

8ÈME CONGRÈS DE L'AFSP
LYON 14-16 SEPTEMBRE 2005

Table ronde n°6 :

Villes, régions, Etat, Europe :
l'action publique à l'épreuve des changements d'échelle

**« La régulation de l'industrie vitivinicole :
un jeu d'échelles fortement politique »**

Olivier Costa - Jacques de Maillard - Andy Smith

“ Le vin français est en crise ”, martèle-t-on dans les médias et, plus ponctuellement, lors des manifestations de “ viticulteurs en colère ”. Pris en tenaille depuis une dizaine d'années entre la baisse de la consommation en France et l'arrivée triomphante sur le marché des vins du “ Nouveau Monde ”, les producteurs et les autres acteurs de la filière viticole française se trouvent confrontés à un contexte commercial inédit qui semble mettre en péril les manières de faire héritées du passé. Tandis que certains se saisissent de ce changement de contexte pour transformer leurs pratiques de production, de vinification et de commercialisation, bien d'autres subissent les effets de ce qu'ils perçoivent comme une mise en cause radicale de leur manière de faire du vin, voire de leur mode de vie.

Quelques économistes et sociologues s'intéressent désormais, à juste titre, aux caractéristiques et aux effets de ces changements. Notre propos se situe davantage au niveau des processus organisationnels et politiques qui les ont structurés et infléchis. Loin d'être les simples

victimes d'un marché anarchique et aléatoire, les acteurs du secteur viticole français ont agi, et agissent encore, afin d'en orienter les règles et les normes. Plus exactement, comme tout secteur économique, la viticulture est en partie orientée par les actions des représentants des professions concernées, ainsi que par celles de leurs interlocuteurs politico-administratifs.

Fondée sur une enquête ciblée sur les objectifs, ressources, logiques et contraintes d'action de ces acteurs¹, notre recherche a pour ambition de mettre en lumière l'importance des luttes de pouvoir dans la fabrication et l'application des politiques vitivinicoles² contemporaines. Etant donné que la plupart de ces politiques ne se déterminent plus dans un cadre uniquement français, notre analyse porte autant sur les arènes européennes et internationales que locales. Toutefois, et à la différence de la plupart des études relatives à des politiques économiques, le caractère "multi-niveaux" de notre objet n'est pas abordé ici sous un angle "descendant" ; une telle approche tend en effet à écraser à l'excès le rôle des professions étudiées. Pour éviter ce travers, nous avons opté pour une analyse approfondie de la manière dont les représentants de la filière participent et réagissent aux changements de leur secteur.

Empiriquement, cette recherche a été conduite à partir d'études de terrain conduites à Paris, Bruxelles et – s'agissant des professionnels de la filière – essentiellement dans le Bordelais³. Outre son importance pour la production viticole et les exportations françaises, le choix de cette région de production se justifie par le rôle important que jouent traditionnellement ses professionnels dans les instances nationales, et aujourd'hui européennes, de représentation des intérêts du vin. Le Bordelais se prête donc particulièrement bien à une étude "multi-niveaux". La prégnance du recours à la notion de "tradition" dans les références, les discours et les logiques d'action des élites bordelaises constitue également un objet d'intérêt. Enfin, le fait de construire notre analyse du rapport entre vin et politique à partir d'une région particulière nous a permis d'effectuer des entretiens approfondis à Paris et à Bruxelles sur des thématiques précises, et d'aller au-delà d'un panorama général et superficiel du secteur vitivinicole.

¹ Cette enquête, qui doit donner lieu à la publication d'un ouvrage à la fin de l'année, s'appuie essentiellement sur un grand nombre d'entretiens semi-directifs approfondis effectués depuis 2000 auprès des personnes impliquées dans la politique viticole, ainsi que sur le dépouillement systématique des rapports et des revues spécialisées. La recherche a été conduite aux différents échelons du gouvernement de la filière viticole (appellations locales et instances de régulation du Bordelais, administrations nationales, ministère de l'agriculture et parlement français, institutions européennes et organisations de représentation des intérêts de la filière à Bruxelles) et auprès des différents acteurs de cette filière (viticulteurs, négociants, courtiers, distributeurs ; élus et administrateurs des organisations professionnelles ; représentants de l'administration ; élus locaux, régionaux, nationaux et européens ; représentants des autres filières concernées (santé, publicité, distribution, industrie de l'alcool...) ; experts).

² Le terme « vitivinicole » désigne la filière regroupant les activités autour de la vigne (viti) et du vin (vini), de la culture à la commercialisation.

³ Notre étude se nourrit également de lectures sur la situation dans d'autres vignobles et d'une première enquête conduite dans le Midi (Genieys, 1998 ; Smith et Genieys, 2000).

Dans le cadre restreint de cette contribution, nous avons choisi de mener une réflexion sur l'articulation des différents niveaux de la régulation du secteur vitivinicole afin de saisir les changements qui l'affectent actuellement. Ces changements sont largement liés à la mévente qui, depuis le début de la décennie, frappe de nombreux vins, et ceux de la France en particulier. Il est impossible, pour l'heure, de déterminer si cette crise est conjoncturelle ou structurelle. En revanche, il est certain qu'elle a fortement ébranlé l'industrie vitivinicole française, tant sur le plan des systèmes productifs que sur celui des institutions qui les structurent. Ces institutions régulent en effet non seulement le marché du vin, mais également le produit lui-même ainsi que les identités des professionnels qui le fabriquent et le vendent.

A l'heure où la plupart des représentants et des experts de cette industrie ne cessent de marteler que « le vin français doit changer »⁴, notre ambition est d'analyser les raisons pour lesquelles ce changement est si difficile à préparer et à mettre en application. Dans cette perspective, notre contribution ne fournit pas de réponses « clé en main » aux difficultés connues par les producteurs et des négociants étudiés. En adoptant la posture éprouvée des sciences sociales, elle vise plutôt à montrer comment un certain nombre de ces difficultés sont définies actuellement, à mettre en lumière les causes et les effets de ces définitions, et à prouver qu'il est indispensable de déplacer le regard pour pouvoir engendrer un débat plus éclairé. Pour ce faire, il s'agira de montrer à quel point les diagnostics des enjeux vitivinicoles en termes de « globalisation » (I) et « d'européanisation » (II) occultent les causes précises de la situation actuelle.

Plus généralement, afin de dépasser cette lecture, on montrera la pertinence d'une grille d'analyse qui saisit la force des institutions dans les industries et, surtout, le contenu politique de ces institutions⁵. Dans cette perspective, nos résultats de recherche appellent une réflexion sur le rôle de l'action collective et des pouvoirs publics dans l'industrie vitivinicole. L'étude détaillée des interventions des acteurs socioprofessionnels et publics dans la régulation de la filière, nous montre que, depuis une vingtaine d'années, l'agencement des échelles de pouvoir a effectivement connu une modification sensible dans ce secteur. L'Etat-nation n'est plus le périmètre principal

⁴ Au cours des dernières années les rapports suivants ont marqué les débats au sein de ce secteur : Jacques Berthomeau, « Comment mieux positionner les vins français sur les marchés d'exportation ? », Ministère de l'Agriculture, juillet 2001 ; Jacques Berthomeau *et al.*, Note d'orientation stratégique présentée au Ministère de l'Agriculture « Cap 2010. Le défi des vins français », 2002 ; Gérard Delfau et Gérard César, « L'avenir de la viticulture française : entre tradition et défi du Nouveau monde », rapport d'information 349 (2001-2002) de la Commission des affaires économiques du Sénat, Annexe au procès-verbal de la séance du 10 juillet 2002 ; Gérard César *et al.*, « Le Livre blanc de la viticulture. Le rôle et la place du vin dans la société », Rapport au Premier ministre, juillet 2004.

