



**AgEcon** SEARCH

RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

*The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library*

**This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.**

**Help ensure our sustainability.**

Give to AgEcon Search

AgEcon Search

<http://ageconsearch.umn.edu>

[aesearch@umn.edu](mailto:aesearch@umn.edu)

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

*No endorsement of AgEcon Search or its fundraising activities by the author(s) of the following work or their employer(s) is intended or implied.*

## Les obstacles au changement : peut-on changer de politique agricole ?

Mr Pierre Muller

---

### Citer ce document / Cite this document :

Muller Pierre. Les obstacles au changement : peut-on changer de politique agricole ?. In: Économie rurale. N°171, 1986. L'intensification en question. Nouveaux termes pour un vieux débat. 1re Partie. pp. 48-54;

doi : <https://doi.org/10.3406/ecoru.1986.3740>

[https://www.persee.fr/doc/ecoru\\_0013-0559\\_1986\\_num\\_171\\_1\\_3740](https://www.persee.fr/doc/ecoru_0013-0559_1986_num_171_1_3740)

---

Fichier pdf généré le 08/05/2018

## **Abstract**

Summary :

THE IMPEDIMENTS TO CHANGE : IS THERE AN ALTERNATIVE FARM POLICY ?

In 1981-83 the government has tried to set up a new agricultural policy favouring solidarity and employment. This policy was not as successful as expected looking to the fact that changes advertised had to be watered down or dropped. To try to explain the difficulties faced by Mrs E. Cresson Minister of Agriculture one has to analyze the triple handicap of legitimacy this policy presented as far as : the farming world, the administration and the general policy of the government were concerned. Only a « policy of the farm » could conciliate the goals of the general policy and the defense of an employment policy for rural areas.

## **Résumé**

En 1981-83, le gouvernement issu de l'alternance a tenté de mettre en œuvre une nouvelle politique agricole privilégiant les objectifs de solidarité et de maintien de l'emploi. Cette politique n'a pas connu le succès espéré, dans la mesure où les réformes annoncées ont dû être fortement édulcorées ou même supprimées. Pour expliquer ces difficultés rencontrées par le ministre de l'Agriculture, Edith Cresson, il faut analyser le triple déficit de légitimité dont souffrait cette politique : par rapport au milieu concerné, par rapport à l'administration et surtout à l'égard de la politique macro-économique du gouvernement lui-même. Seule une « politique de l'exploitation rurale » devrait permettre de concilier les impératifs économiques globaux et la défense de l'emploi à la campagne.

## LES OBSTACLES AU CHANGEMENT : PEUT-ON CHANGER DE POLITIQUE AGRICOLE ?

Pierre MULLER\*

### Résumé :

En 1981-83, le gouvernement issu de l'alternance a tenté de mettre en œuvre une nouvelle politique agricole privilégiant les objectifs de solidarité et de maintien de l'emploi. Cette politique n'a pas connu le succès espéré, dans la mesure où les réformes annoncées ont dû être fortement édulcorées ou même supprimées. Pour expliquer ces difficultés rencontrées par le ministre de l'Agriculture, Edith Cresson, il faut analyser le triple déficit de légitimité dont souffrait cette politique : par rapport au milieu concerné, par rapport à l'administration et surtout à l'égard de la politique macro-économique du gouvernement lui-même. Seule une « politique de l'exploitation rurale » devrait permettre de concilier les impératifs économiques globaux et la défense de l'emploi à la campagne.

### Summary :

#### THE IMPEDIMENTS TO CHANGE : IS THERE AN ALTERNATIVE FARM POLICY ?

In 1981-83 the government has tried to set up a new agricultural policy favouring solidarity and employment. This policy was not as successful as expected looking to the fact that changes advertised had to be watered down or dropped. To try to explain the difficulties faced by Mrs E. Cresson Minister of Agriculture one has to analyze the triple handicap of legitimacy this policy presented as far as : the farming world, the administration and the general policy of the government were concerned. Only a « policy of the farm » could conciliate the goals of the general policy and the defense of an employment policy for rural areas.

Une « autre politique agricole », est-ce possible ? L'alternance de 1981, qui a conduit à un important renouvellement du personnel politique au pouvoir, constitue un test en vraie grandeur pour répondre à cette question. La nouvelle équipe, en effet, affichait d'emblée une claire volonté de remettre en cause certaines orientations fondamentales de l'action de l'Etat dans les campagnes.

De ce point de vue, l'expérience est riche d'enseignements parce qu'elle montre, non pas qu'il est impossible de changer de politique, mais à **quelles conditions** un tel changement serait possible. C'est à l'examen de ces conditions qui relèvent à la fois de l'économie, de la politique et de la sociologie administrative, que l'on voudrait procéder ici.

Mais avant d'en arriver là, il faut donner quelques précisions sur le statut d'un travail comme celui-ci. Le principal obstacle d'une telle recherche, c'est bien entendu l'absence

de recul, qui fait prendre pour un élément de fond ce qui n'est qu'épiphénomène, et inversement. C'est pourquoi l'étude présentée ici est volontairement limitée à la période du ministère d'Edith Cresson (1981-83). Quant à la méthode, elle repose sur une série d'interviews de type semi-directif effectuées auprès de ceux qui ont été les acteurs de cette tentative : membres de cabinet, hauts fonctionnaires, responsables professionnels. On comprendra que, dans tous les cas, leur anonymat soit respecté.

