

Role of interest groups in policy reform: Overview of the Common Agricultural Policy and specific focus on France

by

Elodie Texier

BA, University Paris 3 Sorbonne Nouvelle, France, 2007

BA, University Paris 3 Sorbonne Nouvelle, France, 2006

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment
of the Requirements for the Degree of

Master of Arts

in the Department of Political Science

© Elodie Texier, 2014
University of Victoria

All rights reserved. This thesis may not be reproduced in whole or in part, by photocopy or other means, without the permission of the author.

SUPERVISORY COMMITTEE

Role of interest groups in policy reform: Overview of the
Common Agricultural Policy and specific focus on France

by

Elodie Texier

BA, University Paris 3 Sorbonne Nouvelle, 2007

BA, University Paris 3 Sorbonne Nouvelle, 2006

Supervisory Committee

Dr. Amy Verdun, Department of Political Science

Supervisor

Dr. Emmanuel Brunet-Jailly, Department of Public Administration

Outside Member

ABSTRACT

Supervisory Committee

Dr. Amy Verdun, Department of Political Science

Supervisor

Dr. Emmanuel Brunet-Jailly, Department of Public Administration

Outside Member

The purpose of this thesis was to analyze the causal relationship between the intensive farmers-government interaction in agricultural policy and the perverse and suboptimal outcomes in the view of taxpayers and consumers. This analysis focused on the Common Agricultural Policy (CAP) of the EU.

Created with the signature of the Treaty of Rome in 1957 by the six founding countries (Belgium, France, Italy, Luxembourg, Netherlands and the Federal Republic of Germany), the CAP represented for many years the only common policy fully administered at the European level and the largest item in the EU budget. It is strongly rooted in the European integration project and it represents the cornerstone of EU agriculture. Although a model of policy integration at the supranational level, it has also been the source of much criticism about its cost and its perverse effects. Nevertheless, the latest reform of the CAP, approved in 2013, demonstrates that agricultural policy remains of utmost importance at the EU level.

This research is based on two major assumptions: First, it was possible to maintain political support for the common agricultural policy because it fulfilled social and economic purposes that justified its existence. Second, interest group activity is often perceived negatively and there is not much information on its positive role in the policy process.

This thesis draws from the literature on European governance and interest groups in order to analyze the role of interest groups in the policy process and their impact on policy outcomes.

TABLE OF CONTENTS

Supervisory Committee	ii
Abstract	iii
Table of Contents	iv
List of Tables	vi
List of Figures	vii
Abbreviations	viii
Dedication	x
Chapter I: Introduction.....	1
1.1 Context of topic and central research question	1
1.2 Definition of interest groups	2
1.3 Relevance and methodology	4
1.4 Structure of the thesis.....	4
Chapter II: 50 years of Common Agricultural Policy.....	6
2.1 Introduction.....	6
2.2 Creation of the CAP	6
Inception	6
Results.....	8
2.3 Limitations of the CAP	9
Cost for EU consumers	9
Surpluses	9
Budget	10
Enlargement	11
International trade	14
Least-Developed Countries (LDCs)	14
Quality and safety	15
2.4 Reforms of the CAP.....	16
Pre-1992 attempts at reforming the CAP.....	16
1992 MacSharry reform.....	16
1999 Berlin agreement and the Agenda 2000 reform.....	17
2003 Fischler reform.....	17
2008 Health check.....	20
2.5 Current CAP.....	20
Evolution of CAP budget and current repartition.....	20
Enlargement to CEECs and convergence	22
Evolution in CAP mechanisms	23
Environment and rural development.....	24
End of agricultural exceptionalism?	24
2.6 Conclusion	25
Chapter III: Theoretical approaches.....	27
3.1 Introduction.....	27
3.2 Traditional approaches in European integration	27
Neofunctionalism and intergovernmentalism	27
Supranational institutionalism and liberal intergovernmentalism	28
3.3 Criticisms to traditional approaches.....	29

Three-level game analysis: international, EU, domestic	29
Multiplicity of actors and interconnectedness	31
3.4 Alternative approaches and focus on interest representation in the EU	32
Development of research on interest representation in the EU.....	32
Pluralism and neo-corporatism	34
European multi-level governance	34
3.5 Conclusion	36
Chapter IV: Interest representation and the CAP	37
4.1 Introduction.....	37
4.2 Organization of the policy process in relation to the CAP	37
4.3 Reasons for strong farming interest group presence in the CAP	39
Rent-seeking activities	39
Political opportunity structures in the EU.....	39
Openness and receptivity of EU institutions to the expression of interests	40
Negotiation capacities and organizational resources	42
Influence of institutional actors on interest groups.....	43
4.4 Consequences for European agricultural policy	45
Historically close links with farming interest	45
Compartmentalized closed policy networks	46
Imbalanced representation	47
4.5 Conclusion	50
Chapter V: Methodology and French interest representation in the 2013 CAP reform	52
5.1 Introduction.....	52
5.2 Methodology of the interviews	52
Justification on the choice of conducting interviews.....	53
Problems related to using interviews	53
Method used for this research.....	54
Context of interviews.....	55
Selection of respondents	55
Questionnaire	56
5.3 Presentation of the 2013 CAP reform.....	57
Context.....	57
Main issues.....	58
Results and implementation.....	61
5.4 Interview results: role of French interest groups in the policy reform process	62
Presentation of findings	62
Summary of interviews.....	66
5.5 To summarize.....	73
Chapter VI: Conclusion	75
Bibliography	77
Appendix.....	81
Questionnaire	81
Transcript: Interview 1.....	84
Transcript: Interview 2.....	104
Transcript: interview 3.....	125
Transcript: Interview 4.....	134

LIST OF TABLES

Table 1: Supply of access goods.....	42
Table 2: Advisory group on the Common Agricultural Policy.....	48
Table 3: Type of groups receiving Commission funding	50
Table 4: Structure of questionnaire.....	57
Table 5: Continued political support to the CAP	63
Table 6: Role of interest groups in EU multi-level structure.....	64
Table 7: Motivations and consequences for interest group presence in the CAP.....	64

LIST OF FIGURES

Figure 1: Importance of agriculture in the economy	12
Figure 2: Employment in agriculture, forestry, hunting and fishing in 2008 (in millions of people).....	13
Figure 3: CAP budget in figures	21
Figure 4: Evolution of EU expenditure per intervention item, 1980-2000/06 (in %).....	22
Figure 5: Total CAP allocations in 2009 (in billions euros).....	23
Figure 6: The path of CAP expenditure 1980-2010 (in billion euros at current prices).....	24
Figure 7: Scheme of variables.....	43
Figure 8: Number of consultative committee positions	49

ABBREVIATIONS

AGPB	Association Générale des Producteurs de Blé (General Association of Wheat Producers)
AGPM	Association Générale des Producteurs de Maïs (General Association of Corn Producers)
BEUC	European Bureau of Consumers' Union
BSE	Bovine spongiform encephalopathy
CAP	Common Agricultural Policy (referred to as PAC in interviews in French)
CE	Commission Européenne (European Commission - use of French to distinguish from the EC)
CEEC	Central and Eastern European Countries
CIAA	Confederation of Food and Drinks Industries of the EU
CNAOC	Confédération Nationale des producteurs de vins et eaux de vie de vin à Appellations d'Origine Contrôlées (National Confederation of wine and wine-based liquor with AOP)
COFACE	Committee of Family Organizations in the EU
COGECA	General Confederation of Agricultural Cooperative
COPA	Comité des Organisations Professionnelles Agricoles (European agricultural union)
EAGGF	European Agricultural Guarantee and Guidance Fund
EC	European Community
ECSC	European Coal and Steel Community
EEC	European Economic Community
EESC	European Economic and Social Committee
EK	Expertise and technical knowledge
EU	European Union
EURATOM	European Atomic Energy Community
EURODOM	L'Europe et les Départements français d'Outre mer
FDSEA	Fédération Départementale des Syndicats d'Exploitants d'Agricoles (Local Federation of Agricultural Holders' Unions)
FNSEA	Fédération Nationale des Syndicats d'Exploitants d'Agricoles (National Federation of Agricultural Holders' Unions)
GDP	Gross Domestic Product
GNI	Gross National Income
IDEI	information on domestic aggregated needs and interests
IEEI	Information on European aggregated needs and interests
JA	Jeunes Agriculteurs (Young Farmers)
LDCs	Least-Developed Countries

UNICE	Union of Industrial and Employers' Confederations of Europe
UK	United Kingdom
US	United States
WTO	World Trade Organization

DEDICATION

Those who know me are aware that the journey through my Master's degree was a complicated one. I remember the day I received the letter of acceptance from Uvic and envisioned a world of opportunities opening before me. It is still one of the best moments I can recall. It turned out being very different from what I expected, and to be honest, it was a painful experience. Still, I am happy today I was able to complete it, after many delays, and I am thankful to the people at the University of Victoria for giving me the opportunity not once, but twice, to do it. I want to thank in particular my supervisor, Dr. Amy Verdun, the one who gave me this opportunity in the first place and who supported me all along. I can definitely say that I would not have done it without her. I also want to thank my thesis committee members, Dr. Brunet-Jailly and my external examiner Dr. van Kooten, who offered valuable insights to improve this thesis. I also want to use this opportunity to thank another person at the Department of Political Science, Dr. Michael Webb, who was so supportive and helpful in my first years at Uvic. Finally, I want to thank Joanne, the graduate secretary. I really appreciated her effort and time to help me overcome two main difficulties: distance and bureaucracy. I thank my friends at the University of Victoria, Tania, Assem, Sinead, Anindya, Stephen and Mirko. They were there for the bad times, but mostly for the good ones. I also thank Fatim, who was such a good friend when I went through the pains of graduate life and lost touch with social life. Finally, I shall not forget my mother who was there for me all along, and supported me financially and in so many other ways. A thought for my dad too, because I know he takes pride in my achievements. Last but not least, I am thankful for the person who shares my life, Victor Sardjveladze. He stood by me through the whole process and did not complain too much about ruined holidays, swinging moods and financial bankruptcy. And he pretended convincingly enough to find interesting talks on European agriculture.

CHAPTER I: INTRODUCTION

1.1 Context of topic and central research question

In an article published in 2012 in the scientific journal *Policy and Society*, Wyn Grant, British professor and researcher in political science, declared that ‘agricultural policy is an area characterized by intensive interaction between farmers and government, and one that often exhibits perverse and suboptimal outcomes from the viewpoint of taxpayers and consumers’ (Grant, 2012, p. 272). This statement, widely shared in the academic and political communities, and diffused by mass media, raises important questions about who are the movers and shakers of agricultural policy.

It is an opinion also heard with regards to the Common Agricultural Policy (CAP) of the European Union (EU).¹ Created with the signature of the Treaty of Rome in 1957 by the six founding countries (Belgium, France, Italy, Luxembourg, Netherlands and the Federal Republic of Germany), the CAP represented for many years the only common policy fully administered at the European level and the largest item in the EU budget. It is strongly rooted in the European integration project and it represents the cornerstone of EU agriculture. Although a model of policy integration at the supranational level, it has also been the source of much criticism about its cost and its perverse effects. Nevertheless, the latest reform of the CAP, approved in 2013, demonstrates that agricultural policy remains of utmost importance at the EU level.

Grant’s statement mentions two main issues in relation to agricultural policy: negative

¹ The European Communities (EC) were three supranational organizations: the European Coal and Steel Community (ECSC) created in 1951, the European Economic Community (EEC) created by the Treaty of Rome in 1957, and the European Atomic Energy Community (Euratom) created in 1958. They shared the same governing institutions (those of the EEC) from 1967 and were renamed the European Community (EC) in 1993, representing the first pillar of the European Union (EU). The pillar system was abolished with the Lisbon treaty in 2009.

outcomes and intensive interaction between farmers and government. My thesis asks whether there is a causal relationship between the two.

To provide an answer to this question, it is necessary to analyze the rationales for state-intervention in the area of agriculture and the legitimacy of agricultural policy in terms of efficiency and benefits for the society as a whole, and the processes of policy-making at play and actors involved. This research is based on two major assumptions: First, it was possible to maintain the common agricultural policy because it fulfilled social and economic purposes that justified its existence. Second, interest group activity is often perceived negatively and there is not much information on its positive role in the policy process.

1.2 Definition of interest groups

Let us start by clarifying the concepts ‘interest groups’ and ‘interest representation’. The literature on interest groups reveals a difficulty to agree on a single concept. Lobbying, special interest representation, social movement organization, civil society organization, interest group, interest representation: each of these terms reflects a different focus adopted by scholars from different subfields (Beyers 2008). Most political economists adopt the term ‘special interest representation’ to acknowledge the existence of specific interests as opposed to the general interest, and the former is often (but not always) described as a threat to the latter. The term ‘lobbying’ is used quite widely by scholars and the public, often with the same negative connotation. Graziano, for instance, uses the term lobbying to describe the political representation of private interests as opposed to citizens’ lobbies, that he calls ‘public interest groups’ (Graziano 1998). Furthermore, lobbying is a concept that was used to describe group activity in United States (US) context and many scholars oppose its application to the European reality (Smith 1998). ‘Social movement organization’ and ‘civil society organization’ derive from the social movement

literature and relate to the idea of resource-mobilization and collective action, which give them a more positive connotation. However, the type of organizations represented by this terminology is more limited. By comparison, the terms ‘interest groups’ and ‘interest representation’ are more neutral and therefore the most commonly used in the literature.

Jordan and Maloney identified three features to define interest groups (Jordan, 2007):

1. *Organization*: groups of individuals and/or organized forms of political behaviour as opposed to broad movements and waves of public opinion;
2. *Political interests*: efforts to influence policy-making, often also called political advocacy;
3. *Informality*: fact that interest groups, no matter how institutionalized, work informally along politicians and bureaucrats. However, unlike them, their objective is not nomination or election.

This definition includes a wide range of organizations. Mazey and Richardson found at least seven categories of organizations involved in interest representation activities at the EU level (Mazey & Richardson, 2002):

- European-wide associations;
- National associations;
- Individual firms;
- Consultancy firms specialized in public affairs;
- Public entities such as local authorities and regional representation;
- Ad hoc coalitions;
- Experts’ organizations or epistemic communities.

1.3 Relevance and methodology

This thesis draws from the literature on European governance and interest groups in order to analyze the role of non-state actors in the policy process and their impact on policy outcomes. Research on European policy-making and the involvement of interest groups dates back from the early 1990s (Andersen & Eliassen, 1998; Greenwood, 1998). Even though much of the early research was mostly empirical, the increase in interest representation activities in the 1980s has spurred a growing attention in interest group study and has resulted in a wealth of theoretical analysis (Andersen & Eliassen, 1998; Woll, 2006). As a matter of fact, the EU political system is favourable to interest representation. The publication in July 2001 of a White Paper on Governance has promoted the inclusion of all stakeholders in the policy process and formalized input from interest groups.

To analyze the two main issues in this thesis (justification for EU intervention in agriculture and influence of farmers' interest groups), a mixture of methodologies were used in the different chapters.

1.4 Structure of the thesis

The second chapter starts with a presentation of the common agricultural policy of the EU and its evolution over fifty years of existence. It focuses on the context of CAP implementation and the rationales behind the choice for state-interventionism in agriculture. It also presents the main difficulties met by the CAP over the years and reviews the major reforms adopted in 1992, 1999 and 2003 to understand how the agricultural policy was able to be maintained over the years.

An overview of various theoretical approaches existing in the literature on European integration is presented in the third chapter. The aim is to identify a comprehensive framework of analysis capable of taking a full account of the processes at play in EU policy-making and to shed

a light on the influence of interest representation on policy outcomes.

The fourth chapter provides an analysis of interest groups' influence with regards to the Common Agricultural Policy. It presents the organization of the policy-making process in the CAP and identifies political opportunity structures for interest groups. It also reviews issues and controversies in relation to the strong presence of interest groups in agricultural policy, such as imbalances in representation.

In the fifth chapter, the last reform of the CAP is presented to demonstrate how the legitimacy of the CAP was reconfirmed and how interest groups have influenced policy outcomes, with a focus on French interest groups. It does so through the review of the main issues at stake and a series of interviews with French stakeholders. These were conducted between December 2013 and February 2014.

The main findings are reviewed in the sixth chapter, providing a possible answer to the main research question, namely the causal relationship between interest groups' influence and negative outcomes of the CAP.

CHAPTER II: 50 YEARS OF COMMON AGRICULTURAL POLICY

2.1 Introduction

The CAP is one of the earliest common policies of the European Union. Created with the Treaty of Rome in 1957, it is strongly rooted in the European integration project. Due to its long history, it is also a policy that has been reformed on many occasions, particularly over the last two decades. This chapter looks at the CAP and its evolution over the past fifty-five years to understand the justification for its continued existence in spite of the criticisms it raised.

This chapter first examines the context of CAP implementation to explain the choice made in 1957 for government intervention in agriculture at the EU level.² It then reviews external and internal pressures that pushed for a reform of the original CAP as early as the late 1960s. The three major reforms that took place in 1992, 1999 and 2003 are then presented in a third part, and the current composition of the CAP is assessed in a final part.

2.2 Creation of the CAP

Inception

The idea of a Common Agricultural Policy emerged with the Treaty of Rome in 1957 and the creation of the European Economic Community (EEC). The Community members were faced with two options following the introduction of the principle of free movement for goods: Waive any interventionism to avoid competition distortion within the community or adopt a common agricultural policy.

Most EEC members at that time had some sort of agricultural policies to protect their

²The European Union (EU) was given its current name in 1993, replacing the European Community (EC), which had existed since 1958, and took over all its rights and obligations. Therefore, the acronym EU refers to the European Union as it was created in 1993 with the Maastricht Treaty. I will use 'EU' for the sake of simplicity here, even if strictly speaking at this time it was the EC.

agriculture. The choice was made to integrate these policies into a common policy rather than liberalizing agriculture. The justification for this choice is manifold: agriculture in the EC in the late 1950s represented 25 to 30 % of the workforce and consequently, farmers had a considerable political and social influence (Faure, 1995, p. 80). In addition, shortages and starvation caused by low production rates in the post-war period were still fresh in mind (European Commission, 2012) (Lacombe, 1999). At the time the European Community was created, the choice to support agricultural production was justified as European agriculture was not able to ensure self-sufficiency - not even in cereals (Fischler, 2003). In addition, episodes of starvation such as the Dutch famine of 1944-1945 was still fresh in mind of European leaders. The rationales to choose of a common policy can be identified in the five objectives set out in the Treaty of Rome:³

- increase agricultural productivity;
- ensure a fair standard of living for farmers;
- stabilize markets;
- ensure security of supply;
- ensure reasonable prices for consumers.

In order to reach these objectives, four main principles to the CAP were defined at the Stresa Conference in July 1958:

- Unity of the European market with coordination and common rules on competition;
- Financial solidarity for CAP funding through the European Agricultural Guidance and Guarantee Fund (EAGGF);
- Introduction of guaranteed minimum prices to producers and indirect aid to farmers

³ Neofunctionalist literature also suggests that this choice promoted functional integration, initiated in 1951 with the European Coal and Steel Community (ECSC).

giving them a minimum price for their products, with a guarantee of purchase and storage in case of production surplus to maintain high prices on the market;

- Community preference through to the establishment of trade barriers (relatively high tariffs on some agricultural and food products such as cereals, beef, pork, and sugar imported into the EU).

Price and market policy, designed to influence and support farm prices and incomes, was funded by the Guarantee Section of the EAGGF, and socio-structural policy, designed to encourage the modernization of farming, was funded by the Guidance Section of EAGGF.

Although key principles were decided in 1958, it took four more years to implement the CAP. This delay was necessary for European governments to agree on the terms of the policy and to define most common prices (Lacombe, 1999, p. 9). Thus, the CAP was fully implemented in January 1962.

Results

The CAP was successful in meeting its objectives of increasing agricultural productivity and ensuring availability of supply. In a span of 25 years, the European Community (EC) member states went through a rapid economic and technological development in agriculture, EC farmers increased their productivity 5 or 6 times through better training of farmers and modernization of techniques. In fact, the EC became a net exporter of agricultural products (Lacombe, 1999, p. 14) (Fischler, 2003).

It was a mitigated success. On 21 December 1968, Sicco Mansholt, the European Commissioner for Agriculture at the time, sent a memorandum to the Council of Ministers and prescribed a reform of the CAP. He warned about the negative effect of price support measures and the impact on production and surpluses. His long-term plan, known as the Mansholt Plan,

aimed to reform European agriculture reducing the number of farmers and promoting bigger and more efficient agricultural units (European Commission, 1969). It was met with strong opposition from the agricultural community and was soon reduced to three directives relating to the modernisation of agricultural holdings (Directive 72/159/CEE), the cessation of certain agricultural activity at the age of 55 for farmers (Directive 42/160/CEE) and the training of farmers (Directive 72/161/CEE) (Grant, 1997).

2.3 Limitations of the CAP

Cost for EU consumers

Market price support through intervention price and imports tariffs, while guaranteeing EU farmers a minimum price for their agricultural commodities, resulted in higher prices for consumers who could have benefited from lower prices under free market conditions (Balwin & Wyplosz, 2009). In spite of this situation, EU consumers were not very present in the policy debate over agricultural policy. One explanation can be found in the fact that the share of food in consumers' expenditures has steadily declined from 40 to 60% a hundred years ago to about 10% in 2005 (Swinnen & al., 2011).

Surpluses

Guaranteed purchase and storage of agricultural commodities resulted in a costly and politically embarrassing situation for the European authorities (European Commission 2012). Surpluses in some commodities were counterbalanced by insufficient levels of production in others such as pork, lamb and proteins (Lacombe, 1999, p. 14). However the situation became critical in the 1980s, opponents to the CAP arguing that overproduction led to 'milk lakes' and 'butter mountains' (Fischler, 2003).

Budget

The Common Agricultural Policy has long been the most important common policy of the EU. This explains why traditionally it represented a large share of the EU's budget. In the early 1970s, overall expenditure on agriculture represented up to 89% of the EU budget (European Parliament, 2011, p. 13). In the 1980s, the CAP expenditure declined to 70% of the EU's budget (Cantore, Kennan, & Page, 2011, p. 7). It was still important as it limited the ability to develop other policies and it risked becoming unsustainable in the long term, especially with the prospect of further enlargements. Approval of a first pluri-annual financial perspective in 1988 was an opportunity for introducing expenditure control mechanisms aimed at balancing funds available for various policies. The EU's financial perspectives are used to define a framework for the Community's budget over a period of several years.

There have been four financial frameworks up to now: the 1988-1992 financial perspective (Delors I package), the 1993-1999 financial perspective (Delors II package), the 2000-2006 financial perspective (Agenda 2000) and the 2007-2013 financial perspective. The annual budget procedure still determines the actual level of expenditure and the breakdown between the various budget headings with a maximum payment allowed each year per individual action, expressed as a percentage of gross national income (GNI).

In spite of the effort made, the CAP budget remained controversial. It was the source of many heated discussions especially with the United Kingdom (UK). The UK has been a so-called

net contributor to the CAP since it joined the EC in January 1973.⁴ In 1984, Margaret Thatcher was able to secure a rebate on the UK's contribution at the Fontainebleau European Council.⁵ This rebate questioned the principle of financial solidarity and caused other net contributors to request a similar corrective mechanism on their contribution.

Enlargement

Successive enlargements raised new concerns over the CAP because of the cost it represented in the EU budget. The enlargement to eight Central and Eastern European countries (CEECs) and two Mediterranean islands in 2004, followed by two more CEECs in 2007, created a fear of a budgetary crisis and made the CAP budget one of the main issues of Agenda 2000 discussions.⁶ Indeed, these countries rely more heavily on agriculture in terms of GDP and employment (figures 1 and 2).

⁴ Member states contributions to the EU budget are provided in the EU financial report issued every year. The report also gives information on the difference between what Member States contribute to the EU budget and the amount of EU funds they receive in return. However, this calculation gives only an incomplete picture of the cost versus the benefits of being in the EU as it does not take into account various parameters such as the financial benefits for any Member State that derives from its membership to the EU (internal market and EU schemes). See http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-1163_en.htm

⁵ The UK rebate is the difference between its contribution to the EU budget and the amount it receives back. This rebate was a way to correct inequalities and calm down criticisms.

⁶ Agenda 2000 was an action program of the European Union whose main objectives were to reform the Common Agricultural Policy and Regional policy, and establish a new financial framework for the years 2000–06 with a view to the then upcoming Eastern Enlargement of the European Union. It explicitly established economic, social, and environmental goals within a new reformulated set of objectives for the CAP consistent with the requirements of the Amsterdam Treaty. Published by the Commission in July 1997, it was agreed by the 15 EU countries at the European Council meeting in Berlin in March 1999.