⁵ Pour les raisons d'espace, cette grille d'analyse restera implicite dans cette contribution. Le contenu politique des institutions sera défini plus explicitement dans notre futur ouvrage. En résumé, ce contenu politique renvoie non seulement aux rapports de force observés, mais également aux valeurs et aux identités professionnelles en présence, ainsi qu'au processus de politisation recensés. Voir également Jullien et Smith (2005a et b).

de l'action collective et publique, et les acteurs étatiques ne bénéficient plus d'une capacité exclusive, ni même prédominante, à réguler l'industrie vitivinicole. Cette régulation n'est pas, pour autant, devenue imprévisible ou impossible à orienter. A condition de se donner les moyens analytiques de le faire, « le jeu d'échelles » qui est au cœur de la régulation de l'industrie vitivinicole contemporaine peut être mis en évidence comme une caractéristique centrale des forces politiques qui la structurent et en assurent la gestion.

I. LE RÉCIT DE LA « GLOBALISATION » : UN OBSTACLE À LA COMPRÉHENSION DES DYNAMIQUES DE LA FILIÈRE VITIVINICOLE

Le discours des acteurs de la filière vitivinicole (viticulteurs, négociants, experts, représentants syndicaux, fonctionnaires de l'INAO...) est largement dominé aujourd'hui par l'invocation d'un lien de causalité entre la crise actuelle du secteur et la « globalisation ». Les implications de ce phénomène pour l'avenir du vin sont aussi au cœur des réflexions et discours des responsables politiques nationaux et européens, et sont largement relayées par les médias. Qu'il soit appliqué à la viticulture ou à tout autre secteur de l'économie ou de la société, le terme « globalisation » (qui, dans le discours des acteurs, est interchangeable avec celui de « mondialisation », quelles que soient les nuances que l'on peut y voir) est problématique, en ce qu'il sert à désigner un grand nombre de phénomènes, de divers ordres et natures, et suscite des discours passablement confus. De ces discours émergent néanmoins une définition *a minima* de la globalisation comme décrivant l'entrée de plain-pied de l'industrie du vin dans une économie de marché ouverte, caractérisée par une multiplication des échanges, en vertu de la réduction des coûts de transport, de l'abaissement des droits de douane et d'accise, de la diffusion de la culture du vin, des stratégies commerciales internationales des producteurs et négociants, et de l'apparition de nouveaux opérateurs particulièrement entreprenants. Au cours de notre recherche, nous avons recensé maintes illustrations d'un récit sur la globalisation du secteur vitivinicole (A). Toutefois, afin d'analyser les effets politiques de ce récit, il importe de préciser ses sources et ses usages (B).

A. La « globalisation » dans le discours des acteurs de la filière vitivinicole

Si l'on analyse le discours des acteurs du Bordelais – tel qu'il ressort d'entretiens, de déclarations publiques ou de publications professionnelles⁶ – le terme de mondialisation/globalisation renvoie à cinq phénomènes distincts.

1. En premier lieu, il renvoie à un *marché viticole ouvert et concurrentiel*, accusé d'être à l'origine de la surproduction présente et de la crise économique qu'elle engendre. L'excédent est actuellement de l'ordre de 60 millions d'hectolitres par an, soit le cinquième de la production mondiale, l'équivalent de celle de la France. Vu du Bordelais, ce phénomène est largement imputable à l'arrivée massive sur le marché international des vins du Nouveau Monde. La montée en puissance de la production dans ces pays, qui a été plus rapide que la croissance de leur consommation, a rogné les parts de marchés des vins européens à l'export et dans l'Union, et a déstabilisé le système de régulation du marché par l'offre qui prédominait dans la Communauté européenne depuis les années 1970. L'excédent s'explique également par la baisse de la consommation dans les pays de tradition vinicole ; depuis les années cinquante, celle des Français a par exemple été réduite par trois. Les acteurs du Bordelais expliquent volontiers ces changements par une globalisation de l'économie, des modes de vie et des goûts, qui porterait atteinte à la « civilisation du vin » qu'était l'Europe du Sud.

2. Dans le discours des acteurs, la notion de globalisation renvoie aussi à une prise de conscience des *avantages concurrentiels* des vins du Nouveau Monde. Ceux-ci bénéficient d'atouts dont les vins européens ne disposent pas tous : prix du foncier et de la main d'oeuvre limités ; climat sec, chaud et régulier, permettant de restreindre les coûts de production et assurant une grande constance de la qualité des vins ; méthodes de culture et de vinification incorporant sans délai et sans contrainte excessive les derniers acquis de la science ; réglementation peu exigeante ; taille considérable des exploitations et des entreprises de négoce permettant des économies d'échelle ; simplicité du système de marques et de cépages, propice à des investissements massifs dans la promotion et la conquête de nouveaux consommateurs ; stratégie industrielle et commerciale conduite à l'échelle nationale, à l'initiative des gouvernements. A cette aune, les vins d'Europe, et tout particulièrement ceux du Bordelais, cumulent les handicaps. Plus spécifiquement, les références constantes des acteurs du Bordelais à l'héritage historique et au

⁶ Ce discours a été repéré dans les revues et la littérature grise de la filière, d'une part, et au cours de nos entretiens d'autre part. Sans que nous puissions le démontrer avec certitude, il semblerait que ce discours se répand également dans d'autres vignobles français et parmi un ensemble de spécialistes universitaires du vin (notamment les géographes et les économistes).

terroir constituent certes de puissants instruments de promotion de leur vin, mais aussi des freins à l'adaptation de l'appellation aux évolutions du marché et du goût des consommateurs.

3. La notion de globalisation va plus largement de pair avec la dénonciation des *pratiques déloyales* des viticulteurs et négociants du Nouveau Monde. Pendant longtemps, il n'a été question en France des vins chiliens ou californiens que pour dénoncer les abus d'appellations et autres usurpations. Ces phénomènes, qui sont aussi anciens que l'est le commerce du vin (Lampre, 1993), sont d'autant plus mal ressentis qu'ils ne s'opèrent plus localement pour duper une clientèle restreinte, mais dans le cadre de flux internationaux considérables. Les acteurs du Bordelais assimilent également à des pratiques déloyales le recours aux techniques de culture et de vinification les plus avancées, auxquelles ils ne veulent (pour des raisons idéologiques et/ou identitaires) ou ne peuvent pas (pour des raisons juridiques) avoir accès.

4. Le terme globalisation est également utilisé avec des accents alter-mondialistes pour déplorer *l'appauvrissement des pratiques vitivinicoles*, la standardisation des vins et le renoncement à la notion de terroir. De nombreux spécialistes dénoncent le recours systématique aux cépages les plus répandus dans le monde qui permettent de fabriquer des vins faciles à écouler sur le marché international, mais ne sont pas nécessairement adaptés au terroir et conduisent à l'éradication de cépages locaux (Deroudille, 2003, p. 131-133 ; Torrès, 2005). La globalisation est ainsi invoquée pour désigner de manière commode l'évolution du « goût » des consommateurs. Celle-ci recouvre différents phénomènes : les effets de génération, qui voient la population des amateurs éclairés et des gros buveurs se restreindre peu à peu ; l'apparition de nouveaux consommateurs, qui ne boivent du vin qu'occasionnellement et se tournent de préférence vers des vins « faciles » ; la nécessité de s'adapter aux goûts et aux habitudes des consommateurs du Nouveau Monde, initiés par des vins de cépages ; la capacité des guides et périodiques spécialisés à susciter des modes et engouements passagers. De nombreux producteurs et oenologues du Bordelais déplorent ainsi que quelques critiques ayant pignon sur rue – dont la figure emblématique est l'Américain Robert Parker – puissent faire et défaire la réputation de grands crus, et surtout imposer leurs goûts jusqu'à influencer la fabrication du vin. Un des principaux points de discord au sein de la filière bordelaise porte ainsi sur l'opportunité d'adapter le goût du Bordeaux au marché.

5. Le terme de globalisation fait, en dernier lieu, référence à *l'internationalisation des normes* régissant le marché du vin, avec une référence marquée à l'influence du Nouveau Monde sur leur élaboration. A la différence de l'Europe, ces Etats privilégient la notion de marque à l'appellation

d'origine – qu'ils considèrent comme une typification qui n'a rien de géographiquement exclusif – et ont une approche beaucoup plus libérale des pratiques oenologiques. Ces Etats font preuve d'un grand activisme auprès des instances compétentes – qu'il s'agisse de l'OMC, de l'Organisation internationale de la vigne et du vin (OIV) ou de l'Union européenne – auxquelles ils essaient d'imposer leurs conceptions, avec un certain succès⁷.

