir les intérêts des tabaculteurs comme le networking, le monitoring, le fund raising (Michel, 2006). L'analyse de l'action collective organisée par l'UNITAB en 2003 révèle la situation complexe dans laquelle se trouve le COPA.

Ainsi, lorsque les tabaculteurs décident de se mobiliser pour s'opposer à la proposition de la Commission européenne en faveur du découplage total en 2003, c'est sous l'égide de l'UNITAB qu'ils manifestent. Le COPA encourage la mobilisation, propose son aide en matière de logistique et fait profiter les planteurs de son expérience. Cependant, alors que ces derniers souhaitent défilier officiellement au nom du Comité agricole européen, le COPA refuse. Deux remarques s'imposent.

- On peut d'abord se demander pourquoi les tabaculteurs souhaitent défilier au nom du COPA. Il semble que ce label procure aux manifestations agricoles un rayonnement plus important : les revendications portées par le COPA sont soutenues par l'ensemble des agriculteurs européens. Cette anecdote prouve que le COPA demeure une institution importante aux yeux des producteurs de tabac. Elle permet, selon eux, de légitimer leurs revendications en leur offrant un cadre plus large que celui de la requête purement sectorielle. En défilant sous l'égide du COPA et de l'UNITAB, les producteurs auraient pu bénéficier de la reconnaissance institutionnelle du COPA dans l'ensemble de l'espace public européen, et profiter en même temps grâce à l'UNITAB d'une légitimité basée sur la proximité avec les planteurs.

- La seconde remarque concerne les conflits de rôle au sein du COPA. En 1998, le secteur du tabac avait déjà été réformé. À cette époque, le président suédois du COGECA soutenait publiquement les revendications des tabaculteurs, alors même que la Suède ne fait pas partie des pays producteurs de tabac. Cet engagement lui avait coûté de nombreux démêlés avec son ministre de l'Agriculture. Farouchement opposé au tabac, ce dernier critiqua vigoureusement le président du syndicat agricole qui représentait à la fois le COGECA et le LRF (fédération des agriculteurs suédois). Les présidents du COPA-COGECA occupent en effet un mandat européen et un mandat national. Si cette double situation

assure au COPA un ancrage avec les réalités des agriculteurs, elle oblige les représentants européens à tenir compte des contraintes liées à la politique intérieure. De cette situation émergent des positionnements de rôle contradictoires. Entre l'affirmation d'une position européenne unitaire et les prérogatives liées au mandat national, le choix des représentants s'est rapidement orienté en faveur de leurs secondes attributions. Ils privilégient avant tout les intérêts de ceux qui les ont élus, ici les agriculteurs suédois. Ces derniers n'auraient pas admis que leurs revendications nationales soient rejetées ou rendues moins crédibles en raison de la prise de position européenne de leur président en faveur de la tabaculture. Le tabac met ainsi en évidence les contradictions de rôle au sein du COPA (Fouilleux, 2003), de par la stigmatisation de ce produit.

Enfin, lorsqu'on s'intéresse à la place de l'UNITAB dans le réseau d'action publique de la tabaculture européenne, on s'aperçoit rapidement que l'organisation occupe une position marginale. Depuis 1970, le nombre de planteurs a fortement diminué et cette diminution devrait se poursuivre. En effet, depuis cette période, l'OMS a commencé à prendre conscience des impacts du tabac sur la santé, et a organisé à ce titre de multiples campagnes contre le tabagisme. La lutte antitabac devient également une priorité pour le Conseil, la Commission et les gouvernements nationaux. Les spécificités du tabac, et notamment la nocivité de sa consommation, attisent la mobilisation d'autres secteurs, extérieurs au monde agricole (association de lutte contre le tabagisme, associations de santé, lobbies anti-tabac). Ces derniers souhaitent réduire au maximum les aides de la filière, voire même les supprimer. Leur principal argument repose sur l'idée suivante : alors que d'un côté l'UE mène une politique active en matière de lutte contre le tabac dans toute l'Europe et, qu'à ce titre, elle subventionne de nombreuses campagnes de prévention, elle finance de l'autre la production du tabac.