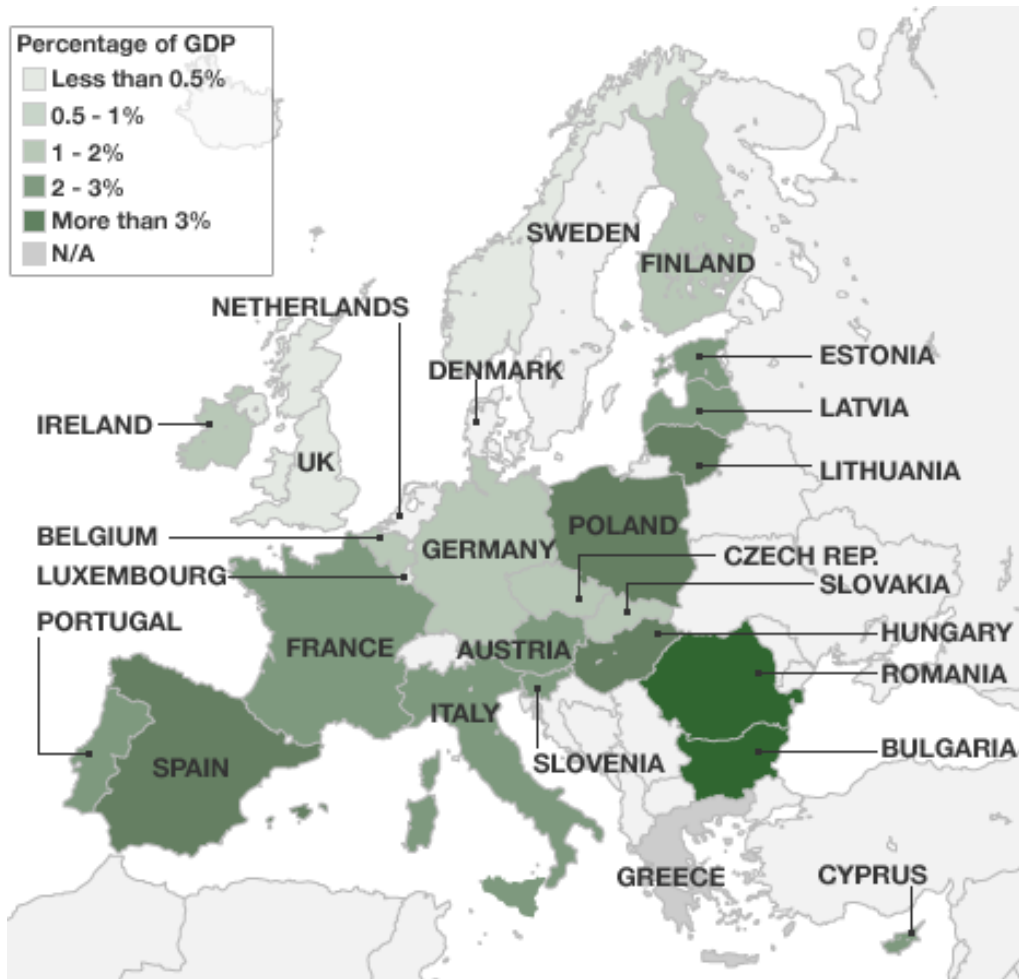


Figure 1: Importance of agriculture in the economy
 Source: European Commission (see see <http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-11216061>)

Figure 1 demonstrates that agriculture represents more than 3% of the GDP in countries such as Romania and Bulgaria. Therefore, opening their borders to agricultural goods from the old EU member states benefiting from heavily subsidized agriculture could hurt their economy.

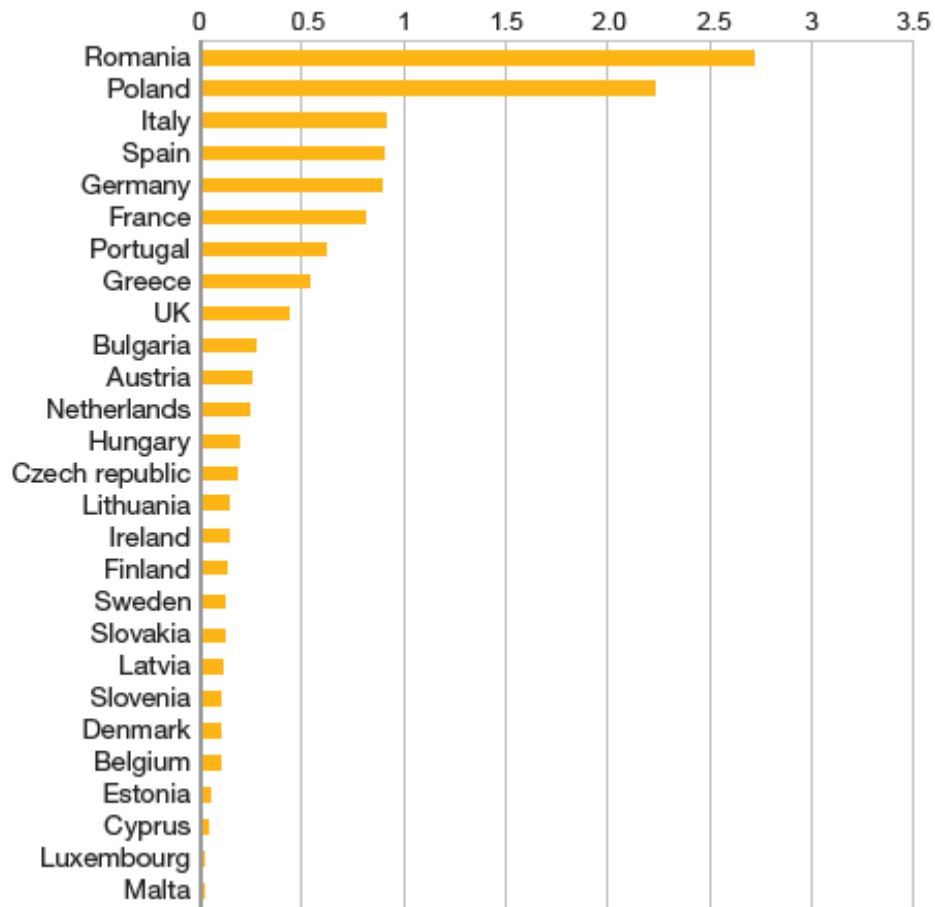


Figure 2: Employment in agriculture, forestry, hunting and fishing in 2008 (in millions of people)

Source: European Commission (see <http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-11216061>)

In addition, figure 2 demonstrates that the share of workers employed in agriculture in CEECs countries (especially Romania and Poland) is far greater than in the old member states.

Enlargement of the EU to include the CEECs countries would increase EU's agricultural lands by 40% and added seven million farmers to the existing six million, Poland alone increased the existing number of farmers in the EU-15 by one-third (BBC, 2013; Grant, 2005). This justifies concerns over the impact on the CAP budget.

Further issues with enlargements concerned the cost and the ability of adapting EU regulations in the new member states and ensuring a smooth implementation of the CAP (Grant,

2005).

International trade

The CAP also raised criticisms from commercial partners. Protectionism and trade barriers led to a fierce competition on world markets. Overproduction in the EU and subsidized exports had resulted in the dumping of subsidized agricultural commodities on world markets, hurting the rest of the world. Agriculture was left out of the General Agreement on Tariffs and Trade signed in 1947 for decades. Global agricultural crisis in the 1970s and early 1980s pushed for a new round of international trade negotiations that would include agriculture. Known as Uruguay Round, it took place between 1987 and 1994. It introduced a shift away from the idea of ‘agricultural exceptionalism’ (Grant, 2012).⁷ It resulted in the adoption of the Agreement on Agriculture (AoA) that included three pillars on market access, domestic support and export support. An instrument was created within the World Trade Organization (WTO) to settle dispute over trade measures between countries. After it came into force, many EU rules were at odds with the new WTO rules and had to be adapted. Another round of negotiations, the Doha Round, was launched in 1999 and is still going on, even though contentious points on agriculture, especially between the EU and US, have caused uncertainty about the ability to reach an agreement.

Least-Developed Countries (LDCs)

Agricultural support measures in the CAP also had consequences for the least-developed countries. Market price support, through import tariffs and export subsidies, the most popular support measures, are detrimental to LDCs who face an unfair competition on the world market and face obstacles to penetrate the EU market. Producer support measures, aiming at enhancing

⁷ Wyn Grant defines agricultural exceptionalism as ‘the notion that agriculture and the food chain have distinctive characteristics that require special treatment from policy makers’ (Grant 2012: 274).

production level, also affect LDCs through world market prices and traded quantities. A study by Schure, van Kooten and Wang demonstrates that EU agricultural support measures have a strong detrimental impact on LDCs due to the important role of agriculture in employment and trade in these countries and their crucial dependence on agricultural exports. In LDCs, agriculture represented 53% of the workforce and 10% of merchandise imports in 2004, while the 30-least developed countries accounted in 2006 for about 25 percent of total exports (Schure, van Kooten, & Wang, 2007, p. 9). Because of aggressive competition on world markets and lack of competitiveness, LDCs have gone from net exporter to net importer of food. They would benefit from trade liberalization of agricultural commodities.

Quality and safety

Several food scandals occurred in the EU in the late 1990s: Bovine Spongiform Encephalopathy (BSE) and the 10-year-ban on the import of British beef in 1996; Detection of feedstock contaminated with polychlorinated biphenyls in Belgium in 1999, mainly eggs and chickens. These scandals may explain in part the general feeling of distrust and concerns about food safety, also expressed in the general defiance towards genetically modified organisms (GMOs) and thus the decision to proclaim a moratorium on their importation and commercialization in the EU between 1999 and 2003 (Tiberghien, 2003). Even though the moratorium took end after a WTO ruling, its commercialization is still opposed by a majority in the EU who support a precautionary approach. According to Swinnen et al, food safety crisis, combined with criticisms on distorting trade and damages on developing countries, have contributed to the decline in legitimacy of the 'old CAP' and the general demand for CAP reform (Swinnen & al., 2011). It has aroused consumers' interest in agriculture and food policies, shifting the focus from supply and income to quality and safety, and caused a demand for stricter food

standards in the EU.

2.4 Reforms of the CAP

Pre-1992 attempts at reforming the CAP

In the mid-1980s, EU institutions started to address these issues: In 1985, a ‘Green book’ was published by the European Commission on the perspectives for the CAP.⁸ A quota on the production of commodities such as dairy products was introduced in 1984, and a reduction in support prices through ceilings on EU expenditure in 1988. These were mere incremental reforms trying to stabilize the production rather than radical policy changes (Paterson, 1997). However, it sent a signal that the European Commission was ready to face the issue of reforming the CAP.

1992 MacSharry reform

The 1992 reform, named after the Irish Commissioner for Agriculture and Rural Development Ray MacSharry, was introduced in January 1993. The reform aimed to improve the competitiveness of EU agriculture, stabilize the agricultural market, diversify the production, protect the environment and stabilize the EU budget. Its main realization consisted in a shift from product support (through market price support) to producer support (through direct income support). This partial decoupling of production from support was crucial in the context of the Uruguay Round negotiations. The decrease in price support (cereal guaranteed prices were lowered by 35% and beef prices by 15%) was compensated by direct payments to farmers based on fixed factors (farm area and historical production) (European Commission, 2012). In addition, these payments were conditional on compulsory set-aside land (initially at 15% and then reduced in 1996 at 10%) and other accompanying measures to limit excessive production and introduce

⁸ Perspectives for the Common Agricultural Policy (Green Paper), Communication of the Commission of the European Communities to the Council, document COM (85) 333 final, Brussels, 1985.

environmental provisions into the CAP. The reform also tried to take into account the global trade requirements within the World Trade Organization (WTO).

1999 Berlin agreement and the Agenda 2000 reform

The Berlin Agreement is the CAP reform package to which European Union heads of state or government agreed in March 1999. Because the initial proposal was refused, the agreement is often referred to as Agenda 2000. This reform was decided within the framework of Agenda 2000, which established a new financial framework for the years 2000–2006 with the perspective of the upcoming Eastern Enlargement of the European Union and the likely increase in structural and cohesion funds. It went further in reducing price supports and increasing direct payments for cereals and beef, while lowering oilseed direct payments to the level of cereal payments and raising milk quotas. Agenda 2000 also established economic, social, and environmental goals within a new reformulated set of objectives for the CAP and the definition of a second pillar dedicated to structural policy and rural development (European Commission, 1999). From then on, the CAP was financed by two funds, which form part of the EU's general budget:

- The European Agricultural Guarantee Fund (EAGF): it finances direct payments to farmers and measures to respond to market disturbances, such as private or public storage and export refunds;
- The European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD): it finances the rural development programmes of the Member States.

Through the last two reforms, the share of the EU budget allocated to the CAP went from 89% in the early 1970s to 42% in the 2000s (European Parliament, 2011, p. 17).

2003 Fischler reform

In spite of the reduction of the CAP budget with the last two reforms, the CAP still gathered

many criticisms: International trade partners condemned the CAP for creating distortions on world market: the failure of Doha Round negotiation in Cancun was blamed on agricultural policy (Fischler, 2003); Direct payments based on surface and volume of production were criticized for benefiting the biggest producers; Environmentalists denounced the underlying logic of productivity, harmful to the environment; Consumers and taxpayers required a new policy focus over food quality and safety rather than security of supply and farm income (Fischler, 2003).⁹

On June 26 2003, the fifteen Ministers of Agriculture of the European Union adopted a new reform of the common agricultural policy. Several months of negotiations were necessary between Member States, particularly between France and the European Commissioner for Agriculture, Franz Fischler. The latter was able to perceive the change in society's preferences and reached out to consumer organizations and environmental NGOs.

The initial draft reform was presented in July 2002 and an agreement was reached nearly a year later. This reform completed the two previous ones and strengthened rural development policy. In fact, when he presented the reform in Leuven in November 2003, Commissioner for Agriculture Franz Fischler argued that the future of agricultural policy laid in sustainability in order to maintain society's support:

'Sustainability, or more precisely: a return to sustainability, because for centuries it was understood that each generation of farmers would pass on their farms and fields to the next generation so that it could harvest more, not less. It was only advances in technology and chemical engineering that gave farmers the means to live at the expense of future generations and deplete natural resources' (Fischler, 2003)

The reform consisted in six key points:

⁹ Eurobarometer 59.2, October 2003.

1. Decoupling of production from payment. Most direct payments received by farmers were replaced by a single payment independent of production levels.
2. Conditionality of payments. This single payment became subject to compliance with 18 standards related to environment, food safety and animal well-being.
3. Modulation: Compulsory system of progressive reduction by 3%, 4% and 5% of direct payments between 2005 and 2007, allowing a transfer of funds from Pillar 1 (European Agricultural Guarantee Fund) to Pillar 2 (European Agricultural Fund for Rural Development).
4. Decrease in direct payments for the biggest farmers to counter criticisms on the CAP benefitting those who needed it the least.
5. Budget discipline decided until 2013 through an agreement between France and Germany in December 2002 freezing CAP spending at the 2006 level, representing 45 billion euros.
6. Reduction in guaranteed prices for more products, such as milk, butter (- 25%) and rice (- 50%).

The reform ensured a policy more respectful of environment and food security. It demonstrated that the CAP and policy-makers were slowly adjusting under consumer pressures, a new driving force in agricultural policy reform (Swinnen & al., 2011). Nevertheless, it still provided a balanced income for farmers whose relative income was declining. Compliance to international rules on free trade was improved, even though there were some concerns about stricter food standards and the fact that they might become new forms of trade barriers, like in the case of GMOs (Swinnen & al., 2011).

A European public opinion poll conducted in October 2003 indicates that the CAP still

benefited from great support in spite of high costs:

- 91% of EU citizens wanted agricultural policy to provide safe food;
- 89% of EU citizens wanted agricultural policy to ensure that our environment is protected;
- 83% of EU citizens wanted to see small and medium-sized agricultural holdings supported.
- 79% of EU citizens wanted the CAP to provide a stable and fair income for farmers.

2008 Health check

In 2008, the Health Check introduced short-term adjustments in European regulations. Among a range of measures, the agreement abolished arable set-aside, increased milk quotas gradually leading up to their abolition in 2015, and converted market intervention into a genuine safety net. It also increased modulation, in response to the new challenges and opportunities faced by European agriculture, including climate change, the need for better water management, the protection of biodiversity, and the production of green energy. It also allowed member states to provide assistance to dairy farmers in sensitive regions to adjust to the new market situation.

2.5 Current CAP

Evolution of CAP budget and current repartition

CAP expenditure represented about 56.8 billion euros in 2010. Even though the amount of agricultural spending has steadily increased over the years due to enlargement, its share of the EU budget has declined to 45% in 2010 (figure 3).

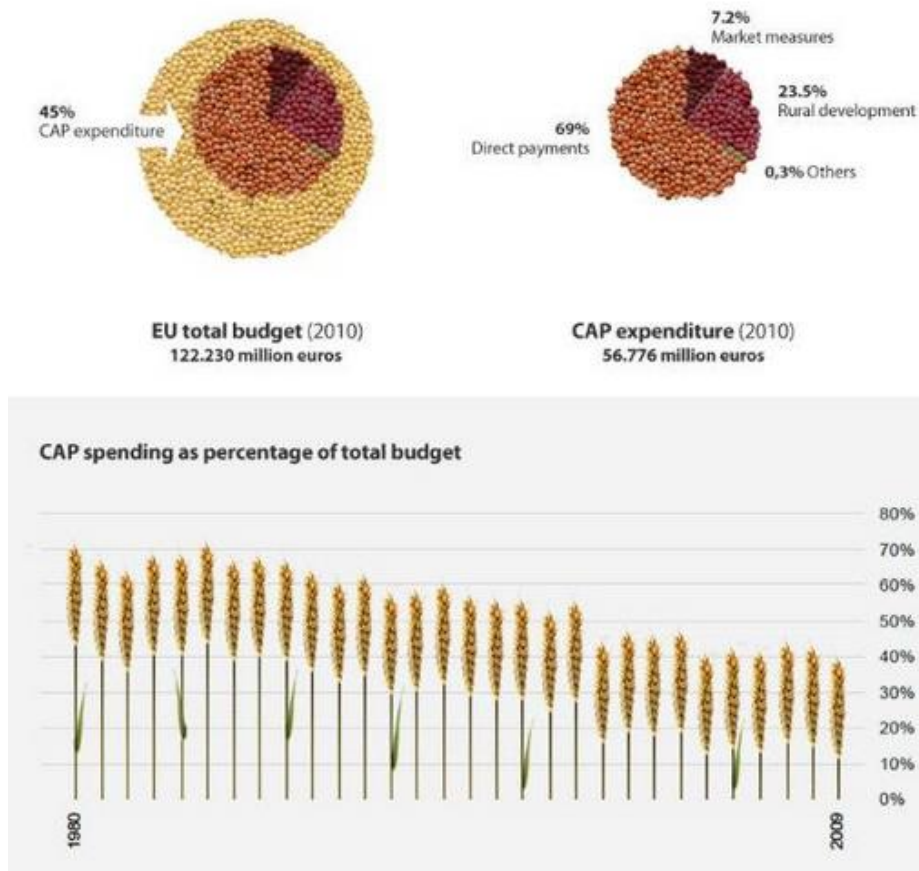


Figure 3: CAP budget in figures

Source: European Parliament (see <http://www.europarl.europa.eu/news/en/news-room/content/20110526FCS20313/html/Reform-of-the-EU%27s-agricultural-policy>)

The financial perspective mechanism introduced in 1988 through pluri-annual frameworks was efficient in limiting the growth of the agricultural budget. It allowed for a maximum rate of increase on EU agricultural spending with a fixed budget for agricultural ministers to work with.

An analysis of EU expenditure per intervention item demonstrates that the main reason for a lower share of the EU budget is the decrease of market support in agriculture. Expenditure for rural development has increased, however it remains modest (figure 4). This situation has mainly benefited the development of structural policies at EU level.

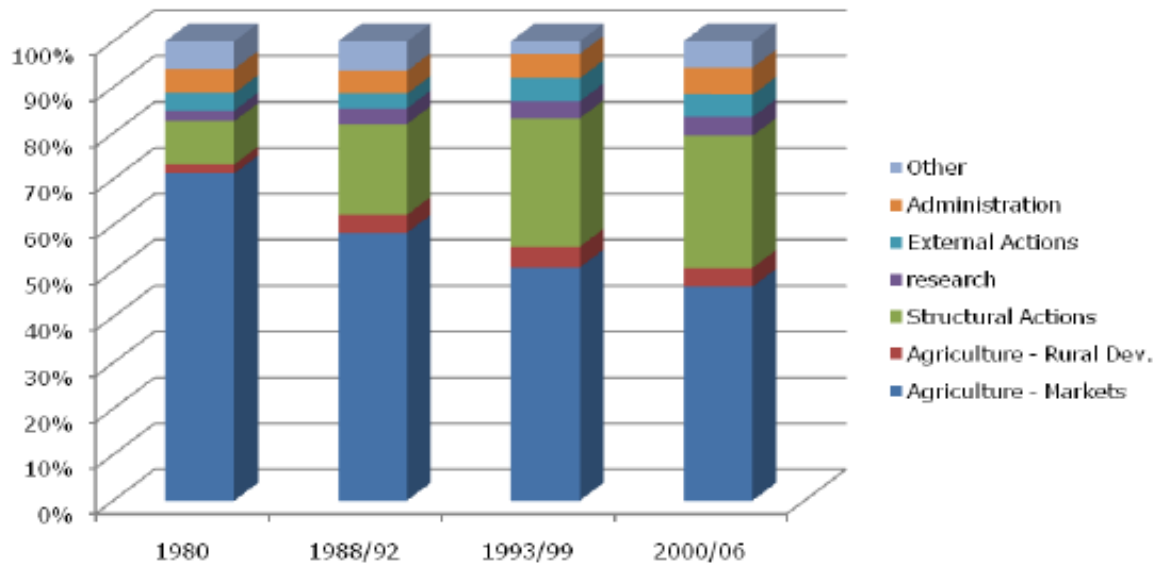


Figure 4: Evolution of EU expenditure per intervention item, 1980-2000/06 (in %)
Source: European Parliament, 2011

Enlargement to CEECs and convergence

Decisions about CAP phasing in the ten new member states joining the EU in May 2004 were settled in the Copenhagen agreement in 2002. The deal reached planned that CAP arable aids in the accession ten would be phased in progressively between 2004 and 2013 until they reach EU-15 level at the cost of an additional €400 million to the CAP budget, whose total amounted to €46.8 billion in 2004.

An analysis of total CAP allocations in 2009 demonstrates that old member states still absorb the largest share of the CAP expenditure: France is the main beneficiary, followed by Germany, Spain, Italy and the United Kingdom (figure 5). The five countries together represented more than 66% of EAGF expenditure (European Parliament, 2011). This is not entirely representative of inequalities existing at the EU level between old and new member states as CEECs were not fully integrated into the CAP at that time. However, it raises the issue of convergence between old and new member states, one of the main issues that policy-makers will

have to face in the future.

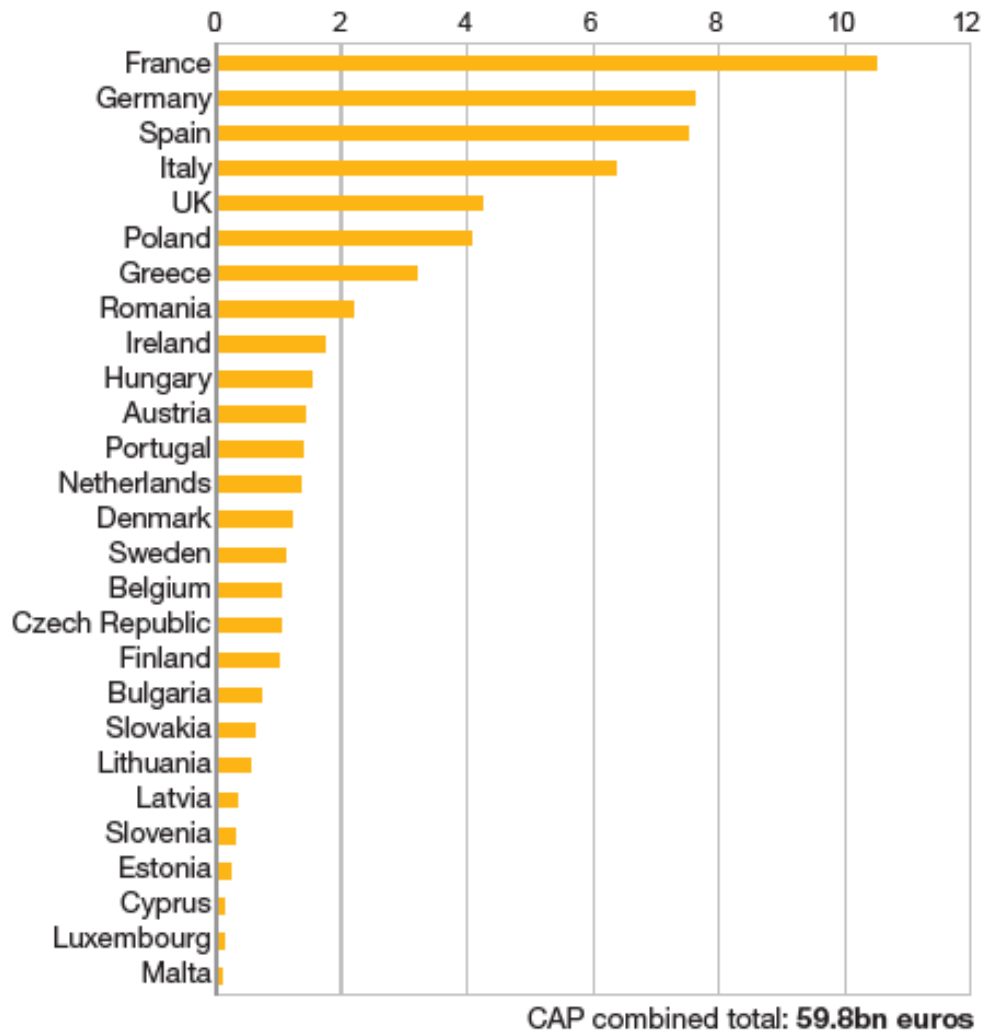


Figure 5: Total CAP allocations in 2009 (in billions euros)

Source: European Commission (see <http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-11216061>)

Evolution in CAP mechanisms

Continuous reforms of the CAP have resulted in an evolution from a protectionist policy isolated from market signals to one that is more market sensitive (Burrell, 2009). Traditional market policies included in Pillar 1, consisting of import tariffs, export subsidies and intervention prices are in decline and represented 7.2% of CAP expenditure in 2010 (figures 3 and 6). Direct payments, mostly decoupled from production, represent the bulk of spending in Pillar 1 of the CAP

and are the main agricultural support measures today - 69% of CAP expenditure in 2010. Rural development has become more important over the years to represent 23.5% in 2010. Other measures have decreased under the pressure of international trade rules to represent less than 1% of CAP expenditure in 2010.

