



Le contenu politique des régulations sectorielles et les méfaits de sa dénégaration : le cas de la gestion publique des produits palmipèdes périgourains

Philippe Cuntigh, Bernard Jullien, Andy Smith

► To cite this version:

Philippe Cuntigh, Bernard Jullien, Andy Smith. Le contenu politique des régulations sectorielles et les méfaits de sa dénégaration : le cas de la gestion publique des produits palmipèdes périgourains. *Politiques et Management public*, 2005, 23 (3), pp.175-196. 10.3406/pomap.2005.2294 . halshs-00009955

HAL Id: halshs-00009955

<https://shs.hal.science/halshs-00009955>

Submitted on 13 May 2019

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

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



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

Le contenu politique des régulations sectorielles et les méfaits de sa dénégalation : le cas de la gestion publique des produits palmipèdes périgourdins

Philippe Cuntigh, Bernard Jullien, Andy Smith

Résumé

De nombreux spécialistes du gouvernement des économies s'accordent à considérer que leur objet comporte une triple dimension politique. Il renvoie à une compétition pour les postes de pouvoir, à une logique d'action fondée sur les valeurs et à une capacité à peser sur les principes qui encadrent l'action collective et publique. Toutefois, lorsque l'on tente d'appliquer de tels principes à l'étude de régulations sectorielles concrètes, on se trouve confronté à la question de savoir comment identifier avec précision le rôle joué par la politique. Ce texte relève ce défi à partir de l'étude du cas de la réinvention d'une filière palmipède en Dordogne. Il défend une hypothèse selon laquelle le management public dans ce secteur a des effets « paradoxaux ». En effet, au-delà des jeux de pouvoir observés, il ressort que les représentants de l'intérêt général prennent des risques économiques en invoquant et défendant une logique d'intervention publique « territoriale » a priori sans lui accorder de critères d'appréciation transparents et robustes et sans prendre en compte la totalité de l'action politique dans une filière. Plus généralement, nous défendons que le management public confronté à de tels dossiers est nécessairement politique et économique alors qu'il se présente volontiers comme essentiellement économique.

Citer ce document / Cite this document :

Cuntigh Philippe, Jullien Bernard, Smith Andy. Le contenu politique des régulations sectorielles et les méfaits de sa dénégalation : le cas de la gestion publique des produits palmipèdes périgourdins. In: Politiques et management public, vol. 23, n° 3, 2005. Le management public à l'épreuve de la politique. Actes du quatorzième Colloque international - Bordeaux, jeudi 17 mars et vendredi 18 mars 2005 organisé en collaboration avec Sciences-Po Bordeaux - Tome 1. pp. 175-196;

doi : <https://doi.org/10.3406/pomap.2005.2294>

https://www.persee.fr/doc/pomap_0758-1726_2005_num_23_3_2294

Fichier pdf généré le 23/04/2018

LE CONTENU POLITIQUE DES RÉGULATIONS SECTORIELLES ET LES MÉFAITS DE SA DÉNÉGATION : LE CAS DE LA GESTION PUBLIQUE DES PRODUITS PALMIPÈDES PÉRIGOURDINS

Philippe CUNTIGH*
Bernard JULLIEN**
Andy SMITH***

Résumé

De nombreux spécialistes du gouvernement des économies s'accordent à considérer que leur objet comporte une triple dimension politique. Il renvoie à une compétition pour les postes de pouvoir, à une logique d'action fondée sur les valeurs et à une capacité à peser sur les principes qui encadrent l'action collective et publique. Toutefois, lorsque l'on tente d'appliquer de tels principes à l'étude de régulations sectorielles concrètes, on se trouve confronté à la question de savoir comment identifier avec précision le rôle joué par la politique. Ce texte relève ce défi à partir de l'étude du cas de la réinvention d'une filière palmipède en Dordogne. Il défend une hypothèse selon laquelle le management public dans ce secteur a des effets « paradoxaux ». En effet, au-delà des jeux de pouvoir observés, il ressort que les représentants de l'intérêt général prennent des risques économiques en invoquant et défendant une logique d'intervention publique « territoriale » a priori sans lui accorder de critères d'appréciation transparents et robustes et sans prendre en compte la totalité de l'action politique dans une filière. Plus généralement, nous défendons que le management public confronté à de tels dossiers est nécessairement politique et économique alors qu'il se présente volontiers comme essentiellement économique.

* CERVIL, Université Bordeaux 4.

** IFREDE, Université Bordeaux 4.

*** CERVIL, Université Bordeaux 4.

Introduction

Depuis ses origines, l'analyse des politiques publiques a été conduite à souligner deux traits du gouvernement des sociétés contemporaines :

- la sectorisation des actions économiques, collectives et publiques qui se développent en leur sein, c'est-à-dire la structuration verticale et institutionnalisée des rôles sociaux (Jobert et Muller, 1987) ;
- l'influence de la politique sur les institutions qui régulent le déroulement, et donc orientent les effets, de toute l'activité sociale.

Pour sa part, l'analyse économique et singulièrement l'économie industrielle est conduite, en se confrontant à la question des institutions, à retrouver à son tour la question politique. Plus exactement, lorsqu'elle ne réduit pas la question des institutions à des questions purement fonctionnelles (coordination en présence de coûts de transaction), la recherche en économie reconnaît la prégnance effective de cette dimension. Ainsi, Tallard, Théret et Uri considèrent cette rencontre comme incontournable « non pas [parce] que les institutions soient politiques au sens où elles appartiendraient nécessairement à l'ordre politique, à la sphère des pouvoirs publics. Mais parce qu'elles régulent des jeux politiques impliquant des relations de pouvoir (*politics*), quelles que soient les sphères de la vie économique et sociale où ces transactions se déroulent » (2000, 17).

Ainsi, s'agissant de la structuration de l'ordre économique, l'incomplétude des relations de marché et l'indécidabilité des situations dans lesquelles les agents sont plongés conduit à reconnaître la nécessité des institutions. C'est la nature « artificielle » de ces dernières et leur non réductibilité à des logiques purement fonctionnelles qui conduisent alors les économistes conséquents à souhaiter intégrer pleinement leur dimension politique. Autrement dit, économistes ou politistes, les spécialistes du gouvernement des économies (Hall, 1986) semblent s'accorder sur l'idée selon laquelle on ne peut pas étudier cet objet sans prendre en compte le triple caractère de la politique qui inclut une compétition pour les postes de pouvoir, une logique d'action fondée sur les valeurs explicites ou implicites et des stratégies de légitimation qui incluent la montée en généralité, voir l'appel à l'intérêt général (Jullien et Smith, 2005 ; Radaelli, 1999).

L'expérience montre que ces trois composantes du travail politique au sein du gouvernement des économies s'observent le mieux à travers l'analyse diachronique de la fabrication des capacités de certains acteurs sociaux à peser sur les institutions qui encadrent l'action économique à la fois action collective et action publique. C'est alors à travers l'étude des processus d'institutionnalisation que cette double intégration des logiques économiques et politiques dans l'analyse économique et dans l'analyse politique doit s'opérer. Dans cette perspective, si les acquis de l'analyse des politiques publiques et de l'économie industrielle fournissent un certain nombre de clés pour cerner ces processus d'institutionnalisation, le chemin restant à parcourir demeure important. On le percevra dans ce travail qui, sur le plan théorique et méthodologique, renvoie au fond à la question suivante : comment identifier avec précision le rôle que joue la politique dans la régulation sectorielle ?

Il s'agit en effet de dépasser une approche descriptive des « facteurs politiques » ou du « rapport local-sectoriel » (Faure, 1995) afin de mieux cerner l'articulation entre les phénomènes de pouvoir économique, organisationnel et public qui sont au cœur de la définition de la richesse et des règles de l'échange marchand (Hatchuel, 2003). En effet, analytiquement, dans un cas comme celui qui va nous occuper, la production d'institutions a d'abord vocation à définir ce qu'il convient de produire du double point de vue des producteurs et des clients : il s'agit de définir les produits en même temps que les producteurs qui auront le droit d'accéder à la valeur qu'il représentera économiquement et les clients pour lesquels le produit sera désirable d'abord et accessible ensuite.