\* \* \*

A partir de là, il est possible d'examiner d'abord les conditions de l'alternance de 1981, avant d'en venir à l'étude des trois causes fondamentales de l'échec d'Edith Cresson.

#### L'ALTERNANCE DE 1981 ET LA POLITIQUE AGRICOLE

Lorsque les socialistes arrivent au pouvoir en 1981, ils ne sont pas aussi démunis en matière de « doctrine agricole » que pourrait le laisser supposer leur traditionnelle ignorance des problèmes ruraux. Mais cette doctrine a été élaborée dans des conditions très particulières, qui vont ensuite avoir des conséquences sur les conditions de mise en place de la nouvelle politique. C'est pourquoi il faut s'y arrêter un instant.

C'est la *Commission Nationale Agricole* du PS qui, dans la perspective de l'élection de 1981, est chargée, à l'initiative de Pierre Joxe, d'élaborer la réflexion du parti. Mais dès le départ, les conditions de fonctionnement de la CNA en font un organe quelque peu à part.

Contrairement à d'autres instances du parti, qui représentent l'état des rapports de force internes (entre les courants notamment), il a été décidé que la CNA serait composée principalement de militants du syndicalisme agricole et de spécialistes : « On a voulu éviter que la CNA soit une commission représentative du parti, de ses courants, etc. On a voulu en faire quelque chose à part, une structure où il ne faudrait pas avoir la carte du PS en poche » (membre du Cabinet).

La CNA était donc un organe peu « politique » et plutôt « technique ». Le revers de la médaille, évidemment, réside dans le fait qu'elle a mené ses travaux relativement en marge du parti et de ses sensibilités. Ce que l'on avait gagné

\* CNRS-CERAT (Centre de Recherche sur le politique, l'administration et le territoire) BP 45, 38402 St-Martin d'Hères Cedex.

en cohérence d'un côté, on l'avait perdu en termes de légitimité au sein du PS et, plus tard, du gouvernement : « le PS disposait en son sein d'un courant agricole se situant plutôt sur des bases syndicales que politiques... il s'était constitué moins pour répondre aux autres partis que par rapport à la FNSEA... » et notre interlocuteur ajoutait : « la CNA s'est isolée du parti ; elle débattait seule et rapportait devant le comité directeur, d'où un fossé entre ses idées et le parti » (haut responsable administratif).

En particulier, il semble que la CNA ait accordé une place privilégiée aux thèses de la paysannerie modernisée de l'Ouest, au détriment de celles issues des fractions plus traditionnelles, du Midi notamment.

De ce fait, lorsque F. Mitterrand doit nommer son ministre de l'Agriculture, il semble qu'il ait le choix entre un profil de type radical (Maurice Faure, par exemple) et un profil plus offensif, conforme aux vœux de la CNA. C'est le cas d'Edith Cresson, dont le dynamisme et l'esprit militant sont reconnus par tous.

Ce choix d'Edith Cresson est donc en cohérence avec les travaux de la CNA et revient à confirmer sa doctrine comme celle du pouvoir. En effet, lorsque le nouveau ministre s'installe rue de Varenne, elle entend purement et simplement appliquer le programme défini par le parti (on retrouve ici, comme dans d'autres domaines, ce souci des socialistes de tenir leurs engagements pré-électorales). Cette volonté se traduit d'ailleurs dans le choix de son Cabinet, puisque sa composition fait une large place aux membres de la CNA, au détriment de représentants de l'Administration de l'Agriculture que l'on retrouve en bien moins grand nombre qu'auparavant, comme le montrent Monique Dagnaud et Dominique Mehl dans leur livre sur les Cabinets après 1981 (Dagnaud, Mehl, 1982). Le rôle de la CNA est d'ailleurs confirmé par plusieurs de nos interlocuteurs : « Le Cabinet était facile à composer, c'était la CNA » (membre du Cabinet).

Quelles étaient les orientations de cette équipe ? « On disait qu'il fallait plus de justice dans la répartition des revenus. On mettait surtout l'accent sur une politique des revenus agricoles, dans la pure tradition socialiste » (membre du Cabinet). La nouvelle équipe affiche donc comme premier objectif la réduction des inégalités qui va être à l'origine du projet d'offices par produits, qui devaient, au départ, procurer aux agriculteurs des revenus différenciés en fonction de la taille de l'exploitation.

La seconde orientation fondamentale était la lutte contre l'exode rural : « Notre idée de base était de dire : il faut arrêter l'exode rural, il faut tenir compte des réalités de la petite agriculture et rééquilibrer le productivisme » (membre du Cabinet). C'est ce que confirme B. Thareau lorsqu'il présente, en mars 1981, le programme de la CNA. Il affirme « la nécessité de mettre un terme aux départs de l'agriculture et de développer le nombre d'installations » et il ajoute : « Nous ne disons pas cela par démagogie mais parce qu'il y a deux millions de chômeurs en France et que les agriculteurs quittant la terre accroîtront encore ce nombre » (Thareau, 1981). C'est pour répondre à ce deuxième objectif que le nouveau pouvoir va proposer une nouvelle politique foncière, visant notamment à freiner la concentration des terres et à renforcer les aides à l'installation.