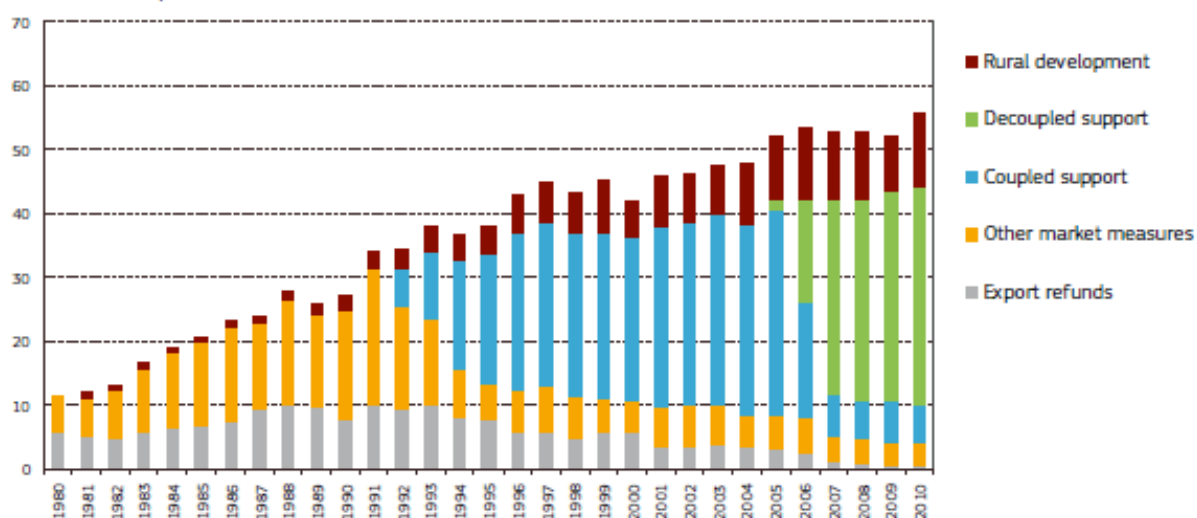


Figure 6: The path of CAP expenditure 1980-2010 (in billion euros at current prices)
Source: European Commission, 2012

Environment and rural development

The CAP has evolved from a policy preoccupied with farm incomes to a policy also directed to rural development and sustainable environment policy goals (Burrell, 2009). Pillar 2 of the CAP is the result of various policies implemented to address territorial and environmental goals, including the new agricultural challenges highlighted by the CAP Health Check in 2009. This policy shift is the result of changes in societal demands that policy-makers have adapted with the adoption of several measures such as modulation in the Fischler reform in 2003.

End of agricultural exceptionalism?

Because agriculture was considered of vital importance and fulfilled broader social and

economic objectives (farmers' income and security of supply), the dominant paradigm since its creation was that agriculture, unlike other economic areas, needed to be protected from market forces through state-intervention and protectionist policy. The sharp decline in the numbers of farmers - agriculture in the EU accounted for more than 25% of workers in 1961 and some 8% in 2004 (Schure, van Kooten, & Wang, 2007) - and the decline of cost of food per capita raised a question: why the CAP has continued to be supported politically when the number of those hurt by the policy (EU consumers and taxpayers) was larger than those who benefited from it? In addition, international pressures have questioned the legitimacy of state-interventionism in agriculture. As a matter of fact, many argue that the Uruguay Round Agreement on Agriculture (AoA) has introduced the market liberal paradigm as the new ideational underpinning of the agricultural regime and weakened the sense of agricultural exceptionalism (Greer & Hind, 2012; Grant, 2012; Daugbjerg & Swinbank, 2009). Solutions were found not in the dismissal, but the transformation of the CAP towards less harmful policy instruments and the defense of its economic, social and environmental impacts. The state-assisted paradigm of the original CAP was able to be maintain through the production of public goods - modulation, environment and rural development (Schure, van Kooten, & Wang, 2007; Daugbjerg & Swinbank, 2009; Greer & Hind, 2012).

2.6 Conclusion

The creation of the common agricultural policy was justified by objectives of higher productivity, fair standard of living, stability of markets, security of supply and reasonable prices in Europe in the post-war period. However, the CAP was victim of its success as overproduction made these objectives anachronistic over time. The cost it represented to taxpayers and consumers and the perverse outcomes of its instruments were long documented in the literature. Pressure for

reforms can be traced back as early as the late 1960s, even though amendments to the CAP proved to be difficult. Nevertheless, the first structural reform implemented in 1992 drew the path for change, and two major reforms followed in 1999 and 2003. Incentives for reforms were tied to endogenous pressures such as budgetary constraints and societal demands within the EU, and exogenous constraints such as international trade agreements and enlargement eastward (Burrell 2009). The Common Agricultural Policy today is different from the one implemented in 1962. However, the state-assisted paradigm in agriculture has not been replaced. Instead, it has been rephrased into new objectives of quality, environment and rural development for the CAP to meet society's demands and preserve its legitimacy. There are still many points that need to be addressed when it comes to agricultural policy in the EU such as convergence, but it is likely that future reforms will continue the policy shift initiated to accommodate not only farmers anymore but also demands from other representatives of society.

CHAPTER III: THEORETICAL APPROACHES

3.1 Introduction

This chapter offers an overview of the various theoretical approaches that are distinguished in the literature on European integration and policy. The objective of this review is to identify a comprehensive framework to analyze how policy-making happens at the EU level and who has an influence in it.

This chapter first reviews earlier approaches aiming to explain EU integration and policy reform. It then examines the criticisms addressed towards these approaches and their inability to take into account unique specificities of the EU system such as its multi-level structure and its multiplicity of actors. Finally, it reviews alternative approaches that bring interest groups at the center of their analysis.

3.2 Traditional approaches in European integration

Neofunctionalism and intergovernmentalism

Literature on European integration was dominated by two major approaches to international relations in the 1960s and 1970s. Neo-functional theory argues that integration had political effects that stemmed from a need for further integration through the logic of spillovers (Mitrany, 1946; Haas, 1958; Lindberg, 1963). Spillovers occur when integration in one policy area reveals the need for integration in related areas in order to accomplish fully the original objectives. Thus, in the long-term, more and more technical functions will be integrated and transferred from the nation-states to the supranational institutions. In this perspective, business associations and trade unions are considered a positive part of the driving forces of European integration. This approach explains the earliest developments of the integration process in Europe but fails to explain stops in integration or resistance from national governments that occurred in the late 1960s,

leading to the development of an alternative approach labelled intergovernmentalism.

Intergovernmentalism drew from the lack of empirical evidence supporting neo-functionalism and setbacks in European integration. It was first developed by Stanley Hoffmann and focused on national governments as the primary actors in the integration process (Hoffmann, 1966). Intergovernmentalism recognizes the divergence in national preferences and explains integration as possible when national preferences converge. In this state-centered view, interest groups can affect government like any other body but their impact is considered limited because national governments remain key actors and interest groups rely on them for the defense of their EU-related interests.

Supranational institutionalism and liberal intergovernmentalism

The new dynamism of the European integration process in the 1980s led to a development of new approaches even though their focus on member states or supranational institutions remained central.

Supranational institutionalism developed in line with neo-functionalist tradition: it emphasizes the role played by supranational institutions to push forward the integration process. In this perspective, the European Commission has a role acting as policy entrepreneur and mobilizing coalitions to support its activities (Sandholtz & Zysman, 1989). Supranational institutionalism defends the importance of interest groups as supporters of EU institutions. They act as influent players in the decision-making process and develop an expertise in the EU arena, defending interests that would not be defended by national governments (Mazey & Richardson, 2002) (Sandholtz & Stone Sweet, 1998).

Liberal intergovernmentalism was developed by Andrew Moravcsik (1998) in line with the ideas of intergovernmentalism (Moravcsik, 1998). Liberal intergovernmentalism considers

national governments as central actors in policy-making. Their willingness to enter international negotiations is subject to their own economic interests and how conflicts were solved. In this view, interest groups are weak actors and national governments are the first instrument that individuals and interest groups try to influence to impact supranational negotiations, making them the gatekeepers to the EU.

3.3 Criticisms to traditional approaches

Three-level game analysis: international, EU, domestic

Traditional approaches were useful to explain the process of integration occurring in Europe. However, they were insufficient to explain policy changes occurring in some areas. Marjoleine Hennis argues that policy changes in the CAP take place at various levels and are affected by forces of globalization (Hennis, 2001). Therefore, a comprehensive framework should include both domestic and external factors influencing the EU level. In the same line of analysis, Lee Ann Paterson recommends the use of a different approach to demonstrate that success in bringing change can be explained by changes occurring at several levels of the policy-making game (Paterson, 1997). She uses Putnam's two-level game theory and develops a three-level game analysis to fit the particular structure of the EU: international level (I), EU level (II), domestic level (III). According to Putnam, each level has an impact on the other(s). Conflicts are resolvable and solution deemed acceptable by every level only when the win of those involved in the conflicts overlap. The factors affecting the size of the win are:

- Power, preferences and possible coalitions as well as the cost of non-agreement;
- Level II and III institutions;
- Strategies of negotiators.

Paterson's framework of analysis is used to explain the reasons why the 1988 reform of the CAP

was a mere incremental reform trying to stabilize the production introducing generous ceilings while the 1992 reform initiated a radical policy shift ‘from no transparent consumer subsidies to transparent taxpayer subsidies’.¹⁰ Paterson argues that the reasons why the EC was able to adopt a radical policy change in 1992, unlike in 1988, are threefold:

- The heterogeneity of interests (the more heterogeneous the interests represented in a negotiation, the easier it is to make substantive reforms): for instance, there existed a greater division between competing interests in Germany in 1992 than in 1988 as a result of reunification and economic pressures;
- The high cost of non-agreement (the higher the cost of no agreement, the more likely a substantive reform will be passed): in the absence of agreement, the cost was likely to be higher in 1992 than in 1988 due to the increase in the CAP budget over the years and the increasing tensions with commercial partners, who called for an international agreement on agriculture;
- The degree of autonomy and strategies employed (the degree of autonomy of policymakers and strategies employed are key in achieving acceptable and substantive policy reform): Chancellor Helmut Kohl had a greater autonomy from agricultural interest groups in 1992 than 1988 because of division between competing interests; Commissioner MacSharry employed a strategy consisting of playing the different levels out against each other to push forward the necessity of reaching an agreement in the context of the Uruguay Round of the GATT because of international pressures; France was ready to accept a compromise in other sectoral areas to focus its demands on more protection for the cereal industry.

¹⁰ 1988 reform consisted in a reduction in support prices through ceilings on EU expenditure (see 2.3 Pre-1992 attempts at reforming the CAP).

Multiplicity of actors and interconnectedness

Another criticism to traditional approaches in EU integration is that they have a one-sided focus, i.e. either on member states or EU institutions, and that they overlook the role of other actors in the policy process (Hennis, 2001; Corbey, 1995).

Except for neofunctionalism, main traditional theories tend to limit the process of integration to the decision to integrate and do not consider the reaction to integration. The EU is neither a supranational state nor an intergovernmental organization. Its creation has resulted in a new form of governance involving various actors at each level. Reactions from various actors in the CAP to forces occurring at different levels and changes in regulatory systems affect the development of power configuration among them.

Therefore, a more comprehensive theory should integrate all actors in the analysis to understand better the role, motives and impact of each of them. Corbey's dialectical neofunctional framework of analysis, even though it rejects the idea of direct spillover, takes into account all three dimensions (EU institutions, member states and interest groups) and considers that the demand for further integration is the result of actions and reactions between all three actors. In this view, member states have full competence on most policy areas and they agree to integrate only when policy competition in these areas becomes counterproductive and costly, which lead to policy convergence and a demand for integration. In this scenario, interest groups have a role since they respond to integration by pressing for more integration, thus acting as 'catalyst forces'. In fact, interest groups positioned in policy areas subject to integration will see their position decline domestically and turn towards the EU level for support, leading to transnational coalitions for more weight. Decrease of interest in integrated policy areas at the national level will stir attention to adjacent areas and stimulate the activity of interest groups towards national governments. They will respond by turning to the EU to promote changes in adjacent areas.

Corbey's framework of analysis take into account all actors involved in the policy process and thus offers an explanation to the progress and stagnation phases in the development of European integration - 'stop-and-go' pattern (Corbey, 1995).

In an analysis of the impact of globalization on the CAP, Hennis develops a similar framework (Hennis, 2001). She bases her work on two assumptions: the development of a European polity takes place at various levels and is affected by forces of globalization (1), and reactions of various actors in the CAP to forces of globalization and changes in regulatory systems affect the development of power configuration among them (2). She focuses on production and consumption representatives (farmers, consumers, environmentalists) and on two aspects of globalization of great impact for agricultural production: the globalization of food production and the development of global capital. Her findings demonstrate that changes in production and regulation, as well as the move away from corporatism over the past decades have led to a change in member states preferences (affecting policy outcomes) and a shift in interest group activity (affecting the role of member states in EU decision-making).

3.4 Alternative approaches and focus on interest representation in the EU

Development of research on interest representation in the EU

Recent approaches have developed in line with comparative politics and international relations and have highlighted the importance of non-institutional actors in the policy process.

Research on interest groups has a long tradition in US politics dating back to the 1920s. In comparison, it is relatively recent in the EU (Andersen & Eliassen, 1998; Sandholtz & Zysman, 1989). Cornelia Woll identified four waves in the development of interest group study (Woll, 2006):

- The first analysis of groups and interest coalitions in US politics (Herring, 1929),

which led to the development of the concepts of interest groups (Truman, 1951) and collective action (Olson, 1965).

- This first body of work, characterized by a focus on US politics, was followed by a number of analyses focusing on single countries (Ehrmann, 1958).
- The research on corporatism in the late 1970s marked a new interest for the study of neo-corporatist organizations and the differences in interest groups across countries (Schmitter & Lehmbruch, 1979).
- The fourth wave of study on EU interest groups, developing at first in isolation from previous research, the EU being considered as a unique form of polity and EU interest representation as a sui generis phenomenon (Woll, 2006).

Therefore, the literature on EU interest groups was a late phenomenon in interest group study and remained, according to Woll, 'somehow disconnected' from previous research (Woll, 2006, p. 6). In the mid-1990s, Andersen and Eliassen complained about the empirical richness but theoretical poverty of the literature on EU interest groups (Andersen & Eliassen, 1998). Indeed, much of the early research consisted in a mapping of the EU interest group landscape. The reasons for the relative paucity of theoretical research on interest groups were manifold: the difficulty to conceptualize interest representation, the variety of theoretical approaches, and the diversity of interest groups. However, the increase in interest representation activities in the 1980s has spurred a growing interest for interest group study over the past decades and resulted in a wealth of theoretical analysis (Woll 2006). Nevertheless, the literature on EU interest representation is fragmented due to the diversity of theoretical traditions and their compartmentalization (Eising 2008).

Pluralism and neo-corporatism

Comparative research since the 1970s has produced different approaches to analyze EU policy process. On the opposite side of the political continuum, two main approaches were developed: pluralism and neo-corporatism (Bevir, 2013).

Pluralist theory stands against the state monopoly in policy-making and recognizes the role of private business and non-business actors as part of a process to reconcile state and society's demands (Graziano, 1998). It considers that interest groups are present in each sector and level, and compete among themselves to influence policy agenda setting and decision making, while government representatives can choose to favour them or not.

Neo-corporatism recognizes the crucial role of private actors in representing society's demands, although in this perspective there is not a competition for access and influence between interest groups, but instead some interest groups hold a privileged position in policy-making through corporatist arrangements organizing a close and continuous relationship between government officials and interest representatives. This form of relationship tends to reduce the number of groups present and the competition between them. It is more obvious in some policy areas than others, such as in the early common agricultural policy (Woll, 2006; Delorme, 2002; Falkner, 1999; Marquès-Pereira, 1998).

Pluralist and neocorporatist approaches are useful but they are limited to explain differences in policy-making across areas and over the time. In the case of the CAP for instance, neocorporatism seems better fitted to explain policy process in the original CAP. However, recent development in agricultural policy-making have weakened this framework of analysis.

European multi-level governance

Over the past fifteen years, analysis of state-interest group relationship have been framed

in governance (Bevir, 2013). Hooghe and Marks described multi-level governance as ‘a system of continuous negotiation among nested governments at several territorial tiers – supranational, national, regional and local’ (Hooghe & Marks, 2003, p. 234). A distinctive feature of the EU structural policy, it is now a term applied more generally to the case of the European Union according to them. European multi-level governance approach is based on the assumptions that political authority is dispersed across and shared among European and national institutions, promoting the creation of informal policy networks nested in formal government institutions. The use of European multi-level governance as a comprehensive framework for analyzing political influence of interest groups on EU institutions is supported by Greenwood: ‘Special to the EU is its multi-level context and the way in which this shapes EU interest representation, and the intensity of the dependency of central EU institutions upon outside interests as a whole’ (Greenwood, 2003, p. 32).

The relationships between public and private actors have become more generalized under the pressure of globalization (Hennis 2001) and their codependency is now recognized. Beyers, Eising and Maloney have described this phenomenon as follows: ‘(Recent) interest group approaches tend to stress the semi-institutionalized process of lobbying and the importance of resources such as expert knowledge. Interest group scholars are less tempted to portray organized interests as outsiders or beggars at the policy-making gate. They portray politicians and bureaucrats as having interests of their own and as seeking support from interest groups’ (Beyers, Eising, & Maloney, 2008, p. 1110)

Eising distinguishes three major reasons that favour the development of interest groups in the European system of multi-level governance: greater interregional differences in political regulation, dispersion of political authority and greater differentiation in groups, and more

pronounced eco-social and cultural differences (Eising, 2008).

3.5 Conclusion

Earlier approaches in the literature such as neofunctionalism and intergovernmentalism were useful in explaining the integration process occurring in Europe in the 1950s and 1960s. However, they proved to be insufficient in explaining the stop-and-go pattern in integration in the 1970s and 1980s. Later developments of these approaches with supranational institutionalism and liberal intergovernmentalism offered new explanations. Nevertheless, recent research criticized their inability to move away from their state-centric vs EU-centric focus and to explain policy changes. Alternative approaches have tried to take into account the unique features existing in at the EU level such as the multi-level structure and the presence of multiple actors in the policy process, outside from traditional institutional actors. A comprehensive framework of analysis should move away from earlier consideration and investigate all levels and all actors involved to identify the movers and shakers of policy reform. This thesis recognizes interest groups as central actors involved in the policy process alongside institutional actors and thus, it follows recent research on European governance. This stance enables to move the research focus on the reasons and consequences of interest group participation in agricultural policy reform.

CHAPTER IV: INTEREST REPRESENTATION AND THE CAP

4.1 Introduction

This chapter examines the presence of interest groups in agricultural policy in the EU to evaluate their influence in the policy process. While it is difficult to measure the actual influence of interest groups on policy outcomes, it is possible to observe who they are, phases of policy-making where they are effective, the different channels and techniques of influence used, the conditions that enable them to gain access to the policy process, and government activity and demand for interest group involvement (Woll, 2006).

The first part of this chapter examines the organization of the policy process in agriculture in the EU, meaning how it works and who is involved. The second part analyzes reasons behind strong interest group presence in the CAP. The final part addresses the consequences of interest representation on the policy reform process.

4.2 Organization of the policy process in relation to the CAP

Knowledge of policy institutions and processes with regards to the CAP gives a better understanding of policy outcomes. Decisions are made at the supranational level for agriculture, fisheries, trade, and regional development in three institutions: the European Commission (CE), the Council of the Ministers (Council) and the European Parliament (EP). The process of decision-making in agriculture at the EU level was, under the consultation procedure,¹¹ and until the Lisbon Treaty in 2009, centered on the European Commission and the Council of Agricultural Ministers. Because of this situation, national governments have maintained a strong influence and CAP was characterized by a strong intergovernmental bargaining (Greer & Hind, 2012). The Commission

¹¹ Under the consultation procedure, the European Parliament is only asked for its opinion after which the council takes a decision, in which it is not obliged to take account of the EP's view.

has a monopoly on policy initiation but it had to work with member states' demands to be sure that its proposals had a chance to pass. Introduction of qualified majority voting in the Council of agricultural ministers in 1986 improved the situation, even though the practice still involved strong bargaining and compromise between member states, influenced by their national interest groups. Due to its weak influence over the budget (CAP spending was considered 'compulsory') and decision-making processes, the European Parliament was for a long time considered somehow as a marginal actor in agricultural matters. Article 43 of the Lisbon Treaty has changed this situation stating that the European Parliament and the Council would in the future operate in concordance with the ordinary legislative procedure (co-decision procedure) on matters dealing with the Common Agricultural Policy, and after consulting management and advisory committees present in the European Economic and Social Committee - what is called 'comitology'.¹²

Institutional changes are likely to impact on traditional power configuration between institutions and policy outcomes in the CAP. Greer and Hind foresee four possible impacts of the change on inter-institutional relationships due to the new role of the European Parliament (Greer & Hind, 2012):

- Development of the Parliament's influence to the detriment of the Commission and the Council;
- Creation of a Council-Parliament axis;
- Creation of a Commission-centric situation;
- Co-decision resulting in co-indecision.

It is not yet possible to evaluate the impact of the Lisbon provisions, but it is likely that

¹² The term 'comitology' refers to the way the Commission works in close cooperation with committees of representatives from the EU Member States. The European Commission directorates submit draft acts to the comitology committees in order to obtain their opinion.

policy outcomes will not be dramatically different and changes will be incremental. Therefore, the state-assisted paradigm of the CAP, even modified, should be preserved as the status quo. In addition to this change in the balance of power between EU institutions, the CAP has moved from a policy characterized by centralized EU-level decision making to one that gives member states greater flexibility to determine the configuration of CAP policy goals and expenditures (re-nationalization) (Burrell, 2009). This will probably have an impact on power distribution in CAP policy process too and, as a consequence, on interest representation.

4.3 Reasons for strong farming interest group presence in the CAP

Rent-seeking activities

Rent-seeking activities include all ways by which individuals or groups influence policies that confer financial benefits or other special advantages upon them at the expense of taxpayers or consumers. Interest representation requires the expenditure of resources; however, it can be justified from an interest group perspective if it gives them greater economic advantages. Therefore, intensity of interest representation activity is partly related to the high level of economic support received from it. This explains two features in interest representation: farmers have greater incentives to engage in lobbying than consumers or taxpayers because they benefit the most per capita from the CAP; and, member states who benefits the most from the CAP are more likely to be active in interest representation, as is the case for France (Furtan, Jensen, & Sauer, 2008). Rent-seeking activities, in turn, lead to a certain path dependency when it comes to policy reform, because those who benefit from it want to preserve their advantages, while those who do not benefit yet have less incentives to become active in the policy process.

Political opportunity structures in the EU

The EU's multi-level character represents many opportunities for interest groups to

influence the policy process. The creation of a new level of governance had increased access points and channels and domestic interest groups have extended beyond national borders. But it also represents a multitude of opportunities at different levels that interest groups have to cope with.

Political opportunity structure is defined broadly as ‘the set of characteristics of a given institution that determines the relative ability of (outside) groups to influence decision-making within that institution’ (Princen & Kerremans, 2008, p. 1130). The term was coined in the literature on social movements and political contention (McAdam, Tarrow, & Tilly, 2001). Even though the distinction between social movements and interest groups is vague, they are both studied as examples of contentious politics. Princen and Kerremans identified two strands in the literature on opportunity structures and interest groups (Princen & Kerremans, 2008): One that views opportunity structures as fixed external constraints on interest group behaviour (‘exogenous perspective’), the other that views them as the outcome of social and political processes in which interest groups themselves participate (‘endogenous perspective’). In spite of the focus in the literature on the first perspective, they argue that there needs to be more theoretical and empirical research on both as evolution of opportunity structures is the result of the dynamic interaction between opportunity structures and interest groups rather than a unidirectional relationship.

Political opportunity structure in the exogenous perspective includes two aspects: the openness of a political system and thus the ease of access for political actors, and the receptivity of a political system to the claims of political actors (Princen & Kerremans, 2008, p. 1131).

Openness and receptivity of EU institutions to the expression of interests

As underlined earlier, recent literature has underlined the semi-institutionalized role of interest groups in the EU: ‘The key to understanding the lobbying activities of (business) interests in the European institutions is to conceive of the relation between two groups of interdependent

organizations (...). It is a mistake to regard (business) lobbying as unidirectional activity of private actors vis-à-vis the EU institutions. It needs to be recognized that EU institutions are eager to interact because they need close contacts with the private sector in order to fulfill their institutional role' (Bouwen, 2004, p. 339).

Christine Mahoney identified two forces at play in this relationship between governments and interest groups (Mahoney, 2004, p. 3):

- Supply-side forces, as 'those interest-specific factors that push groups to organize and become active in the policy debate' such as disturbances, changes in the economic system or in the social order; and,
- Demand-side forces, defined as 'activities by governmental institutions [that] draw certain interests to action and shape the patterns of participation in policy debates [so that] the state can influence the level and nature of interest group activity'.

The resource exchange perspective in the literature on EU interest representation demonstrates that the reason why interest groups and government actors engage in an exchange is because both bring something of value to the other, creating a certain level of interdependence (Greenwood, 2003) (Princen & Kerremans, 2008). Pieter Bouwen explained the degree of access to EU institutions enjoyed by interest representation in terms of a theory of supply and demand of access good (Bouwen, 2004). In his hypothesis, institutional actors grant interest groups access to the policy process only if these actors are able to provide them crucial 'access goods'.

These access goods correspond to expertise and technical knowledge (EK), information on European aggregated needs and interests – needs and interests of a specific sector in the EU market (IEEI), and information on domestic aggregated needs and interests – needs and interests on a specific country's market (IDEI) (table 3).

	Best provided access good	Ranking of capacities to provide access goods
Individual firm	EK	$EK > IDEI > IEEI$
European association	IEEI	$IEEI > EK > IDEI$
National association	IDEI	$IDEI > EK > IEEI$
Consultant	(EK)	

EK = Expert knowledge; IDEI = Information about the Domestic Encompassing Interest; IEEI = Information about the European Encompassing Interest.

Table 1: Supply of access goods
Source: Bouwen, 2004:343

These access goods are crucial for institutional actors: They need expertise and political support from interest groups to legitimate policy reform and ensure that it will pass.

Negotiation capacities and organizational resources

The degree of access of interest groups to EU institutions depends of their ability to deliver the access goods needed from EU institutions. Interest groups are able to become active in this exchange and to take advantage of political opportunity structures only when they rely on sufficient negotiation capacities and organizational resources (Eising, 2004; Princen & Kerremans, 2008; Bouwen, 2004). Table 1 demonstrates that organizations do not have the same ability to provide the different access goods. As a matter of fact, a European association will be more capable to gather information on European aggregated needs and interests, whereas a national association will be more able to inform on domestic needs and interests. The relationship between different interest groups and institutional actors relies heavily on the demand of access goods and the ability to supply them. Figure 7 presents the different variables that defines the relationship between interest groups and institutional actors: Access to EU institutions (YAn) is determined by the demand of access goods (YDn) from Commission, Parliament and Council on one side, and the

ability to supply these access goods (YS) by interest groups on the other side. Each institution has specific needs and therefore specific demands. In return, the ability for any interest group to enter the exchange depends on many variables (its size, economic strategies and domestic structures).