L'article se propose de relever ce défi de l'intégration de l'économie et du politique dans l'étude des régulations sectorielles en étudiant la réinvention d'une filière palmipède en Dordogne depuis 1990. En mobilisant un matériel empirique récolté au cours d'une enquête plus large sur l'introduction de la norme européenne (les Indications Géographiques Protégées : IGP) dans les filières agricoles « de qualité »¹, nous développerons une hypothèse générale sur les effets paradoxaux (Le Galès, 2004) du management public, c'est-à-dire de l'intervention des pouvoirs publics locaux, nationaux et européens - dans ce secteur en mettant en lumière non seulement les jeux de pouvoir au cœur des évolutions observées, mais aussi les risques économiques que prennent des représentants de l'intérêt général lorsqu'ils invoquent et défendent une logique d'intervention publique « territoriale » sans lui accorder des critères économiques d'appréciation transparents et robustes et sans prendre en compte la totalité de l'action politique dans un secteur. Autrement dit, nous défendrons que le management public confronté à de tels dossiers est nécessairement politique et économique alors qu'il se présente volontiers comme essentiellement économique.

Afin d'étayer et d'affiner cette hypothèse, l'article se déroulera en deux temps : une problématisation du rapport entre les systèmes productifs, les secteurs et la politique ; une analyse de l'impact de ce rapport sur la mise en place d'une « filière longue » de produits palmipèdes en Dordogne. Au delà, notre ambition est d'indiquer comment la démarche de recherche utilisée ici pourrait contribuer à la construction d'un cadre d'analyse interdisciplinaire susceptible d'être éclairant pour l'étude d'autres cas de régulation sectorielle.

¹ B. Jullien et A. Smith, *Organisation industrielle et politique des Indications géographiques protégées*, Etude réalisée pour le Conseil régional et la DRAF Aquitaine, juillet 2004. La partie « palmipède » de ce rapport s'appuie sur une trentaine d'entretiens avec les acteurs économiques et institutionnels de la filière, une enquête auprès d'une vingtaine de producteurs et une autre auprès des distributeurs et des consommateurs. Enfin, il comporte également un travail statistique et documentaire sur les entreprises impliquées.

Le système productif, le secteur et la politique

En développant le concept de secteur comme « une forme d'institutionnalisation de la division du travail gouvernemental » (Muller, 2004, 405), l'analyse de l'action publique a produit maintes informations stimulantes sur l'impact des politiques publiques sur l'économie. De leur côté, des économistes industriels ont fait progresser la compréhension des systèmes productifs en introduisant le concept de filière définie comme « une suite nécessaire d'états intermédiaires d'un bien ou même d'un service » (Rainelli, 1988, 234). Il s'agissait alors de cerner ces systèmes au-delà des interdépendances de marché pour reconnaître et analyser les inégalités de pouvoir marquant la vie des filières et leurs effets sur la définition et la répartition de la valeur qu'elles dégagent. Ainsi, sur des modes différents, sous ces deux angles, on analyse les causes et les effets de la segmentation de l'activité économique en abordant sa « dimension politique ». Toutefois, et nonobstant la qualité des connaissances empiriques produites, force est de constater que s'agissant de l'analyse des politiques publiques, une telle approche de la politique la cantonne à une catégorie d'acteurs spécifique (« les politiques ») et/ou à des moments ponctuels (LA décision). Convaincus que la politique est plutôt un phénomène multi-acteur et omniprésent (Jullien, Smith, 2005), nous considérons qu'il importe de l'analyser en étudiant la sectorialisation des systèmes productifs et leur inscription respective dans des espaces politiques plurisectoriels. Comme nous le verrons, ce mouvement de l'analyse politique vers la prise en compte des systèmes productifs trouve son pendant dans l'analyse économique et spécifiquement en économie industrielle puisque l'analyse de filières requiert une prise en compte explicite des formes de l'intervention publique.

L'institutionnalisation de systèmes productifs sectorialisés

Pierre Muller (2004) fournit une définition du secteur qui a fait ses preuves pour l'analyse de l'action publique. En la transposant à l'analyse de l'institutionnalisation des systèmes productifs, cette approche présente un certain nombre d'avantages que nous identifierons. Cependant, appliquée à des stratégies de recherche empiriques cherchant à élucider les modes de construction et de mise en œuvre des politiques publiques, cette conceptualisation « descendante » (*top-down*) du secteur implique un biais en ce qu'elle tend à réduire le rôle de la politique à la négociation de règles et de compromis formalisés. C'est la raison pour laquelle nous corrigerons cette définition du secteur pour prendre en compte le rôle que joue la politique dans des processus d'institutionnalisation plus diffus et multiformes et souvent plus « ascendants » (*bottom-up*).

Selon Muller (2004, 409-410), l'intérêt principal d'un abord de l'action publique en termes de secteurs consiste à identifier la relation entre la politique et un milieu social spécifique. Plus exactement, chaque secteur comporte trois dimensions constitutives :

- un ensemble d'acteurs possédant des ressources et portant des intérêts spécifiques ;

- une dimension cognitive exprimant la vision dominante du « problème public » ;
- des instruments d'action publique qui donnent « de la 'consistance' aux relations entre les acteurs du secteur tout en figeant relativement les configurations de pouvoir ».

Lorsqu'on se penche sur une industrie pour tenter d'y saisir le rôle que joue la politique, la prise en compte de chacune de ses dimensions appelle des prolongements¹. Tout d'abord, l'analyse de « l'ensemble d'acteurs » doit intégrer les représentants de toutes les composantes d'un système productif, leurs homologues dans les instances d'action collective sectorielles, ainsi que leurs interlocuteurs travaillant pour les pouvoirs publics. Dans le cas des palmipèdes périgourdins, par exemple, le système productif comprend les producteurs de canards (éleveurs et gaveurs), les abatteurs et transformateurs, les distributeurs, mais aussi les fournisseurs de matière première (cannetons et aliments). Un certain nombre de ces acteurs se trouvent également au sein d'instances interprofessionnelles locales ou nationales dotées également de leur propre personnel. A cette liste de praticiens s'ajoutent les représentants de l'action collective agricole, ceux des intérêts des transformateurs et des distributeurs et, enfin, un certain nombre de spécialistes des produits palmipèdes localisés au sein des administrations départementales, régionales et nationales (ministère de l'agriculture, INAO), ainsi qu'à la Commission européenne. En somme, au sein d'une « communauté sectorielle » de ce type, il est fort possible que loin d'être responsable du « gros œuvre » dans la construction du secteur, les représentants des pouvoirs publics n'assurent que les « finitions ». Ainsi, la quête de réalisme dans l'analyse des politiques publiques sectorielles en matière économique implique un mouvement de l'analyse politique vers l'analyse des « mondes industriels » que l'action publique entend influencer. Elle incite dans cette perspective à opérer une jonction avec l'économie industrielle.

Commune à plusieurs communautés sectorielles industrielles, cette modestie du rôle joué par les acteurs publics renvoie également au deuxième prolongement nécessaire de la définition du secteur de Muller qui concerne la jonction entre « le monde des acteurs » et « le monde des problèmes ». Plus exactement, il importe de bien distinguer, pour mieux les intégrer *in fine* dans l'analyse, « les conditions d'activité des entreprises », « les problèmes d'action collective » et « les problèmes publics ». Au quotidien, les entreprises travaillent dans des « conditions » qui incluent les technologies, les coûts de transport, le salaire minimal, la fiscalité... Tant que leurs représentants ne cherchent pas à changer ces conditions elle demeurent des réalités « plates » et non problématisées (Kingdon, 1984). Toutefois, dès que s'initie une quête de modification des dites conditions, elles se voient transformées en « enjeux » (*issues*). Ce changement prend alors la forme d'une revendication et devient nouvelle action collective ou publique. « Un problème d'action collective » émerge dès que sa définition devient partagée par un groupe

¹ D'autant plus qu'en science politique on tend souvent à utiliser une conceptualisation du secteur qui accentue encore plus une distinction entre ses logiques « professionnelle » et « administrative » (Jobert et Muller, 1987, 57).

suffisamment représentatif pour prétendre parler au nom du secteur (Friedberg, 1993). Le problème devient « public » lorsque sa définition s'étend - en s'amendant le plus souvent - aux élus et/ou aux fonctionnaires qui, en théorie au moins, ont à faire prévaloir « l'intérêt général ». Selon J-G. Padioleau, il s'agit alors de « l'ensemble des problèmes perçus comme appelant un débat public, voire l'intervention des autorités publiques légitimes » (1982, 25). Le secteur se pense alors comme une espace social spécifique de « diffraction » des méta-ordres ou principes de légitimité qui le dépassent. Les comportements individuels ne se comprennent qu'en spécifiant ces espaces de diffraction qui ont eux même un caractère « régional » en ce qu'ils ne peuvent clore leur quête de sens ou de principes d'action sur eux-mêmes.