Lutter contre les injustices, freiner l'exode, tels sont les deux orientations clefs de la nouvelle politique agricole. A ce stade, on peut faire deux observations.

D'abord il faut constater qu'elles sont exactement en phase avec une certaine conception de l'action de l'Etat qui prévaut en 1981 : face à la crise, dont on pense que l'ancien pouvoir a surévalué les effets, il est possible, grâce à une action vigoureuse de l'Etat, de diminuer les injustices tout en luttant contre le chômage. En revanche, ces orientations de la politique agricole sont en contradiction avec l'autre conception qui, parallèlement à la première, existe au sein du gouvernement, et qui considère que le pouvoir doit avant tout faire preuve de sa capacité à bien gérer l'économie française. On verra plus loin quelles conséquences aura cette ambiguïté.

Quoi qu'il en soit, il est certain que ces nouvelles orientations constituent une importante remise en cause de celles qui prévalaient jusqu'ici. Depuis 1960, la **norme structurante de la politique agricole**, celle qui hiérarchisait toutes les autres, était la norme de compétitivité : il fallait encourager l'exode et l'agrandissement foncier pour rendre les exploitations plus efficaces. En 1981, au contraire, c'est la « norme de solidarité » qui est première. Même si, bien évidemment, la recherche de la compétitivité n'est pas abandonnée, elle se trouve à son tour hiérarchisée par le souci de réduire les inégalités et de lutter contre l'exode.

Mais pour changer de politique, encore faut-il en avoir les moyens, et c'est ici qu'intervient la volonté du nouveau pouvoir d'ouvrir le champ des relations Etat-Profession à de nouveaux partenaires. Il s'agit, là encore, d'une retombée directe des travaux de la CNA. Composée de syndicalistes en butte à l'hostilité de la direction de la FNSEA, elle se situe d'emblée dans le registre du combat contre la FNSEA : « En général, écrit B. Thareau, ces gens ne font pas de politique, mais ils vont tous à droite, jamais à gauche. Dans son discours, François Guillaume a laissé apparaître une extraordinaire convergence avec les partisans de Jacques Chirac (...) : d'où vient cette similitude ? » (Thareau, 1981).

D'où ce que l'un de nos interlocuteurs a appelé « l'idée force de la CNA : favoriser le développement d'autres sensibilités au sein du monde rural et faire éclater le mythe de l'unité » (membre du Cabinet). C'est dans ce contexte que sont reconnus comme représentatifs, et invités à la conférence annuelle, la FFA, le MODEF, le CNSTP et, plus tard, la FNSP. De ce fait, le pouvoir tente de modifier les règles du jeu de la sacro-sainte « cogestion » qui s'était mise en place depuis 1960. En introduisant de nouveaux partenaires, sur lesquels il pense pouvoir s'appuyer, le ministre espère contrebalancer quelque peu le poids du syndicalisme dominant.

Tels sont donc les objectifs de la nouvelle équipe. Mais les choses ne vont pas se passer exactement comme prévu.

### **La guerre de tranchée**

Le premier imprévu tient au fait que le nouveau ministre se trouve immédiatement plongé dans les difficultés conjoncturelles qui sont le lot de tous les responsables de l'agriculture. Pour elle, l'état de grâce est de courte durée !

Les difficultés dans le secteur des fruits et légumes mobilisent très vite son attention. En même temps, on prend conscience que l'essentiel du rôle du ministre de l'Agriculture, c'est d'aller à Bruxelles négocier le meilleur compromis pour les prix agricoles. Toutes les intentions réformatrices vont buter sur cette évidence (du moins tant que la PAC n'est pas remise en cause) : un bon ministre de l'Agriculture est d'abord celui qui obtient de « bons » prix à Bruxelles. C'est ce que nous expliquait l'un de nos interlocuteurs : « Le poids du quotidien ici est terrible, entre les crises à répétition et la virulence des interlocuteurs... alors si on rajoute de l'idéologie là-dessus, on échoue forcément... » (membre du Cabinet).

La deuxième surprise est la violence des réactions de l'appareil syndical. On peut débattre longtemps pour savoir qui, du ministre ou de la FNSEA, a cherché à « déstabiliser » l'autre. Selon nos interlocuteurs proches du pouvoir, la réponse ne faisait aucun doute : « Nous n'avons jamais tenté de déstabiliser la FNSEA... Je retournerai même l'argument : ils ont essayé de nous déstabiliser dès le début. S'il y avait eu un dialogue véritable, on n'en serait pas arrivé là... » (membre du Cabinet). Bien entendu, les responsables de la FNSEA ne sont pas de cet avis : « Au départ, il y avait des gens (à la FNSEA) qui pensaient qu'il fallait être plus souples vis-à-vis de l'équipe d'Edith Cresson. Mais, très vite, ceux qui étaient partisans d'un dialogue se sont rendu compte que c'était impossible » (responsable professionnel).