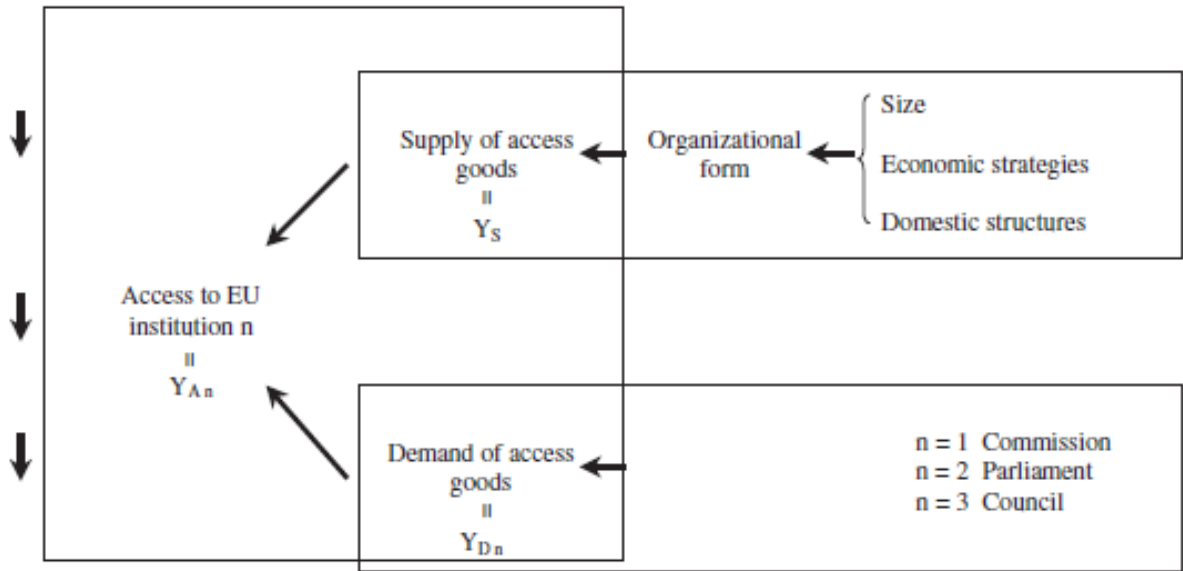


Figure 7: Scheme of variables
Source: Bouwen, 2004:342

It is important to remind that ‘access does not necessarily imply influence’ (Bouwen, 2004, p. 337) as some political actors might not be able to impact on policy outcomes. However, there is a strong relationship between access and influence. Negotiations capacities and organizational resources explain that farming interest groups are more present in the exchange: they often have greater budget and more staff, more incentives to lobby (rent-seeking), their member’s preferences are similar, and they are able to reduce costs of organizing and carrying out lobbying activities while overcoming free riding.

Influence of institutional actors on interest groups

Institutional actors do not simply accept interest groups because they need something from

them, they also encourage their activity. As a matter of fact, influence is not a one-way process. Unlike what classic pluralist theory suggests, interest groups do not mobilize and influence government spontaneously when the need arises, their mobilization and activity are influenced by external forces, one of them being institutional actors.

The European Commission has a role in the development of interest groups' presence, as the main venue for influence and the main actor responsible for the institutionalization of interest groups (Mazey & Richardson, 2002).

Empirical analysis on ways in which government influence interest mobilization and activity at the EU level showed three routes (Mahoney, 2004):

1. Direct interest group subsidy;
2. Manipulation of the establishment and composition of formal arenas of political debate - members in the 124 consultative committees are appointed by the Commission;
3. Broader expansion of competences and selective development of chosen policy areas - agriculture for instance represents 28% of consultative committee activity in the EC.

Studies on interest representation in the EU analyze both forces at play and demonstrate that the two forces are complementary, resulting in a pattern of positive feedback consistent with the neo-functional analysis of European integration. Indeed, government activity and its focus on certain policy areas have an influence on interest group activity: the expansion of the EU's competences with the adoption of successive treaties has caused the formation and activity of more and more interests. Furthermore, the policy areas that are the most critical for the EU has drawn higher levels of interest involvement (Mahoney, 2004).

4.4 Consequences for European agricultural policy

The different variables exposed earlier explain three main features of the CAP (Greer & Hind, 2012; Nello, 1989).

- Historically close links between institutions and farming interests
- Compartmentalized closed policy networks
- Imbalances in representation

Historically close links with farming interest

European integration has evolved hand-in-hand with interest groups in Europe. The phenomenon is even more acute in the CAP where an advisory structure dealing with agricultural issues has existed since the 1960s.

There are many groups representing farmers' interests at the European level and many sectoral groups representing particular agricultural commodities. The most important cross-sector organization is COPA-COGECA. COPA (European association of national farmers' unions) was created in 1958 at the request of the Commission. COGECA (General committee for agricultural cooperatives in the European Community) was created in 1959 and merged with COPA in 1962. COPA-COGECA enjoyed a position of near monopoly in representing agricultural interests towards EU institutions until the 1990s. It was the main agricultural federation at the European level and it cooperated closely with the European Commission on the CAP as early as the late 1960s. The Commission relied on COPA-COGECA for expertise and to overcome opposition from national governments in the Council (Nello, 1989). Relations between institutional actors and COPA-COGECA took the form of working groups, informal meetings, attendance of Commission officials at COPA-COGECA meetings, and letters and written proposals. The COPA presidium, composed of representatives of member organizations, met regularly with the Commissioner of

Agriculture – almost once a month when Sicco Mansholt was Commissioner for Agriculture. COPA-COGEA also has close links with the Agricultural Committee of the European Parliament and the Agricultural Council, both directly and indirectly through its member organizations at national levels (Nello, 1989).

European institutions also have relationships with other interest groups such as industry and consumer organizations. The main umbrella organization for the food industry is the Confederation of Food and Drinks Industries of the EU (CIAA), founded by the Union of Industrial and Employers' Confederations of Europe (UNICE) in 1982. The CIAA is present in the Commission's advisory and management committees since the 1990s. The diversity in CIAA members makes it more difficult for them to reach a common position and its activities are conducted on a more sector basis. In addition, its style of lobbying being more 'closed' (informal meetings, phone calls) makes it difficult to assess their effective influence on policy outcomes (Nello, 1989). The main umbrella consumers' groups at European level are the European Bureau of Consumers' Union (BEUC), founded in 1962, and the Committee of Family Organizations in the EU (COFACE).

Compartmentalized closed policy networks

A policy network is an 'organizational arrangement created to facilitate the intermediation between state actors and organized interests. (...) Political actors create a policy network when they exchange resources regularly' (Daugbjerg, 1999, p. 412). The policy network concept focuses on the relationship between government and interest groups and on the importance of the structure of the network on policy choices and outcomes. Up until the early 1980s, the Agricultural Commissioner, the Directorate-General for Agriculture, national ministers, ministries for agriculture, and COPA made up the EC agricultural networks, with no other interests to

counterbalance farmers' influence. Difficulties with the CAP and the necessity to implement reforms led to a change in strategy from the European Commission. Agricultural interests became less associated with the definition of objectives and agenda of the CAP, at least at the European level. As a matter of fact, the frequency of COPA's meetings with the Commission started declining in the 1980s. Instead, the Commission sought support from the Agricultural Council of ministers, indirectly strengthening national governments and national farming interest groups (Daugbjerg, 1999). At the same time, the Commission encouraged participation from other actors beside COPA-COGECA: the European Peasant Coordination (now European Coordination Via Campesina) became part of the Commission's advisory committee in 1991-1992, followed by members of agro-food industries and environmental organizations (Delorme, 2002). However, Daugbjerg argues that the decline of COPA-COGECA's influence did not mean that non-agricultural interests have become more influential and capable of challenging the founding principles of the CAP. As a matter of fact, representation of interests in the CAP has remained the activity of few organizations for every agricultural commodity and access to influence is still localized on the Commission (Delorme, 2002). In addition, there is still a high degree of cohesion between the members of the agricultural policy network who keep supporting the state-intervention paradigm to protect farmers and farming from the free market (Daugbjerg, 1999).

Imbalanced representation

There has been greater involvement of civil society representation at the EU level over the last decades. While he recognizes the important role of interest groups in counterbalancing the state's monopoly and defending society's interests, Graziano questions the ability of non-business interest groups' capacity to counter effects of private interest representation (Graziano, 1998).

Consumer and environmental organizations do not benefit from a same historical close

relationship with EU institutions. In addition, consumers' organizations are at a disadvantage compared to agricultural federations: agriculture represents only one of many areas of interests for their organizations and they often lack the resources and network in comparison. In spite of its presence in the European Commission's committees, the BEUC expressed doubts about the effectiveness of its presence in committees and the actual power of consumer-related institutions (Nello, 1989, p. 105). As a matter of fact, the composition of the current advisory group on the Common Agricultural Policy illustrates the strongest presence of producers compared to civil society groups such as consumers or environmentalists (table 2).

INTERESTS REPRESENTED (Article 2 (1))	Seats (Article 2 (2))
Farmers and Agricultural Cooperatives	30
Traders	8
Industry	8
Workers	5
Consumers	5
Environmentalists	3
Others	2

*Table 2: Advisory group on the Common Agricultural Policy
Source: European Commission, 2004*

Some factors affect the likeliness of inclusion in a consultative committee and greater levels of participation in committees once entrance is gained, such as organizational level, permanent presence in Brussels, organizational age, number of states represented, group type, leading to a replication of existing imbalances. As a consequence, the majority of groups are not involved in advisory committees, while organizations who have been granted access to one committee are often present in more than one, with a small minority included in a disproportionately large number of committees (figure 8).

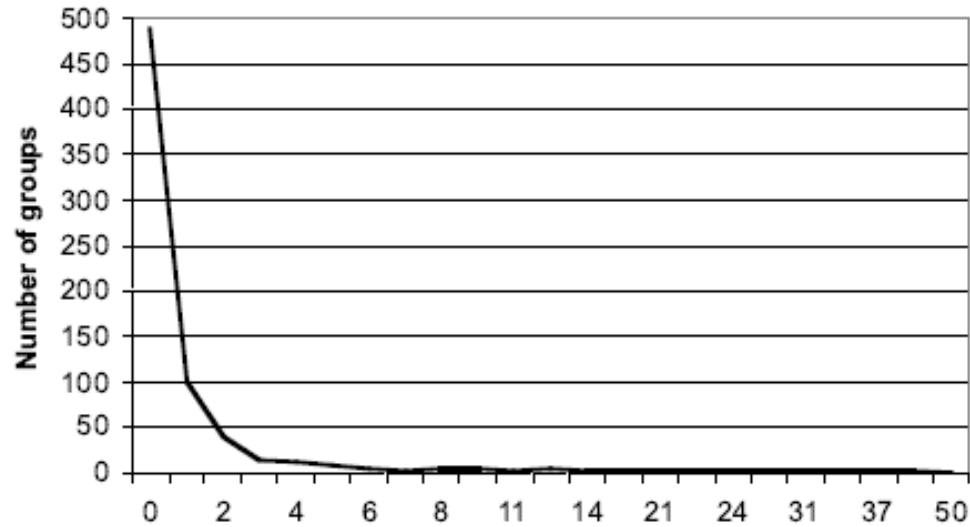


Figure 8: Number of consultative committee positions
 Source: Mahoney, 2004:455¹³

The organization with the greater number of committee access is COPA-COGECA. Even though consumer groups are fewer than farmers groups in the CAP, they seem to have gained a relatively strong presence in recent years all-committees-wide with organizations such as the European Consumers’ Organization - BEUC (37 committee seats) and the European Community of Consumers’ Cooperatives (31 seats) (Mahoney, 2004, p. 455). Debate on the democratic deficit¹⁴ in the EU has been an opportunity for the Commission to promote participation from non-business interest groups in order to improve democracy and gain legitimacy: observation of direct interest group subsidies in table 3 demonstrates that a largest proportion of citizen groups are beneficiaries as an attempt to compensate for biases in representation favouring business interests (Mahoney, 2004).

¹³ Data for this analysis come from a study by Christine Mahoney published in 2004 (Mahoney, 2004). She compiled information on nearly 700 civil society groups active in the 124 consultative committees of the European Commission and used a dataset from the Civil Society Group Database.

¹⁴ The democratic deficit is a concept arguing that the governance of the European Union lacks democratic legitimacy and is too complex for the ordinary citizen.

<i>Type of organization</i>	<i>Number</i>	<i>Percent</i>
Citizen organization	28	43.75
Youth/Education	11	17.19
Trade association	5	7.81
EU integration group	5	7.81
Professional association	3	4.69
Association of institutions	3	4.69
Religious organization	2	3.13
Political association	2	3.13
Federation of associations	2	3.13
Labor union	1	1.56
Business association	1	1.56
Research group/ foundation	1	1.56
Total	64	100

Table 3: Type of groups receiving Commission funding
Source: Mahoney, 2004:447¹⁵

4.5 Conclusion

The organization of the EU institutional environment has proved to be fertile for the representation of interests. The strength of interest representation activities can be explained by many factors: the fact that the CAP represent an important financial instrument that benefit some organized groups (rent-seeking); the existence of political opportunity structures; the openness and receptivity of EU institutions, eager to enter an exchange with interest groups; negotiations and organizational resources, that enhance the participation from some of these groups; and, the influence of institutions on interest group activity. These factors have promoted the existence of a strong policy network dominated by the presence of farming interests. As a matter of fact, farmers were able to become the major private actors alongside institutional actors in agricultural policy process due to historical and organizational factors. This predominance of farming interests raises

¹⁵ Idem note 13

concerns about imbalances in representation. However, it is necessary to remember that presence does not necessarily mean influence and to question whether large presence has for result effectiveness in interest representation activities. In addition, farmers' monopoly of access to European institutions seems to be wearing away as new societal concerns have emerged. EU institutions have promoted the participation of non-economic interest groups in the policy process to correct imbalances and promote legitimacy (Princen & Kerremans, 2008). This means that the political structure of the EU is not fixed: it evolves in response to changes in society's sensibilities and interest groups behaviour.

CHAPTER V: METHODOLOGY AND FRENCH INTEREST REPRESENTATION IN THE 2013 CAP REFORM

5.1 Introduction

The purpose of this chapter is to address the issues raised in previous chapters and confront our findings to the experience of practitioners in the context of the recent reform of the CAP agreed in June 2013 between the European Commission, the European Parliament and the Council. The main issues were:

- How the CAP has continued to be supported politically when beneficial to a minority (farmers) and detrimental to a majority (consumers and taxpayers)? – Chapter 2
- What is the role of interest groups in EU multi-level structure? – Chapter 3
- What are the motivations and consequences for interest group presence in the CAP? – Chapter 4

To do so, the methodology combined desk-based research through various non-academic sources (news articles, official websites) and a series of interview conducted towards institutional and non-institutional stakeholders who were involved in the reform process. The next section introduces the methodology of the interviews and the profile of the respondents. The following section presents the objectives and the outcomes of the reform. Finally, the last section analyzes the role played by interest groups in the reform process through the testimonies of French stakeholders.

5.2 Methodology of the interviews

This section addresses the choice of using interviews to complement this study.

Justification on the choice of conducting interviews

The objective of the field research was to question actors involved in interest representation activity on their perceptions, interests, attitudes and motives. There is little existing data documenting these exact questions and thus it was necessary to get our own. The choice of a qualitative rather than a quantitative approach appeared to be better suited for the objective of this study. These findings on perceptions, interests, attitudes and motives are difficult to produce through statistical procedures.

The reasons for favouring interviews rather than a mail-out survey are threefold:

First, the predictable high rate of non-response to the questionnaire because of the time and effort requested represented a problem with the necessity of having a sample of people representative enough of the different actors involved in interest representation. Second, the interview format provided the respondents with the assurance that the requested information on their personal beliefs would remain private, which is important on a topic (interest representation) where people have to respect a certain confidentiality about their activities. Third, interviews gave the opportunity to discuss with the respondents and to develop some points or questions with him/her.

The interviews were conducted with representatives of interest groups, as well as one institutional representative and one academic representative. In the interview, they were asked to give a formal description of their organization's activity with regards to the CAP, its involvement in CAP reform, and to answer questions on their perception of the recent reform and interest groups' influence.

Problems related to using interviews

It is questionable whether respondents gave fully honest answers or tried to provide more

socially acceptable ones, biasing the findings of the interviews. This has to be taken into account in this research because interest representatives are aware of the negative perception of their activities. Therefore, they might use the interviewer to express a view to the outside world or to disclose their real attitudes or perceptions. This problem is part of a study on attitudes, perceptions and strategies (Verdun, 2000). However, most respondents appeared pleased to be consulted on their activity and their expertise and to give their opinion. In addition, 'cross-checking' the answers by asking the interviewees about answers from other respondents also ensured that the views expressed were reliable.

Method used for this research

The method used in the present study adopted an approach that seemed most suited for our research. It consisted of semi-structured interviews starting off with an open and neutral question. This specific format allowed for conversational, two-way communication that can be used to both focus the conversation on specific areas of interest for the present study, and leave the respondent possibilities for providing additional insights to his/her answers (Romelaer, 2005).

Interviews started in a similar way: The aim and scope of the research was explained, the person was asked if she/he could be quoted, personally or anonymously. The interview started with a leading question, 'Can you tell me briefly about you/your organization and how it relates to the common agricultural policy?' reflecting the desire to start the discussion with a broad question and to give the respondent the opportunity to introduce himself (herself) and/or his (her) organization. The respondents were left some freedom to tell more about what they knew and what they felt important to mention, but an effort was made to remain close to the questionnaire and to mention every question.

Context of interviews

Interviews were conducted between December 2013 and February 2014. In this period, the fourth reform had been adopted and its implementation was underway. While it was difficult to have an opinion on outcomes, the respondents still had a fresh memory of the reform process and were able to provide detailed answers.

Selection of respondents

The interviews were held with four respondents and focused on French interest groups. The choice to look at French farmers seemed logical as it was demonstrated earlier that France is the member state benefiting the most from the CAP. Therefore, French farmers have the most to earn or to lose in policy reform. This explains why farmers are traditionally organized and politically active in France. The respondents were: one representative acting as president of a national interest group specialized in animal food and general secretary of a European union in animal food; one representative acting as coordinator of a national platform specialized in environment and agriculture; one academic researcher specialized in interest groups in the EU, working on a EU-wide project on interest groups funded by the European Commission; and one official from the French Ministry of Agriculture. I first hoped to interview six to eight persons but I had to limit the number of interviews to four because of the short amount of time available, the low number of responses to my requests for an interview and the fact that the actual interviews took longer than I anticipated. The number of respondents was limited but it was considered that it represented sufficiently different viewpoints on French interest groups. That being said, an additional input from the EU level could have contrasted even better these interviews.

I identified the potential respondents from interest groups searching on the European Economic and Social Committee's website for French representatives present in its advisory

committee on agriculture. I then got their contact information through an Internet search. In both cases, they referred my request to the person in their organization who was the most competent to answer my questions because in charge of working on the CAP over the last reform.

It seemed necessary to have an external opinion on interest representation to counterbalance these interviews. I had no difficulty to find the contact information of the official in charge of the CAP at the French Ministry for Agriculture from its website. The name and contact information of the academic researcher were provided by my thesis advisor who worked with her in the past.

Potential respondents were contacted by mail. The scope of the research was explained briefly and the permission to conduct the interview granted and the date defined. The questionnaire was sent in advance to give time to respondents to prepare for answering questions and give them time to do some research if necessary.

On average, one third of the persons contacted agreed to be interviewed and interviews lasted an hour.

Questionnaire

A similar questionnaire was used in all interviews. A copy of it can be found in the appendix. The design of the questionnaire followed the main issues identified here below:

Table 4: Structure of questionnaire

<i>Theme</i>	Questions
<i>Continued political support to the CAP</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Last CAP reform • Issues to the current CAP • Perceptions of the CAP
<i>Role of interest groups in EU multi-level structure</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Actors • Mobilization process • Evolution
<i>Motivations and consequences for interest group presence in the CAP</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Mobilization process • Evolution • Effectiveness • Rationales for interest representation • Obstacles

5.3 Presentation of the 2013 CAP reform

Context

In the context of the Europe 2020 strategy¹⁶, a fourth reform of the Common Agricultural Policy was decided within the new financial framework for 2014-2020.

¹⁶ Europe 2020 is the EU's growth strategy for the coming decade in order to make the EU a smart, sustainable and inclusive economy. The EU has set five ambitious objectives on employment, innovation, education, social inclusion and climate/energy to be reached by 2020. Each Member State has adopted its own national targets in each of these areas.

In April 2010, European Commissioner for Agriculture and Rural Development Dacian Ciolos launched a public debate on the future of the Common Agricultural Policy, its objectives, principles and contribution to the Europe 2020 strategy in order to feed the process of consultation and decision. The result was the publication two reports, the first on a budget revision (COMM 700 19 October 2010) and the second on a new agricultural reform (618 COMM 18 November 2010), entitled ‘The CAP towards 2020’. They outlined a set of legal proposals designed to make the CAP a more effective policy and initiated the debate with other institutions and stakeholders. Three options were considered: Preserve the status quo, shift to a greener CAP or implement a radical reform phasing out direct payments.

These propositions promoted a more competitive and sustainable agriculture and boosting of rural areas through:

- Direct payments to farmers reflecting their contribution to support a sustainable agriculture, even in the most disadvantaged regions, and more equitably allocated;
- Simplification of the agricultural market policy instruments;
- Focus on competitiveness and innovation for rural development policy;
- Additional measures to help farmers to cope with price and income volatility.

The European Parliament’s committee on agriculture and rural development, chaired by Paolo De Castro, also issued positions on the CAP reform as the Lyon report in 2009 and the Dess Report 2011.

Main issues

The main issues of the recent reform mentioned were making the CAP ‘greener’, ending market support measures, improving redistribution and devising a new budget. All these issues are part of the narrative to reconcile European society and agriculture. With the current context of

economic crisis, it is necessary to inform Europeans on the challenges at stake in agriculture if we want the CAP and the amount of money allocated to it to seem legitimate in the eye of EU taxpayers.

- Greener CAP

One aim of this reform was to further develop the objective of a sustainable and environmental agriculture, initiated in previous reforms. The EU government and most farmers recognize that economic incentives to increase agricultural productivity have led to environmental problems (intensification of production, use of fertilizers). Initial proposals on environment from the Commission proved to be highly controversial: Proposal to maintain an 'ecological focus area' of at least 7% of farmland, reducing arable land, was perceived as absurd by farmers' organizations at a time when food prices and global demand increase. They also criticized the proposal that 30% of direct payments should be conditioned to compliance with environmental standards. Battle at the European Parliament over the environmental proposals resulted in the revision of the original proposal and a less ambitious reform, causing major criticisms from environmentalists (Girard & Ricard, 2013; Euractiv, 2013).

- Market support measures

Quotas for sugar beets and wine producers were to be abolished according to a previous agreement by 2015. A controversial new agreement was obtained to postpone the expiration date to 2017 for sugar quotas and to introduce a new wine planting scheme after 2016 allowing for gradual growth rather than ending completely grape growers' protection. These measures have raised criticisms: 'British farming is among the most efficient in Europe, but there is nothing to reward that. Instead, old-fashioned market intervention is back in a big way, potentially taking us back to the bad old days of butter mountains and wine lakes' declared Julie Girling, agriculture

spokeswoman for the British Conservative party (Euractiv, 2013).

- Redistribution

The issue of redistribution between member states and within member states ('convergence') was also on the policy agenda. Initially suggested by the CE, it soon appeared that it would be complex to reach an agreement: a temporary solution was found in reducing direct payments for bigger farmers and land owners receiving more than €150 000 per year. This was decided to help smaller landholders and to bridge the gap in subsidy perceived by farmers in the 15 older member states compared to the 13 new member states, with typically smaller agricultural units (Euractiv, 2013). Member states are nonetheless free to adopt further measures to improve convergence within their territory. Redistribution is a controversial issue in France, the largest beneficiary of the CAP.

- CAP budget

The vote of the 2014-2020 budget failed a first time in November 2012. An agreement was reached in February 2013 and the final consent from the European Parliament passed on November 19, 2013.

The EU 2014-2020 budget, agreed at €960 billion, still represents a symbolic 1% of the EU gross domestic product (GDP) – exactly 1.7% of GDP and 4.6% of employment. €380 billion are allocated to the CAP over the seven-year period, representing less than 40% of the EU budget. Approximately €280 billion are set aside for direct payments to farmers, €80 billion for rural development, and the rest for diverse measures, mostly export support (Euractiv, 2013). CAP budget for 2014 amounts to 59.3 billion euros: 43.8 billion euros for EAGF and 14 billion euros for EAFRD (European Commission, 2013).

Results and implementation

The recent CAP reform was implemented starting January 1, 2014.

This reform is historical since it is the first time the European Parliament had an equal role in defining the content and the budget of the CAP since the Treaty of Lisbon in 2009 and the extension of co-decision to agriculture. However, institutional change did not seem to have a significant impact on policy outcomes, even though pressures from interest groups caused intense inter-institutional negotiations and slowed down the decision-making process (Euractiv, 2013; Grant, 2013). Nevertheless, assessing policy outcomes is not just about the package deal negotiated, but also about how decisions are implemented in the member states.