Si les formes et l'intensité du « débat public » concernant les problèmes industriels mérite discussion (Jullien et Smith, 2005), l'intervention des autorités à travers les instruments d'action publique constitue certainement le troisième « pilier » de la définition du secteur qu'il convient de renforcer. Comme le remarquent Lascoumes et Le Galès (2004, 267), l'analyse des instruments permet de dépasser « l'entrée classique par la substance des politiques publiques » : « les instruments d'action publique ne sont pas des outils disposant d'une axiologie parfaite, et indifféremment disponibles. Ils sont porteurs de valeurs, nourris d'une interprétation du social et de conceptions précises du mode de régulation envisagé ». En effet, en s'appuyant sur le néo-institutionnalisme, ces auteurs ont raison de souligner plus loin que « les instruments sont des institutions au sens sociologique du terme : un ensemble plus ou moins coordonné de règles, de normes et de procédures qui gouverne les interactions et les comportements des acteurs et des organisations » (2004, 272).

Transposé à l'analyse des secteurs industriels, ce recadrage du rôle joué par les instruments d'action publique permet en effet de centrer l'analyse sur un ensemble de règles et de comportements plus large que ceux traités généralement dans l'analyse de l'action publique. L'entrée par les instruments implique alors naturellement celle des processus participant à leur institutionnalisation, désinstitutionnalisation ou réinstitutionnalisation. En résumé, il s'agit d'étudier les instruments d'action sectorielle afin de mieux « cerner comment l'attribution des droits contribue à instituer un ordre historiquement contingent dont la genèse relève toujours plus de rapports de force que de la découverte de l'efficacité » (Jullien, 2004, 4). Dans cette perspective les instruments révèlent bien plus que de l'ingénierie de l'action publique : ils résument les contours du secteurs et les formes d'action collective qui en marquent la dynamique et permettent d'en saisir les dimensions politiques et économiques dans leur enchevêtrement effectif.

Au total, étudier le contenu politique des secteurs industriels implique un travail d'enquête sur trois objets principaux : la compétition entre acteurs et la construction de leurs alliances, les modes de régulation de la pratique des entreprises et leur légitimation. C'est en effet à travers ce triple processus que se joue la « sectorialisation » des systèmes productifs qui, loin d'être une donnée pour les acteurs publics ou privés, renvoie dans cette perspective à un « travail politique ». Ce travail politique ne peut pas être étudié à travers l'analyse de « choix rationnels » envisagés dans des cadres territoriaux

étanches. Il importe, au contraire, de conceptualiser la politique comme un phénomène dont émerge à chaque fois les fins de l'action en même temps que la légitimité des instances qui les définissent et qu'elle « met en jeu ». Les contours mêmes du territoire comme du secteur semblent alors renégociés dans le cours même de ce processus d'institutionnalisation qui intervient au terme du travail politique.

**Secteurs et
espace
politiques**

Analyser la sectorialisation des systèmes productifs constitue une première étape fondamentale dans l'analyse du rôle que joue la politique dans l'industrie. Mais il importe de la compléter par une deuxième, tout aussi essentielle, qui concerne l'impact sur un secteur des forces politiques qui le dépassent. De ce second point de vue, les « meso-systèmes productifs » que sont les secteurs voient leur inscription dans le système productif assujettie aux réponses contingentes apportées à deux principaux problèmes : celui des médiations intersectorielles, d'une part, et celui des régulations transsectorielles, d'autre part.

Les médiations intersectorielles sont les processus, plus ou moins formalisés, qui visent à articuler les secteurs entre eux en faisant collaborer leurs représentants respectifs. Plus exactement, il existe deux types de médiations intersectorielles. Le premier est le plus visible. Il prend la forme de négociations amorcées - et parfois même exigées - par les pouvoirs publics. Les politiques de développement local (Smith, 1999) constituent un exemple de la prégnance des velléités des responsables de l'action publique de sortir des limites que leur imposent les logiques d'action sectorielles en imposant une référence commune (Muller, 2004, 411). La tentation de « revenir au territoire » et de l'imposer comme cadre de référence hétéronome aux acteurs dont la référence « naturelle » est plutôt sectorielle est une des modalités prises par ces velléités. Elle est d'autant plus prégnante dans le cadre des politiques de développement local que les secteurs dont les acteurs privés relèvent ont des contours qui débordent largement le cadre territorial concerné par l'action publique et, donc, la sphère d'influence potentielle des administrations en charge des dites politiques. Comme notre cas l'indiquera, bien souvent, la référence au territoire constitue plus un registre de légitimation que le cadre d'inscription effectif des logiques d'action des acteurs productifs. Il indique, après d'autres (Allaire, 2002, 168-170), que le dépassement des logiques sectorielles souhaité n'est ainsi obtenu que très partiellement. Il n'en reste pas moins que ces formes volontaristes d'intersectorialité ne sont pas sans effets et méritent pour cette raison des analyses fines.

Comme le souligne Patrick Le Galès, « il demeure que le pilotage des réseaux ou leur articulation ne peuvent se résumer à résoudre des problèmes de coordination. Certains acteurs politiques, par exemple les gouvernements, ont des ressources particulières (sans forcément en avoir le monopole) pour orienter le comportement des acteurs et des réseaux, pour effectuer des arbitrages entre les différents réseaux, pour légitimer les choix' (...) 'La gouvernance n'a pas remplacé le gouvernement. L'articulation entre les réseaux n'est pas seulement une question de coordination au moindre coût. Cela soulève des questions de choix collectifs, de valeurs, de débat

contradictoire, d'affrontement entre des intérêts divers, d'intérêt général (même situé), de légitimité, bref de politique » (2004, 34). Les politiques de développement local dans cette perspective définissent un espace politique dont ne s'abstraient pas totalement les acteurs productifs. Leurs modes d'inscription dans cet espace est dès lors digne d'intérêt en ce qu'ils indiquent quel espace d'opportunités s'ouvre à l'action publique et l'usage politique pertinent qui peut être fait des « ressources particulières » dont parle Le Galès.

Le deuxième type de médiation intersectorielle est davantage le fruit d'interactions entre les acteurs socio-professionnels au cœur des communautés sectorielles. En même temps qu'ils tissent leurs alliances intra-sectorielles respectives, ces acteurs cherchent souvent à se créer des alliés extrasectoriels. Ces derniers sont en particulier nécessaires pour l'obtention de normes juridiques « horizontales ». Dans notre étude de cas, par exemple, les représentants de secteurs aussi variés que l'aviculture, le secteur porcin et les produits palmipèdes ont participé à la mise en place en 1992 d'un label européen pour les produits alimentaires d'origine : les Indications Géographiques Protégées (IGP). En effet, pour faire aboutir le projet d'un Règlement qui dérogeait à la politique de la concurrence communautaire, la médiation intersectorielle a dû obtenir l'enrôlement de plusieurs administrations assez éloignées du monde agricole (la DG Market, la DG Relations extérieures, la DGCCRF...). Selon une logique presque symétrique de celle évoquée s'agissant des médiations intersectorielles imposée par les pouvoirs publics, on a alors affaire à des alliances intersectorielles qui, moyennant un travail rhétorique de traduction des intérêts (Callon, 1989) des uns et des autres en intérêt général permettent l'émergence d'une « demande politique » à l'origine d'un débat public dont émergeront les « offres politiques » plus ou moins ajustées. De telles alliances ont donc vocation à améliorer la position de chacun dans le système de rapports de force et à produire *in fine* des droits dont les acteurs escomptent qu'ils soient des ressources pour améliorer leurs positions économiques : en permettant un déplacement opportun des arènes productives et compétitives vers l'arène publique ou politique, les alliés se dotent de ressources que leur secteur ne leur aurait pas permis d'obtenir s'ils s'y étaient cantonnés.