On peut imaginer que, avec une attitude plus prudente, le pouvoir aurait peut-être pu ouvrir quelques failles dans le front des organisations professionnelles. C'est ce que pensent certains de nos interlocuteurs : « il est sûr qu'Edith Cresson n'a pas fait dans la nuance au début, et qu'elle a fourni à François Guillaume les arguments vis-à-vis de ses troupes. Elle aurait dû être plus prudente. En jouant moins brutalement, elle aurait pu essayer de détacher de lui les leaders qui n'étaient pas directement dans le syndicalisme général (...). En y allant trop brutalement, on les a obligés à faire corps derrière F. Guillaume » (membre du Cabinet).

Ce qui est certain, c'est que au bout d'un an, les rapports étaient arrivés à un état de dégradation absolue : « il n'y avait plus aucun contact avec la FNSEA... C'était terriblement conflictuel, même quand on se téléphonait... il y avait une suspicion permanente... » (membre du Cabinet).

En réalité, le pouvoir se trouve pris dans un véritable cercle vicieux : d'un côté, il a tenté de faire surgir de nouvelles forces sociales, sur lesquelles il comptait s'appuyer pour faire passer la nouvelle politique. C'est dans ce sens que va la reconnaissance des syndicats minoritaires ou l'élection des Chambres d'agriculture à la proportionnelle. Mais ces nouvelles forces se révèlent insuffisantes pour contrebalancer le poids des organisations dominantes (on essaiera de voir pourquoi plus loin). Il est alors trop tard pour faire machine arrière et chercher des alliés parmi les éléments les plus modérés des organisations dominantes, et les concessions que l'on fait alors apparaissent comme des faiblesses, et n'aboutissent qu'à désabuser les soutiens originels du pouvoir. C'est le même processus qui s'est déroulé à propos de l'école privée.

Il faut pourtant s'arrêter un instant sur ce qui apparaît comme la tentative la plus intéressante du ministère d'Edith Cresson, à savoir les Etats généraux du développement agricole. En effet, contrairement aux autres mesures qui sont la plupart du temps préparées dans le plus grand secret, la consultation de la profession n'intervenant que relativement tard, l'opération « Etats généraux » apparaît comme le prototype de ce qu'aurait pu être une démarche plus souple, moins tranchée et plus pragmatique du pouvoir face à une profession dans l'expectative.

De ce point de vue, il est caractéristique que F. Colson souligne la **continuité** de cette approche par rapport aux grandes réformes du développement dans les années soixante. Il note en effet que « l'organisation conjointe Administration/Organisations agricoles d'un tel débat à l'initiative du Ministère de l'Agriculture s'inscrivait dans l'esprit des textes réglementaires de 1966 » (Colson, 1985).

Un fait, les Chambres d'Agriculture, invitées à « coprésider » les réunions, ont, dans l'ensemble joué le jeu **alors que la FNSEA s'abstenait** à la séance finale. En même temps, la multitude de réunions organisées à cette occasion a bien joué son rôle, qui était de faire la preuve de la diversité des situations et des approches de l'agriculture selon les régions, contrairement à l'idée toute faite d'une paysannerie coulée dans le même moule.

On imagine le profit qu'aurait pu tirer le pouvoir d'une telle démarche si elle avait pu être menée à son terme. Mais elle venait trop tard. Et c'est bien un constat d'échec qu'il faut faire en 1983, comme le manifeste d'ailleurs le remplacement d'Edith Cresson par Michel Rocard, chargé de « calmer le jeu ».

Non pas tellement échec en soi, d'ailleurs : le bilan de ces deux ans est loin de souffrir de la comparaison avec beaucoup de prédécesseurs : règlement des fruits et légumes, augmentation de la DJA, aides aux agriculteurs en difficulté... Si échec il y a, c'est par rapport à la volonté de réforme globale affichée au départ. Seuls les offices par produits sont créés, mais amputés de leur fonction essentielle, qui était de garantir des prix différenciés. Quant au projet d'office foncier, il est purement et simplement abandonné, après de multiples avatars. Enfin, l'action en matière de lutte contre l'exode agricole se transforme en une aide accrue à l'installation, qui n'est certes pas négligeable, mais n'est plus du tout en rupture avec les pratiques précédentes.

Enfin, l'échec principal d'Edith Cresson est de n'avoir pas été en mesure de ramener le calme dans les campagnes, ce qui est, du point de vue de la régulation politique d'ensemble, l'une des tâches principales du ministre de l'Agriculture. E. Pisani en avait déjà fait l'expérience avant elle, dans un contexte très différent. De fait, on ne peut que constater, au cours de l'année 1982, l'écart croissant entre les prises de position du ministre, en guerre ouverte avec la FNSEA, et les déclarations de plus en plus conciliantes de Matignon ou de l'Elysée, qui veillent à garder une place éminente au dialogue avec les organisations dominantes.

A partir de là, est-il possible d'aller plus loin dans l'analyse de cet échec ?

## UN TRIPLE DÉFICIT DE LÉGITIMITÉ

Fondamentalement, les difficultés rencontrées par le pouvoir issu de l'alternance de 1981 à mettre en œuvre une nouvelle politique s'expliquent par le triple déficit de légitimité dont souffrait cette politique : par rapport au milieu concerné, par rapport à l'administration, et surtout par rapport à la politique macro-économique du gouvernement lui-même.