Member states are responsible for devising the modalities of redistribution of the support allocated as long as they respect the guidelines decided by the Commission. President of France, François Hollande, presented the new guidelines for the redistribution of the annual 7.7 billion euros of direct support allocated to farmers and the 1.4 billion euros allocated to rural development for France over the 2014-2020 period at the Livestock Conference in Cournon-Auvergne on October 2, 2013. The choice of the venue was strategic: it illustrated the willingness from the French President to improve the situation of livestock producers and thus to make the CAP 'fairer', one of the objectives defined by Brussels for the new CAP. Indeed, there are inequalities in redistribution between agricultural sectors, and cereal farmers were traditionally the greater beneficiaries of the CAP. The new policy orientation, including greater support for livestock producers and medium-sized agricultural units, was met with strong discontent from cereal producers. As a matter of fact, they rapidly organized an action to protest these new guidelines. On November 21, 2013 the FDSEA (the regional branch of the FNSEA for the Parisian region), the Parisian branch of JA (Young farmers' Association), the General Association for wheat producers (AGPB), the General Association for corn producers (AGPM), organized a protest in

Paris, asking for the dismissal of French agriculture minister Stephane le Foll. National representations of JA and FNSEA did not support this protest organized by local members as they are responsible for the representation of various interests at the national level, among those livestock producers, and they had already approved the new plan devised by the government in previous negotiations (Girard, 21/11/2013).

5.4 Interview results: role of French interest groups in the policy reform process

Presentation of findings

Table 5: Continued political support to the CAP

Findings	Producer interest group	French Ministry of Agriculture	Academic researcher	Environmentalist organization
#1: Evolution in CAP expenditure to limit its importance in EU budget	Yes - farmers cannot expect as much support as in the past	Yes - importance budget CAP justified because one of few fully integrated policies	/	/
#2: Issue of convergence between member states and within member states still at stake	/	Convergence between member states complicated - compromise decided but still discussion over redistribution criteria	/	Convergence main objective with greening of CAP
#3: Evolution in CAP mechanisms towards less harmful measures	/	Decoupling in 1992 and 2003 reforms	/	Persistence of market support measures
#4: Development of CAP to promote rural and environmental development	Yes - Greener CAP among main objectives of 2013 reform	Main objective of current CAP: complete path already taken in previous reform to legitimate CAP	More importance to environmentalists' claims	One of main objectives for the CAP - objective passed and expect to see results from implementation
#5: End of state-interventionism in agriculture due to international pressures	/	Liberalization of agricultural markets	/	Need to regulate agricultural markets
#6: Development of new objectives to adapt to consumers' concerns over food quality and safety	Yes - Necessity to find a new social contract between farmers and society	/	More importance to consumers' claims	Food is the new transversal challenge for the CAP

Table 6: Role of interest groups in EU multi-level structure

Findings	Producer interest group	French Ministry of Agriculture	Academic researcher	Environmental organization
#1: Importance of all levels of intervention (national, European, international)	Only EU level is important	Yes - Depends on the structure (national or European) and phases of policy-making	Choice depends on the countries	Both national and EU level depending on policy phase, structure (national or European)
#2: Importance of all institutional actors at EU level (CE, EP, Council)	More CE and EP + policy leaders	Especially CE because consultation work in early phase of policy draft - then PE	CE and then EP	French government first, then CE and finally PE
#3 Central role of interest groups in policy process	Role to inform political leaders on the consequences of their decision	Daily relationships between ministry and interest groups to define positions	Formal consultative procedure institutionalized with EESC at EU level	Present in consultative committee at EC level - otherwise it relies on personal initiative from policy leaders and
#4 Existence of neo-corporatist agreements between EC and farmers	/	/	Yes - track record between farmers and EC	Yes - strong presence of COPA-COGECA in EC committees

Table 7: Motivations and consequences for interest group presence in the CAP

Findings	Producer interest group	French Ministry of Agriculture	Academic researcher	Environmental organization
#1: Engagement in interest representation is related to benefits groups can draw from it	Yes - can defend an interest only as long as conform to public interest	/	/	French MP are sensitive to interest groups because they are aware France benefit from CAP

#2: EU openness and receptiveness to the expression of interests	Yes - political culture in Brussels different from France	Yes - through formal instances but more through informal instances	Yes - existence of official registry to frame relationship with them and committees	Yes - in France too, receptivity to agriculture
#3: Importance of organizational structure and negotiations capabilities	Flexibility of smaller structure - Importance of similar preferences in membership - Importance of professionalism	Importance to be specialized in a subject, to know well the EU policy-making and to have a good mobilization capacity	importance of resources for production of expertise and research - need to work in umbrella organizations - importance of specialization	cooperation at EU level
#3: Institutional actors need interest groups' input in the policy process	Yes - need for expertise and information	Yes - need for expertise and information	Yes - lack resources, time and technical expertise for EP particularly	Need legitimate CAP and listen to other voices than only farmers
#4: Institutional actors encourage interest group activity	Not really - Differences in EU culture since enlargement to CEECs	Yes - in France, sensitivity to agricultural issues	CE finances civil society representatives	Yes - more representatives from civil society
#5: There are imbalances in representation	Consumers are not present in the CAP - Environmentalists are not ready to participate	Yes - also due to confrontational stance of environmentalists and lack of expertise of consumers	No - non-business groups are blooming and groups benefiting from financial support have a special access to CE	Yes in consultative committees in favour of farmers - lack of historical track record for ONGs
#6: Interest groups can be an impediment to reform	No - Institutional actors are informed actors and know what they want from negotiations	Yes and no - need for expertise and debate vs. policy path dependency	/	Yes and no - existence of groups against policy reform but major reason for path dependency is complexity policy process
#6: Influence of interest groups on policy outcomes is limited by different constraints	Changing policy rules - Willingness of officials to collaborate - Anti-CAP lobbying	Interest groups are indirect actors in the policy process – impact limited due to different levels, institutions and interests.	Mostly their lack of resources	Indirect influence in policy process and isolated from Council

Summary of interviews

Interest groups' representatives interviewed are both responsible for institutional relations related to the CAP. Therefore, they are responsible for policy monitoring, informing their members on the upcoming texts and the potential impact for them, devising the group's official position (then voted by members) and defending it in negotiations. As mentioned by one, they also have to prioritize their members' demands, explain to them the policy-making process in Brussels, justify the strategy used to promote their interests and why they cannot negotiate every single demand made by members in order to favour the most important ones. The fact that both structures are relatively small and specialized make them more flexible and able to reach consensus on positions more easily. However, the representative working as general secretary for a European producers' union underlined that, even though their activity is very specialized, members come from different European countries and thus have different behaviors and perspectives. To use the metaphor he employed, small organizations like these are flexible but it is more difficult for them to be heard compared to less flexible 'mammoth' like COPA-COGECA, whose noise can be heard by all when it shouts.

Interest groups intervene at both European and national levels, depending on the structure and the country of origin. European groups are more present at the EU level, whereas national groups tend to work through national institutions if there is such a tradition of collaboration between the national government and sector interests. For instance, the representative from the European producers' union (although also president of a national association) clearly stated that intervention at national level was secondary. He also emphasized that it was necessary to be able to have a 'European expression' to be heard at the European level, meaning that institutions in Brussels are not interesting in hearing French positions on issues, but rather want to hear positions

that express an already aggregated opinion among member states. Nevertheless, the two respondents from interest groups are both members in a national structure and in a European platform, demonstrating the importance of both levels of intervention. The coordinator of French platform PAC 2013 mentioned that the choice of a level of intervention depends on policy-making phases and that he worked both at the EU and French levels in the last reform. This dual intervention was possible here because French authorities are historically sensitive to agricultural issues. It is not the case in every member state according to the academic respondent. In the UK, for instance, interest groups are active both at the national and EU levels; in Sweden, Spain and Portugal, they are more active at the national level; in Germany and the Netherlands, they become active at the EU level through umbrella organizations; in Slovenia, they apparently manage to do quite a lot of lobbying on environmental politics and national interest groups bringing their interest directly to EU officials and skipping the national level. In France, political actors are well-informed about the CAP and even a conservative member of parliament can be convinced of its legitimacy, according to one respondent.

The main institution at the EU level for interest groups is clearly the European Commission, followed by the European Parliament. This can be explained by the fact that to succeed in bringing forward their interests, groups have to intervene *as early as possible* in the policy process, not when it is being voted in plenary session at the Parliament, but when it is being devised ('even before the launch of a consultative process in the CE's committees'). Therefore, they have to be present where policy initiative lies: at the Commission. Interest representatives mentioned that they started to work on the 2013 reform of the CAP as early as 2008 (public consultation was launched only in 2010). In other words, as soon as the last reform of the CAP was passed (the Health check in 2008), they knew another reform would come in a few years.

Crucial factors for interest groups' success appear to be:

- Timing: ability to follow the proceedings at the CE and to know when your interest will be on the policy agenda;
- Preparation: knowledge of the experts in your area and the main actors involved in the policy process, such as rapporteurs; knowledge of the different positions, potential allies and opponents thanks to a thorough mapping;
- Network: ability to gather support to strengthen your position and to have access to key actors in the policy process.

According to one respondent, some interests are less successful than others also because of the existence of 'bad lobbyists' who neglect the importance of such factors (one respondent cited the example of a French tobacco interest group who asked a French deputy to support their position in Brussels on the basis that it was important to defend French economy. They were rebuffed by the deputy who also happens to be an oncologist and therefore has a strong anti-tobacco stance).

The ability to restrain the number of demands was also mentioned as a factor for success: in the last reform, the French confederation of the producers of wines and wine-based liquors with AOC certification (Confédération Nationale des producteurs de vins et eaux de vie de vin à Appellations d'Origine Contrôlées - CNAOC) was able to focus on the issue of planting rights and to call on the French ministry early in the negotiations to explain the issue at stake, to provide information on what was going on in Brussels, and on the position of other countries and EU actors. The ministry involved them in the negotiation as key partner and, together, they were able to postpone the suppression of plantation rights to 2018 instead of 2015 as initially planned. CNAOC was also perceived as an actor to take into account by French authorities because of its ability to mobilize a large share of wine producers.

With regards to influence techniques, it also depends on phases of policy-making. The group PAC 2013, for instance, used a wide-range of techniques early in the reform process and at both French and EU levels:

'From 2009-2010, there was a process of generating ideas, debates on the future of the CAP both at French and European levels. At the French level, we organized a series of seminars between French authorities and the Ministry for Agriculture. At the European level in 2010, we organized an agricultural and rural convention we named 'ARC2020'. So we had a public debate and proposals were sent to the European Commission even before the reform process started. Once negotiations started, we used instead traditional techniques such as meetings with stakeholders: French Minister, European Commissioner, European parliamentarians... Then at the end of 2012, we entered a new phase at the European and French levels, a phase of campaigning. We wanted to involve citizens as much as possible through social networks, etc... It led to the creation of European platforms such as 'Good Food, Good Farming'. Then, from January to March 2013, we launched a campaign targeting at the European Parliament and called 'GO M.A.D.! GO Meet A Deputy' to encourage European citizens and associations to meet with their MEPs and call on them about the CAP reform they were about to vote'. (Samuel Féret, environmental interest group PAC 2013)

Institutions' openness to interest groups was confirmed in the interviews. Respondents mentioned that at the EU level, institutions are traditionally more open to the expression of interests. There is a political culture in Brussels that considers that all interests without exclusion should be able to express its position. In France, the political culture is different and there is a view that civil servants represent the public interest and should be preserved from listening to any sector's interest. Nevertheless, French political actors are deemed quite open when it comes to

agriculture.

The need for expertise and legitimacy is also confirmed by practitioners as an explanation EU institutions' readiness to collaborate with interest groups. Need of technical expertise is particularly acute for parliamentarians, who are not specialists. At last, collaboration with interest groups also ensures political support later at the implementation stage. Expertise is not only technical. As a matter of fact, the respondent from the French Ministry of Agriculture mentioned that institutions also trade access for expertise in the 'game in Brussels' i.e., for information on what is going on in Brussels that can then give an edge to the French government in negotiation.

Respondents from interest groups defined two components to their role: the defense of their members' interest and the information of political actors on the consequences of their decision. It demonstrates that interest representation is a bilateral process: interest groups engage in it because they have something to gain from it, but their involvement also benefits institutions and policy-makers.

One interest representative did mention a change in the relationship between government and interest groups over the last years due to the recent enlargement to Eastern European countries. It seems that officials from these countries have brought with them to Brussels a different culture, more similar to the French one, and that they are reluctant to find time to listen to sectorial interests.

The problem of imbalance in representation favoring farmers, according to the academic respondent, is that the CAP is one the oldest policies of the EU and thus, farmers have united very early. They have a track record and strong relationships with the CE. Nevertheless, respondents declared that they had observed an evolution in interest groups' presence at the EU level over the past years. Environmental groups are more present, even though two of the respondents declared that environmental groups prefer to maintain extreme positions rather than doing compromises,

missing the opportunity to be part of the policy-making process.

When it comes to the presence of other interests in advisory committees, there seem to be some issues. On one side, environmentalists denounce the lack of a real influence in these instances due to the unbalanced number of seats in favour of farmers through one institution: COPA-COGECA. On the other side, producers criticize the absence of consumer groups in committees, even when they have seats allocated to them, and the negative stance of environmentalists who, according to them, oppose any form of agreement. Two respondents also mentioned the fact that non-farming groups such as consumer interest groups lack the resources to gain technical and political expertise and to become an informed, and therefore influential, actor in negotiations. Nevertheless, one respondent contrasted this opinion, at least concerning groups present at the EU level:

'So we can't say that on one side there are businesses with large resources, which is not always true, even though more generally we speak of big corporations who have resources, and that on the other side they are social and environmental groups. These are financed by the European Commission so they get better access and they don't need to do all the networking work because the European Commission already knows about them' (Patricja Rozbicka, academic researcher on interest representation).

Consumer and environmental groups have several disadvantages: They have more difficulty to organize, the transaction costs are higher for them, the benefits are more dispersed, they are made of smaller structures, they are not as specialized as agricultural groups, they don't have the same track record and historical development as part of the CAP, but they are not entirely disadvantaged. They are catching-up, getting more numerous and integrated in the policy process and this development is, according to one respondent, 'irreversible' now that the CAP objectives

are rephrased and that the Commission need to demonstrate that it take into account society's concerns (even though he questions whether it is a zero-sum game and whether greater influence for civil society's representatives means less influence for farmers, as it is sometimes claimed in the literature). In addition, other interest groups are gaining access in Brussels, taking different positions (presence of more actors from the banking and insurance industry, siding with producers and developing the narrative that environmental concerns are not the priority, but instead high productivity needs to be maintained to feed the ever-increasing population).

To the question of democratic deficit in Europe, respondents seemed to share a common viewpoint that, to them, the EU was not less democratic than any other government (more complex but not less democratic), and one respondent even denounced it as a fashionable narrative leading to many 'pseudo-democratic' initiatives (EC's questions to citizens on internet for instance).

Our respondents did not seem to confirm the hypothesis that strong interest groups' presence were an impediment to policy reform.

As a matter of fact, they emphasized the fact that EU officials responsible for agriculture are intelligent people who know how the EU policy process works:

'They know when they make a proposal that everyone will discuss it a bit, and they know what they want to get. They know that putting what they want at the outset in their proposals will result in getting less in the final result. This is a game, a chess game. They are aware of it and, ultimately, they get most of the time what they wanted making exaggerated proposals, etc.... Usually it works well'.

It seems that it was the case in the 2013 reform when it comes to environment. The fact that final provisions for the environment were less ambitious than the initial proposals from the CE was criticized. However, when we discussed with our environmental representative, he

considered that his group's position was heard (even though he expressed doubts on the final outcomes once applied in each member state), and other respondents seemed satisfied with the result, agreeing that the reform had reached its objective of 'less agrochemical and more agronomy'.

In addition, the respondent from the French Ministry for Agriculture believes that the impact of interest groups should not be over-estimated. He does not deny that there is a tendency towards path dependency with strong interest groups historically influential and trying to preserve the status quo. However, there are many voices expressing different positions in Brussels, and many actors involved in the policy reform process, making it difficult to influence them all. In addition, interest groups' positions remain liable to the willingness of decision-makers to take them into account.

Another point that was made is the 'negative lobbying' taking place in Brussels. One respondent mentioned that we should not overlook the fact that influence in Brussels is not always about preserving or reforming the CAP. There are many interest groups also working on putting an end to it. This negative lobbying comes from different actors: conservative movements against state-intervention, commercial partners such as Brazil, USA or Australia hoping to export their agricultural goods to the European market, or other sector's groups in the area of defense or telecommunication for instance, hoping to divert some of the European budget allocated to agriculture for their own sector.

5.5 To summarize

The new reform of the common agricultural policy decided in June 2013 is at the same time an historical and a non-historical one. The fact that the European Parliament was voting as co-legislator for the first time is relatively important when one considers the importance of the

CAP in the EU budget and the fact that, in spite of being for years the first policy of the EU, its only directly elected body had merely a consultative role in it. Nevertheless, it is not an historical reform if one is to judge by its content. It continues what was initiated in previous reform to make the CAP a more legitimate policy in the eyes of European citizens. The testimonies of French stakeholders demonstrate that interest groups are central actors in the policy process in agriculture. They have a close relationship with institutional actors that is justified by a need for expertise and legitimacy on one side, and a need for access and preservation of interests on the other side. Nevertheless, interest groups' influence should not be over-estimated as they are indirect actors in the policy process. Policy reform is the result of intense negotiations between different actors and positions at several stages and levels, and it is hardly possible to have influence on the entire process.

CHAPTER VI: CONCLUSION

The purpose of this thesis was to analyze the causal relationship between the intensive farmers-government interaction in agricultural policy and the perverse and suboptimal outcomes in the view of taxpayers and consumers. This analysis focused on the Common Agricultural Policy of the EU because it is one commonly criticized in the literature for the strong presence of interest groups and for its perverse impact.

The thesis starts with an analysis of CAP existence over the years. The original CAP was based on objectives to guarantee a security of supply and a fair income to farmers. It justified the choice for state-interventionism in agriculture rather than liberalization. Nevertheless, it resulted in perverse and negative outcomes in the viewpoint of EU taxpayers and consumers: increasing cost, overproduction, and environmental damage. Major reforms were implemented in 1992, 1999 and 2003 in response: these reforms progressively adapted to society's new demands. However, it was difficult to implement changes. Therefore, the next step was to investigate whether failure to adapt significantly was due to farmers' strong influence in policy reform.

The issue of interest group influence was more complex to analyze, hence the need of a comprehensive framework. The third chapter of the thesis looked at the different theoretical approaches existing in European studies, their ability to explain policy changes and their limitations. The main finding was that a comprehensive analysis should take into account the unique features of the EU political system: multi-level structure and presence of a multiplicity of actors. In addition, it should replace interest groups at the center of the analysis to identify the reasons for their presence in the CAP and the consequences in policy reform.

The fourth chapter described the organization of the policy process in agriculture and demonstrated the semi-institutionalized role of interest groups alongside institutional actors. They

are present at the European Commission through a formalized consultation procedure ('comitology'), but also at other levels in informal ways. The reasons for interest group activity in the CAP are: rent-seeking strategies, existence of political opportunity structures, openness and receptivity of institutions, negotiations and organizational resources, and promotion of participation by institutional actors. These factors have resulted in the existence of a strong agricultural policy network traditionally dominated by farming interests. However, interest representation has become more balanced in recent decades with the policy shift in agriculture to adapt to society's evolving preferences.

Examination of practitioners' experience in the 2013 CAP reform confirms these main findings and answers the central question of this thesis, namely the causal relationship between farmers' presence and negative policy outcomes. The original CAP as it was implemented in 1962 demonstrated perverse and suboptimal outcomes for taxpayers and consumers. Traditionally strong influence of farmers' interests in policy process explains institutional failures to adapt significant changes and a certain path dependency. Nevertheless, interest groups representative of society's interest have emerged in recent years, whose participation in the policy process is stimulated by policy-makers. It will probably not mean a radical change in agricultural policy in the future, but the CAP should continue to evolve towards the direction taken in previous reforms to integrate new demands from EU consumers and taxpayers. The 2013 CAP reform seems to confirm this choice for progressive changes promoting a new contract between society and the farmers, and preserving political support for state-interventionism in EU agriculture.

BIBLIOGRAPHY

- Andersen, S. S., & Eliassen, K. A. (1998). EU Lobbying - Towards Political Segmentation in the European Union? In P.-H. Claey's, C. Gobin, I. Smets, & P. Winand, *Lobbying, Pluralism and European integration* (pp. 167-183). Brussels: European Interuniversity Press.
- Balwin, R. E., & Wyplosz, C. (2009). *The Economics of European integration*. McGraw-Hill Higher Education.
- BBC. (2013, July 1). *Q&A: Reform of EU farm policy*. Consulté le November 2013, 23, sur [www.bbc.co.uk: http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-11216061](http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-11216061)
- Bevir, m. (2013, November 12). Encyclopedia of Governance. Vol. 1. Thousand Oaks, CA: SAGE Reference, 2007. [iii]. Gale Virtual Reference Library. Récupéré sur ol. 1. Thousand Oaks, CA: SAGE Reference, 2007. [iii]. Gale Virtual Reference Library. Web. 12 Nov. 2013.
- Beyers, J., Eising, R., & Maloney, W. (2008). Researching interest group politics in Europe and elsewhere: much we study, little we know? *West European Politics*, pp. 1103-1128.
- Bouwen, P. (2004). Exchanging Access Goods for Access: A Comparative Study of Business Lobbying in the European Union Institutions. *European Journal of Political Research*, Vol.43 (3), pp. 337-369.
- Burrell, A. (2009, June 17). Looking back, looking ahead. *Journal of European Integration*, Vol.31 (3), pp. 271-289.
- Cantore, N., Kennan, J., & Page, S. (2011). *CAP reform and development*. Overseas Development Institute.
- Commission, E. (2004, 04 23). 2004/391/EC. *Commission decision on the advisory groups dealing with matters covered by the Common Agricultural Policy*.
- Corbey, D. (1995, March Volume 49, Issue 2). Dialectical functionalism: stagnation as a booster of European integration. *International Organization*, pp. 253-284.
- Daugbjerg, C. (1999, September). Reforming the CAP: Policy Networks and Broader Institutional Structures. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 37 (3), pp. 407-428.
- Daugbjerg, C., & Swinbank, A. (2009, June 17). Ideational change in the WTO and its impact on EU agricultural policies institutions and the CAP. *Journal of European Integration*, pp. 311-327.
- Delorme, H. (2002). Les agriculteurs et les institutions communautaires: du corporatisme agricole au lobbyisme agro-alimentaire. In R. Balme, & D. W. Chabanet, *Collective Action in europe* (pp. 313-346). Paris: Presses de Sciences Po.
- Ehrmann, H. W. (1958). *Interest Groups on Four Continents*. Pittsburgh: Pittsburgh University Press.
- Eising, R. (2004). Multilevel Governance and Business Interests in the European Union. *Governance*, Vol.17 (2), pp. 211-245.
- Eising, R. (2008, September 2). Interest groups in EU policy-making. *Living Reviews in European Governance*.

- Euractiv. (2013, November 29). *CAP 2014-2020: A long road to reform*. Retrieved December 07, 2013, from Euractiv: <http://www.euractiv.com/cap/cap-reform-2014-2020-links dossier-508393>
- European Commission. (1969). *Le Plan Mansholt*. Brussels: European Communities. Retrieved 11 09, 2013, from www.bookshop.europa.eu:
[http://www.google.fr/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=4&ved=0CE8QFjAD&url=http%3A%2F%2Fbookshop.europa.eu%2Ffr%2Fle-plan-mansholt-pbXK0057017%2Fdownloads%2FXK-00-57-017-FR-C%2FXK0057017FRC_001.pdf%3Bpgid%3Dy8dIS7GUWMDSR0EAIMEUUsWb0000VGS4pNru%3Bsid%id%](http://www.google.fr/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=4&ved=0CE8QFjAD&url=http%3A%2F%2Fbookshop.europa.eu%2Ffr%2Fle-plan-mansholt-pbXK0057017%2Fdownloads%2FXK-00-57-017-FR-C%2FXK0057017FRC_001.pdf%3Bpgid%3Dy8dIS7GUWMDSR0EAIMEUUsWb0000VGS4pNru%3Bsid%id%id%)
- European Commission. (1999). *CAP reform: A policy for the future*. Retrieved 11 11, 2013, from European Commission: http://bookshop.europa.eu/is-bin/INTERSHOP.enfinity/WFS/EU-Bookshop-Site/en_GB/-/EUR/ViewPublication-Start?PublicationKey=CH2599001&CatalogCategoryID=un8KABstLQ4AAAEjYcY4e5K
- European Commission. (2012, 04 17). *History of the CAP*. Retrieved 12 04, 2013, from <http://ec.europa.eu/agriculture/cap-history/1992-reform/>
- European Commission. (2012). *The Common Agricultural Policy - A story to be continued*. Retrieved 09 02, 2013, from Europa: http://ec.europa.eu/agriculture/50-years-of-cap/files/history/history_book_lr_en.pdf
- European Commission. (2013). *Multiannual Financial Framework and the EU budget 2014*. Luxembourg: Publications Office of the EU.
- European Parliament. (2011). *The CAP in the EU budget: New objectives and financial principles for the review of the agricultural budget after 2013*. Brussels: European Parliament.
- Falkner, G. (1999). Corporatism, Pluralism and European integration: The impact on national interest intermediation. *6th Biennial International Conference*, (p. 29). Pittsburgh.
- Faure, M. (1995, 12 02). European University Institute - Voices of Europe Collections. (E. Baux, P. Laborie, & R. Pech, Interviewers)
- Fischler, F. (2003, 11 04). *Speech on CAP reform and EU Enlargement: The Future of European agriculture*. Retrieved 11 11, 2013, from [www.europa.eu](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-03-515_en.htm): http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-03-515_en.htm
- Furtan, W., Jensen, M., & Sauer, J. (2008). Rent Seeking and the Common Agricultural Policy: Do member countries free ride on lobbying? *EAAE Seminar*. Sevilla.
- Girard, L. (21/11/2013). Les céréaliéristes font pression sur le gouvernement. *Le Monde*, 1-3.
- Girard, L., & Ricard, P. (2013, March 03). *Bataille au Parlement européen sur le "verdissement" de la PAC*. Retrieved December 07, 2013, from [Le Monde](http://www.lemonde.fr/planete/article/2013/03/12/bataille-au-parlement-europeen-sur-le-verdissement-de-la-pac_1846675_3244.html):
http://www.lemonde.fr/planete/article/2013/03/12/bataille-au-parlement-europeen-sur-le-verdissement-de-la-pac_1846675_3244.html
- Grant, W. (1997). *The Common Agricultural Policy*. New York: Palgrave MacMillan.