**Convergences
entre analyses
sectorielles
des
économistes et
analyses des
politiques
publiques
sectorialisées**

Pour les économistes, cette appréhension politique interne et externe des secteurs complète très utilement les développements théoriques initiés depuis une trentaine d'années par les économistes industriels hétérodoxes. En effet, dans les années 60 et 70, les concepts de filière et de secteur ont été initiés et mobilisés pour corriger la déformation de point de vue qu'impliquait l'appréhension des industries à partir des marchés d'inputs et d'outputs. Plus précisément, il s'est agi d'intégrer aux recherches deux grandes questions :

- la question de la répartition du pouvoir et de la valeur entre acteurs concurrents ou complémentaires ;

- la question des formes d'institutionnalisation et de transaction - au sens de Commons (1931)¹ - entre une industrie et le reste du système productif et social.

Dans le vocabulaire des économistes, on parle ainsi d'une vision « plus marshallienne que walrassienne » des industries au sens où il ne s'agit plus de comprendre l'ensemble de la vie économique à partir d'une coordination entre plans ou décisions individuelles par des marchés interconnectés aptes à permettre à la société de dégager une « équilibre général », mais de saisir comment, en dynamique, la vie et la contribution des industries se voient redéfinies au gré de mécanismes et de jeux économiques et sociaux qui lient entre eux les acteurs d'une industrie d'une part et qui les lient aux autres industries et aux autres composantes des sociétés d'autre part. Ainsi au-delà de sa caractérisation proprement économique (formes de concurrence, degré d'intégration, de diversification...), le secteur des économistes peut être défini comme un « méso-système productif » qui définit un cadre social relativement autonome de définition et de déploiement de projets productifs marqué par une importante attention mutuelle des acteurs les uns par rapport aux autres ainsi que par une appréhension relativement homogène de leur environnement productif et social lié à des contraintes objectives autant qu'au partage d'un cadre cognitif (Jullien, 2004).

Etant donné ce qui a été dit plus haut de l'analyse des politiques publiques, le plus important ici est la convergence potentielle du mouvement très inabouti initié il y a plus de trente ans par certaines hétérodoxies en économie industrielle et l'analyse politique contemporaine. En effet, fondamentalement, l'institutionnalisation partielle et fragile d'une autonomie très relative est sur des modes différents la visée commune aux deux conceptions du secteur qu'il soit défini à partir d'une vision distanciée de la « sectorialisation de l'action publique » ou en rupture avec une conception walrassienne de la vie des industries. Il s'agit dans les deux cas d'un concept intermédiaire ou d'un « méso-concept » : il doit être pertinent pour l'analyse micro au sens où on considérera les actions individuelles comme assujetties au cadre sectoriel en même temps qu'il ne peut être appréhendé pour lui-même étant donné le caractère déterminant des formes de « cohérence » que parvient à établir le secteur vis-à-vis du système productif, social et politique.

Pensées de la sorte, les institutions sectorielles ressortent comme inséparablement économiques et politiques. Les règles qu'elles produisent ou actualisent sont négociées politiquement mais le calcul économique est omniprésent dans le cours de la négociation. Les institutions pertinentes peuvent être infra-sectorielles, sectorielles ou intersectorielles, elles ont systématiquement cette double dimension et définissent un complexe sectoriel qui a une certaine robustesse fonctionnelle qui permet à l'industrie de vivre comme système productif en même temps qu'une certaine légitimité sociale et politique interne et externe qui permet de rendre opérante l'action

¹ A la différence d'approches comme celle de Williamson par exemple pour lesquelles les transactions se définissent en termes de transferts d'actifs, Commons considère que les humains et les collectifs qu'ils forment sont liés les uns aux autres dans l'action collective et donc dans l'action économique par des « trans-actions » dont les formes et contenus relèvent d'institutions qui déterminent entre autres les droits qu'ont les uns et les autres sur les actifs et donc sur les autres humains.

publique « sectorisée » dont l'industrie fait l'objet (Fligstein, 1996). Comme on le perçoit à travers l'analyse des médiations intersectorielles, le secteur produit politiquement l'action publique qui le concerne autant que l'action publique produit le secteur en concevant des dispositifs spécifiques ou en conduisant les acteurs à identifier des intérêts communs qui les constituent (ou reconstituent) comme communauté politique pour formuler, seuls ou avec d'autres, des demandes politiques qui sont la plupart du temps aussi des demandes économiques.

La logique politique de déploiement du secteur est aussi une logique économique. Dans l'univers des firmes, elle renvoie à l'incomplétude fondamentale des relations de marché et à la déshérence dans laquelle elle laisse les firmes lorsqu'il s'agit de gérer les incertitudes fondamentales qui pèsent sur elles lorsqu'il s'agit d'organiser la production et de la financer aussi bien que lorsqu'il s'agit de l'écouler. En effet, dans une conception marshallienne, on abandonne les hypothèses traditionnelles selon lesquelles les ensembles technologiques et les ensembles de préférences auxquels les producteurs font face sont exogènes et relativement stables pour reconnaître que les manières de produire, comme la nature des productions et donc les montants et caractéristiques des demandes, sont endogènes et destinées à se modifier de manière plus ou moins permanentes (Gaffard, 1990). Dans ce contexte hypothétique, la simplicité du « programme décisionnel » des producteurs de même que la faculté des marchés à leur délivrer les signaux pertinents s'estompe et la nécessité d'un fondement social et institutionnel aux stratégies industrielles apparaît. Qu'il s'agisse d'organiser ses approvisionnements, le travail, les financements ou la commercialisation, la réduction du champ des possibles par le mimétisme, les habitudes et la prégnance d'un certain nombre de règles écrites ou non apparaît alors non seulement comme une réalité observable mais comme une nécessité d'ordre logique (Jullien, 2004). Le plus souvent, aux principaux niveaux pertinents de décisions et d'action de la vie des firmes le cadre sectoriel - précisé éventuellement par des règles infra-sectorielles spécifiques comme c'est le cas pour les IGP - s'impose alors.

**La réinvention
politique de la
production
palmipède
périgourdine**

Fligstein distingue dans son article séminal de 1996 deux types de conjonctures productives fluides durant lesquelles, selon lui, l'action économique et les mouvements sociaux peuvent être tenus pour suivre des logiques comparables : les phases de constitution et de reconstitution des industries. L'histoire de la production palmipède périgourdine depuis les années quatre vingt dix se situe quelque part entre les deux configurations. En effet, bien que la réputation gastronomique du Périgord et la place particulière tenue par le foie gras dans sa construction soient anciennes, l'essor de l'activité « palmipède gras » date des années 90. Ainsi, en 1990, la production annuelle de palmipèdes en Dordogne était de l'ordre de 600.000 canards. Elle s'élève aujourd'hui à 1,9 million dont un peu moins de un cinquième est du aux 350 éleveurs de ce qu'on appelle la « filière courte », les quatre cinquièmes restant étant produit par les 200 éleveurs et gaveurs de la « filière longue ». Cette expansion est le résultat d'une histoire mouvementée faite de conflits et de coopérations qui ont accompagné l'émergence d'un système productif bipolaire avec d'une part une « filière courte » qui élève, gave et transforme les canards à la ferme et, d'autre part, une « filière longue » de constitution plus récente qui est structurée sur le principe d'une division du travail approfondi entre des unités de production plus intensives. Du point de vue qui nous occupe, un tel mouvement correspond *a posteriori* à un processus de réinstitutionnalisation du secteur et il s'agit dès lors de comprendre comment, en Dordogne, les représentants de la filière longue ont imposé sa domination en se mettant au centre du processus. Au-delà des rapports de force infra-départementaux, on peut alors montrer que cette domination repose tout autant sur des alliances tissées avec des socioprofessionnels d'autres territoires que sur le « suivisme », voire l'autisme, des représentants des pouvoirs publics qui semblent avoir, de fait, produit l'action publique qui convenait à l'une des parties.