Revenons sur ces points dans l'ordre (1).

### L'hégémonie de la couche dominante n'est pas remise en cause

Par rapport au milieu agricole, le pouvoir n'a pas réussi à construire une alternative véritablement crédible à l'hégémonie de la couche des « entrepreneurs paysans » qui s'exprime par le rôle dominant de la FNSEA. A vrai dire, ce n'est pas tellement le gouvernement ou le ministre qui est en cause ici, mais plutôt la gauche paysanne sur laquelle il comptait s'appuyer.

Il est évident, en effet, qu'Edith Cresson a tenté de procéder avec les syndicats minoritaires comme Michel Debré l'avait fait en 1959-60 : en reconnaissant une organisation que l'on suppose plus favorable, on espère faire évoluer le système des relations Etat/profession à son profit. Bref, il s'agit de modifier les conditions du jeu en introduisant un nouveau partenaire.

Mais ce qui avait si bien réussi en 1960 a échoué en 1981, parce que la CNSTP et la FNSP n'ont pas été en mesure, à la différence du CNJA en son temps, de construire un **projet pour les paysans** suffisamment mobilisateur pour y rallier une part significative d'entre eux.

En 1960, la reconnaissance par le pouvoir ne faisait que prendre acte de la « montée » de la nouvelle génération paysanne, qui avait déjà fait sa place dans le milieu, notamment grâce aux organisations issues de l'Action catholique (Muller, 1984).

En 1981, la gauche paysanne est très loin d'avoir la même représentativité. Il serait bien sûr trop long de développer les raisons de cette difficulté. Disons simplement que ce qui fait la force de la conception dominante, issue des projets du CNJA, c'est qu'elle développe une image volontariste et positive du métier d'exploitant agricole, assimilé à un chef d'entreprise individuel. C'est cette image qui a eu un succès foudroyant dans les années d'après-guerre, parce qu'elle associait la fonction d'agriculteur aux notions de productivité, de modernité, de dynamisme, d'autonomie, de responsabilité.

Au contraire, en proposant aux masses paysannes l'image du « travailleur », toujours assimilé en milieu paysan à celle du « prolétaire », la gauche paysanne se condamne à limiter son implantation. Surtout, cette notion conduit à passer sous silence ce qui constitue le cœur des aspirations paysannes : la volonté de préserver, envers et contre tout et souvent au prix de sacrifices importants, **son autonomie sociale**, qui passe par la propriété des moyens de production et le refus du salariat.

C'est en ce sens que l'on peut dire que l'hégémonie de l'agriculture d'entreprise n'a pas été sérieusement remise en cause. Cette notion, introduite par Gramsci, exprime la **capacité d'une couche sociale, non seulement à être domi-**

nante dans une aire sociale donnée, mais à faire reconnaître et accepter son leadership par l'ensemble des couches dominées. Et c'est bien ce que la couche dominante en agriculture a réussi, en **intégrant** la préservation de ses intérêts propres dans une vision de l'agriculture et du métier d'agriculteur conforme aux vœux de la très grande majorité des petits et moyens paysans, même si beaucoup d'entre eux font les frais de l'opération.

Or, il est clair que cette aptitude à représenter les masses paysannes (même si cela ne va pas toujours sans tensions internes) n'est pas ébranlée de manière significative par l'action des syndicats progressistes. A partir du moment où le pouvoir entendait s'appuyer sur ces syndicats, sa propre légitimité dans le milieu ne pouvait qu'en souffrir.

Et c'est pour compenser ce premier déficit de légitimité qu'on allait tenter de s'appuyer sur l'Administration, avec au bout du compte une deuxième série de difficultés.

### L'Administration dans l'expectative

Pourtant, les choses étaient plutôt bien parties de ce côté-là. D'abord le ministre avait bien précisé que la politique agricole se ferait à nouveau rue de Varenne, et non à la FNSEA. Ensuite de nombreux fonctionnaires avaient l'espoir que leur rôle serait revalorisé, notamment dans les départements. Que s'est-il passé dans ces conditions ? La difficulté est apparue à deux niveaux.

Le premier correspond à un problème de communication entre le ministre et son Cabinet d'une part, et les services d'autre part. Il est certain qu'une partie de l'Administration, et notamment les directeurs, ont eu le sentiment d'être « mis sur la touche », voire même d'être court-circuités par le Cabinet : « il y a eu une longue période », nous disait l'un d'entre eux, « où le PS, la Commission Nationale Agricole et le Cabinet ont « phosphoré » en vase clos... il y avait une certaine défiance et une absence de relations avec les services »... Un autre se plaignait « du poids excessif du Cabinet » en ajoutant : « certains directeurs ont le sentiment d'être un peu oubliés ». Certes, il s'agit là d'un problème classique dans l'Administration centrale en France, dû au développement considérable des Cabinets depuis les débuts de la Ve République (de Baecque, Quermonne, 1981). Il reste que, dans le cas étudié, les difficultés semblent avoir été sérieuses et ont marqué les relations entre l'Administration et le nouveau pouvoir.