- Grant, W. (2005). The Common Agricultural Policy: Challenges in the Wake of Eastern Enlargement. In O. Croci, & A. Verdun, *The European Union in the Wake of Eastern Enlargement: Institutional and policy-making challenges* (pp. 57-71). Manchester: Manchester University Press.
- Grant, W. (2012). Can political science contribute to agricultural policy? *Policy and Society*, pp. 271-279.
- Grant, W. (2013, July 04). *EU's Common Agricultural Policy needs sorting out*. Retrieved December 04, 2013, from Harry Blutstein: <http://harryblutstein.com/global-economy/eu-cap/>
- Graziano, L. (1998). Pluralisme, corporatisme et lobbyisme: les caractéristiques d'un modèle. In P.-H. Claeys, & al., *Lobbying, Pluralism and European Integration* (pp. 36-50). Brussels: European Interuniversity Press.
- Greenwood, J. (1998). Corporatism, pluralism and the capacities of Eurogroups. In P.-H. Claeys, & al., *Lobbying, Pluralism and European Integration* (pp. 83-109). Brussels: European Interuniversity Press.
- Greenwood, J. (2003). *Interest representation in the European Union*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Greer, A., & Hind, T. (2012). Inter-institutional decision-making: The case of the Common Agricultural Policy. *Policy and Society* (31), pp. 331-341.
- Haas, E. (1958). *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950-1957*. Notre-Dame: University Notre-Dame Press.
- Hennis, M. (2001, December). Europeanization and Globalization: The Missing Link. *Journal of Common Market Studies* (39:5), pp. 829-850.
- Herring, E. P. (1929). *Group representation before Congress*. Washington D.C.: Brookings Institution.
- Hoffmann, S. (1966). Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe. *Daedalus*, pp. 862-915.
- Hooghe, L., & Marks, G. (2003). Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-Level Governance. *The American Political Science Review* (97:2), 233-243.
- Jordan, G. M. (2007). *Democracy and Interest Groups*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Lacombe, R. (1999, 02 18). European University Institute - Voices on Europe. (L. Marre, Interviewer)
- Lindberg, L. N. (1963). *The Political Dynamics of European Economic Integration*. Stanford: Stanford university Press.
- Mahoney, C. (2004). The Power of institutions: State and Interest Group Activity in the European Union. *European Union Politics*, pp. 441-466.
- Marquès-Pereira, B. (1998). Mort du néo-corporatisme? In P.-H. Claeys, & al., *Lobbying, Pluralism and European Integration* (pp. 51-57). Brussels: European Interuniversity Press.
- Mazey, S., & Richardson, J. (2002). Pluralisme ouvert ou restreint? Les groupes d'intérêts dans l'UE. In R. Balme, D. Chabanet, & V. Wright, *Collective Action in Europe* (pp. 123-161). Paris: Presses de Sciences Po.

- McAdam, D., Tarrow, S., & Tilly, C. (2001). *Dynamics of Contention*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mitrany, D. (1946). *A Working Peace System*. London: Royal Institute of International Affairs.
- Moravcsik, A. (1998). *The Choice for Europe: Social purpose and state power from Messina to Maastricht*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Nello, S. S. (1989, May). European interest groups and the CAP. *Food Policy*, pp. 101-106.
- Olson, M. (1965). *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge: Harvard University Press.
- Paterson, L. A. (1997, December Volume 51, Issue 1). Agricultural policy reform in the European Community: a three-level game analysis. *International Organization*, pp. 135-165.
- Princen, S., & Kerremans, B. (2008, November). Opportunity Structures in the EU Multi-Level System. *West European Politics, Vol.31 (6)*, pp. 1129-1146.
- Romelaer, P. (2005). L'entretien de recherche. In P. Roussel, & F. Wacheux, *management des ressources humaines: methodes de recherche en sciences humaines et sociales* (pp. 101-137). De Boeck.
- Sandholtz, W., & Stone Sweet, A. (1998). *European integration and supranational governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Sandholtz, W., & Zysman, J. (1989, October). 1992: Recasting the European Bargain. *World Politics, Vol.42 (1)*, pp. 95-128.
- Sandholtz, W., & Zysman, J. (1989). 1992: Recasting the European Bargain. *World Politics*, pp. 95-128.
- Schmitter, P., & Lehbruch, G. (1979). *Trends towards Corporatist Intermediation*. London: Sage.
- Schure, P., van Kooten, G. C., & Wang, Y. (2007). *Challenges for Less Developed countries: Agricultural Policies in the EU and the US*. Department of Economics, University of Victoria.
- Swinnen, J., & al. (2011). Consumers and EU agricultural and food policies. In A. Oskam, G. Meester, & H. Silvis, *EU Policy for Agriculture, Food and Rural Areas* (pp. 261-271). Wageningen: Wageningen Academic Publishers.
- Tiberghien, Y. (2003, June 17). Competitive governance and the quest for legitimacy in the EU: the Battle over the Regulation of GMOs since the mid-1990s. *Journal of European Integration, Vol. 31 (3)*, pp. 389-407.
- Truman, D. B. (1951). *The Government Process: Political Interests and Public opinion*. New York: Knopf.
- Verdun, A. (2000). *European Responses to Globalization and Financial Market Integration : Perceptions of Economic and Monetary Union in Britain, France and Germany*. Palgrave MacMillan.
- Woll, C. (2006). Lobbying in the European Union: From Sui Generis to a Comparative Perspective. *Journal of European Public Policy*, pp. 456-470.

APPENDIX

Questionnaire

Objective of research: Evaluate influence of non-institutional actors on policy outcomes with regards to the Common Agricultural Policy.

The questions are numbered to refer to those groups to which the each of them apply: 1/ for interest groups, 2/ for institutional actors, 3/for academic experts.

Actors

1/2/3/ Can you describe your organization and how it relates to the Common Agricultural Policy?

Internal mobilization process

1/ Who are your members?

1/ How do you define your organization's position on policy issues?

External mobilization process

Channels

1/2/3 Is there a preferred level of intervention (national or supranational) when it comes to the PAC?

1/2/3/ Who are the institutional actors favored by interest groups (Commission, Parliament, Council)? Why so?

Means

1/2/3/ What are the different techniques of influence used to promote interests and the determinants in the choice of some techniques over others?

1/2/3/ Do interest group cooperate with others at national or supranational level? If so, why and how? If not, is it something desirable and why?

Phases

1/2/3/ What are the phases where interest groups activities are effective on decision making and implementation?

Effectiveness

1/2/3/ How much do you think institutional actors take into account demands or positions emanating from interest groups?

1/2/3 Overall, do you believe interest groups have been an impediment or an obstacle to policy reform with regards to the CAP?

Rationale for interest representation

1/2/3/ Why institutional actors are ready to share their monopoly on policy making and implementation?

1/2/3/ What conditions enable interest groups to gain influence in the policy process?

1/2/3/ Are there some conditions at the EU level that promote participation of interest groups in the policy process?

Obstacles

1/2/3/ What are the conditions that limit interest groups' influence over institutional actors?

Evolution

1/2/3/ Have you noticed an evolution over the last decades in the structure of interest groups in agricultural policy?

1/2/3/ Have you noticed an evolution over the last decades in the relation between institutional actors and interest groups?

Last CAP reform

2/3/ Can you explain the motives for the last CAP reform at national, supranational and international level?

1/2/ With regards to the last reform of the Common agricultural Policy, could you explain the position taken by your organization?

Issues to the current CAP

1/2/3 What are main issues with regards to the CAP that still need to be reformed?

Perceptions

1/2/3/ What do you think about the criticisms made on the biased representation between economic and social interest in Brussels?

1/2/3/ Do you believe interest groups have a role in bridging the gap between EU institutions and the European society and in promoting European integration?

1/2/3/ Do you think the public should be more informed on the CAP?

-

End of questionnaire

Transcript: Interview 1

Interviewer: Elodie Texier (ET)

Interviewé: Eric Guillemot (EG), Directeur de Coop de France Déshydratation et Secrétaire Général du Syndicat Européen des Déshydrateurs de Fourrage.

Elodie Texier : *rappel du contexte de l'interview – rédaction du mémoire de recherche sur le rôle des groupes d'intérêt dans la politique agricole commune. Vous êtes donc le Directeur de Coop de France ?*

Eric Guillemot : Non, Coop de France (Confédération française des coopératives agricoles) est divisé en plusieurs métiers et je suis le directeur de coop de France déshydratation pour le métier de la déshydratation de fourrage destiné à l'alimentation animale. Je suis également le Secrétaire Général du Syndicat Européen des Déshydrateurs de Fourrage.

ET : Pourriez-vous me décrire votre organisation et son activité en ce qui concerne la politique agricole commune (PAC)?

EG : En ce qui concerne COOP de France, je m'occupe de la déclinaison nationale des décisions européennes. Une grande part de subsidiarité est laissée aux pays dans le cadre de la politique agricole commune et en tant que représentant français, je m'occupe du lobbying pour cette partie de subsidiarité. En ce qui concerne le syndicat (CIDE – Commission Intersyndicale des Déshydrateurs Européens), ma fonction consiste à être le représentant de l'ensemble de l'industrie européenne dans le processus de décision de la PAC et autres activités de politique européenne.

ET : Quels sont les membres de votre organisation?

EG : Les membres de COOP sont des coopératives de déshydrateurs, des gens très opérationnels dans ce métier. Les mandats dans le CIDE sont les associations nationales des déshydrateurs (française, espagnole, italienne, allemande, hollandaise, danoise, tchèque).

ET : Comment ces personnes rejoignent l'organisation ?

EG : La CIDE date de 1957 et les membres y sont depuis des années d'où la facilité de recruter. La seule difficulté est liée au fait que cette industrie a disparu dans certains pays et ainsi les associations nationales.

ET : Comment définissez-vous la position de votre organisation sur les différentes thématiques et réglementations?

EG : Nous sommes une petite organisation extrêmement pointue. A l'inverse de certaines organisations européennes qui sont des mammoths et font beaucoup de bruit quand elles rugissent, mais sont très difficiles à bouger, on ne fait pas beaucoup de bruit mais nous avons une grande capacité d'adaptation. Au niveau du syndicat européen, les textes arrivent, sont étudiés par moi, le secrétaire général, qui en fait l'analyse et identifie les possibilités d'action. Je fais un premier de position pour les *position papers* et j'interroge mes mandants pour connaître leurs propositions. Je constate que souvent ceux-ci n'ont pas lu les textes et trouvent confortables de venir critiquer. Je dois donc leur expliquer ce qui se passe à Bruxelles et le choix de la stratégie choisie, ainsi que les bienfaits et les méthodes du lobbying, sachant que certains ne réalisent pas la nécessité de prioriser les demandes et non faire une liste indéfinie de revendications. Je suis donc l'homme-orchestre. Je le fais depuis près de 20 ans et j'ai donc la confiance de mes mandants grâce aux succès obtenus.

ET : Le consensus sur vos positions est-il plus facile à cause de la similitude entre vos membres ?

EG : Non, nous ne sommes pas similaires. Nous faisons le même métier, bien sûr, mais le niveau de compréhension de ce qui se passe à Bruxelles est différent d'un pays à l'autre. Les pays faisant partie de l'UE depuis le début comme la France, ceux arrivés par exemple en 86, et d'autres étant entrés plus récemment comme par exemple la Hongrie, issue de l'effondrement du bloc communiste : Les comportements dans ces pays sont complètement différents en fonction de leur histoire. Ce n'est pas forcément facile à chaque fois, il faut expliquer. D'autant qu'il y a des opportunistes, certains sont là pour gagner de l'argent sur deux-trois ans et faire un autre métier ensuite, et qui n'ont pas la même échéance à moyen-terme ou long-terme. On a parfois l'impression de ne pas faire partie du même monde ou de la même famille.

ET : Avez-vous un niveau d'intervention préféré (national ou supranational) lorsque vous intervenez auprès des institutions? (vous-même vous intervenez de quelle façon auprès des institutions européennes ?)

EG : Cela n'a aucun intérêt d'intervenir auprès des institutions françaises, l'intérêt est secondaire. Le travail se fait au niveau des institutions européennes avec une carte de visite européenne. Tout le monde veut un point de vue européen et non français. Ceux qui pensent l'inverse n'y comprennent rien à la culture européenne. On attend à Bruxelles une expression européenne qui soit non pas la somme d'expressions nationales. J'attends d'être le plus européen possible, le plus en amont possible. Je constate que malgré tous les livres écrits par les professionnels du lobbying que le mot « proactif » est toujours inconnu par les français, par les

gens faisant ce métier, quand certains font surtout du lobbying mondain, du marketing. Ça n'a rien à voir, il y a des règles d'analyse, de comportements et autres qui sont complètement différentes et dans le calendrier de prise de décision, ils sont à la ramasse. Je constate un certain amateurisme inquiétant dans la profession, peut-être du non pas à de l'amateurisme en soi mais au fait de se voir imposer certaines choses par son conseil d'administration. Il faut savoir étudier son conseil d'administration et lui dire que cela ne sert à rien d'aller en session plénière avec ses revendications, le travail se fait longtemps à l'avance avant les travaux en commissions. Cela nécessite une analyse, une cartographie des acteurs et des positions, une forte méthodologie.

ET : Cela suppose un très bon réseau auprès des institutions ?

EG : Cela nécessite de travailler très longtemps en amont et de bien connaître son secteur. Quand vous interrogez plusieurs présidents ensemble, tous disent la même chose de manières différentes, et ces personnes n'ont pas une bonne connaissance de Bruxelles. Et une fois qu'ils ont compris, on change les règles avec les traités ! Jusqu'à présent on avait des règles connues depuis 10-15-20 ans. On avait des présidents qui comprenaient ce qu'étaient le conseil de gestion, le conseil consultatif, le Parlement européen, et boom, on applique maintenant le traité de Lisbonne 2 où les choses sont différentes avec actes délégués et autres modifications. Du coup, beaucoup ne comprennent plus rien de ce qui se passe à Bruxelles et se réfugient dans ce qu'ils avaient, et le conservatisme règne. De là à avoir des gens avec une mentalité proactive qui pensent : « c'est la crise, mais c'est aussi une opportunité en terme d'avenir », il y a très peu qui le font.

ET : Auprès de quelles institutions préférez-vous d'intervenir (Commission, Parlement, Conseil des Ministres) et quelles sont vos motivations ? (quelles sont les institutions favorisées par

les représentants d'intérêts selon vous ?)

EG : Aujourd'hui c'est le Parlement européen (PE) et la Commission européenne (CE). La Commission parce qu'il vaut mieux que les propositions soient déjà les plus près possibles de nos demandes avant qu'elles arrivent au PE, mais aussi car les textes se font selon une certaine porosité – il y a des contacts vous savez avec la CE – et il s'agit aussi d'identifier les acteurs leaders selon les thématiques que l'on a. Les acteurs leaders sont les rapporteurs, *shadow* rapporteurs des propositions, et les autres personnalités en dehors de l'organigramme officiel qui font partie de l'organigramme « naturel » de leaders. Ils sont peu, une dizaine de personnes, qui seront un communiste italien, conservateur britannique, un allemand parmi les verts... Et quand vous exposez bien les choses... Je me souviens d'un conservateur britannique, Neil Parish, il y a quelques années, qui me déclare : « Autant vous prévenir, je suis britannique, je suis contre la PAC, mais allez-y ». Je lui explique et à la fin il me dit : « Je suis toujours britannique, je suis toujours contre la PAC, mais je suis d'accord avec ce que vous me dites, par conséquent je valide, dites-moi ce que vous souhaitez ». Je lui demande qu'il écrive un courrier au commissaire européen et il me répond « d'accord, mais pour simplifier, écrivez-le moi et je vous le signe ». Donc on peut avoir des relations y compris avec des opposants à la PAC quand vous leur parlez d'une manière qu'ils comprennent, y compris sur les sujets qu'ils n'aiment pas. Il faut trouver les mots pour chaque, un conservateur anglais, un communiste italien, parce que la psychologie des gens est différente.

ET : Et vous intervenez auprès du PE ensuite ?

EG : Vous pensez que le PE intervient ensuite, mais ce n'est pas forcément vrai dans la pratique. Il y a une très grande porosité parmi les leaders, ces gens se voient et se testent en permanence. Le Commissaire européen teste ses idées avec le parlement européen et autres, il

vérifie s'il y a un bon accueil, si les gens sont hostiles ou pas. Et lorsqu'il sent qu'il ne rencontre pas de résistance, il se dit qu'il peut poursuivre. Donc la maturation intellectuelle dans la tête d'un commissaire ou d'un politique passe par une étape de validation où il se dit « c'est bon, je continue ». Et il est bon d'avoir un réseau d'informations pour savoir ce qui se passe dans la tête du commissaire européen et d'informer les futurs interlocuteurs du commissaire sur certaines idées qui ne seraient pas forcément très bonnes. Donc on est largement en amont du processus où le texte est écrit par la Commission.

ET : Quelles sont les différentes techniques utilisées pour promouvoir vos intérêts (entretiens directs...)?

EG : ce sont d'abord des entretiens directs, pour comprendre ce qui se passe dans la tête de l'interlocuteur, comment il raisonne,... on fait son profil. On vérifie comment ça marche et ce qu'il tire de l'entretien, ce qui va rapporter à ses collaborateurs. Et on va vérifier des notes sur des sujets extrêmement pointus. Il ne s'agit en aucun cas de faire autre chose que de l'informer des conséquences de la décision publique. Il ne s'agit jamais d'assurer la promotion d'un secteur industriel ou d'un produit qui irait contre l'intérêt général. Si on faisait cela, si j'étais un vendeur d'armes à feu ou autre... 1) Je ne ferais pas cela car j'ai des convictions et si un lobbyiste n'a pas de convictions, il ne sera pas très bon. Ce serait également impossible à faire d'assurer la vente d'alcool à des gamins de huit ans ou la vente d'alcool à des enfants de douze, ce serait mission impossible. Mais venir en tant que lobbyiste expliquer les conséquences de la décision publique à des gens généralement intellectuellement bien armés, mais qui ne connaissent pas la complexité du monde car ils passent d'un sujet à l'autre, voilà le travail du lobbyiste : montrer que par rapport à l'objectif poursuivi, il y a plusieurs voies, plusieurs réponses, et que si l'une des réponses proposé

nous déplaît, on en propose un tout aussi efficace selon les objectifs généraux. On intervient dans des contacts personnels, des *position papers*. J'observe que la plupart des organisations qui établissent des *position papers* établissent des *position papers* à rallonge, tellement long qu'inefficaces car le député ne veut pas les lire et demande à son assistant parlementaire, qui est intelligent mais doit faire une synthèse un jour de l'intérêt de l'utilisation de substances antibiotiques en élevage et le lendemain de l'intérêt de conserver des quotas de betteraves sucrières. Il faut être plus que Dieu pour être capable de faire des synthèses de tous ces textes. Le bon lobbyiste est celui qui sera capable de faire une note qui n'aura pas besoin d'être synthétisée car elle est déjà assez courte pour être lue et comprise par les dirigeants. Mais ce n'est pas le cas aujourd'hui. On voit des *position papers* de 3-4 pages.

ET : Coopérez-vous avec d'autres groupes ou représentations d'intérêts ?

EG : Comme je vous l'ai dit, le lobbying selon moi est une chose simple, qui nécessite beaucoup de rigueur. Il faut commencer par une cartographie des acteurs. Les acteurs dans la cartographie sont les décideurs et tous les acteurs qui sont partie prenante. Je cartographie les acteurs selon leur capacité d'influence ; J'ai des acteurs qui sont défavorables à mes thèses et qui sont peu actifs. J'ai des acteurs qui sont favorables et peu actifs. Et en fonction des acteurs, je décide si je les rends plus favorables à ma thèse, ou plus actifs, inactifs, ou neutres. A chaque fois j'ai une analyse à faire, avec une recherche d'alliance, car je ne peux pas être le seul sur ce travail. Il faut qu'une expression se crée. Evidemment lorsque je parle de mon secteur, on me dit que je défends brillamment mon secteur mais que j'ai un intérêt à le faire donc qu'on ne peut me faire confiance à 100%. Donc il est bon que des gens qui ont d'autres intérêts économiques que moi puissent dire la même chose car ils sont neutres économiquement et s'ils confortent ma position, cela y ajoute foi. Je travaille donc avec eux pour qu'ils s'expriment de la même manière que moi.

Si tout se passe bien, c'est même moi qui écrit les courriers et qui les signe.

ET : A quel moment l'activité des groupes d'intérêts est la plus efficace pour influencer la prise de décision ?

EG : En ce qui concerne la dernière PAC, elle s'est décidée en 2008. J'ai commencé l'action de lobbying dès le lendemain. A peine votée, je savais qu'il y aurait une future réforme et j'ai commencé à préparer celle de 2013. Et nous venons de la conclure là pour une mise en œuvre en 2014-2015. Donc être proactif, c'était ici 7 ans avant. Ceux qui sont intervenus en janvier 2012 (92%), ceux-là n'ont rien compris à ce métier. Ce ne sont pas des professionnels. Lorsqu'on fait ce métier, on sait que là on vient de terminer cette réforme, donc nous aurons un nouveau projet de réforme en 2017, qui va décider de la PAC de 2020. Je ne vais pas attendre 2017 pour m'y intéresser.

ET : Pensez-vous que les acteurs institutionnels sont sensibles aux requêtes et positions des groupes d'intérêts?

EG : Aux miennes, oui, à 100%. Cela dépend de comment on s'exprime, si on s'exprime comme un pied ! L'anecdote est révélatrice : j'ai vu des personnes passer voir un député européen français à Bruxelles pour défendre le tabac en lui demandant de les défendre car ils représentaient des intérêts français. Le député leur a répondu : « Mais savez-vous qui je suis ? Je suis cancérologue, je soigne le cancer du poumon. Pourquoi venez-vous me voir pour que je défende le tabac ? ». Si on s'y prend aussi mal de façon aussi amateur, on ne peut avoir de succès. Si on s'y prend comme de grosses structures qui existent à Bruxelles où il suffit qu'un seul ne soit pas d'accord pour la structure n'émettent pas d'avis, alors on n'a aucune influence. Ici (à *Bruxelles*)

lorsqu'un débat est difficile, parce que c'est une grosse organisation, une fois la décision prise, on n'a aucune influence. Les gros monstres comme COPA-COGECA ne sont pas forcément les plus efficaces. Nombre d'organisations européennes vous le diront que COPA-COGECA ne marche pas fort en capacité d'influence. C'est un mammouth.

ET : En général, pensez-vous que les groupes d'intérêts sont un obstacle pour la réforme de la politique agricole commune ?

EG : Je ne le crois pas. Les fonctionnaires en charge de cela (*la PAC*) sont plutôt intelligents. Ils savent lorsqu'ils font une proposition que tout le monde va tergiverser un peu, et ils savent où ils vont arriver. Ils savent que s'ils mettent dès le début ce qu'ils souhaitent comme résultat final dans les propositions, ils auront moins. C'est un jeu, une partie d'échec. Ils ont conscience et in fine ils arrivent la plupart du temps là où ils auraient voulu arriver en faisant des propositions exagérées, etc.... Généralement cela marche bien. Cependant, pour un nombre de secteurs agricoles, je pense notamment aux organisations environnementalistes, se réfugient facilement dans des postures très indignées et pas du tout dans un axe de construction.

ET : C'est le cas des propositions environnementales qui avaient été proposées lors de la dernière réforme ?

EG : Oui, globalement la CE a obtenu ce qu'elle souhaitait. Il y avait des positions de part et d'autre ; de la part des environnementalistes par exemple qui voulaient que les surfaces alter-écologiques ne soient en aucun cas un lieu de production, et puis certains paysans qui disaient que cela n'était pas le moment d'immobiliser des terrains productifs alors qu'on allait devoir nourrir 9 milliards d'individus. Entre les positions des uns et des autres, le verdissement de la PAC a pu se

réaliser, globalement c'est plus d'agronomie, un retour à l'agronomie, et l'abandon de l'agrochimie. C'était cela le débat. Les gens se sont focalisés sur des gens sur des sujets qui n'étaient pas les sujets essentiellement, et globalement la tendance du retour vers l'agronomie s'est réalisée.

ET : Quelles sont les raisons qui justifient que les institutions acceptent de partager une partie de leur monopole sur la prise de décision avec les groupes d'intérêts ?

EG : C'est d'abord parce que c'est une culture européenne. Ce n'est pas une culture française où n'importe quel fonctionnaire considère mieux connaître l'intérêt public que vous, même un jeune fonctionnaire alors que vous avez 20 ans de métier. J'ai travaillé dans l'administration pendant 7 ans, et c'est le fonctionnaire qui est détenteur de l'intérêt collectif même s'il est ignorant des réalités du terrain. Il est un peu arrogant. Ce n'est pas le cas à Bruxelles où on considère que l'intérêt collectif, c'est souvent la somme des intérêts particuliers, sans être exclusif, sans oublier un intérêt particulier. Du coup, il y a cette tradition de confrontation d'idées, d'ouverture de portes, ça s'est toujours fait et ça se fait bien. On a la capacité de venir, à condition qu'on représente un intérêt européen. On ne veut plus voir à Bruxelles un défilé permanent de représentants d'états. Par exemple, on ne veut plus voir les représentants du blé français, suivi du représentant du blé belge, suivi du représentant allemand, italien, etc.... Pour 28 états-membres, c'est insupportable de voir 28 représentants, on veut une expression européenne. Sous ces conditions, et sous conditions du respect de déontologie (et ça c'est très fort même s'il n'y a pas de règles établies comme au Canada), les portes sont ouvertes et on peut discuter. Le respect de la déontologie signifie : pas de dérapages verbaux, rester à sa place, et expliquer la décision publique. Le lobbyiste efficace est quelqu'un qui intervient longtemps à l'avance et éclaire sur les

conséquences d'une décision à des fonctionnaires ou des décideurs qui n'avaient pas vu les conséquences, qui étaient dans le pays des bisounours en train de croire que leurs décisions étaient bonnes. Mais quand pour certains, qui ne savent pas qu'une vache a besoin d'avoir eu un veau pour produire du lait, vous décident la réforme du secteur laitier... Quand on est là, déconnecté du réel... Vous n'êtes pas agronome de formation vous ?