Diagnostics, antidotes et règles instituant

Structurée autour de la « filière courte », la production palmipède périgourdine était, pour l'essentiel, en 1990, le fait d'exploitations de polyculture de petite taille. Toutefois, dès cette époque, une filière longue commence à émerger autour de quatre coopératives d'abattage et d'un abattoir privé. De faible capacité, ces unités, bien que peu compétitives, réussissent à vendre leurs produits sur les marchés locaux, aux restaurateurs et par vente directe. A cette époque, le niveau d'intégration entre les composantes du système productif départemental est faible et marqué par la quasi-inexistence d'échanges entre les opérateurs de la production, ceux de la transformation et les agents des pouvoirs publics. Dès lors, au début des années 90, cette activité économique ne se présente pas réellement comme un secteur. En effet, les transformateurs industriels installés en Dordogne profitent de l'image « gastronomique » du département tout en s'approvisionnant en Europe centrale, en Vendée ou dans les Landes. Les produits transformés localement souffrent ainsi d'une concurrence que les producteurs de la filière courte qualifient volontiers de « déloyale ». Toutefois, le phénomène est relativement ancien et, jusqu'aux années 90, la production se vend malgré tout. Dès lors, les producteurs récriminent plus qu'ils ne se mobilisent.

C'est ce qui va changer dans les années 90 et il convient d'abord de saisir comment ces « conditions d'entreprise » ont été transformées d'abord en problème d'action collective et ensuite en problème public. Pour cela, on verra comment des acteurs extra-départementaux ont participé à ce processus et avec quels effets.

– *Des conditions d'entreprise aux problèmes d'action collective et publics*

A partir de l'accident de Tchernobyl en 1986, une suspicion a pesé sur les produits en provenance d'Europe de l'Est. De nombreux producteurs de palmipèdes français ont vu là une opportunité pour chercher à approvisionner la totalité du marché national. Néanmoins l'importation de foies crus de Hongrie s'est poursuivie et les producteurs du Sud-Ouest y ont vu une cause majeure de l'encombrement de leurs marchés qui généra, en 1990, des chutes de prix vertigineuses. Ainsi, dès le mois de septembre de cette année-là, sous l'impulsion des représentants des producteurs de canards, avec le soutien de la Chambre d'Agriculture, a commencé un travail de rencontres et de réflexion qui a abouti en 1993 à la création d'une Association Foie Gras du Périgord (AFGP). Son premier objectif était de permettre que soit précisée l'origine périgourdine des produits palmipèdes. Animée par un petit groupe de producteurs fermiers et d'artisans, l'AFGP identifia ainsi l'usurpation du nom Périgord comme un enjeu appelant non seulement une action collective mais aussi une intervention des pouvoirs publics.

Afin de progresser dans cette voie, cette association engagea un cabinet de conseil spécialisé en agroalimentaire. Ce dernier remit, en juin 1992, un premier rapport¹ qui concluait à la parfaite adéquation entre les objectifs de l'AFGP et la norme européenne qui venait d'être adoptée par le Conseil des ministres de l'Union : l'Indication géographique protégée (IGP²). Le rapport indiquait également l'intérêt de protéger l'appellation Périgord et d'en assurer la promotion sur la base d'un cahier des charges géré par une marque collective. Le Comité de pilotage invita alors l'ensemble des acteurs de la filière à se réunir sur cette base et réussit à faire adhérer non seulement quelques éleveurs de plus mais aussi un industriel important du département, Rougié.

Toutefois, malgré ces débuts encourageants, force est de constater que l'AFGP ne réussit jamais à faire en sorte que les différentes parties prenantes agrègent leurs intérêts en un intérêt départemental unique : ni la marque collective, ni l'IGP Périgord ne parvinrent à faire l'unanimité et comme le souligne un témoin de l'époque :

« On n'avait pas avec nous de grands groupes qui portaient haut le projet de l'IGP. Quelques gens y croyaient mais en dehors de ça ce n'était pas poussé par un industriel. Le seul qui aurait pu le faire c'était Rougié. Il est venu aux réunions mais il n'est jamais entré dans la démarche. La marque Rougié est peut-être plus forte que la mention Périgord... ».

¹ « Vers une production périgourdine identifiée, les signes de qualités », GEP, rapport provisoire, juin 1992.

² Règlement 2081/92 du 14 juillet 1992 relatif à la protection des indications géographiques et des appellations d'origine des produits agricoles et des denrées alimentaires.

Ainsi, si, pendant une courte période, l'AFGP a pu bénéficier du soutien du Conseil général de la Dordogne, et a paru dès lors avoir réussi à transformer les intérêts de ses membres en problème public¹, les conflits internes n'ont pas permis l'émergence de problèmes d'action collective institutionnalisés.

– D'un problème périgourdin à celui du Sud-ouest

Pendant ces mêmes années, d'autres producteurs de foie gras situés dans les Landes ont identifié les possibilités d'expansion liées aux nouvelles techniques d'élevage et de gavage, d'une part, et à la mobilisation de l'IGP comme outil de protection, d'autre part. Sur le premier plan, l'introduction de l'insémination artificielle et de machines à gaver fonctionnant avec du maïs broyé² rendaient une intensification considérable de la production envisageable. Dès lors, à travers la mise en place d'une relation contractuelle entre fabricants d'aliments, éleveurs, gaveurs et transformateurs fixant le nombre et l'importance des lots de canards produits³, le système productif dominant dans les Landes a connu une transformation radicale. En deux ou trois ans, sous l'impulsion des entreprises (*Delpeyrat, Labeyrie, Montfort...*) et de la coopérative agricole importante (*Maïsadour*), une filière longue a émergé et est devenue hégémonique.

Cette hégémonie est aussi le résultat d'un travail politique et juridico-technique mené à bien par les leaders socioprofessionnels des Landes. Ce travail a consisté à profiter du règlement IGP non seulement pour protéger la production landaise de la concurrence extrarégionale, mais aussi pour faire bénéficier les landais d'un signe d'origine « Sud-Ouest », considéré comme plus porteur que celui de leur département. Dans cette perspective de conquête du leadership régional, plusieurs dirigeants landais ont créé en 1992 une instance interprofessionnelle qui prétendait représenter tous les opérateurs du Sud-Ouest : le PALSO⁴ dont le premier projet fût de monter le dossier de candidature à une IGP Sud-Ouest auprès des autorités nationales et européennes.

Associés en cours de route à ce processus, les représentants périgourdins ont finalement accepté de rentrer dans la démarche. Pour les landais, un signe Sud-Ouest n'avait de sens et d'impact économique qu'en incluant les opérateurs de Dordogne. En revanche, pour les périgourdins « *l'enjeu était l'identité Périgord et l'autonomie d'organisation et de communication* »⁵. Poursuivant cet objectif, certains acteurs de l'AFGP prirent des contacts au niveau national en vue d'obtenir une IGP propre. Toutefois, les fonctionnaires du ministère de l'agriculture leur firent comprendre qu'une seule IGP Sud-Ouest était envisageable. Selon plusieurs interviewés, cette interprétation de

¹ Propriétaire de la marque commerciale « Périgord », le 7 décembre 1993 le Conseil général a fait enregistrer le foie gras auprès de l'INPI. L'AFGP a commencé à s'appuyer sur cette marque en développant une démarche collective : « Périgord charte foie gras ». Mais dès 1994 la démarche évolue vers celle d'une IGP.

² Les professionnels appellent ce maïs broyé dont on nourrit les canards « la pâtée ».

³ Les professionnels parlent à ce sujet d'une organisation « par bandes à l'année ».

⁴ Association pour la défense du palmipède à foie-gras du Sud-ouest.

⁵ Entretien, septembre 2003.

la règle européenne produite par le ministère n'allait pas de soi et résultait de fait de l'activité politique nationale et communautaire des landais. Ainsi, entre 1995 et 1997, une intense controverse a entouré cette question. Finalement, un compromis s'est élaboré à la fois au sein du PALSO et avec les administrations concernées. Il a consisté à permettre la mise en place d'un signe Sud-Ouest en l'assortissant de déclinaisons géographiques (Périgord, Landes, Gers, Quercy) optionnelles.