Certains ont donc reproché à la Commission son manque de cohérence. En outre, cette dernière est marquée par le référentiel du marché. Le cadrage cognitif des représentants de la Commission européenne les a donc invités à diminuer peu à peu les aides à la tabaculture européenne, et à encourager la reconversion des producteurs comme l'illustrent les propos suivants :

Entretien DG Agri.

Vous savez moi je me bats pour qu'on y aille doucement avec les tabaculteurs européens, il faut les aider à se reconvertir parce que nous du tabac, on n'en veut plus ici en Europe, vous imaginez avec toutes les campagnes de prévention pour lutter contre la consommation du tabac, toutes ces campagnes qu'on finance, et on continuerait de subventionner des producteurs, ici en Europe, qui en plus ne sont que sur de toutes petites surfaces et n'ont pas du tout d'avenir économique... non ce n'est pas sérieux...

L'UNITAB soutient une interprétation du problème et donc des réponses à lui apporter (Smith, 2004) tout à fait différentes. La tabaculture doit pour les représentants des producteurs européens continuer d'être subventionnée au titre de l'aménagement du territoire. De plus, selon eux, l'Europe importe du tabac, pour répondre aux besoins des consommateurs. Une partie du tabac nécessaire aux industries européennes pourrait continuer d'être fournie par les tabaculteurs européens : les producteurs dissocient ainsi la consommation et la production du tabac. Le cadrage cognitif des professionnels et des décideurs diverge. *A contrario*, les décideurs partagent des cadres d'interprétation du problème assez proches de ceux des représentants des ONG anti-tabac, plutôt hostiles aux tabaculteurs européens.

Si l'UNITAB dispose de capacités organisationnelles assez développées, qui lui permettent de mener ses propres stratégies, cette autonomisation se fait plus par défaut que par choix. Les soutiens à la filière sont rares et ce, même au sein du COPA. La position de l'association spécialisée trans-

nationale dans le réseau d'action publique tabacole révèle également les difficultés à représenter les intérêts des tabaculteurs, voire même leur marginalisation dans l'espace public européen.

Conclusion

L'analyse comparative des deux secteurs de production, tabac et sucre, semble avoir confirmé l'idée d'un renforcement de la filiarisation de la représentation agricole depuis les années 80, et ce au détriment du COPA. La construction d'un intérêt agricole de filière permet de parer aux manques nés d'une organisation européenne à vocation générale dans la mesure où les associations spécialisées maîtrisent davantage les spécificités techniques et financières de leur secteur.

L'article a montré notamment que la disjonction entre le COPA et les associations de filière dépend des ressources organisationnelles de l'association spécialisée et de sa position dans le réseau d'action publique. Si la CIBE fait partie du COPA, elle mène ses propres stratégies. Grâce à ses capacités d'expertise et à ses différentes ressources, la CIBE met en avant son autonomie d'action et de réflexion. En outre, la proximité idéologique entre les représentants de la CIBE et les décideurs européens favorisent l'autonomisation du groupe d'intérêt. Les objectifs défendus par la CIBE reflètent les intérêts des producteurs les mieux placés économiquement comme c'est le cas au niveau national (Pesche, *op.cit.*), et c'est surtout par loyauté au COPA que la CIBE y demeure. La CIBE gagne peu à y rester, mais symboliquement, sa défection pourrait ébranler les syndicats nationaux à vocation générale. *A contrario*, dans le secteur tabacole, la situation semble trop périlleuse pour que le COPA puisse réellement soutenir l'UNITAB. La filiarisation de la représentation du secteur tabacole repose davantage sur des choix contraints plutôt que sur une réelle stratégie d'indépendance.

Enfin, l'étude réalisée souligne les difficultés du COPA à représenter de façon unanime les agriculteurs européens. Secondaire dans la représentation des intérêts économiques, et dans l'impossibilité de représenter les producteurs orientés vers l'aménagement du territoire, le COPA ne peut enrayer la tendance à la filiarisation de la représentation agricole. Cette tendance pourrait même questionner son existence. Les récentes évolutions de la PAC en officialisant le clivage entre des exploitations compétitives orientées vers le marché mondial et d'autres qui se dirigeraient vers des productions plus rentables ou vers d'autres secteurs d'activité, pourrait accentuer encore la fragmentation de la représentation agricole. À la suite des récentes réformes de la PAC et des OCM, il semblerait même que les associations spécialisées transnationales soient confrontées, elles aussi, à certaines logiques de fragmenta-