B. L'objectivation du discours comme analyseur de l'imbrication des échelles du politique

Il convient d'être particulièrement circonspect face à ces invocations désordonnées et commodes de la « globalisation » par les acteurs de la filière vitivinicole. Elles composent un récit politique qui est doté d'une puissance certaine puisque, sous couvert de faire un diagnostic de « l'économie », il livre une conception du monde⁸. A y regarder de plus près, ce récit est problématique dans la mesure où il tend à occulter deux variables-clés de l'imbrication des échelles du politique qui ont toujours marqué la régulation de ce secteur : la *sédimentation progressive des normes et des pratiques*, d'une part, et la *coproduction des règles par les acteurs collectifs et publics*, d'autre part. Si, depuis une vingtaine d'années, il est certain que l'agencement entre les échelles de régulation régionales, nationales et supranationales tend à se modifier, c'est en étudiant la prégnance de ces deux variables que l'on peut mieux identifier ses causes et ses effets politiques.

1. Un marché globalisé et régulé de longue date

Contrairement à une idée répandue – notamment en France – la concurrence internationale n'est pas une donnée nouvelle du marché du vin. Au contraire, l'ancienneté de cette donnée explique en grande partie la régulation politique précoce de ce secteur – aux niveaux local-régional, étatique, européen, puis international – et les formes qu'elle revêt aujourd'hui. Une mise en perspective des modes historiques de régulation du secteur vitivinicole montre que les règles et instruments interventionnistes contemporains sont en grande partie le résultat sédimenté de compromis sociaux et politiques très anciens.

⁷ En septembre 2001, l'OIV a par exemple admis l'usage des copeaux de bois – en lieu place du vieillissement en fût, traditionnellement utilisé en Europe et considérablement plus onéreux – sans que les représentants de l'Union ne puissent s'y opposer.

⁸ Selon Bevir et Rhodes, conduire une analyse des récits permet de saisir l'action sociale en : « *pointing to the conditional and volitional links between the relevant beliefs, preferences, intentions and actions. (...) Although narratives may have chronological order and contain setting, actions and events, their defining characteristic is that they explain actions by the beliefs and preferences of the actors* » (2003, 20).

Pendant une longue période qui s'étend de l'Antiquité jusqu'au milieu du 19^{ème} siècle, la régulation de la filière viticole présentait deux caractéristiques qui ont laissé de profondes traces, encore très visibles aujourd'hui (Aubin, Lavaud, Roudié, 1996). En premier lieu, elle a fait l'objet de règles très localisées qui ont pesé lourdement sur la production, la commercialisation et la distribution du vin ; établies soit au niveau de chaque vignoble, soit à celui du bassin de production, ces règles sont venues formaliser les orientations choisies par les acteurs sociaux les plus puissants de la filière. En second lieu, il faut souligner l'importance des accords interterritoriaux conçus afin de réguler la relation entre les lieux de production et de vente des vins⁹. Au fur et à mesure que les Etats nations se sont développés en Europe, ces accords interrégionaux sont souvent devenus des accords « internationaux ». Ainsi, bien avant l'implication des Etats dans la régulation de la filière, il existait déjà trois formes majeures d'intervention sur et dans les marchés viticoles : la fiscalité, les droits de douane – au centre d'un débat entre protectionnisme et libre-échange – et la catégorisation du vin.

A partir de la fin du XIX^{ème} siècle, plusieurs Etats européens, notamment la France, ont commencé à intervenir plus directement et de manière plus dirigiste dans le secteur viticole. Les sciences du politique ont montré comment en France, entre la Troisième République et le début de la Cinquième, un « ordre économique libéral » a été transformé en système de régulation fortement sectorisé et dominé par un « Etat dirigiste » (Kuisel, 1984 ; Jobert et Muller, 1987). Malgré certaines spécificités, la filière viticole française a connu une trajectoire globalement similaire au reste de son économie. L'intervention de l'Etat s'est notamment traduite par l'émergence d'une bureaucratie et de formes de négociation plus systématisées avec les professions vitivinicoles (Warner, 1960)¹⁰. On a assisté à la fois à l'émergence d'une « capacité d'Etat » à développer une expertise et à proposer des actions publiques (Heclo, 1974), et à l'interpénétration entre les représentants de l'action collective et de l'Etat (Suleiman, 1987), qui a donné naissance à un modèle « néo-corporatiste ». De la fin à du 19^e siècle à la seconde guerre mondiale, la filière viticole a ainsi connu un processus de désinstitutionnalisation de « l'ordre libéral », et de réinstitutionnalisation du secteur.

⁹ Comme le soulignent J-O. Coelho et J-L. Rastoin, « le commerce international du vin est pratiqué depuis plus de 3000 ans. Au même titre que les épices, le sel ou les étoffes, il a fondé les bases des échanges entre pays » (2001, 16).

¹⁰ Du côté de l'Etat, le ministère de l'Agriculture a vu le jour en 1881 et celui du commerce cinq ans plus tard. Du côté des professionnels du vin, la loi sur les associations de 1884 a ouvert la voie au développement des syndicats viticoles et de négoce (Roudié, 1988).

Le nouveau modèle de régulation du secteur viticole s'est organisé autour de deux types d'instruments, largement liés aux difficultés nées de la concurrence de vins étrangers. Un premier type visait à influencer sur l'offre de manière indirecte (fiscalité, droits de douane), puis directe (politique d'arrachage ou de replantage, aides à la distillation et au stockage, syndicalisation obligatoire). La syndicalisation obligatoire a eu un impact considérable sur la structuration de la filière, en suscitant l'expansion rapide des syndicats viticoles et en jetant ainsi les bases organisationnelles d'une refonte de la représentation politique de la partie « amont » de la filière. Un second type d'instruments, destinés à enrayer la fraude (mouillage et sucrage du vin, falsification des provenances), annonçait une innovation institutionnelle majeure : l'Appellation d'origine contrôlée (AOC). Le système des AOC, défini progressivement de 1905 à 1935, met en place un processus de certification des vins prenant en compte à la fois leur origine géographique, le respect de règles oenologiques précises et une évaluation de leur qualité. A partir des années 1930, le néo-corporatisme viticole a changé d'orientation en s'appuyant sur des mécanismes d'intervention plus directe dans les marchés du vin (distillations subventionnées puis obligatoires, taxes sur les rendements excessifs, limitation puis interdiction des nouvelles plantations, stockage obligatoire) visant, dans un premier temps, à protéger les petits producteurs, puis, après guerre, à moderniser l'ensemble du vignoble français.

Comme nous le préciserons dans le prochain paragraphe, la signature en 1957 du traité CEE, qui prévoyait une ouverture des frontières internes aux produits agricoles et la mise en place d'une « organisation commune de marché » pour le vin, a eu, elle aussi, des conséquences très importantes sur la structuration de la filière. Ce qu'il faut souligner ici, c'est que la politique vitivinicole communautaire a toujours été largement définie par les impératifs de la concurrence internationale.

Dans un premier temps, celui de l'institutionnalisation d'une politique commune (1956-70), l'objectif était d'homogénéiser les modes de régulation en vigueur dans les différents Etats membres – qui étaient particulièrement contrastés – et de faire face aux fréquentes crises de surproduction. L'enjeu était d'autant plus crucial que les viticulteurs des Six Etats membres (essentiellement ceux de France et d'Italie) produisaient à eux seuls plus de la moitié du vin mondial. Les règles adoptées en 1962, et surtout en 1970, s'inspiraient largement de la politique viticole française, mais étaient doublées d'une dimension libérale inédite en France (importante réduction des tarifs douaniers entre les Etats, absence de régulation des surfaces plantées) visant à favoriser le développement des exportations communautaires (Colman, 2001).