Le compromis ainsi obtenu était celui souhaité par les représentants de la filière longue. De fait, s'agissant du cahier des charges associé à l'IGP, leurs préférences en matière de norme technique (usage possible du maïs broyé, temps d'élevage réduit, règles de vide sanitaire,...) s'imposèrent largement. En Dordogne, un tel compromis était évidemment plus difficile à imposer puisqu'il exacerbait les tensions entre différents types d'opérateurs. Ainsi, l'industriel membre de l'AFGP qu'est *Rougié* ne voulait en aucun cas perdre l'avantage commercial d'une mention Périgord sur ses produits et seule l'IGP le lui garantissait. Il conteste toutefois la capacité des normes retenues pour l'IGP à soutenir la production d'un produit de qualité apte à gagner des parts de marché. Pour des raisons légèrement différentes, les producteurs fermiers sont franchement opposés au développement de l'IGP parce qu'ils considèrent que seules des normes techniques plus exigeantes constitueraient un moyen efficace de sauvegarder la qualité des produits, des marges importantes et un lien fort entre gastronomie et développement touristique.

Au total, la victoire de la stratégie des acteurs landais renvoie aux ressources politiques des dirigeants agricoles de ce département qui contraste avec les faiblesses de leurs homologues périgourdins¹. Plus exactement, la multipositionnalité de certains élus socioprofessionnels des Landes leur a assuré un accès privilégié à l'information européenne et aux cercles nationaux chargés de la labellisation des produits. Détenant le monopole de cette ressource dans le Sud-Ouest, les landais ont pu anticiper sur l'adoption du règlement IGP et construire une candidature à ce signe comme un outil d'imposition et d'institutionnalisation d'un secteur structuré autour d'un objectif d'augmentation significative des volumes.

Institutionnalisation de la domination et enrôlement des défenseurs de l'intérêt général

Comme l'indique l'étude du compromis qui s'est élaboré au sein du PALSO, les ressources politiques des acteurs landais ne se jaugent pas seulement à l'aune de leur puissance relationnelle et cognitive : dans l'industrie, la configuration qui *in fine* prévaut renvoie à la puissance latente des intérêts et à la manière dont elle est, ou n'est pas, activée. Pour le saisir, il convient d'identifier les logiques productives alternatives en présence pour mettre en évidence que les arbitrages rendus par l'action publique ont de fait favorisé celle qui portait les intérêts de la filière longue assimilés au fil des ans à l'intérêt général.

¹ Comme l'énonce un responsable de l'AFGP, « si on n'a pas de locomotive professionnelle, ça ne marche pas ». Entretien, septembre 2003.

– La victoire d'une filière longue nouvelle

On ne peut pas comprendre le rôle du politique dans la réinvention de l'industrie palmipède en Dordogne sans saisir les ressorts du système productif de la nouvelle filière longue départementale. Ce système productif trouve ses racines dans le rachat en 1992 de l'abattoir de Bergerac par le groupe coopératif Terre du Sud et la création de la société *Palmigord* qui s'en est suivie. En amont, s'appuyant sur la promotion des machines à gaver à la pâtée par Terre du Sud, *Palmigord* augmente ses capacités d'abattage et de découpe tout en assurant son approvisionnement en canards par le recrutement de nouveaux éleveurs et gaveurs, anciens fraisculteurs heureux de pouvoir abandonner un secteur rentré dans une crise structurelle et durable, pour nombre d'entre eux. En aval, cette société s'allie avec un spécialiste de la transformation et de la mise en marché des produits palmipèdes (*La Truffe du Périgord*) qui achète 90% des produits de découpe de l'abattoir.

Pour l'AFGP, l'émergence de ce système productif est un facteur qui militera de manière décisive en faveur de l'IGP. Pour l'association en effet, cette configuration industrielle constituait un moyen de faire vivre l'appellation Périgord dans l'IGP Sud-Ouest via le développement d'un réseau d'acteurs capable de s'inscrire dans le cahier des charges imposé par les leaders landais et de participer ainsi à l'expansion du secteur. En d'autres termes, la mention IGP Sud-Ouest-Périgord correspond essentiellement à *Palmigord* qui a fait de la norme correspondante le principal ressort de sa propre croissance.

Ainsi, l'établissement d'une filière longue en Dordogne ne renvoie pas à la conversion spontanée d'acteurs « traditionnels » de la production locale à l'idée d'une IGP et aux normes techniques inscrites dans son cahier de charges. Au contraire, l'invention d'une filière longue dans ce territoire a correspondu à l'émergence de nouveaux acteurs pour lesquels l'offre de certification fût un outil d'institutionnalisation de leurs stratégies économiques.

Sur le plan de l'action collective, cette victoire de la filière longue se traduit par le départ des fermiers de l'AFGP et l'émergence en Dordogne d'un discours « anti-IGP ». Telle qu'elle fût portée au Journal Officiel, cette norme semblait pourtant satisfaire les fermiers : « *dans le texte européen, je n'ai rien à redire, je m'y retrouve pleinement* »¹. C'est la traduction de cette norme dans les règles du jeu du système productif territorialisé qui suscite chez les fermiers un sentiment de « trahison » : « *c'est écrit noir sur blanc au journal officiel de l'IGP (sic) que la valeur ajoutée doit se faire sur la qualité plus que sur les volumes. Or les modes de production et d'organisation dans le cahier des charges de l'IGP Sud-ouest conduisent à l'inverse !* »². Cette prise de position renvoie à l'épisode qui s'est produit en 2000 lorsqu'il fut annoncé qu'il serait désormais impossible aux producteurs de foie gras ne respectant pas le cahier des charges IGP de continuer à utiliser la mention Périgord. Elle signifiait pour les « fermiers » une dépossession de la réputation que leurs efforts de qualité avaient contribué et contribuaient à construire au profit des

¹ Entretien avec éleveur fermier, septembre 2003.

² *Ibid.*

opérateurs qui n'entendaient que s'en servir pour asseoir leur stratégie d'expansion. Il en est résulté un conflit au sein de la Chambre d'agriculture du département dont on ne sortit qu'en 2004 avec la mise en place d'une IGP avec mention « fermière »¹.

– *Elus et fonctionnaires : entre dupes et complices*

Une telle traduction politique de la norme IGP a requis un soutien public qui ne peut se concevoir en se référant simplement à la puissance économique et politique des acteurs landais et à celle du système productif *Palmigord-Terres du Sud-Valette*. En effet, si, en pesant sur les lieux de médiation professionnels et interprofessionnels (Callon, 2002), les représentants de ces intérêts se sont effectivement donnés toutes les chances de réussite, il faut encore saisir comment le silence des pouvoirs publics leur a grandement facilité la tâche. Il s'explique d'abord par l'assurance des partisans d'un cahier des charges « mou » qui le leur présente comme le seul « raisonnable ». De manière plus déterminante, l'avantage relatif des partisans de la filière longue sur ceux de la filière courte face aux élus et fonctionnaires localisés à différents échelons territoriaux résida dans l'« expansionnisme » des premiers qui fit apparaître le discours des seconds comme purement conservatoire voire réactionnaire.

Cette « neutralité » partielle s'observa tout d'abord au sein du Conseil général de la Dordogne. Suivant systématiquement sur ce dossier les avis de la Chambre d'agriculture départementale, il céda de fait tout pouvoir de décision aux acteurs socioprofessionnels les plus puissants. Même si la Chambre d'agriculture a elle-même été traversée sur ce dossier par des conflits durs² qui conduisent son Président à insister régulièrement sur la complémentarité entre les filières courte et longue³, le Conseil général, « *en pleine convergence de vue avec le Comité Départemental du Tourisme et les chambres consulaires* »⁴, a toujours soutenu la démarche de l'AFGP en faveur du développement d'une filière longue intensive et expansionniste.

Cette forme de dépendance de l'échelon politique vis-à-vis des Chambres consulaires et singulièrement des Chambres d'Agriculture se reproduit au niveau régional où le Conseil régional d'Aquitaine semble suivre une politique « de qualité » qui lui est dictée par les représentants socioprofessionnels en général et par le PALSO en particulier. Une première explication de cette forme de néo-corporatisme régional se trouve dans le degré de proximité, voire de chevauchement, entre les conseillers régionaux et les élus socioprofessionnels. Observée également dans d'autres régions, cette tendance a toujours pris une tournure particulièrement intense en Aquitaine

¹ Plus exactement, au sein de l'IGP se crée un cahier de charges « fermier ».