Beaucoup plus grave, en revanche, est le deuxième niveau de difficulté. On s'aperçoit, en effet, que l'Administration ne s'est jamais vraiment **mobilisée** pour mettre en œuvre la nouvelle politique. En fait, tous les contacts que nous avons pu avoir avec l'Administration montrent que celle-ci est restée, la plupart du temps, dans une prudente expectative.

On a parfois parlé à ce propos de « sabotage ». Il ne semble pas nécessaire de faire appel ici à cette notion, au demeurant très étrangère à la tradition administrative française. Plus simplement - mais ceci est lourd de conséquences - il semble que l'Administration, et surtout la haute Administration, **n'aient jamais véritablement compris le sens et la logique des nouvelles orientations politiques.**

1. Cette analyse reprend des travaux déjà publiés ailleurs, et notamment une communication à la Table ronde « Alternances et changement de politique », organisée par l'Association Française de Science Politique en janvier 1985.

Depuis près de trente ans, le ministère avait progressivement orienté son action, non sans difficultés d'ailleurs, autour d'une équation relativement simple et qui semblait « bien marcher » : pour accroître la compétitivité de l'agriculture tout en préservant le revenu des paysans, il faut diminuer la population active agricole. Or voici que le ministre demande à ses services d'**inverser une hiérarchie des normes qui était tenue pour inéluctable**. Désormais, ce sont les exigences de la lutte contre les inégalités et contre le sous-emploi qui deviennent structurantes.

Comment imaginer que les services, pris ainsi à contre-pied, n'aient pas connu une période de flottement ? En réalité, il semble que le réflexe des responsables administratifs, qui tiennent pour vraie l'équation = Compétitivité + Revenu, l'ont fait fonctionner à l'envers : ils en ont déduit que le pouvoir voulait sacrifier le revenu des paysans aux exigences de la solidarité. Ainsi, l'un d'entre eux nous déclarait : « On nous demande d'aider plus vers le bas, on abaisse la SMI en ne l'augmentant pas... **Cela pose un problème économique...** Le gouvernement souhaite abaisser la SMI, mais on souhaiterait plutôt l'augmenter ». Un autre interlocuteur précisait : « Il y a une inflexion très forte sur la SMI. Jusqu'ici, seul un accroissement de taille était censé résoudre le problème des prix. Aujourd'hui, on freine, même au **prix d'une réduction des revenus**, on intervient sur les structures pour éviter à toute force des agrandissements ».

De tout cela il résulte, de la part de l'Administration, un sentiment d'incompréhension qui l'empêche de se mobiliser véritablement : « On ne sent pas assez les grands axes de la politique et les points d'application concrets sur lesquels on pourrait s'appuyer » ou encore : « J'ai suivi de très près la loi de 1980... et maintenant on me dit : « Vous n'avez fait que des erreurs en 1980, on va faire des choses bien mieux... C'est stupide... On va perdre trois ans pour refaire la même chose ». Autre exemple : « Il faut maintenir l'emploi agricole, même si ce n'est pas économiquement rentable... mais c'est plus facile à dire qu'à faire... » (des hauts fonctionnaires).

Ce qui manquait à la nouvelle politique, c'est donc le **référentiel** exprimant la cohérence de ses objectifs à la fois par rapport à l'agriculture et par rapport à la politique globale. Maintenir l'emploi agricole sans diminuer le revenu et sans recourir à l'aide sociale suppose qu'existent quelque part les modèles d'exploitation susceptibles de procurer à l'exploitant un revenu correct sur petite surface. Les nouvelles orientations politiques supposaient donc impérativement que soit développée et diffusée une nouvelle conception de l'exploitation et donc du métier de paysan conforme à toutes ces exigences. Or cela n'a pas été fait.

Dès lors, l'Administration, qui n'est pas, comme on le croit encore trop souvent, un simple instrument docile au service du pouvoir mais un ensemble d'hommes et de femmes qui ont leur propre conception du monde, a continué à fonctionner selon l'ancien référentiel, celui d'avant 1981.

On est bien là en présence de l'une des causes fondamentales des difficultés du ministère Cresson : on a tenté de faire coexister une nouvelle hiérarchie des normes de la politique agricole, avec une conception finalement peu différente des conditions d'exercice du métier agricole, à

savoir l'exploitation spécialisée et intensifiée, intégrée à une filière agro-industrielle et ouverte sur le marché extérieur.

De fait, c'est bien la question du Marché Commun qui a servi de révélateur de cette contradiction dans la mesure où bon nombre des nouvelles orientations étaient en contradiction avec la philosophie même de la PAC, ce que d'ailleurs les fonctionnaires ne se sont pas privés de faire remarquer.

Tout ceci a provoqué, en définitive, une certaine démobilisation de l'Administration, au sein de laquelle la nouvelle politique n'était pas perçue comme complètement légitime.

C'est ce que nous expliquait, un peu brutalement, l'un de nos interlocuteurs : « Le ministre n'a pas su se faire une alliée de l'Administration. Si un chef n'est pas capable de motiver ses troupes... ce n'est pas un chef... Les idées y étaient, mais on n'a pas pris conscience qu'une politique, c'est aussi des moyens et des hommes. Le ministre a continué à considérer que la politique agricole, c'est Bruxelles et le dialogue direct avec la profession, à travers les mass média » et notre interlocuteur conclut : « Elle se retrouve avec une Administration bienveillante, neutre, mais qui ne se sent pas concernée ».