tion. Le parti pris de l'article était de procéder à une analyse organisationnelle de la CIBE et de l'UNITAB, en relation avec le COPA. Toutefois, à l'intérieur même de ces organisations spécialisées, des divisions semblent émerger. Elles ont été contournées au sein de l'UNITAB dans la mesure où les situations des tabaculteurs au sein de l'UE sont plutôt homogènes et que la stigmatisation du secteur renforce la cohésion interne du groupe. Cependant, au sein de la CIBE, des contestations émergent. C'est notamment le cas depuis la réforme de l'OCM de betterave de 2003. Malgré les divisions, la CIBE n'a pas imploré ; il semble qu'on assiste toutefois à des oppositions entre des blocs de pays, qui pourraient donner lieu à une représentation de coalition d'intérêts à l'intérieur même de l'UE. ■

Liste des sigles

AMPBCS : Association mondiale des planteurs de betteraves et de canne à sucre
CEE : Communauté économique européenne
CIBE : Confédération internationale des betteraviers européens
CNUCED : Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
COGECA : Confédération générale des coopératives agricoles de l'Union européenne
COPA : Comité des organisations professionnelles agricoles
DBV : Deutscher Bauerverband
DG : Direction générale
FAO : Food and Agriculture Organisation
FIPA : Fédération internationale des producteurs agricoles
FNSEA : Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles
OCM : Organisation commune de marché
OIS : Organisation internationale du sucre
OMC : Organisation mondiale du commerce
OMS : Organisation mondiale de la santé
ONG : Organisation non gouvernementale
ONU : Organisation des Nations Unies
PAC : Politique agricole commune
UE : Union européenne
UNITAB : Union internationale des tabaculteurs européens

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Ayberk U., Schenker F.-P. (1998). Des lobbies européens entre pluralisme et clientélisme. *Revue française de science politique*, 48 (6).
- Benford R., Snow D. (1998). Ideology, frame resonance, and participant mobilization. *From structure to action: comparing social movement research across cultures*. Klandermans B., Kriesi H., Tarrow S.-E., Greenwich, Conn, JAI.
- Costa O., Smith A. (2005). Défendre le vin de Bordeaux : pluralité des modes de représentation et articulation des niveaux d'intervention. In Michel H. « *Lobbyistes et lobbying dans l'UE* », Strasbourg, PUS.
- Delorme H. (2002). Les agriculteurs et les institutions communautaires : du corporatisme agricole au lobbyisme agroalimentaire. In Balme R., Chabanet D., Wright V « *L'action collective en Europe* », Paris, Presses de sciences po.
- Fouilleux E. (2003). *La politique agricole commune et ses réformes*. Paris, l'Harmattan.
- Hassenteufel P., Smith A. (2002). Essoufflement ou second souffle ? L'analyse des politiques publiques « à la française ». *Revue française de science politique*, n° 52-1, p. 53-73.
- Hervieu B., Lagrave R.-M. (1992). *Les syndicats agricoles en Europe*. Paris, l'Harmattan.
- Hrabanski M. (2006). Lobbyiste agricole, lobbyiste en agriculture. Recrutement et carrières des représentants d'intérêts du COPA. In Michel H. « *Lobbying et lobbyistes en Europe* », Strasbourg, PUS.
- Jobert B. (1994). *Le tournant néo-libéral en Europe. Idées et recettes dans les pratiques gouvernementales*. Paris, L'Harmattan.
- Michel H. (2006). Un groupe en pratique, les pratiques d'un groupe. *Lobbyistes et lobbying de l'Union européenne*. Strasbourg, PUS.
- Muller P. (1980). *Le technocrate et le paysan*. Paris, Points.
- Muller P. (2003). *Les politiques publiques*. Paris, PUF.
- Obershall A. (1973). *Social Conflicts and social movements*. New Jersey, Prentice hall, Englewood Cliffs.
- Pesche D. (2000). *Le syndicalisme agricole spécialisé en France*. Paris, l'Harmattan.
- Robert C. (2001). La Commission européenne dans son rapport au politique : pourquoi et comment faire de la politique sans en avoir l'air ? *Pôle Sud*, n° 15, p. 61-75.
- Smith A. (2004). *Le gouvernement de l'Union européenne*. Paris, LGDJ.