Le second âge de la politique vitivinicole communautaire, celui des conflits et de la redéfinition (1970-90), a également été largement conditionné par une contrainte à caractère international : la réduction de la consommation mondiale du vin de table. Face aux crises récurrentes de surproduction des vins de ce type, la Commission européenne a progressivement abandonné l'objectif de contrôle et de régulation du marché des vins de table pour celui, plus interventionniste et contraignant, de stabilisation des prix par la limitation de la production et une politique de promotion des vins « de qualité » (Gavignaud-Fontaine, 1998 ; Laporte et Touzard, 1998).

Enfin, depuis le début des années 1990, la politique vitivinicole communautaire est entrée dans une troisième phase : celle d'une tentative de réorienter la régulation politique du secteur européen afin qu'il puisse faire face à la concurrence des vins du Nouveau Monde.

En résumé, le marché du vin n'a jamais été « libre » d'une régulation politique et a toujours été « global ». Certes, depuis une vingtaine d'années, la concurrence entre les vins européens et extra-européens s'est sensiblement accrue. Il serait toutefois inexact de considérer que les règles et les pratiques institutionnalisées qui ont toujours structuré ce marché ont été remplacées par un ordre de pouvoirs anonyme et néo-libéral.

2. La coproduction des normes face à une nouvelle « relation commerciale »

La globalisation du marché viticole est souvent décrite par les acteurs socioprofessionnels comme un phénomène extérieur à la filière, né de décisions prises par les « technocrates » au sein des gouvernements et des organisations internationales (Union européenne, OMC...) et de « l'agressivité commerciale » des industriels viticoles du Nouveau Monde. Du point de vue de l'analyse, ce discours est à objectiver sous deux angles. Premièrement, il est essentiel de comprendre comment de tels acteurs occultent la part active qu'ils ont pris, et prennent toujours, à l'élaboration des mécanismes de régulation européens et internationaux de leur filière. Deuxièmement, il importe d'identifier comment une évolution de « la relation commerciale » qui sous-tend ce secteur agit sur la définition des « problèmes publics » qui composent l'agenda de la régulation politique de l'industrie vitivinicole.

La participation active d'acteurs collectifs à l'élaboration des normes et à leur mise en œuvre est l'un des traits marquant du système des AOC qui domine en France, et qui a inspiré de

nombreuses normes européennes et internationales. Depuis des décennies, ce secteur est ainsi régulé à travers une sorte de « néo-corporatisme du lieu » (Torrès, 2005), qui donne un rôle important aux organes de représentation des professionnels du vin (viticulteurs et négociants), à la fois dans la définition et dans la mise en oeuvre des normes.

Tout d'abord, ces acteurs socioprofessionnels sont omniprésents à l'échelle de chaque région viticole. Dans le Bordelais, par exemple, ils participent activement à l'établissement et au contrôle des règles relatives à « l'agrément » (c'est-à-dire l'acceptation) des vins candidats à la mention « AOC ». Formellement, ce sont les fonctionnaires de l'INAO (Institut national des appellations d'origine) qui sont compétents pour édicter et appliquer ces règles. Dans la réalité, ce sont plutôt les représentants des producteurs et des négociants endossent cette responsabilité. De manière similaire, dans les régions où la réglementation propre aux « vins de pays » structure le marché (ex. Languedoc-Roussillon), les représentants de ces professions font beaucoup plus qu'épauler les fonctionnaires de l'Office national des vins (ONIVINS).

On retrouve un niveau similaire de participation des socioprofessionnels à la régulation du secteur à l'échelle nationale. Là aussi, les représentants des pouvoirs publics (essentiellement le Ministère de l'agriculture et les sièges sociaux de l'INAO et de l'ONIVINS) se sont entourés de représentants des professions vitivinicoles afin de « cogérer » les politiques publiques menées dans ce secteur. Ce n'est pas un hasard si les représentants des vins de Bordeaux ont souvent dominé le Comité national des AOC (le CNAOC) et leurs homologues du Midi ont si fortement investi le bureau national d'ONIVINS. En effet, loin de constituer de simples lieux d'arbitrages sur les dossiers « AOC » ou « vin de pays », ces deux instances sont à la fois des forums et des arènes au sein desquelles se façonnent la position de « la France », telle qu'elle sera défendue dans les lieux de négociation communautaires et internationaux. L'articulation entre les échelles nationale et européenne sera traitée de front dans la seconde partie ; pour l'heure, il importe simplement de souligner que des socioprofessionnels participent constamment et fortement à cette médiation politique.

De manière similaire, ces mêmes acteurs ont toujours investi, à côté des représentants formels de l'Etat, les espaces de débat et de négociation qui produisent les règles viniviticoles internationales. En définissant juridiquement ce qui est et ce qui n'est pas du vin en général et du vin d'AOC en particulier, l'Organisation internationale du vin (OIV) constitue depuis les années 1920 une composante essentielle de l'échelle internationale de la régulation de ce secteur. Pendant des décennies, les socioprofessionnels ont participé aux travaux de l'OIV autant sinon plus que les représentants des pouvoirs publics. Toutefois, au fur et à mesure que les politiques viticoles

sont entrées dans le droit international commun, et qu'a émergé l'Organisation mondiale du commerce (OMC), la coproduction de la régulation de ce secteur et le rôle de chacun des protagonistes ont été ébranlés, voire remis en question.

Plutôt que de considérer que l'établissement de l'OMC est la cause de cette réinstitutionnalisation de la régulation du secteur vitivinicole, il importe d'approfondir l'analyse de l'évolution du contenu de cette régulation. Conceptualiser l'industrie du vin comme un ensemble de « systèmes productifs » institutionnalisés (Jullien et Smith, 2005a) nous permet d'étudier de près les médiations politiques au cœur de, et entre, chacun de ces systèmes. Plus exactement, ces médiations concernent l'actualisation de l'articulation entre quatre rapports institutionnalisés : la relation *salariale*, la relation *de finance*, la relation *d'achat* et la relation *commerciale* (Jullien et Smith, 2005b). Dans l'industrie vitivinicole, la relation salariale demeure relativement stable dans le temps et n'a pas généré de « problèmes publics » internationaux. Depuis une vingtaine d'années, la relation de finance a par contre changé. Dans le Nouveau Monde, de grands groupes concentrent désormais la production et la commercialisation des vins, souvent autour de « wineries » bénéficiant d'une intégration verticale forte¹¹. Si de telles pratiques commencent à pénétrer le secteur viticole européen, l'évolution de sa relation de finance concerne moins les producteurs que les négociants. Pour autant, dans un cas comme dans l'autre, ces évolutions ont surtout eu un effet politique indirect en déstabilisant à la fois la relation d'achat et la relation commerciale.

Sur le premier plan, le rapport entre les producteurs, les négociants et les pouvoirs publics européens a été modifié dans la mesure où, depuis les années 1970, l'on a cherché à orienter la production des vins en réduisant l'offre et en mettant en place des incitations à produire des « vins de qualité ». Pour ce faire, on a surtout mis en place des instruments de politique publique élaborés et dotés d'un sens politique dans le cadre de marchés nationaux relativement autonomes. La suppression des droits de plantation ou la distillation obligatoire des vins excédentaires, par exemple, sont des instruments qui ont été institués en France au début du vingtième siècle afin d'assainir un marché peu susceptible de subir la concurrence des vins étrangers. Depuis deux décennies, l'expansion des vins du Nouveau Monde a remis en cause ce type d'instrument parce que la relation d'achat (c'est-à-dire le rapport entre les viticulteurs et les négociants) ne peut plus être modifiée en réduisant simplement l'offre. Désormais cette relation d'achat se reconfigure surtout parce que les négociants européens se trouvent imbriqués dans une nouvelle relation commerciale au sein de laquelle chacun des protagonistes (vendeurs, acheteurs et pouvoirs publics) peinent à trouver leur place.

¹¹ A titre d'exemple, la quasi-totalité des vins australiens provient de quatre grands groupes.