### Face aux contraintes globales

Cette question du référentiel normatif (Muller, 1985) de la nouvelle politique introduit un troisième déficit de légitimité, qui résume en réalité tous les autres : c'est parce que la politique d'Edith Cresson était en décalage par rapport aux orientations de la politique globale du gouvernement, et au-delà, par rapport à la contrainte internationale, qu'elle n'a pas été en mesure de s'imposer. On a vu plus haut que, lorsque les socialistes arrivent au pouvoir, deux tendances s'affrontent en leur sein quant à l'attitude à adopter face à la contrainte extérieure. C'est le débat entre ceux qui préconisent d'en limiter les effets, au besoin en fermant relativement les frontières, et ceux qui estiment que la France doit s'y soumettre, et qui font donc de l'adaptation de l'appareil productif, la norme majeure des politiques publiques.

Dans les premiers mois du septennat, c'est la première conception qui semble prévaloir, et de nombreuses politiques sectorielles sont définies qui trouvent leur logique et leur cohérence par rapport à cette option : c'est le cas de la politique de reconquête du marché intérieur, de la politique charbonnière, du refus de limiter les dépenses sociales... et de la politique agricole d'Edith Cresson.

Telle qu'elle était conçue, cette politique agricole qui donnait la priorité à la lutte contre les inégalités et contre le sous-emploi, **supposait** que soit soulagée la pression exercée par la contrainte internationale. Or à partir de 1982, c'est la seconde option qui, avec les différents plans de rigueur, s'impose peu à peu. (Non sans mal d'ailleurs, comme le montrent les démissions de Nicole Questiaux et de Jean-Pierre Chevènement). Désormais, la hiérarchie des normes s'inverse : c'est l'adaptation de l'appareil productif aux contraintes externes qui redevient prioritaire.

Dès lors, la politique agricole d'Edith Cresson se trouve irrémédiablement en porte à faux et frappée d'illégitimité à l'égard des nouvelles orientations du pouvoir, à moins - on y revient toujours - que la preuve soit faite qu'il est possible

de développer des modèles d'exploitation à la fois non désertifiants et adaptés à l'exigence de compétitivité. Ce décalage est souligné par plusieurs de nos interlocuteurs, y compris ceux qui ont pris une part active à l'élaboration de la nouvelle politique : « Les offices par produits, c'est la Sécurité sociale... C'est du social, pas de l'économie... On en peut pas faire une politique comme ça et être dans la PAC ». Ou encore : « Les efforts d'Edith Cresson consistaient à essayer de renforcer le droit à l'existence et à l'expansion de la petite et moyenne paysannerie. C'est l'idée d'un développement plus autonome, de contrôler les concentrations, de mieux répartir les aides publiques... C'était accroître le droit à vivre et à s'exprimer de la petite paysannerie... Mais ce discours trouvait ses limites dans les contraintes de la politique agricole commune et dans le fait que les forces économiques dominantes se trouvent hors de France. Ça, c'est possible dans un système plus autarcique, moins inséré dans la division internationale du travail, moins dépendant. D'où une surestimation de la capacité du gouvernement à modifier les règles européennes. C'était d'ailleurs vrai aussi dans d'autres secteurs. Mais la réussite du parti d'Edith Cresson supposait la révision très profonde de la PAC » (membres du Cabinet).

A cette contradiction propre au modèle de régulation globale, s'ajoute une autre difficulté proprement politique, qui est le produit direct des conditions de travail de la CNA avant mai 1981. En effet, la politique d'Edith Cresson apparaît, pour beaucoup de membres du gouvernement, comme un « cadeau » sans contrepartie à des couches qui, de toute façon, seront hostiles au pouvoir. Manifestement, les thèses de la CNA n'avaient pas modifié l'attitude traditionnelle du PS en milieu rural, comme nous l'ont confirmé plusieurs interlocuteurs : « Il n'y avait pas d'unanimité dans le parti et la gauche (sur cette question). L'équipe Cresson était plus orientée vers une analyse très « pro-paysanne ». Mais au Parti et au gouvernement, il y avait des gens qui nous critiquaient, qui pensaient que moins il y aurait de paysans, mieux cela vaudrait. Nous n'avons jamais eu la possibilité d'expliquer au sein du gouvernement, et de la gauche, que la paysannerie française ne coûtait pas cher. Si l'on compare l'aide par tête de paysan et par tête d'ouvrier, l'agriculture française ne coûte pas cher, mais nous n'avons jamais réussi à le démontrer » (membre du Cabinet).

Un autre interlocuteur nous explique : « Au PS, il y avait d'une part les caciques des zones d'influences traditionnelles du parti, qui avaient trouvé un modus vivendi avec la FNSEA, et les jeunes turcs des syndicats de gauche. C'est cette deuxième catégorie qui avait fait le programme, mais la première s'est mise à se plaindre auprès de Mitterrand... » (membre du Cabinet).