ET : Non

EG : Eh bien quand je parle de luzerne, l'agronome comprend tout de suite ce qu'est la luzerne, alors lorsque j'explique à un juriste finlandais en anglais que la luzerne est une légumineuse pérenne... Il pense que c'est comme une pomme de terre, alors que non, une légumineuse est une plante qui synthétise l'azote de l'air et n'a pas besoin d'engrais azoté, ce qui a des conséquences sur la qualité de l'eau, la pluri-annualité, c'est-à-dire qu'on va la semer et que pendant trois ans elle va rester en place. C'est difficile d'expliquer des choses simples à des gens dont ce n'est pas le métier. Quand un professeur d'économie ne sait pas qu'une vache a besoin d'un veau pour faire du lait, j'ai un moment de vide où je me demande comment je vais lui dire cela sans qu'il ait l'air stupide.

ET : Donc il y a un besoin d'expertise technique ?

EG : Oui en même temps comment dire à quelqu'un qu'il est stupide, qu'une betterave n'est pas un gros radis? Nous avons de formidables machines intellectuelles la plupart du temps, mais complètement autistes parfois.

ET : Quelles sont les conditions qui permettent aux groupes d'intérêts de gagner de l'influence sur la prise de décision ?

EG : La structure joue un rôle important : elle ne doit pas être trop lourde. Lorsque la prise

de décision prend un temps impossible, qu'elle ne permet plus d'accompagner la rapidité de la prise de décision européenne, alors on n'est plus dedans. Je vous parlais du mammoth, ça c'est terminé. Nous devons avoir des organisations adaptées au mouvement, à la mobilité. Les petites structures ont un défaut : elles ont moins d'argent pour faire des réunions, de grands shows, d'inviter des gens et autres... Le mieux pour être efficace est d'avoir une petite structure et s'appuyer sur une grosse organisation. La petite structure a un accès direct en tant qu'organisation européenne auprès de toutes les organisations européennes, sans avoir besoin de demander l'avis du comité central ou du conseil suprême. Et comme elle est experte elle peut s'appuyer généralement sur une grosse organisation.

ET : L'UE favorise la participation des groupes d'intérêts ?

EG : Pas forcément. Depuis l'arrivée des nouveaux états membres issus des PECO (pays d'Europe centrale et orientale), les choses ont un peu changé : nous voyons arriver de jeunes fonctionnaires maîtrisant très mal le français, pas très bien l'anglais, et qui n'ont absolument pas la culture européenne de dialogue. C'est une mutation assez étonnante avec des gens qui arrivent, un peu comme les fonctionnaires sous le communisme, et qui vous disent comment les choses doivent être. J'ai eu par exemple des cas extrêmement simples, où le résultat allait clairement être catastrophique économiquement, et où la réponse du fonctionnaire européen d'origine PECO fut : « Monsieur, je comprends ce que vous dites, mais je n'ai pas de base légale pour poser la question aux Etats membres ». Je lui ai répondu « On s'en fout, demandez-leur s'ils veulent éviter la catastrophe ! ». Il m'a répondu qu'il ne pouvait pas sans base légale pour poser la question. On est vite revenu au système des apparatchiks où l'important est de respecter le plan. C'est une mutation depuis deux ou trois ans assez inquiétante.

ET : Quelles sont les limitations à l'influence des groupes d'intérêts sur les acteurs institutionnels ? Vous m'avez mentionné cette transition...

Les choses ont changé : Avant nous avions des fonctionnaires prêts à se déplacer sur le terrain pour voir comment cela se passe, pour voir par exemple pendant une journée comment fonctionne un élevage laitier. Veau, vache, comment on les nourrit, le nombre de fois où on les traite, comment fait-on lorsqu'ils sont malades... Aujourd'hui, si vous réussissez à déplacer un fonctionnaire, vous êtes champion du monde. Ils vous disent qu'ils n'ont pas le temps, ne peuvent pas se déplacer. Bien sûr c'est difficile de se déplacer car il faut rattraper le temps de travail mais la réalité est que la routine est plus confortable en arrivant au bureau à 9h et en partant à 18h plutôt que de faire un déplacement toute la journée en prenant le train ou l'avion de 5h le matin et en rentrant à 22h. Les gens ne sont plus tellement volontaires pour se déplacer, ce qui n'était pas le cas auparavant.

ET : Et c'est le cas dans tous les secteurs ?

EG : Oui, partout. Les gens vous disent « nous n'avons pas le temps, nous sommes en sous-effectif ». Moi je travaille dans le privé et je peux vous dire que le temps on l'a, qu'on travaille énormément. Quand je travaillais dans l'administration, je trouvais que je travaillais beaucoup. Aujourd'hui je trouve que je travaille encore plus.

ET : Avez-vous personnellement remarqué une évolution dans la composition des groupes d'intérêts présent dans le domaine de la politique agricole au cours des dernières années ?

EG : Oui, les environnementalistes sont de plus en plus présents, avec des postures et des attitudes pas toujours constructives. Par exemple, vous arrivez et vous défendez des idées. Ils sont

d'accord avec vous et on pourrait donc imaginer une alliance mais ils vous répondent que non, car ils condamnent le monde agricole d'une manière générale. Je leur dis qu'ils sont dingues mais ils répondent que c'est comme cela, qu'ils ont des consignes et qu'il est pour eux hors-de-question de dire du bien d'un secteur agricole. Et c'est une limite. Car vous pensez avoir affaire à des gens intellectuellement honnêtes, ce qui est la base. On peut ne pas être d'accord sur tout, mais lorsqu'on est d'accord sur des choses fondamentales comme leur qu'il est à ce moment, on peut le dire ensemble. Mais si on n'est pas d'accord sur d'autres choses. Mais là c'est non. Et ça complique les choses pour les lobbyistes comme moi qui investissent dans la crédibilité depuis des années. Quand on a besoin de quelque chose, on le dit. Si on veut 17€, on demande 17€ et pas 20€ en se disant qu'on va négocier. Le principe est de dire : « On ouvre le livre de comptes, et venez vérifiez que ce qu'on vous dit est la vérité »... Mais quand on vous répond qu'on n'a pas le temps de vérifier et qu'on doute de ce que vous dites, comment fait-on ?

ET : Et au niveau de la présence des consommateurs ?

EG : Non, ils sont impuissants. Dans la PAC, ils sont absents.

ET : Pouvez-vous m'expliquer brièvement les motifs de la récente réforme de la PAC et pouvez-vous me parler les principales positions de votre organisation?

EG : La dernière réforme avait pour objectif : 1) Le « verdissement » de la PAC, que j'ai traduit par le renoncement à trop d'agrochimie et le retour à l'agronomie. Le retour à des pratiques normales et du développement durable. Cessons de faire du blé de la même manière du nord de la Hollande jusqu'à Barcelone. Prenons en compte les conditions climatiques et les qualités des sols. C'était le départ. Il y a eu des excès, et c'est excès sont liés aux progrès de la science. A l'époque les gens ne se rendaient pas bien compte, aujourd'hui on le sait. Porter un regard lucide sur le passé

en se disant que ça n'a pas toujours été parfait, c'est quand même un premier pas vers l'amélioration. Lorsqu'on dit ça et qu'on est dans le monde agricole, certains disent : « Il ne faut pas dire ça ou l'on va se faire taper dessus par les environnementalistes ». Je pense qu'il faut dire la vérité et qu'il faut dire aux environnementalistes qu'ils ont tort de taper tous les jours sur le monde agricole sans reconnaître que celui-ci essaie de faire mieux les choses. Bien sûr vous avez une partie de 3, 6 voire 10% d'abrutis dans tous les métiers, qui se disent : « Moi je continue à faire comme avant, je pollue et je m'en fous ». Ce n'est pas la majorité et on ne peut pas condamner toute une profession pour les excès de ceux-là. Cette réforme était donc justifiée. Elle était justifiée sur un deuxième point : 2) Il fallait trouver un nouveau contrat entre la société européenne et le monde agricole. La PAC est le plus vieil et plus important budget de l'UE, et comment pouvait-on justifier qu'une PAC créée en 1962 pour remédier aux problèmes de nutrition de la société européenne puisse perdurer 60 ans après. Il fallait donc trouver un nouveau contrat entre le désir des citoyens et consommateurs et les soutiens européens à l'agriculture dont les prix ont quand même augmenté. C'était cela le cadre. Certains sont autistes et veulent maintenir ce qu'ils avaient comme si le monde n'avait pas changé. Il fallait regarder cela. Et si l'on est observateur, il suffit de lire quatre discours par an pour voir l'évolution de la PAC depuis les années 2000. Ces quatre discours sont : 1) le discours du Commissaire européen devant le PE ; 2) le discours du Commissaire européen devant le Congrès américain, lorsqu'il y va ; 3) le discours du Commissaire européen pendant la « Green Week » à Berlin ; 4) le quatrième discours qui a lieu à Genève ou ailleurs. J'ai regardé et surligné ces discours dans les années 2000 et vu deux mots apparaître. Le premier c'était le mot « contribuable/consommateur ». On était en train d'assister à une mutation. Avant on parlait du marché, maintenant du contribuable/consommateur, montrant qu'il fallait désormais tenir compte des aspirations de la société, même si la société de manière générale est

moins au courant de ce qui se fait dans le monde agricole en général que dans les années 50 ou 60 où chacun avait un cousin, un grand-père ou autre qui était paysan. Aujourd'hui les gens en banlieue et autre n'ont pas un grand-père qui était en Mayenne et ils ont d'autres préoccupations de toute façon. Il fallait donc trouver une justification alors que les prix étaient élevés. Et ça la Commission a fait son travail, et si cela n'avait pas été fait, il n'y aurait pas eu de politique communautaire agricole. C'est à nous dans le monde agricole de comprendre cette tendance, d'être à l'écoute de la société, voire d'expliquer ce qu'est le monde agricole. Car je crois que si l'on explique bien ce que l'on fait, on est jugé moins sévèrement. Le travail du lobbyiste est aussi un gros travail d'information, pour informer, expliquer avec des mots compréhensibles. Je reprends l'exemple de la betterave qui n'est pas un gros radis.

ET : C'est donc un travail d'information à la fois des fonctionnaires et du public.

EG : Bien sûr. Il faut s'intégrer dans la vie, pas simplement se dire « Je suis paysan, j'ai droit à des aides ». Il y en a d'autres qui ont des difficultés, ils n'ont pas droit à des aides. Le monde est en difficulté, les banlieues françaises ont des difficultés monstrueuses. Il faut donc expliquer cela aux paysans qui vous demandent par qui vous êtes payé pour parler ainsi. Donc il faut leur dire gentiment.

ET : Quels sont les principaux enjeux en cours en ce qui concerne la PAC selon vous?

C'est tout d'abord la durabilité de l'agriculture. C'est-à-dire le respect des sols, la préservation d'un nombre d'écarts suffisant. Conserver un potentiel de production. Trop de sols sont détournés pour faire des zones industrielles et autres. On perd l'équivalent d'un département en terres agricoles tous les 10 ans, c'est énorme. Il faut absolument conserver un potentiel de production et ne plus avoir de souci entre la qualité de l'eau et la production agricole, et s'assurer

que les actes comme la biodiversité soient respectés. Il faut produire pour demain à des prix compétitifs, mais ça ne veut dire du tout. Pourquoi accepter qu'une paire de Nike fabriquée par des gamins chinois soient vendue 160€ chez Go Sport alors que son coût de revient est de 3€82, et ne pas accepter qu'un steak ne vaille pas plus de 10€ le kilo alors qu'un bœuf qui est élevé, on met trois ans pour obtenir du steak. Il y a un gros travail pour redonner de la valeur aux produits et aux choses. Cela consiste aussi à dire que la période de l'abondance où rien ne vaut rien n'est pas la période de demain, où si l'on achète un steak c'est pour le manger et non le jeter parce qu'on l'a oublié et que dans ce cas-là on accepte de le payer un peu plus que 10€ le kilo. Il y a un rôle également de communication, dès à présent, de la communauté agricole pour expliquer ce qu'elle souhaite comme PAC à compter de 2020. C'est trop facile de se plaindre des politiques si elle ne vient pas dire ce qu'elle souhaite.

ET : Vous pensez que le monde agricole ne s'exprime pas déjà suffisamment ?

EG : Elle est divisée entre élevage et grandes cultures, la compétition entre l'une qui pleure une année, et l'autre la suivante. Il faut quand même une unité plus forte et une sécurité d'approvisionnement des uns et des autres. Une sécurité des débouchés aussi. Il y a une communauté à recréer, qui réponde aux besoins de la communauté nationale française, allemande, et autres. Vous savez, dès qu'il y a une crise alimentaire, les conservateurs se réfugient sur les productions locales en se disant que ça vient de leur quartier, de leur Normandie ou Lorraine. On voit que les gens sont attachés à leur production locale, il faut lui redonner de la valeur.

ET : Que pensez-vous des critiques concernant le déséquilibre dans la représentation entre intérêts économiques et sociaux à Bruxelles?

EG : C'est la réalité. Je suis présent à Bruxelles dans un des comités consultatifs où les

consommateurs ont le droit à un siège. Je ne les ai jamais vu, en 25 ans. Les environmentalistes sont dans des postures négatives, c'est malheureux mais c'est le cas de certains agriculteurs aussi. On est un petit nombre à dire que ça n'a pas toujours été propre et bien mais que maintenant on le sait, mais on est peu à dire ça. Par contre nous n'avons pas parlé des gens qui n'aiment pas la PAC et qui souhaiteraient la torpiller pour récupérer les budgets. Vous ne les avez pas mentionnés et il y en a un sacré paquet ! Par exemple les brésiliens, les américains, les australiens, et autres qui se disent que la suppression de la PAC leur fournirait des débouchés extérieurs pour leurs propres produits. Ces gens-là aussi font du lobbying négatif à Bruxelles. Les autres à faire du lobbying négatif sont ceux qui rêvent d'avoir une Europe de la défense, une Europe spatiale, une Europe des télécoms et autres, qui se disent qu'on est en crise budgétaire et que le seul moyen d'avoir un budget pour leur projet et de flinguer le budget de la PAC qui représente tout de même 40% du budget européen. Ils font du lobbying anti-PAC.

ET : Comment se fait ce lobbying négatif ?

EG : Comme tout lobbying, par les médias, l'intelligentsia, expliquant que leur projet est plus important. Ils parlent d'allocation de ressources. Combien de plus-value cela rapporte de mettre 40 milliards dans la PAC et combien cela rapporterait si cela était mis dans l'industrie par exemple ? C'est le principe de l'intervention publique, vous choisissez ce qui rapporte le plus, le reste on s'en fout. C'est tous ces colloques que l'on voit sur l'Europe du nucléaire, etc... Dans tout lobbying, il y a une partie blanche et une partie noire, avec dans la partie noire tous ceux qui veulent flinguer les soutiens. Les eurosceptiques par exemple, ils ne disent pas de supprimer la PAC, ils disent de supprimer la PAC car elle ne sert à rien pour créer autre chose.

ET : Pensez-vous que les groupes d'intérêts ont un rôle dans le débat sur le déficit

démocratique en Europe et dans la promotion de l'intégration européenne?

EG : Je ne suis pas sûr qu'il y ait un déficit démocratique. Il n'y a pas plus exemplaire et transparent que les institutions européennes. Elles vous affichent l'ensemble de ses projets et où on en est dans toutes les langues. N'importe quel citoyen peut savoir où on en est dans sa langue, accéder aux comptes rendus. J'essaie de trouver ça dans certains pays et je ne le trouve pas. Certains pays paraissent très ouverts mais si vous ne parlez pas la langue, ce ne sera pas traduit en X langues pour que la terre entière puisse comprendre. Il n'y a pas de déficit démocratique, mais il y a des excès de « pseudo-démocratie ». Je pense là aux questions sur internet pour demander « que pensez-vous de tel sujet ? », comme si cela validerait l'orientation prise par quelques fonctionnaires. Il me semble que ceux qui sont les représentants du peuple européen sont les députés européens. Pourquoi en plus avoir des sondages pour justifier les actes de la CE ? On peut s'interroger sur une dérive « pseudo-démocratique ». Concernant les organisations, elles sont avec leurs défauts et qualités, certaines d'entre elles tenues depuis des années par des apparatchiks qui représentent leurs intérêts imminents et non les intérêts de tous leurs mandats. Mais c'est difficile de représenter les intérêts de tous ses mandants quand on est une grosse organisation.

ET : Mais vous ne pensez pas que le processus décisionnel est trop complexe ?

EG : Il n'est pas trop complexe, ce n'est pas mieux dans d'autres pays. Il est devenu depuis Lisbonne 2 un peu plus obscur. La CE s'engage à interpellier toutes les parties prenantes qu'elle juge nécessaire, le PE a quelques jours pour dire s'il n'est pas d'accord. Avant c'est un peu mieux, plus codifié. On passait en comité de gestion, les Etats membres s'exprimaient, il y avait un vote. Là, les décisions seront prises après consultation suffisante, on peut dire que la CE a renforcé ses pouvoirs. Ça peut conduire à un problème de démocratie, mais c'est à terme qu'on le saura.

ET : Lisbonne a du améliorer cela avec la codécision et le nouveau poids du PE ?

EG : Ils sont codécideurs, oui.

ET : Et concernant l'impact des groupes d'intérêt sur plus ou moins d'intégration ?

EG : Je ne suis pas certain. Je n'ai pas de réponse univoque.

Fin.

Transcript: Interview 2

Interviewer: Elodie Texier (ET)

Interviewé: GB, responsable au Ministère de l'Agriculture

Elodie Texier : Pourriez-vous me décrire votre organisation et son activité en ce qui concerne la politique agricole commune (PAC)?

GB : Le ministère est en charge de négocier la PAC. A ce titre-là, sur la face émergée, formelle, il participe aux différentes réunions communautaires sur le sujet, avec les ministres, les groupes de conseil ou collectivités. Et sur la face informelle, il fait l'expertise de tous les textes, on prépare les questions, on les discute avec nos partenaires, on élabore ensemble les positions communes. On fait également régulièrement des notes aux commissions du PE à différentes étapes... C'est un peu long de décrire tout mais en gros on gère le dossier pour le compte de la France et également au niveau interministériel, on devise les positions qu'on prévoit de porter par le SGAE (Secrétaire Général des Affaires Européennes) en amont des différentes réunions, rencontres, etc... Il y a quelques sujets qui vont mobiliser plusieurs ministères comme le budget par exemple, mais d'une manière générale nous nous chargeons de ce travail interministériel. Donc il y a en amont un travail d'expertise (travail sur les textes) et en aval un travail de négociations avec les partenaires.

ET : Vous êtes au contact des partenaires sociaux et groupes d'intérêt, pensez-vous que ceux-ci aient un niveau d'intervention préféré auprès des institutions?

GB : Niveau d'intervention préféré ou plus pertinent ? Ils sont rodés dans leur stratégie, même si parfois on peut privilégier un canal qui n'est pas le plus pertinent. Savoir où peser,

comment et à quel moment n'est pas aisé. Il s'agit de savoir bien négocier finalement. Il faut d'une part définir la position à négocier, et d'autre part négocier le timing, la forme,.... Et cette deuxième partie est fondamentale. On a parfois tendance à s'arrêter sur la première. Après, il y a une autre question, qui est que les différents partenaires/acteurs que l'on peut rencontrer sont extrêmement variés. Je ne suis pas sûr qu'on puisse avoir une même réponse dans tous les cas. Il y a les groupes d'intérêts nationaux et supranationaux. Nous, nous sommes plutôt en contact avec les groupes nationaux. C'est un contact indirect avec nous, négociateurs, car ils vont plutôt chercher à se mettre en rapport avec le ministre et son cabinet pour influencer les prises de position publiques, ou avec les services du ministère de l'agriculture experts sur certains sujets. En ce qui concerne la PAC, c'est compliqué car cela concerne des centaines de pages, des tas de sujets, donc cela impose une expertise extrêmement approfondie. La façon dont on aborde les négociations est qu'on s'appuie sur tous les bureaux compétents sur chaque sujet du ministère de l'agriculture. On fait appel à eux et ils nous disent ce qu'ils pensent des textes de la Commission, et nous définissons à partir de là une position que nous, négociateurs, allons négocier. Les bureaux experts sur chaque sujet ont, au quotidien, des contacts avec des groupes d'intérêts français. Prenez par exemple la sous-direction des produits des marchés, qui suit l'actualité de chaque filière agricole et qui a des contacts avec les professionnels de chaque filière. Les professionnels, à l'occasion de rencontres, vont leur faire passer des messages les cas échéant. Les professionnels du sucre iront voir le bureau des grandes cultures, qui suit généralement leurs affaires, pour aller leur dire : « Attention, lors de la négociation, il faut que vous portiez tel ou tel point ». Dans un même temps, ils iront voir le cabinet du ministre en lui disant la même chose. Nous, négociateurs, ils viennent assez rarement nous voir car nous n'avons pas de lien institutionnel, c'est plus indirectement que leur influence nous parvient.

ET : Donc leur influence est à la fois au niveau européen et français ?

GB : Là pour le moment je vous ai décrit la partie française, sachant qu'il ne faut pas non plus surestimer leur impact. Après, il y a évidemment les présentations européennes, le COPA et les groupes là, qui vont avoir moins de contact avec les états membres et vont essayer d'avoir une influence plus sur la Commission européenne. Leur influence et leurs leviers sont à distinguer dans les différentes phases de la négociation : En amont de la négociation, quand la Commission consulte à tout va et écoute les différents groupes, à ce moment-là les intérêts se manifestent et la Commission prend ça en compte dans son raisonnement global. C'est assez clair. Après, au fur et à mesure que la négociation se déroule et que le calendrier s'accélère, l'influence des groupes d'intérêts diminue relativement. Et à la fin de la négociation, lorsque qu'on essaie d'aboutir à un compromis, soit on a intériorisé les enjeux depuis longtemps et finalement c'est dans la position des acteurs que les positions des groupes d'intérêts se retrouvent intériorisées, et il n'y a plus d'interaction à ce stade de la négociation. La bonne façon de faire pour un groupe d'intérêt est d'intervenir suffisamment en amont pour que la position soit intériorisée par les différents partenaires qui, institutionnellement, sont autour de la table dans la négociation. Le groupe d'intérêt lui ne sera pas autour de la table et ne pèsera pas dans les dernières discussions, donc il lui faut vraiment réussir à faire intérioriser leur position par leur partenaire.

ET : Auprès de quelles institutions les groupes d'intérêts préfèrent intervenir ? Vous avez mentionné le cabinet du ministre au niveau national et la Commission au niveau européen...

GB : Oui, c'est l'impression que j'ai. Et le PE. La négociation de la PAC est compliquée : il y a beaucoup de textes, et pour un état membre comme la France il faut des services qui soient compétents sur tout un tas de sujets, ce qui n'est déjà pas simple à suivre. Mais pour un

parlementaire européen ou un assistant en général, suivre l'ensemble des sujets est juste impossible. Donc ils ont besoin de s'appuyer sur l'expertise faite par d'autres personnes, et c'est pour cela qu'ils sont preneurs des expertises de la Commission et comités. Mais pour des raisons politiques et d'expertises, ils peuvent être amenés à se nourrir d'analyses d'autres groupes d'intérêt. Là il sera question de contacts plus direct j'imagine. Je ne travaille pas au Parlement européen, mais j'imagine qu'il y a dans ce sens une opportunité auprès des parlementaires européens.

ET : Cela même avant que le PE ne soit co-législateur en la matière ?

GB : Le PE n'avait pas une grande influence, mais il avait tout de même une influence politique à défaut d'être juridique. Lorsqu'il émet une position, la Commission, le législateur essaie de la prendre en compte. Comme je vous le disais avant, les lobbys dans la phase finale de la négociation n'ont plus d'influence directe donc ils doivent avoir suffisamment d'influence en amont pour que leur position soit intériorisée, et c'est la même chose pour le Parlement. Auparavant, s'il souhaitait que sa position soit prise en compte, il fallait qu'il s'exprime dès le début sur les termes du débat. Effectivement la donne a changé maintenant qu'il est co-législateur, et il va falloir apprendre à gérer ce rôle, qui est assez complexe et demande beaucoup de travail. Il y a des vraies questions sur le fonctionnement du Parlement, sur le besoin d'expertise et la capacité à faire contrepoids face à la Commission et aux Etats membres, comment éviter de s'appuyer uniquement sur quelques personnes, à savoir les rapporteurs invités aux réunions sur les textes. Et ce n'est pas forcément simple de continuer à impliquer l'ensemble de la Commission dans les travaux. Ce n'est pas votre question mais cela touche aussi les groupes d'intérêts.

ET : Quelles sont les différentes techniques utilisées par les représentants d'intérêts

lorsqu'ils vous abordent pour promouvoir leurs positions ?

GB : Comme je vous le disais, nous, négociateurs, avons peu de contact direct avec les représentants d'intérêts. Ils nous abordent, spontanément ou par courrier, en attirant notre attention sur tel ou tel sujet, ou ils sollicitent un rendez-vous. Mais généralement ils font cela auprès du cabinet du ministre, et à ce moment-là nous pouvons être amenés à être présent à la discussion.

ET : A quel moment l'activité des groupes d'intérêts est la plus efficace pour influencer la prise de décision ?