La réinstitutionnalisation de la relation commerciale qui structure la régulation politique de l'industrie vitivinicole est tout d'abord marquée par la spectaculaire montée en puissance de la grande distribution comme acheteur de vin et revendeur au consommateur. Aujourd'hui en France, plus de 70% du vin est vendu en supermarché, pourcentage qui est largement dépassé dans la plupart des autres pays européens. Travailler avec la grande distribution sans être dominé par elle est donc le défi majeur des négociants contemporains. La concentration des sociétés de négoce dans des groupes bénéficiant d'économies d'échelles constitue une première réponse à ce défi. Une deuxième consiste à modifier le rapport aux producteurs par le développement de vins de marque plus puissants, à l'aide de contrats d'approvisionnements et de cahiers de charges contraignants signés avec les viticulteurs.

Habitué à un rôle plus « noble » dans les systèmes productifs et une place plus puissante dans leur régulation, les producteurs ont beaucoup de mal à s'adapter aux effets de la nouvelle relation commerciale sur la relation d'achat. Mais la refondation de la relation commerciale a également eu une incidence forte sur la place et l'autorité des pouvoirs publics dans ce secteur. En effet, après avoir concentré leurs efforts pendant des décennies sur la régulation de la relation d'achat, les fonctionnaires nationaux et européens impliqués dans ce secteur sont désormais obligés de s'investir dans un champ relativement nouveau. Pour l'instant, les principaux instruments d'intervention existants concernent non plus la production du vin mais le droit de la propriété intellectuelle des vins et des règles concernant sa publicité.

Sur le premier point, la défense internationale des AOC constitue un problème public international qui garde toute sa pertinence. Encadré par une série de traités internationaux qui n'ont jamais été ratifiés par de nombreux pays (notamment les Etats-Unis), le droit des AOC a connu le début d'une institutionnalisation plus durable à travers son inscription dans l'accord du GATT de 1994. Plus précisément, en vertu d'un Accord sur le droit de la propriété intellectuelle (ADPIC), l'OMC devient désormais le lieu d'arbitrages de litiges tels que l'usurpation du nom « Bordeaux » par les viticulteurs chiliens. Toutefois, l'institutionnalisation de ce droit reste inachevée parce que la mise en œuvre de cet accord fait toujours l'objet de controverses larvées. Les représentants des pouvoirs publics européens œuvrent pour consolider ce droit et, plus généralement, pour faire émerger un lieu de négociation international durable susceptible de protéger les AOC en tant que marques collectives. Force est toutefois de constater que la plupart des représentants socioprofessionnels peinent à s'associer à ce processus et même à croire que les acteurs étatiques sont toujours en mesure de colporter et de défendre leurs intérêts sur cette question.

Un autre angle d'action privilégié est aujourd'hui la réglementation de la publicité et de la communication sur le vin, et sur les alcools en général. Pour faire face aux stratégies marketing toujours plus élaborées de l'industrie de l'alcool et à la difficulté – à la fois technique et politique – de contrôler la consommation d'alcool par le biais d'une action sur la relation d'achat ou sur la distribution, les pouvoirs publics de nombreux Etats se sont intéressés aux possibilités offertes par un encadrement législatif de la publicité. Cette démarche a eu d'autant plus de succès qu'elle correspondait à des préoccupations nouvelles en terme de santé publique et de protection de la jeunesse (Garrigou, 2000). Certains auteurs y voient aussi un effet de l'eupéanisation des espaces politiques nationaux, qui susciterait une convergence autour d'une conception commune de la « régulation morale » des marchés par les autorités publiques (Kurzer, 2001). En France, cette évolution s'incarne dans la loi Evin du 16 janvier 1991 réglementant la publicité sur les vins et les alcools. Ce texte a suscité une mobilisation de grande ampleur et de longue haleine de tous les acteurs de la filière viticole ; grâce à elle, ils ont obtenu la modification de la loi en 1994, pour ménager des possibilités de faire de la publicité pour l'alcool, et à nouveau le 13 octobre 2004, pour faciliter spécifiquement la promotion du vin. Au-delà de cette mobilisation, cette loi a eu un double impact sur la filière. En premier lieu, elle a suscité un discours victimaire quasi-obsessionnel qui n'a pas facilité la prise de conscience des enjeux réels des évolutions du marché du vin dans les années 1990. En second lieu, cette loi a amené les viticulteurs, négociants et distributeurs à modifier leur conception de la relation commerciale, et notamment à développer à destination des consommateurs, mais aussi des pouvoirs publics, un discours sur la qualité, le plaisir, la tradition, le terroir et même la santé – par le biais du « French Paradox ». Il est important de constater que la régulation de la publicité pour l'alcool reste essentiellement du ressort des Etats. Si un fort lobbying s'exerce sur la Commission pour qu'elle prenne des initiatives en la matière, son absence de compétence formelle, sa crainte d'un conflit ouvert avec certains Etats et sa croyance en les vertus de l'autorégulation ont pour l'instant limité ses interventions. La Commission s'est contentée d'appeler les acteurs de l'industrie de l'alcool et ceux de la publicité à élaborer un code de bonne conduite en partenariat avec le lobby de la santé, afin de limiter notamment la publicité et le marketing en direction des mineurs. Le caractère national de l'action publique dans ce secteur s'explique aussi par la grande hétérogénéité de la situation des Etats face à l'alcool (habitudes de consommation, place de l'industrie dans le PNB...) et par les positions très divergentes des autorités publiques nationales sur des questions telles que la légitimité de la consommation d'alcool, la place de la publicité dans la société, le rapport de l'Etat au marché, son rapport à la morale, etc.

En résumé, c'est en analysant les causes et les effets de la modification de la relation commerciale que l'on peut aborder avec pertinence la régulation politique contemporaine de l'industrie vitivinicole. Une telle approche permet d'étudier tout à la fois les composantes de la structure de cette industrie et le rôle des nombreux agents qui participent à la régulation des articulations entre ces composantes. « La globalisation » n'est donc ni un diagnostic économique pertinent, ni une manière appropriée de questionner le rôle contemporain des pouvoirs publics dans l'économie.

II. L'EUROPÉANISATION DES INTÉRÊTS VITICOLES : ILLUSIONS ET JEU D'ÉCHELLE

Un deuxième récit caractérise les pratiques de représentation des intérêts viticoles : ces derniers seraient désormais de plus en plus dépendants d'une logique européenne de représentation des intérêts et des contraintes qui lui sont propres. L'examen dans la durée des différents registres de mobilisation convoqués par les viticulteurs laisse sceptique quant à la véracité de ce constat : selon les enjeux en cause et les traditions d'intervention, on voit se dessiner des logiques de mobilisation très contrastées.

A. Vers une européanisation des intérêts viticoles ?

Certains travaux ont développé la thèse d'un « push-pull effect » qui aurait conduit à une européanisation des logiques de représentation des intérêts depuis le milieu des années 1980 (Richardson, 2000). *Push*, parce que la mise en œuvre de styles politiques plus directifs de la part de certains Etats, tout comme les restrictions budgétaires rencontrées au niveau national, auraient rendu plus difficile (et moins payant) l'accès aux scènes nationales. *Pull*, parce que les transferts de compétence opérés des capitales vers Bruxelles, tout comme la stratégie de la Commission de s'ouvrir aux groupes d'intérêts, auraient rendu l'échelle européenne plus attractive. Les politiques publiques seraient alors caractérisées par une multiplicité de points d'entrée (« *the EU policy process is best characterised as multi-level, multi-arena, multi-venue game* », Richardson, 2000, 1013), non seulement nationaux et locaux mais également européens. Dans ces conditions, les groupes sont incités à rechercher de nouveaux sites pour défendre leurs intérêts. A partir de calculs rationnels,

leur permettant de choisir les lieux d'intervention les plus « rentables », les groupes d'intérêts, d'ailleurs de plus en plus indépendants des gouvernements nationaux dans leur logique de représentation à l'échelle européenne, investiraient de façon croissante les sites européens, sans pour autant se dégager totalement des lieux traditionnels d'intermédiation situés au niveau national. Selon Richardson, l'ensemble de ces processus (indépendance accrue des groupes d'intérêts vis-à-vis des gouvernements nationaux, investissement européen accru, relatif désengagement des sites nationaux) aurait conduit à l'émergence d'un lobbying transnational (Richardson, 2000).