² La Chambre demeure dominée par la FNSEA. Il n'en reste pas moins que la Confédération paysanne et le MODEF gagne du terrain et se présentent souvent comme les porte-paroles des producteurs fermiers.

³ Selon un de nos interviewés, ce Président dit que « le touriste vient en Périgord l'été, achète son foie gras dans les fermes et le retrouve dans les grandes surfaces à Paris l'hiver. Ça se tient comme raisonnement mais ça ne plait pas du tout aux producteurs fermiers ».

⁴ Entretien au Conseil général, septembre 2003.

(Nay, 1996). Elle est ici redoublée par la dépendance de la Région vis-à-vis des socio-professionnels en matière d'expertise. En effet, même si la collectivité territoriale cherche aujourd'hui à chapeauter un réseau interrégional européen pour protéger des produits d'origine¹, elle n'est pas dotée d'un personnel spécialisé dans ce domaine et délègue de fait l'expertise à la Chambre d'Agriculture.

Cette logique de délégation se retrouve au niveau national dans la répartition des tâches organisée pour instruire les dossiers sur les signes d'origine entre le Ministère de l'agriculture et l'Institut National des Appellations d'Origine (INAO). Si les fonctionnaires du premier « examinent la recevabilité des dossiers locaux », ils définissent leur conception de leur tâche ainsi : « un rôle de coordinateur mais l'expertise est à l'INAO »². Croyant sincèrement que les IGP participent à l'aménagement du territoire et s'inscrivent dans les « nouvelles politiques agricoles », ces fonctionnaires pensent ainsi pouvoir suivre cette ligne d'action en assurant la justesse des décisions par la qualité des « expertises » mobilisées.

Dans ce contexte, l'instance « experte » relayée par ses propres services déconcentrés qu'est l'INAO a de fait à rendre les arbitrages politiques. Confrontée aux dossiers, elle peut difficilement prétendre que les IGP ne provoquent pas de tensions et de controverses politiques. Au sein du comité de l'INAO concerné (« le comité 4 ») où la plupart des décisions nationales sur ce signe d'origine sont préparées et prises, ces dimensions sont omniprésentes. Néanmoins, censée n'être qu'un lieu d'expertise, l'INAO semble marquée dans son fonctionnement par l'absence d'une doctrine institutionnalisée claire sur les IGP. Elle laisse de ce fait beaucoup de marges de manoeuvre pour accepter *in fine* des interprétations de la règle fluctuantes, voire incohérentes. Une première zone d'incertitude concerne le rapport entre une IGP et des volumes de production : « *La quantité est indifférente, sauf qu'il faut un minimum de viabilité (...). Maintenant, la petite nuance est qu'on va pas réserver un nom de région pour quelques opérateurs (...) On se pose la question du développement. Combien d'opérateurs ? En phase d'expansion ou pas ?* »³. Ensuite, et encore plus proche de notre étude de cas, une deuxième incertitude concerne la définition des zones géographiques : « *On n'est pas sûr du tout que le Sud-Ouest repasserait. Le Canard du Sud-Ouest est un cas particulier pour plusieurs raisons. D'abord pour son nom, on a bien précisé à Bruxelles que c'est un cas unique. C'est pas du tout sûr qu'ils accepteraient d'autres demandes de ce type - notamment volaille du Sud-Ouest. Et puis il y a les déclinaisons régionales* »⁴. Enfin, on retrouve à l'INAO un discours qui minimise les différences infra-régionales : « *Les acteurs du Sud-Ouest sont très présents à l'INAO parce que c'est une région très dynamique en matière de signes de qualité. Vu de Paris, on parle de personnes du Sud Ouest (plutôt que les landais etc.). On ne sait pas de quelle sous-région ils viennent, qui ils représentent...* »⁵. Ces

¹ L'association des régions européennes pour les produits d'origine (AREPO).

² Entretien, Ministère de l'agriculture, janvier 2004.

³ Entretien, INAO, janvier 2004.

⁴ *Ibid.*

⁵ *Ibid.*

prises de position témoignent de la difficulté que connaissent les agents de l'INAO à s'adapter à une forme de régulation politique finalement assez éloignée de celle qui était au cœur de leur métier de base (gérer les AOC).

Plus globalement, les difficultés de l'INAO renvoient à l'inexistence partout en Europe d'informations précises sur les IGP et l'impact agricole et industriel de leur adoption par les filières concernées¹. Autant que par les difficultés que ces évaluations revêtent effectivement, cette carence informationnelle s'explique en termes politiques. Le Règlement IGP repose en effet sur un dispositif de décision stipulant que chaque demande doit passer devant un comité de gestion présidé par les fonctionnaires de la DG IV. Il n'en reste pas moins que la mise en œuvre et le suivi des décisions de ce comité sont délégués aux administrations nationales au nom de la subsidiarité. Etant donné la diversité des configurations d'acteurs et le sens très dissemblable attribué au règlement dans ses « traductions » nationales, on ne peut guère s'étonner que les fonctionnaires de la Commission puissent difficilement en assurer une régulation qu'on a de fait accepté de rendre inenvisageable. Dès lors, un secteur comme celui que le Règlement a permis de faire émerger dans le Sud-Ouest ne relève plus dans son organisation et sa dynamique de l'autorité européenne.

Au total, et nonobstant le rhétorique de « l'intérêt général » souvent associée aux signes de qualité alimentaire (« le développement rural », « les produits traditionnelles », « la protection des identités », ...), notre étude du secteur palmipède en Dordogne montre que les positions prises par les pouvoirs publics lors de leur mise en place puis de leur mise en œuvre sont lourdes de conséquences : parfois « dupes » des arguments d'acteurs socio-professionnels plus experts et mieux organisés, parfois complices d'entreprises politiques menées par des acteurs privés, les agents des administrations locales, nationales et européennes tiennent passivement ou activement un rôle majeur dans l'émergence des logiques et des hiérarchies que les formes d'appropriation de ces signes portent.

**Conclusion :
vers un cadre
d'analyse
généralisable ?**

Si l'on cherche à revenir au terme de cette étude de cas sur notre question initiale et que l'on se demande à nouveau « comment identifier avec précision le rôle que joue la politique dans la régulation sectorielle ? », alors on peut tirer les trois enseignements suivants. Les deux premiers sont d'ordre général et le troisième est plus spécifique à la configuration européenne.

Au plan général, on peut s'appuyer sur une partition analytique simple que nous avons mobilisé dans l'étude proposée en opposant la dimension politique « spontanée » des processus d'institutionnalisation et de régulation sectorielle et la dimension explicitement politique. La première dimension veut indiquer que la politique joue un rôle en dehors même de l'intervention des pouvoirs publics et des principes généraux auxquels leur intervention est

¹ Absence d'informations fortement critiquée par un Avis du Conseil national de l'alimentation (CNLA). *Avis sur le développement des signes d'identification de la qualité et de l'origine des produits agricoles et alimentaires, nationaux et communautaires*. Avis n° 45 adopté le 30 octobre 2003, p. 13 et 20.

censée s'adosser. Face à cette structuration politique sectorielle « spontanée », la politique dans sa définition plus institutionnelle incluant à la fois l'intervention des instances qui se donnent pour telles et l'appel à des principes de légitimation sinon supérieurs du moins extérieurs à ceux économiques ou techniques que les acteurs industriels mobilisent est en interaction plus ou moins permanente. Si tel est le cas, c'est autant parce que les secteurs concernés intéressent l'action publique que parce que l'action publique est sollicitée par le travail d'institutionnalisation entamée par tout ou partie des acteurs privés. C'est d'ailleurs de cette perméabilité des deux univers que naît la faculté des acteurs privés à manipuler le registre technique de l'action publique (dans le domaine juridique particulièrement) ou à invoquer des principes de légitimation de l'ordre de l'intérêt général d'une part et - éventuellement - la capacité des fonctionnaires ou des politiques à intégrer les logiques économiques ou techniques de leurs interlocuteurs socio-professionnels d'autre part. Ainsi, notre distinction est analytique et ne saurait être chronologique : dans le processus toujours politique d'institutionnalisation/dés-institutionnalisation/ré-institutionnalisation des secteurs, l'action publique intervient comme un moment spécifique. Si tel est le cas, c'est parce que l'action publique crée des droits spécifiques au profit de telle ou telle partie ou alliance sans lesquels l'ordre productif en construction ne saurait avoir la même robustesse. Est institutionnalisé un ordre qui s'impose à chacun et dont les principes constitutifs paraissent aller de soi y compris à celles des parties dont l'intérêt initial ou objectif était peu cohérent avec lui. Le pouvoir de coercition économique, la contractualisation et/ou la conception d'incitations économiques adéquates peuvent parvenir à ce résultat. Il n'en reste pas moins, comme notre étude de cas l'indique, que la force de la loi et, de manière plus informelle, l'appui des pouvoirs publics, constituent la plupart du temps un point de passage obligé.