Tout ceci explique les très grandes difficultés rencontrées par les collaborateurs d'Edith Cresson pour faire passer leurs propositions au cours des réunions interministérielles, qui sont le moment stratégique de la prise de décision aujourd'hui. Ils se retrouvaient en fait seuls contre tous : « Le plus dur, c'étaient les réunions interministérielles, nous devions faire face à l'incompréhension totale du Budget qui disait que cela coûtait trop cher, qu'on allait racheter toutes les terres de France... nous étions très isolés... La Justice aussi s'opposait au projet, (parce que) le problème juridique que l'on soulevait (avec les offices fonciers) était insoluble ».

Paradoxe : au sein du gouvernement, c'était précisément les ministres les plus favorables a priori à une action en faveur de la paysannerie, à savoir Jacques Delors et Michel Rocard, qui étaient aussi les plus en faveur de l'adaptation nécessaire à la contrainte internationale.

#### CONCLUSION : FAUT-IL DÉSECTORISER LA POLITIQUE AGRICOLE ?

Telle est donc, trois ans après, l'analyse que l'on peut faire d'une tentative pour modifier la politique agricole qui s'est révélée extrêmement riche d'enseignements sur les limites de l'alternance.

On peut dire, en définitive, que cette tentative a souffert de n'avoir pas répondu à deux questions qui sont en fait les deux conditions pour passer aujourd'hui d'une politique agricole à une politique de l'emploi rural.

Première question : est-il possible de concilier la logique de la compétitivité, qui soumet l'agriculture à la pression des marchés, et la logique de la réduction des inégalités et de la préservation des emplois ? La réponse à cette question, que l'on retrouve à propos de bien d'autres domaines que l'agriculture, commande la possibilité de mener une autre politique. En agriculture, on l'a vu, répondre positivement suppose que l'on soit en mesure de proposer des modèles d'exploitation à la fois non désertifiants (qui permettent de maintenir de petites structures) et adaptés aux contraintes dominantes.

Seconde question : à supposer qu'il soit répondu par l'affirmative à la première, est-il possible de mener une telle politique de l'emploi à la campagne sans modifier profondément les règles du jeu entre l'Etat et ses partenaires ? Il semble évident, en effet, que la mise en œuvre de telles orientations suppose de sortir de la logique purement sectorielle qui est la logique aujourd'hui dominante, et qui donne automatiquement le rôle d'acteur dominant aux représentants de l'agriculture intensifiée et orientée sur les marchés extérieurs. Pour changer de politique, il faut changer de partenaires, c'est-à-dire déssectoriser la politique agricole.

Tout ceci conduit à penser que, pour mettre en œuvre une politique qui soit aussi une politique de l'emploi en milieu rural, il faut se tourner beaucoup plus qu'on ne l'a fait vers d'autres formes d'exploitation, non plus seulement orientées vers une production spécialisée, mais associant d'autres activités de type rural (transformation, commercialisation, artisanat, tourisme...). En d'autres termes, une politique de l'emploi rural passe avant tout par une politique de l'exploitation rurale, voire de l'entreprise rurale, qui est d'essence beaucoup plus large que la stricte politique de développement de la production agricole menée jusqu'ici.

Cela suppose, bien entendu, un effort d'imagination, de recherche et d'expérimentation sans commune mesure avec ce qui se fait aujourd'hui. Mais l'exemple des zones défavorisées, qui bien avant les autres ont dû faire preuve d'invention, est là pour montrer que de telles stratégies d'exploitation rurale sont viables, sous certaines conditions qu'il faudrait mesurer rigoureusement. De plus, on constate que ces formes d'entreprise rurale polyvalente,

par leur souplesse et leur adaptativité, correspondent souvent mieux aux exigences du marché. En effet, à l'encontre de l'agriculture spécialisée qui procède avant tout d'une logique technique, ces exploitations polyactives obéissent souvent à une démarche de type commercial, visant à s'accommoder au mieux des ressources diverses d'un espace local donné (Le Monnier, Muller, Pernet, 1984).

Reste à savoir, et l'on revient ici à la seconde question, par qui et avec qui une telle politique de l'entreprise rurale pourrait être mise en œuvre ? Les contacts que l'on a pu avoir avec le Ministère de l'Agriculture laissent quelques doutes sur sa capacité à dépasser la perspective étroitement sectorielle qui est la sienne aujourd'hui. Peut être alors faut-il se retourner vers le niveau infra-national ?

#### RÉFÉRENCES CITÉES

BAECQUE F. de, QUERMONNE J.L. (1981). — **Administration et Politique sous la Ve République**, Paris, Presse de la FNSP.

COLSON F. (1985). — Les Etats généraux du développement agricole, donner la parole aux agriculteurs, in **Alternatives Paysannes**, n° 23, mai-juin 1985, p. 40.

DAGNAUD M., MEHL D. (1982). — **L'élite Rose**, Paris, Ramsay.

LE MONNIER J., MULLER P., PERNET F., et al. (1984). — **Les Agricultures différentes**, Grenoble PEC - La Pensée Sauvage.

MULLER P. (1984). — **Le technocrate et le paysan**, Paris, Editions Economie et Humanisme, Les Editions Ouvrières.

MULLER P. (1985). — Un schéma d'analyse des politiques sectorielles, **Revue Française de Science Politique** n° 2, avril 1985.

THAREAU B. (1981). — Un projet pour les agriculteurs, in **L'Unité** n° 413, 7 mars 1981.