On sait que certaines études empiriques sectorielles ont donné quelque crédit à cette thèse générale¹². Mais que nous apprend notre étude des pratiques de représentation des intérêts du vin de ce point de vue ? Une première lecture, cursive, donne du crédit à une telle hypothèse. Les dix dernières années ont été en effet marquées par un activisme accru vis-à-vis de l'Union européenne, y compris par des groupes jusque là absents des scènes européennes. Les organismes représentatifs des vins de Bordeaux, par exemple, qui ne s'étaient pas jusque là distingués par un entrisme forcené dans les instances européennes, engagent en 1993 par voie de presse une campagne contre une proposition de règlement émanant de la Commission européenne. Quelle était la raison de cette mobilisation soudaine de l'interprofession bordelaise, bientôt rejointe par ses consœurs d'autres régions viticoles (de Maillard, 2001) ? Il s'agissait des dispositions qui, dans la proposition de la Commission, prévoient de geler les droits de plantation pendant les 10 prochaines années. Jusqu'à l'adoption de la nouvelle OCM, en 1999, la scène européenne sera caractérisée par une intense mobilisation des intérêts répondant aux traits dégagés par Richardson : proximité des groupes d'intérêts avec la Commission (qui adopte, suite à l'échec de sa proposition de 1993, une stratégie d'ouverture vis-à-vis des groupes d'intérêts), poids des groupes transnationaux – notamment du COPA-COGECA¹³ – durant les négociations, alliances mouvantes entre différents groupes en fonction des enjeux.

Mais la thèse de l'eupéanisation des intérêts viticoles n'emporte pourtant pas totalement l'adhésion. Elle contient en fait deux propositions : d'une part, l'idée qu'il y aurait désormais une

¹² Dans le cas particulier de l'immigration, Virginie Guiraudon (2000) a mis en évidence la logique de *venue shopping* au niveau européen qui a animé les stratégies des fonctionnaires nationaux (ce qui leur permettait de sortir d'un univers national où ils étaient de plus en plus encadrés) mais également, un peu plus tardivement, de la part d'ONG favorables aux immigrés.

¹³ Fondé au début des années 1990, le *Comité des Organisations Professionnelles Agricoles* (COPA) est une confédération européenne qui regroupe les producteurs de toutes les filières agricoles. La *Confédération Générale des Coopératives Agricoles de l'Union Européenne* (COGECA) représente les coopératives agricoles, le secteur de l'approvisionnement et de la commercialisation et l'industrie agro-alimentaire en Europe.

multiplicité des points d'entrée dans les processus de politiques publiques, multiplicité qui faciliterait les stratégies opportunistes des groupes à différentes échelles de gouvernement ; d'autre part, l'idée que les jeux de pouvoir se déplaceraient au « niveau européen » depuis le milieu des années 80. Et cette thèse est discutable à deux points de vue. D'une part, on n'observe pas que de la fluidité entre ces différents niveaux d'action publique ; au contraire passer d'un « niveau » à l'autre demande des compétences (savoirs, savoir-faire, voire savoir-être, qui sont inégalement distribuées). D'autre part, les logiques de représentation des intérêts ne se déplacent pas unilatéralement vers le « niveau » européen : les logiques nationales voire infranationales continuent d'être au cœur des systèmes de représentation.

B. Le poids des compétences politiques : contraintes aux stratégies opportunistes

La thèse d'un *venue shopping* opportuniste des différents acteurs trouve ici une limite pour une double raison : d'une part, en raison des compétences des institutions, qui sont relativement stabilisées, d'autre part, en raison des contraintes propres à l'action collective, tous les groupes n'ayant pas accès à toutes les arènes de décision tout le temps. Avoir accès à l'échelle européenne suppose de disposer d'un répertoire de relations et de connaissances relatives au processus de négociation européenne.

D'abord, si certains enjeux sont directement concernés par le niveau européen de négociation, d'autres le sont beaucoup moins (comme les règles concernant les catégorisations des produits) et d'autres encore sont partagés entre niveaux national et européen. Nous avons déjà attiré l'attention sur le fait que le marché du vin est fortement régulé et que cette régulation à plusieurs échelles est le produit de compromis socio-historiques inscrits dans la durée. Prenons l'exemple des questions de santé : si le niveau européen constitue incontestablement un niveau important de mobilisation pour les viticulteurs, notamment en raison du croisement entre alcool et vin, il n'en demeure pas moins que ces derniers mois ont été marqués par des mobilisations ayant lieu principalement au niveau national, relatives à la loi Evin. En fonction des sous-thématiques, ce sont donc des cibles différentes qui sont retenues par les viticulteurs. Si l'on prend l'exemple des primes à l'arrachage ou à la distillation (donc de la régulation quantitative du potentiel de production), on demeure là encore dans une logique multi-niveaux : le financement de ces activités repose sur deux, voire trois, niveaux de gouvernement. Mais si l'on se tourne vers le dossier des appellations d'origine contrôlée, les mobilisations se déroulent à un niveau

uniquement national : il s'agit de modifier les règles relatives au cahier des charges AOC, avec un poids faible des règles européennes – lesquelles sont moins contraignantes que les règles AOC. Sur les questions de réglementation des conditions de production, l'échelle européenne est donc à bien des égards trop large, car fruit d'un compromis entre les Etats-membres destiné à leur laisser une marge de manoeuvre nationale. En tous les cas, cette thèse limite considérablement l'ampleur du *venue shopping* : les compétences sont relativement stabilisées et les groupes d'intérêts doivent faire avec ces règles qui pèsent sur leurs conduites.

La thèse du *venue shopping* souffre d'une seconde faiblesse : les acteurs ne sont pas capables de passer d'un niveau à l'autre selon une logique pure de calcul rationnel. Ce passage ne se fait pas mécaniquement, et on ne défend pas ses intérêts au niveau européen comme on les défend au niveau national. Passer au niveau européen suppose d'avoir des accès personnels au sein de la Commission, d'anticiper ce qui est acceptable ou non par ses fonctionnaires, d'être capable de ne pas présenter ses intérêts comme étant uniquement stato-centrés. Et si certains sont des spécialistes des négociations communautaires, d'autres se montrent beaucoup plus maladroits. Certains acteurs sont habitués aux négociations communautaires, en connaissent les arcanes, les modes d'arrangements, d'autres au contraire restent extérieurs à ces cercles, à ces façons de défendre des intérêts. Un interlocuteur nous confiait significativement : « *A la Commission, vous pourrez y aller, vous serez toujours bien reçu, mais bon, après, qu'est-ce qu'ils feront de ce que vous avez dit ? C'est sûr que si vous êtes juste là pour défendre votre pré carré sans informations globales, vous n'avez aucune chance* » (entretien, avril 2001). Emblématique de cette non-maîtrise des modes de négociation européens est la façon « trop nationale » de présenter ses intérêts, typiques de certains représentants français. Un habitué des négociations européennes (président du groupe vin du COPA-COGECA) nous confiait ainsi les déboires des représentants des intérêts français dans les négociations européennes sur deux questions, les vins doux naturels et les mentions traditionnelles sur les règles d'étiquetage :

« *J'ai un copain qui m'appelle et qui me dit qu'il faut qu'il ait un rendez-vous à Bruxelles avec Mildon [le chef d'unité de la DG Agri responsable des négociations]... Moi je lui dis 'fais gaffe, articule bien, c'est un angliche, lui rentre pas dedans'... Pas raté, il me rappelle et il me dit que l'autre l'a quasiment foutu dehors... Et après Mildon me dit que le Français n'aura rien... Mais bon, moi aussi j'avais du vin doux naturel et j'ai rattrapé le coup après...' » (entretien, janvier 2002).*

« *Les Français arrivent avec leur liste de 200 mentions traditionnelles... Mais ils rêvent ou quoi ? Tout le monde rigole ici... 200 mentions ! Mais ça va servir pour des négociations commerciales... On peut en placer 10 au maximum, c'est tout...' » (entretien, janvier 2002).*

Pour résumer, deux types de compétences limitent la possibilité d'un venue shopping opportuniste : le poids des compétences légales (qui répartit les rôles entre différents niveaux de gouvernement) ; le poids des compétences cognitives et tactiques (qui induit des spécialisations dans les logiques de représentation des différents acteurs).