- 1) L'existence d'une dimension politique spontanée dans la vie des industries signifie que le secteur d'activité économique est dans sa régulation et sa dynamique traversé par des conflits politiques qui impliquent - pour que la production et, éventuellement, l'innovation se déploient - des compromis entre les parties qui assurent une relative stabilité de la répartition des rôles et des pouvoirs dans l'industrie. De ce point de vue, il ressort que techniques et marchés ne définissent pas seuls l'organisation économique du secteur. Au contraire la soumission ou la soustraction aux logiques marchandes comme l'ouverture ou la clôture de l'espace des opportunités technologiques sont conditionnées à des formes de prise de pouvoir dans les filières. En ce sens, l'analyse économique des filières ou secteurs gagne à intégrer explicitement l'analyse politique sans quoi elle tend à « naturaliser » un ordre qui n'émerge comme tel qu'au terme d'un processus qui doit moins à la prévalence de logiques fonctionnelles qu'à la faculté de certaines des parties à convaincre les (et/ou à imposer aux) autres une des alternatives productives envisageables.
- 2) La première dimension politique se double la plupart du temps de la seconde qui fait intervenir, à la demande des acteurs productifs la plupart du temps, l'action publique. Ce besoin d'action publique des acteurs productifs - particulièrement patent dans notre cas - forme ce que l'on pourrait appeler, l'espace d'opportunités politique ouvert « spontanément ».

ment » par les demandes des acteurs. Il peut éventuellement s'élargir lorsque - comme ce fût d'une certaine manière le cas avec l'adoption du règlement sur les IGP en 1992 - le politique conçoit un dispositif destiné à être identifié comme un domaine d'opportunités nouvelles (une offre) et à susciter des demandes. La difficulté des administrations et des politiques pour occuper cet espace naît d'abord de l'asymétrie d'informations qui les rend particulièrement fragiles face aux omissions ou manipulations de leurs interlocuteurs. Pour la corriger, seuls le développement d'une expertise parallèle et une faculté à croiser les points de vue peuvent opérer. Elle incite à « sectoriser » l'action publique et introduit de fait une proximité entre acteurs publics et privés qui renvoie à un second type de problème qui peut être qualifié de principiel ou doctrinal. Il résulte de ce que les principes généraux censés guider l'action publique comme souvent (v. notre cas) les principes plus spécifiques à l'origine des textes ou des politiques qu'il s'agit d'actualiser ne trouvent naturellement pas dans le feu de l'action publique concerné de traductions simples et sans ambiguïtés : ils laissent ouverte une marge d'appréciation ou d'inventivité proprement politique que les interlocuteurs s'évertuent à élargir pour mieux l'occuper en semant le doute. La vraie difficulté des politiques sectorielles est sans doute là, elle consiste à parvenir à rester politique dans un univers qui s'éloigne nécessairement des lieux de débat autour des principes en même temps qu'ils constituent de réels espaces de choix et d'intervention publics.

- 3) Le dernier élément que suggère notre cas est que l'occupation de cet espace dans les configurations européennes est rendu problématique par la difficulté que le niveau européen a à s'imposer comme un espace explicitement politique apte à poser des principes et à les actualiser (Smith, 2004a et b). Politique de fait, le niveau européen semble ne pouvoir tenir ce rôle qu'en faisant mine de ne pas l'être pour tantôt statuer en mobilisant un argumentaire essentiellement technique fondé en particulier sur l'analyse économique et des règles d'efficience tantôt énoncer des principes cadres et en laissant la subsidiarité donner un contenu réel - et politique - aux dispositions adoptées. Le problème est que ce processus de technicisation ou de juridicisation des questions politiques vient volontiers redoubler la difficulté ressentie par les administrations et les échelons politiques territoriaux pour assumer eux-mêmes l'examen proprement politique des dossiers ainsi structurés.

BIBLIOGRAPHIE

- ALLAIRE G. (2002), « L'économie de la qualité, en ses secteurs, ses territoires et ses mythes », *Géographie, Economie, Société*, n° 4, p. 155-180.
- COMMONS J.R. (1931), « Institutional economics », *American Economic Review*, vol. XXXI, n° 4, pp.648-657. (Trad. fr. in *Géographie, Economie, Société*, 1999, vol. 2, n°2, pp.377-390).
- CALLON M. éd. (1989), *La science et ses réseaux. Genèse et circulation des faits scientifiques*, Paris, La Découverte.
- CALLON M. (2002), « Pour en finir avec les incertitudes ? », *Sociologie du travail*, 44, 261-7.
- FAURE A. (1995), « Le rapport local-sectoriel », in A. Faure, G. Pollet, Ph. Warin, dirs., *La construction du sens dans les politiques publiques*, Paris, L'Harmattan.
- FLIGSTEIN N. (1996), « Market as Politics, a political-cultural approach to market institutions », *American Sociological Review*, 61 (4).
- FRIEDBERG E. (1993), *Le pouvoir et la règle*, Paris, Seuil.
- GAFFARD J.-L. (1990), *Economie industrielle et de l'innovation*, Paris, Dalloz.
- HALL P. (1986), *Governing the Economy. The Politics of State Intervention in Britain and France*, Cambridge, Polity Press.
- HATCHUEL A. (2003), « Le Prescripteur : du libéralisme économique et de la définition des richesses », dans R. Laufer et A. Hatchuel, dir., *Le libéralisme, l'innovation et la question des limites*, Paris, l'Harmattan.
- JOBERT B., MULLER P. (1987), *L'Etat en action. Politiques publiques et corporatismes*, Paris, PUF.
- JULLIEN B. (2004), *Pour une méso-économie politique. Eléments d'une approche institutionnaliste du changement dans les industries*, mémoire d'HDR, Université de Bordeaux IV, Dactylo.
- JULLIEN B. et SMITH A. (2005), « Studying the politics of European industry : a political institutionalist approach to economics », communication au séminaire de l'ESMK, Paris, le 7 janvier 2005.
- KINGDON J. (1984), *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Boston, Little, Brown and Co.
- LAGROYE J. (1997), *La sociologie politique*, Paris, PUF.
- LE GALÈS P. (2004), « Gouvernance des économies locales en France : à la recherche de la coordination perdue », *L'Année de la régulation*.
- NAY O. (1996), *La région, un site institutionnel*, thèse de science politique, CERVL-IEP de Bordeaux.
- MULLER P. (2004), « Secteur », dans L. Boussaguet, S. Jacquot et P. Ravinet, dir., *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po.
- PADIOLEAU J.G. (1982), *L'Etat au concret*, Paris, PUF.
- RAINELLI M. (1988), « Les filières », dans R. Arena et alii, dir., *Traité d'Economie industrielle*, Paris, Economica.
- RADAELLI C. (1999), *Technocracy in the European Union*, London, Longman.
- SMITH A., dir. (1999), *Le développement local en Aquitaine*, rapport commandité par le Conseil régional.

SMITH A. (2004a), **Le gouvernement de l'Union européenne. Une sociologie politique**, Paris, LGDJ.

SMITH A., dir. (2004b), **Politics and the European Commission**, London, Routledge.

STANZIANI A. (2003), « Produits, normes et dynamiques historiques », **Sociologie du travail**, 45, 259-266.

STANZIANI A. (2004), « Qualité des produits et règles de droit dans une perspective historique », ronéo.

TALLARD M., THÉRET B et URI D., dir. (2000), « Présentation générale », in TALLARD M., THÉRET B. et URI D., dir., **Innovations institutionnelles et territoires**, Paris, L'Harmattan, p. 13-23.

TALLARD M., THÉRET B., URI D., dirs (2000), **Innovations institutionnelles et territoires**, Paris, L'Harmattan.