C. Variations inter-régionales : des mobilisations professionnelles à des niveaux différenciés

Ce qui apparaît également à partir de la comparaison entre Languedoc-Roussillon et Aquitaine, c'est le caractère contrasté des mobilisations à l'échelle européenne. Si, pour le Languedoc-Roussillon, c'est une des conditions majeures de maintien, de développement et de restructuration du vignoble, pour les vins de Bordeaux, ce n'est qu'un intérêt secondaire, ponctuel. Autrement dit, le recours à l'Europe varie fortement en fonction des territoires¹⁴.

Rappelons brièvement les trajectoires de mobilisation de ces deux régions. En Languedoc, les mobilisations « contre » l'Europe du vin démarrent dès les années 70, période pendant laquelle la mévente du vin de Languedoc-Roussillon et la concurrence des vins du Sud de l'Europe se traduisent par des oppositions violentes entre viticulteurs et forces de l'ordre. Dans les années 80, les vignerons languedociens essaient de peser fortement sur la politique des vins de l'Union européenne, notamment au sein du COPA-COGECA. Pendant la période de négociation de l'OCM vins au cours des années 90, le président du Comité Vins au sein du COPA-COGECA est d'ailleurs un représentant des caves coopératives de l'Aude. Mais, sur la période considérée, le mode de négociation avec l'Union européenne se modifie partiellement, dans la mesure où c'est une modalité coopérative plutôt que protestatrice qui est retenue.

Les viticulteurs du bordelais demeurent quant à eux dans une logique d'intervention irrégulière. Ils sont loin des politiques européennes, mais s'y intéressent ponctuellement en fonction des enjeux : les droits de plantation, les règles d'étiquetage ou la protection des interprofessions. S'ils ont été à l'origine de mobilisations d'importance sur certains enjeux, leurs centres d'intérêts principaux les éloignent quelque peu de l'échelle européenne. Significativement,

¹⁴ Nous rejoignons ici un important courant de travaux sur les relations entre l'Europe et les niveaux infra-nationaux (voir par exemple Bukowski, Piattoni, Smyrl, 2003), à la nuance près que nous ne nous centrons pas sur les entités politiques régionales (Pasquier, 2004).

un élu professionnel bordelais nous expliquait : « *Bon, c'est vrai que l'on s'est mobilisé sur l'OCM mais c'était à un moment précis, où l'on était directement concerné... maintenant, on suit ce qui se passe mais on est plutôt spectateur* » (entretien, avril 2002). Ce relatif éloignement des institutions européennes s'est quelque peu modifié récemment. En effet, les difficultés de commercialisation que connaissent les vins de Bordeaux ont conduit ses instances représentatives à demander, avec le soutien du gouvernement français, des aides à la distillation ou des primes à l'arrachage qui concernent directement l'Union européenne.

En fonction à la fois de la structuration présente des enjeux et des traditions d'intervention (ce qui a des effets en termes de relais mobilisables, de connaissances des négociations, etc.), ce sont donc des logiques de mobilisation différentes qui traversent ces deux territoires. D'un côté, un territoire avec des relais au niveau européen, une habitude des négociations européennes, de l'autre, un territoire bien plus éloigné de ce type de négociations qui a nourri pendant des années une représentation volontairement très distanciée des institutions européennes. Significativement, les Bordelais et les Languedociens ont construit des *filieres de représentation multi-niveaux* très différenciées. Si les Bordelais ont essayé traditionnellement de peser au niveau national, notamment par des positions successives au sein de l'INAO et de la CNAOC, les Languedociens jouent un rôle au sein de l'ONIVINS ou de la Confédération nationale des caves coopératives ou du niveau européen.

D. Le national dans l'europeén

Le jeu des échelles se déroule enfin à un autre niveau : une négociation se déroulant à l'échelle européenne ne signifie pas nécessairement une négociation conduite selon des logiques qui s'affranchissent des logiques nationales.

Si les groupes d'intérêts s'investissent dans les négociations européennes sans passer par les Etats, malmenant ainsi la thèse intergouvernementaliste classique selon laquelle la phase de négociation interne aux Etats (définition de la position nationale) précède la phase de négociation européenne, ils ne le font pas pour autant indépendamment du poids des logiques nationales. En l'occurrence, les logiques corporatistes qui caractérisent les relations entre organisations professionnelles et départements ministériels dans les différents Etats européens continuent d'influer sur les modes d'investissement des groupes d'intérêts au niveau européen. Particulièrement significatif de ce type de logique est le fonctionnement du groupe vin du COPA-COGECA. Les arrangements au sein de ce groupe international ne se font pas indépendamment

des gouvernements nationaux, d'une part, ni des logiques de représentation des intérêts viticoles nationaux, d'autre part. Pour ce qui est de la première logique, il faut signaler que les représentants professionnels nationaux au sein du groupe vin rendent compte en continu de leurs discussions, négociations, compromis à leurs entités gouvernementales¹⁵. Et ces dernières ne sont pas sans effet dans les négociations : *« C'est sûr que certaines fois, on s'arrange avec les Espagnols et ceux-ci reviennent le lendemain en nous disant, non, ça ne passe pas avec notre gouvernement »* (entretien, janvier 2002). Autrement dit, les prises de position au sein du groupe vin sont également déterminées par les pressions exercées par les gouvernements nationaux. C'est donc un premier effet : les groupes d'intérêts ne négocient pas au niveau européen comme s'ils étaient indépendants des gouvernements nationaux, les compromis corporatistes passés, la nécessité de parler d'« une seule voix » au Conseil des ministres, rendent illusoire une indépendance totale des groupes d'intérêts.

Il existe une deuxième forme de contrainte née de l'appartenance nationale des groupes d'intérêts, indépendante celle-ci des gouvernements. Les différentes organisations professionnelles présentes au sein du COPA-COGECA ne sont en effet pas devenues « européennes » au sens où elles se seraient défaites du jour au lendemain de leurs appartenances nationales et des intérêts qui y sont liés. Le COPA-COGECA est bien plutôt une instance de compromis entre ces différentes organisations professionnelles nationales. Les textes qui sortent du COPA-COGECA sont le fruit de négociations permanentes entre ces différents représentants. Le président du groupe vins donnait l'exemple suivant : *« C'est sûr le texte que je vais proposer le 6 février sur la distillation, c'est un compromis entre les Espagnols et les autres... Mais bon, c'est comme ça qu'on avance... »* (entretien, janvier 2002). Cette répartition nationale se traduit également au niveau de la répartition des rôles et sur le plan symbolique : le président est français, les deux vice-présidents sont italien et espagnol, et le président du Comité consultatif est allemand. L'organisation d'une rencontre avec le commissaire européen à l'agriculture a été symptomatique de ces surveillances croisées :

« Au sein du COPA-COGECA, on a eu une grosse discussion pour savoir qui ira : un seul ? Huit (les 8 pays producteurs) ? Ou quatre (le président et les deux vice-présidents du groupe vin, plus le président du Comité consultatif) ? Finalement, on a tranché pour huit personnes... Mais, deuxième question, qui parlera ? Un seul ? Les huit ? Finalement quatre : le président du Comité consultatif, le président du groupe et les deux vice-présidents ; soit un Français, un Allemand, un Espagnol et un Italien » (entretien, janvier 2002).

¹⁵ En janvier 2002, par exemple, un de nos interlocuteurs, venu à Bruxelles pour une réunion portant sur les accords commerciaux bilatéraux, repassait à Paris pour rendre compte au ministère.

Ce qu'il importe de souligner ici, c'est que le changement d'échelle ne signifie pas nécessairement un changement de logiques d'action. Le poids des arrangements nationaux, des préoccupations dominantes dans les Etats-membres, tend à conférer une certaine importance aux logiques nationales et ce même au niveau européen. Pour le dire autrement, deux logiques s'affrontent et produisent des effets contrastés. D'un côté, si l'on adopte un point de vue inspiré par les travaux sur la *multi-level governance*, la multiplication des espaces de régulation incite les acteurs de la filière à des comportements « rationnels » et optimiste. Après un temps d'adaptation, ils font évoluer leurs objectifs et stratégies de représentation d'intérêts ; les crises jouent en la matière un rôle d'accélérateur de l'apprentissage et de la modification des représentations. Mais, d'un autre côté, si l'on adopte un point de vue informé par le néo-institutionnalisme historique, ce processus est largement contraint par le poids des institutions et des façons de faire. Si les acteurs font évoluer leurs objectifs, leurs façons de faire sont fortement conditionnées à la fois par les institutions et compromis existants, et par leurs habitudes et compétences. Les transferts de compétence vers le niveau européen ou international ne remettent ainsi pas en cause les pratiques et institutions issues d'une histoire très longue.

CONCLUSION :

LA PLACE CHANGEANTE MAIS PÉRENNE DES ACTEURS COLLECTIFS ET PUBLICS

L'étude approfondie de la filière vitivinicole montre que, s'agissant de ce secteur de l'industrie au moins, on ne peut guère parler de « fin des territoires » (Badie 1995) ou « d'Etat creux » (Rhodes 1997). La régulation de cette filière n'est pas le produit d'une gouvernance aléatoire dépourvue de contenu politique et dont les pouvoirs publics se trouvent absents, mais d'un agencement, certes complexe et peu lisible, d'acteurs « identifiables et tangibles ». De même, une analyse en termes de « gouvernance multi-niveaux » est d'un intérêt limité, en ce qu'elle suppose un peu hâtivement une capacité des acteurs à modifier radicalement leurs représentations, objectifs et pratiques, et à mobiliser les ressources nécessaires à cela (Smith, 2003a). Pour saisir les modes de régulation de cette filière, et appréhender les données et enjeux de sa réforme, il faut adopter un point de vue plus dynamique. Nous ne sommes pas en présence de niveaux de pouvoir clairs et étanches, mais d'un ordre institutionnel mondial composé de configurations enchevêtrées d'arènes de décision (Carter et Smith, 2004). La distribution du pouvoir et la répartition des rôles au sein de la filière évoluent en raison de l'interdépendance

croissante de ses acteurs, de leurs conflits d'intérêts, de l'institutionnalisation de compromis et du besoin de gérer les contradictions internes de ces derniers.

Partant de ce constat, nous avons essayé de reproblématiser une série d'enjeux politiques souvent décrits trop sommairement sous les étiquettes de « globalisation » et « européanisation ». Nous avons montré qu'il est non seulement possible mais aussi nécessaire d'aborder le caractère « multi-arène » de la régulation du secteur vitivinicole sous un angle propre à la mise en lumière de la logique et des interventions des acteurs, ainsi que de leurs « compétences politiques » respectives. L'hypothèse principale qui en découle est que si certaines de ces compétences évoluent fortement (le rôle de l'expertise juridique, économique et commerciale, mais aussi la multipositionnalité des acteurs), la plupart d'entre-elles demeurent attachées à la légitimité politique de chaque acteur. Du moins pour l'industrie vitivinicole européenne, cette légitimité se trouve toujours du côté des représentants des organisations professionnelles et interprofessionnelles, d'une part, et de leurs interlocuteurs dans les pouvoirs publics, d'autre part. Seuls ces deux séries d'acteurs bénéficient du droit de manipuler les symboles liés à un produit chargé d'un tel sens politique ; il en découle que lorsque l'on cherche à redéfinir ce produit (par exemple dans le sens de « la qualité »), on finit toujours par modifier les rapports de force à la base de sa régulation politique.

RÉFÉRENCES CITÉES

- Aubin G., Lavaud S., Roudié Ph. (1996) *Bordeaux, vignoble millénaire*, Bordeaux, l'Horizon chimérique.
- Badie B. (1995), *La Fin des territoires. Essai sur le désordre international et sur l'utilité sociale du respect*, Paris, Fayard, coll. « L'espace du Politique ».
- Bevir M. et Rhodes R. (2003) *Interpreting British Governance*, London, Routledge.
- Bukowski J., S. Piattoni, and M. Smyrl (eds.) (2003), *Between Europeanization and Local Society: Political Actors and Territorial Governance*, Lanham, Md.: Rowman & Littlefield.
- Carter C.A., Smith A. (2004) “ Conceptualizing multi-level orders of Scottish fish and Bordeaux wine. The role of territory and political assignment ”, communication au colloque *Les idéologies des politiques territoriales*, Sciences Po Rennes, 4-5 mars 2004.
- Coelho J-O. et Rastoin J-L. (2001) « Globalisation du marché du vin et stratégies d'entreprise », *Economie rurale*, n°264-265.
- Colman T. (2001) « Assessing convergence : the case of European wine », communication au congrès de l'ECSA, Madison, mai-juin.
- de Maillard Jacques (2001), « La Commission, le vin et la réforme », *Politique européenne*, n°5, automne, p.68-84

- Deroudille J-P. (2003) *Le vin face à la mondialisation*, Paris, Hachette.
- Garrigou A. (2000), *La santé dans tous ses Etats*, Biarritz, Atlantica.
- Gavignaud-Fontaine G. (1998) « L'extinction de 'la viticulture pour tous' en Languedoc, 1945-84 », *Pôle Sud*, n° 9, pp. 57-70
- Genieys W. (1998) « Le retournement du Midi viticole », *Pôle Sud*, n° 9, pp. 7-25.
- Genieys W., Smith A. (2000) « Idées et intégration européenne : 'La grande transformation du midi viticole' », *Politique européenne*, n° 1.
- Guiraudon V. (2000), "European Integration and Migration Policy : Vertical Policy-making as Venue Shopping", *Journal of Common Market Studies*, 38/2, p. 249-269.
- Heclio H. (1974) *Modern social politics in Britain and Sweden*, New Haven, Yale University Press.
- Jobert B., Muller P. (1987) *L'Etat en action. Politiques publiques et corporatismes*, Paris, PUF.
- Jullien B. et Smith A. (2005a) « Conceptualising the politics of industry », communication au colloque ESMK, Paris, juin.
- Jullien B. et Smith A. (2005b) « Studying the politics of industry », communication à l'atelier *Quelle méthode pour quelle sociologie de l'action publique?*, congrès de l'AFSP, Lyon, septembre.
- Kuisel R. (1984) *Le capitalisme et l'Etat en France. Modernisation et dirigisme au XXe siècle*, Paris, Gallimard.
- Kurzer P. (2001) *Markets and Moral Regulation. Cultural Change in the European Union*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Lampre C. (1993) *La conspiration des étiquettes. De la comédie des vins et des alcools*, Bordeaux, Féret.
- Laporte J-P. et Touzard J-M. (1998) « Deux décennies de transition viticole en Languedoc-Roussillon : de la production de masse à une viticulture plurielle », *Pôle Sud*, n° 9, pp. 26-47.
- Pasquier R. (2004), *La capacité politique des régions. Une comparaison France-Espagne*, Presses Universitaires Rennes.
- Richardson J. (2000) "Government, interest groups and policy change », *Political Studies*, 48 (5), p. 1006-1025.
- Rhodes Raw (1997) *Understanding Governance*, Open University Press, Buckingham.
- Roudié Ph. (1988) *Vignobles et vignerons du Bordelais (1850-1980)* Paris, Editions du CNRS.
- Smith A. (2003a) 'Multi-level governance. What it is and how to study it', dans M. Painter, ed. *Handbook on Public Administration*, London, Sage.
- Suleiman E. (1987) *Les notaires, les pouvoirs d'une corporation*, Paris, Seuil, 1987.
- Torrès O. (2005) *La guerre des vins : l'affaire Mondavi. Mondialisation et terroirs*, Paris, Dunod.
- Warner Ch. (1960) *The winegrowers of France and the government since 1875*, New York, Columbia University Press.