GB : Comme je vous disais tout à l'heure, le moment idéal est ni trop tôt, ni trop tard. Trop tôt, quand les termes du débat ne sont pas du tout posés, les gens vont être assez peu réceptifs. Quand c'est à la fin de la négociation, il est trop tard pour peser. Donc le mieux est au début de la négociation quand on commence à définir les grands points à discuter, sachant que cela dépend aussi du sujet à porter. C'est-à-dire qu'en amont de la négociation, vous retrouvez un nombre assez large de sujets. Plus vous approchez du terme, plus vous devez vous concentrer sur un nombre restreint de priorités. Et à la fin de la négociation, vous pouvez vraiment vous concentrer que sur deux ou trois sujets car si vous en portez trop, vous n'en aurez aucun. C'est un peu pareil pour un groupe d'intérêt. En amont, il a plusieurs demandes. Si en revanche il a un sujet vraiment précis, il peut être capable de le porter assez longtemps dans la négociation. Dans la dernière négociation sur le vin, le sujet des droits de plantations a été assez discuté. Pour le coup, la CNAOC (*Confédération Nationale des producteurs de vins et eaux de vie de vin à Appellations d'Origine Contrôlées*) en France qui suivait ne s'est pas dispersée et a pris ce sujet-là, s'est bien organisée pour faire prendre en compte leur position en amont et à la faire partager au ministère, et il y a eu assez vite un accord entre le ministère et eux. Ils ont eu accès à Bruxelles à certaines informations

qui là aussi leur ont permis de peser sur la négociation, car les informations ça vous intéresse aussi et donc ça encourage les ministères à travailler avec eux. Alors que quelqu'un qui est juste là pour vous ennuyer, au bout d'un moment vous en avez marre. Alors que là le partenaire devient intéressant sur le déroulé de la négociation et vous l'intégrez davantage. Comme ils (*la CNAOC*) avaient un nombre restreint de sujet, ils étaient présent dès en amont, qu'ils étaient présent à Bruxelles, et qui arrivaient à avoir des informations intéressantes auprès du cabinet des commissaires, etc..., ils ont pu continuer à peser tout au long du processus et à être associé. Après, il y a d'autres lobbyistes, qui ne sont pas capables de suivre la négociation donc qui vont vous faire valoir un point qui n'est pas à l'agenda du moment, donc dans ce cas-là cela tombe à vide. Etre efficace, c'est connaître le timing des choses et le vecteur. Il y a aussi une capacité d'être efficace par le fait d'avoir ses propres informations de qualité, ses réseaux et connaissances auprès du cabinet du commissaire, qui sera prêt à vous donner des infos à partir d'un intérêt partagé. Il y a aussi pour être efficace une capacité de nuisance en quelque sorte, par exemple un groupe d'intérêt qui n'a pas une capacité d'action à gêner les décideurs publics, forcément il est moins présent. La CNAOC par exemple, c'est clair qu'ils avaient une capacité de mobilisation du secteur viticole français qui était réellement. Il n'en a jamais été question vu l'accord avec le ministère, mais de toute façon vous tenez compte d'eux, comme par exemple de EURODOM, qui s'occupe du lobbying sur les DOM, qui a des moyens qui sont forts, une capacité de mobilisation politique et médiatique assez forte. Vous en avez d'autres qui sont beaucoup moins présents et organisés, qui n'ont pas cette capacité de mobilisation, vous allez les recevoir pour pas qu'ils s'énervent trop, mais vous tenez beaucoup moins compte de ce qu'ils vont vous dire. Donc l'efficacité dépend de beaucoup de facteurs : nombre de sujets, moment d'intervention, niveau d'informations vous permettant d'avoir de l'influence, capacité à peser politiquement et médiatiquement, capacité à

mobiliser votre secteur et à la concertation, avoir développé les années précédentes un réseau. De tout cela découle l'efficacité. Après, à quel moment sont-ils le plus présent ? C'est l'activité des lobbyistes d'être présent en permanence à Bruxelles, d'autant plus à certains moments de la négociation. Mais un lobbyiste va également chercher d'une certaine manière à justifier sa propre existence en organisant des choses, en vous envoyant des papiers même dans les phases « froides » de la négociation. Après tout dépend de la qualité du lobbyiste. S'il est bon, il saura être présent au bon moment car il aura eu les infos sur l'agenda, il saura que son sujet va bientôt passer et il saura être présent pour faire des messages et demander un rdv. Il y en a d'autres qui n'ont pas forcément les bonnes informations et qui vont se réveiller après la bataille ou en décalé.

ET : Pourquoi les acteurs institutionnels sont sensibles aux requêtes et positions des groupes d'intérêts hormis l'expertise que vous avez déjà mentionné?

GB : Capacité de mobilisation du secteur et médiatique. Il y a deux choses : l'expertise technique et l'expertise « du jeu bruxellois », à savoir leur réseau, et autres. Lorsque nous négocions des choses, c'est pour le bien du secteur agricole français, c'est le principe de la fonction publique. On n'a pas forcément accès à toutes les informations et parfois nous-mêmes nous allons rechercher des informations sur tel ou tel sujet auprès des professionnels. C'est de l'influence qui est encore plus facile pour eux car on ira les consulter car on pense qu'ils ont une expertise à la fois technique, sur ce que donnerait une proposition si elle était adoptée, et politique, sur la structure de la décision. C'est un point important de la capacité, avec la capacité relationnelle du lobbyiste de savoir faire passer les choses, de savoir bien les présenter et autres.

ET : En général, pensez-vous que les groupes d'intérêts sont un obstacle pour la réforme de la politique agricole commune ?

GB : C'est une question assez large. Comme dans beaucoup de choses, cela va dans les deux sens : d'un côté, il y a un besoin d'expertise de terrain, qui si bien utilisée... Je pense notamment au Parlement européen qui est assez démunie où on a un modèle pluralisme anglo-saxon, qui se veut assez ouvert aux différentes influences afin de faire la synthèse des différents messages et non écouter un seul son de cloche. Cela peut permettre d'enrichir le débat, cela peut être positif voire indispensable, je parlais par exemple du Parlement européen. Après ce qui est clair, c'est qu'il y a de ce fait une dépendance au sentier avec comme groupe de pression le plus fort celui qui a déjà des intérêts en place et va chercher à les défendre. Celui qui n'a pas encore d'intérêts est dans une position beaucoup moins active. Si vous souhaitez réformer le système d'aide par exemple : enlevez une aide et vous allez faire gueuler énormément de monde, beaucoup plus que si vous venez en rajouter une. Les gens qui pourraient peut-être en bénéficier ne le savent pas encore et ne vont pas la défendre de la même façon dans la rue. La présence des groupes d'intérêts effectivement induit une pression plutôt conservatrice mais pour autant, elle est un des éléments de l'expertise de la décision publique indispensable. Après cela dépend de votre capacité à intégrer les choses et à donner des directions politiques en vous appuyant sur des groupes d'intérêts. Ce n'est pas simple car pour la plupart des groupes il est plus facile de communiquer sur un mécontentement. Vous ferez plus facilement l'unité contre que pour. Du coup, il est plus facile de dénoncer que de dire qu'il était nécessaire de faire un compromis et que finalement c'est un bon compromis. Je pense notamment aux groupes de pression environnementalistes, comme le groupe PAC 2013 en France. Le cabinet du ministre a eu, notamment au début de la réforme dans l'optique de rendre la PAC plus environnementale, des contacts et auraient voulu avoir une alliance afin de proposer des mesures pour l'environnement en échange d'être soutenu par le groupe PAC 2013. Mais cela n'a pas été possible, et la moindre chose que PAC 2013 ne soutenait pas, ils

faisaient des communiqués incendiaires, alors que tout ce que vous faites de bien pour eux, ils n'en font pas des communiqués. C'est compliqué du coup de construire des alliances, et les groupes de pression prêts au compromis, ce n'est pas très fréquent. C'est plus fréquent chez les groupes de pression qui sont déjà depuis quelques années associés « au pouvoir ». Parmi les syndicats majoritaires en France, on pourrait trouver des compromis, où ils avalent certaines couleuvres et acceptent de pas trop gueuler, en faisant un peu de cinéma mais sans aller trop loin, en échange de certaines concessions. Si en revanche vous avez des groupes de pression habitués à être dans le contre, les faire passer dans un monde de la non-compromission à un monde du compromis, c'est très compliqué. C'est plus confortable d'être dans le « j'exige le souhaitable » que « je revendique le possible ». Vous avez ces tiraillements dans de nombreuses structures : regardez la Confédération Paysanne, à ses débuts dans les années 80, il y avait deux courants idéalistes. Et cela est le cas dans chaque groupe de pression, et plus il est associé de longtemps, plus il est prêt au compromis, plus il est en dehors depuis longtemps, plus il penche vers la non-compromission. Le basculement vous crée une vraie dépendance au sentier car vouloir changer la politique, cela veut dire arrêter faire plaisir aux uns et faire plaisir aux autres, sauf que si ceux habitués aux compromis, vous ne les associez pas, alors ils vont réagir vigoureusement. Tandis que ceux habitués à être dans la non-compromission, ils vont avoir du mal à changer leur logiciel et à donner la contrepartie médiatique de ce que vous avez perdu de l'autre côté. Tous ces éléments réunis expliquent une tendance au statut quo et au conservatisme. Mais c'est un des éléments. Il y a en a d'autres dans l'autre sens qui pousse à l'ouverture et à de nouvelles idées. Si l'on n'avait pas du tout de contacts avec les partenaires extérieurs, ce ne serait pas simple de se renouveler intellectuellement : c'est avec les contacts que vous avez avec les uns et les autres que vous évoluez, que vous enrichissez votre pensée et que vous êtes capable d'amener une réforme qui

pour le coup n'est pas dans le conservatisme. Donc il y a une tension entre ces deux dimensions.

ET : Quelles sont les conditions structurelles favorisant la participation des groupes d'intérêts aux niveaux national et européen ?

GB : Je ne comprends pas bien votre question.

ET : Existe-il des conditions qui rendent la présence des groupes d'intérêts plus forte (par exemple l'existence de comités à la Commission pour le niveau européen) ?

GB : Cela dépend des situations nationales. Si vous prenez la situation française, nous avons une situation où les groupes du secteur de l'agriculture sont très présents. Je ne pense pas que cela soit forcément le cas partout au niveau européen. Le fait qu'ils soient associés aux consultations publiques très largement... Ce n'est pas parce que vous institutionnalisez et vous formalisez l'influence de ces groupes que vous la renforcez. Cela dépend énormément de l'audience que vous en faites. Si vous allez dans un autre Etat membre comme l'Allemagne, là j'ai le sentiment qu'ils sont beaucoup moins écouté et qu'ils ont beaucoup moins de pouvoir politique. Le Ministère (*de l'agriculture – ndlr*) allemand élabore sa position beaucoup plus librement de la position des groupes d'intérêts. Alors qu'en France, si vous voulez que les choses passent, vous essayez aussi politiquement de trouver... le ne dirais pas un consensus, c'est impossible, mais de trouver des conditions et des choix politiques qui peuvent être globalement accepté même si ça râtre dans le secteur agricole. C'est compliqué d'aller complètement à l'encontre d'un secteur agricole qui est vraiment organisé, fort, beaucoup plus que dans la plupart des Etats membres. Il y a encore un imaginaire, un vécu, un attachement des français aux valeurs agricoles qui est très fort et qui rejaillit dans la présence des lobbys même s'il n'est pas institutionnel. Encore qu'il y ait régulièrement des réunions, des orientations, mais c'est surtout un travail informel ces rencontres

avec les décideurs. Après à Bruxelles, c'est vrai qu'il y a des réunions ou des consultations publiques formalisés mais je pense que c'est plus parce les occasions informelles, les contacts et les réseaux que les choses marchent. Je vous ai cité deux des lobbys qui sont efficaces à Bruxelles dans le secteur des vins et dans le secteur de l'Outre-mer. Ce sont des lobbys qui ont un réseau et des connexions bruxelloises efficaces, et c'est beaucoup par les informations « off » qui sont capables d'obtenir que par les réponses aux consultations publiques où il y a des tas de réponses, la Commission sait bien ce qu'elle veut de toute façon, c'est plus une justification pour la Commission et je ne suis pas sûr que ça influence de façon décisive ce qu'elle va mettre dans sa proposition, je pense qu'elle le sait déjà. Cela dépend des Etats membres, du niveau d'organisation du lobby, puis de tous ces éléments d'efficacité que je vous ai cité plus haut.

ET : Quelles sont les limitations à l'influence des groupes d'intérêts sur les acteurs institutionnels ?

GB : Ils ont déjà une énorme limite, qui est qu'ils ne participent pas directement à la négociation. C'est quand même une limite fondamentale puisque leur influence sur la négociation ne peut être qu'indirecte. Il y a une sensibilisation des acteurs. Une deuxième limite est la capacité d'accès à l'information : certains sont bien organisés et ont accès à pas mal d'informations. D'autres ne sont pas capables de peser car ils sont en décalé par rapport au moment où les choses se jouent. Après, cela concerne l'audience politique qu'ils sont susceptibles de déclencher : s'ils sont sur des secteurs ou sur des positions qui ne sont pas reprises fortement par leur propre secteur ou par les médias, leur effet est moindre. Sur le processus même de réforme de la PAC, leur capacité de peser sur la fin de la négociation devient limité dans le sens où le nombre de sujets se réduit drastiquement, que les états membres veulent garder uniquement les sujets fondamentaux

pour eux, et là faire plaisir à tel ou tel devient moins important. Soit la Commission européenne ou le Parlement a déjà intériorisé que ce que lui avait dit un tel groupe d'influence était vrai et que c'était un sujet qu'il avait raison de porter au-delà de faire plaisir à tel ou tel groupe, à ce moment-là peut être qu'il pourra devenir une priorité, mais ce n'est pas tant le travail du lobbyiste qui est important que le fait qu'il y ait un vrai problème derrière. Ils sont d'autant plus efficaces qu'il y a un vrai problème. Etre capable d'influencer sur un problème qui n'en est qu'à moitié un, c'est limité. Le fait qu'il y ait plusieurs acteurs dans le jeu institutionnel européen, avec les trois institutions qui négocient ensemble, contribue aussi à limiter l'influence. Car vous pouvez sensibiliser un député sur un sujet, il va déjà falloir qu'il arrive à sensibiliser ses camarades et à faire porter sa position par le Parlement européen, mais si la Commission et le Conseil n'en veut pas, cela n'aura servi à rien. Donc il faut d'une part réussir à convaincre un acteur suffisamment puissant qui va pouvoir imposer un peu son point de vue à ses partenaires institutionnels, mais sinon il vous faut faire un travail d'influence des trois côtés, donc ce n'est pas simple non plus. Donc il y a ce processus de resserrement, la maîtrise de l'agenda et des acteurs, et la capacité à influencer.

ET: Avez-vous personnellement remarqué une évolution dans la composition des groupes d'intérêts présent dans le domaine de la politique agricole au cours des dernières années ?

GB : Non. Comme je vous le disais, moi je ne suis qu'indirectement en confronté à eux car je vois leur influence sur le cabinet, sur le parlement ou sur la commission, j'en entends parler, mais je ne les vois pas assez directement pour avoir une opinion sur leur évolution. En plus nous sortons là d'une phase assez intense de négociations donc cela fausse un peu le prisme si vous comparez avec la situation trois ans auparavant. Forcément ils n'ont pas la même organisation pendant une phase de réforme et pendant une phase d'entre deux où ils ne font pas le même travail.

Dans les années qui viennent nous allons sûrement nous retrouver dans une configuration qu'on pourrait comparer à sept ans avant.

ET : Avez-vous personnellement remarqué une évolution dans la relation entre groupes d'intérêts et acteurs institutionnels cours des dernières années, notamment dans le cadre du débat sur la démocratie européenne et la transparence?

GB : Je n'ai pas suivi le débat européen là-dessus, Je ne suis pas certain que les choses soient explicites et transparentes. Chaque acteur a sa propre perception du travail des lobbyistes. Au Parlement européen, à la Commission, de façon un peu obligatoire au PE et choisie à la CE, il y a une ouverture, modèle anglo-saxon de démocratie pluraliste à l'américaine où tout le monde a accès et peut donner son avis, après quoi j'intègre et je tranche, qui se veut démocratique car tous les groupes ont eu voix au chapitre. Ce modèle s'oppose à la vision latine de démocratie où se sont les représentants élus qui ont voix au processus démocratique, où si je suis un grand groupe avec plus d'argent je serais capable de me faire entendre mais le processus n'est pas forcément démocratique, ce à quoi les premiers répondent qu'il faut être ouvert au lobbying sinon on limite l'accès aux plus riches qui peuvent faire valoir leurs intérêts malgré tout. Mais ce débat, je ne sais pas s'il n'est pas plus académique qu'autre chose. Quand vous êtes dans la négociation, moi je n'ai jamais entendu de discussion sur le sujet dans tous les cercles de négociation où j'ai été. C'est au moment où vous réviser les traités peut-être, ou dans les cercles académiques où vous réfléchissez à ces questions, mais les acteurs eux-mêmes ne se posent pas cette question. Ils ont chacun leur opinion spontanée et vivent avec, il n'y a pas vraiment de réponse. D'ailleurs le système européen est un peu une hybridation puisque les commissaires européens sont entourés d'un cabinet, ce qui est très français, non anglo-saxon. En Allemagne, par exemple vous n'avez pas de cabinet. Et du

coup il y a via les cabinets le modèle d'influence qui est plus dans l'informel avec les coups de fil, les demandes de rendez-vous, etc... Finalement il y a différentes formes d'influence au niveau européen et chacun y retrouvent son compte. Il y a un nombre important de lobbyistes à Bruxelles, j'imagine que vous avez vu cela. Cela fait vivre plein de gens qui doivent aussi justifier leur existence et leur salaire, et d'un autre côté il y a ce besoin d'expertise qui peut être mis en avant pour justifier cette ouverture, ce besoin de démocratie même si je trouve ce mot un peu fort. Une fois au cœur de la négociation, les questions concernant la bonne forme ou non, vous ne vous les posez plus, vous prenez le système comme il est plutôt que d'avoir des réflexions à froid comme dans mes cercles académiques, sur lesquels peuvent s'appuyer les décideurs mais ils ne vont pas eux-mêmes avoir cette réflexion.

ET : Pouvez-vous m'expliquer brièvement les motifs de la récente réforme de la PAC?

GB : Très brièvement alors car il y a eu des centaines de pages et des dizaines de sujets négociés et je ne peux pas tous vous les présenter, mais pour résumé, il y a des grosses réformes tous les 7-10 ans. Il y a eu la réforme de 1992 où on est passé des aides au marché aux aides directes, puis la réforme de 2003 où on est passé des aides directes couplées aux aides découplées, et là dix ans après on se pose la question de la nouvelle orientation. Pour le coup ce n'est pas une réforme exceptionnelle par comparaison à 1992 et 2003, on est beaucoup plus dans la continuité. On peut considérer que les réformes avaient achevé plus ou moins le mouvement vers le découplage et la libéralisation des marchés. Désormais les soutiens des marchés sont simplement des consignes de sécurité en cas de crise et non pas des mesures utilisées en permanence sur les marchés. Comme cela avait déjà été fait dans les réformes précédentes, il n'a pas été perçu comme nécessaire d'avoir une réforme de grande ampleur. Les gens voyaient bien qu'il y avait certaines

choses qui ne marchaient pas bien dans la mise en œuvre, mais pas un besoin de réforme conceptuelle. Du coup les deux grands sujets qui sont apparus étaient plutôt liés à des questions de légitimité de la PAC dans un contexte budgétaire qui n'est pas simple. Dire que cela reste la première politique de l'UE car la compétence a été complètement dévolue à l'Union, visuellement ça fait un gros budget, mais comparé à l'ensemble des budgets nationaux consacrés à d'autres politiques, cela ne fait pas des budgets colossaux. Comme tout est au niveau européen, forcément comment on justifie 40% du budget européen pour l'agriculture. Donc il y a un vrai besoin de justifier qu'il s'agit d'une politique juste et orientée vers la production de biens publics. Les deux grandes questions qui en sont ressorties sont celle de la répartition des aides et celle du verdissement, donc accentuer la prise en compte de l'environnement par l'agriculture avec les défis perçus par le public et le contribuable. Ce sont les deux sujets mis en avant par la Commission et qui ont figuré dans les débats. Sur le premier sujet, assez vite on a écarté les questions de « entre états membres ». C'est tellement compliqué de traiter la question de la redistribution d'argent entre états que la proposition de la Commission de faire un tiers du chemin vers une harmonisation complète est assez vite apparue comme le compromis acceptable par un peu tout le monde. Entre parenthèse, la base même de l'harmonisation est un peu discutable car harmoniser sur une base par hectare, donner la même chose pour tous les hectares en Europe, cela peut se discuter. On pourrait par exemple dire par actif, par valeur ajoutée... La valeur d'un euro n'est pas la même dans tous les états membres alors s'il s'agit d'une aide au revenu pour assurer un revenu décent aux producteurs alors il faut voir cela par rapport au pouvoir d'achat. Donner la même aide sur un hectare d'alpage ou un hectare de production de fruits et légumes, vous n'avez pas le même nombre de salariés qui travaillent dessus. Donc cela pose des questions, mais bon en gros harmonisation qui n'a pas été trop discutée car il y avait trop d'enjeux pour les états-membres et très vite on a vu

qu'on ne pouvait pas dépasser un tiers. Du coup, ce qui a plus été discuté c'est : à l'intérieur des états membres. Comment fait-on pour que les aides soient légitimes ? Il y a eu un débat sur ce qu'on a appelé la « convergence » des aides, la Commission voulant avoir une convergence complète sur la prochaine période et les états membres déclarant que ça irait beaucoup trop vite. Donc on a trouvé un compromis en posant un niveau minimal de convergence et après en laissant le choix aux états membres d'en faire plus s'ils le souhaitent. Il y a eu la question portée par la France de favoriser les exploitations de taille moyenne avec une aide supplémentaire sur les premiers hectares de chaque exploitation, et même le débat sur les aides couplées où on a eu une inflexion : jusqu'alors, on découplait de plus en plus, et là on va recoupler légèrement les aides. C'est lié au même débat : ces dernières années, les céréaliers ont eu un très bon revenu, et le système d'être découplé ne permet pas de prendre en compte ces résultats et de donner moins, car être découpler veut dire que vous donnez à tout le monde la même chose. Ces dernières années, un céréalier qui gagnait déjà très bien se vie n'avait peut-être pas forcément besoin des aides, alors qu'un producteur de viande en avait peut-être plus besoin. Répondre aux gens que vous êtes obligé de donner la même chose car c'est découplé et ils vous répondent que c'est complètement zinzin comme système. Pareil, dans ce débat sur la légitimation et la redistribution des soutiens, cela a conduit à un léger recouplage. Ces éléments font partie d'un premier paquet sur la répartition des soutiens entre agriculteurs et entre filières. Le deuxième grand sujet, le verdissement de la PAC, i.e consacrer 30% du premier pilier de la PAC à un cahier des charges environnemental. Il faut voir la PAC dans un contexte historique, vous n'allez pas lui faire prendre un virage à 90°, mais là soumettre 30% à un cahier des charges est tout de même un début et sera amené à aller plus loin. C'est quand même assez substantiel comme contenu pour pouvoir justifier qu'on donne certes des aides mais derrière il y a des contraintes qui n'existent pas dans les autres pays du monde, etc.

Donc c'était là les deux grands sujets de la réforme.

ET : Quels sont les principaux enjeux encore cours en ce qui concerne la PAC selon vous?

GB : Concernant la mise en œuvre ou les futures réformes ?

ET : Les futures réformes.

GB : C'est compliqué de répondre à votre question. Les réformes sont toujours le résultat d'un compromis. D'ailleurs là c'était une réforme plus complexe que les précédentes car il y avait le Parlement, il y avait le vote du budget, c'est tout de suite compliqué quand il y a des questions d'argent. Aussi parce qu'on était à 27 et que le moindre tour de table vous prend deux-trois heures, donc le nombre de sujets que vous pouvez discuter devient restreint et la mise sur l'agenda des sujets devient crucial. Ca modifie la forme de la réforme, les instances où ça se discute, les instances techniques et politiques. Et le fait d'être à 27 rend aussi l'agriculture plus diversifiée. Quand on était à Etats membres, on avait des agricultures assez similaires, on pouvait avoir des règles qui s'appliquaient à peu près les mêmes partout. Quand vous avez 27 états membres avec des agricultures très différentes, il est difficile d'avoir les mêmes règles pour tout le monde entre l'agriculteur de Laponie, le français, le bulgare avec des toutes petites surfaces – la surface moyenne en Bulgarie est de 8 hectares je crois, alors qu'en France la moyenne est de plus de 50 hectares. Quand on a achevé le virage de dire : « il n'y a pas d'outil qui régule les marchés, juste des outils de crise », le pendant de cela en France c'est de mettre en France tout un tas d'organisations collectives pour permettre aux producteurs de s'organiser, sous forme d'interprofessions, pour compenser le fait que ce ne soit plus l'Etat qui régule les marchés. C'est quelque chose d'intégré en France au niveau culturel, les interprofessions qui portent les sujets dans les réformes, mais quand vous discutez avec les pays de l'Est, ils vous répondent que c'est

très intéressant mais qui ne pas de telles structures et sont à des années-lumière d'avoir des collectivités comme cela, et que les règles de représentativité par interprofessions sont incompréhensibles pour eux car ça n'existe pas chez eux. C'est compliqué d'avoir les mêmes règles. Du coup il y a eu une réforme qui a été accusée par certains de renationalisation car elle laisse beaucoup de marge de flexibilité aux Etats-membres, je pense que c'était « inévitable » dans le sens où l'autre alternative aurait été d'imposer des règles inadaptées à la plupart des états membres puisque les agricultures ne sont pas les mêmes. Donc à ce stade-là de convergence entre nos agricultures, il nous faut avoir un peu d'adaptation. Il y a un gros débat après sur les choix nationaux qui en découlent vu que la réforme laisse pas mal de marge de manœuvre. Il y a des discussions dans les états sur comment utiliser ces marges de manœuvre, des questions pour le futur sur comment gérer cet aspect, à savoir est-ce que les agricultures vont converger et on va pouvoir réduire cette flexibilité pour avoir des dispositions un peu plus commune (car les marges de flexibilité peuvent être accusées de distorsion ou concurrence déloyale)? Vous êtes ainsi des côtés de l'étau car d'un côté il faut s'adapter au fait que les agricultures ne soient pas les mêmes, de l'autre, dès que vous créez des distorsions avec des dispositions différentes dans les états membres d'un même marché où tous les agriculteurs sont en quelque sorte en concurrence. On devra continuer dans les futures réformes à essayer de trouver le bon équilibre. Après il y a toujours les deux questions citées précédemment (*redistribution et verdissement - ndlr*) qui resteront d'actualité dans les futures réformes. Nous ne sommes pas allés au bout des exercices sur les soutiens. En ce qui concerne le découplage des aides, nous avons des partenaires comme les Etats-Unis qui reviennent de ces aides découplés, est-ce qu'on fera de même ? Je ne sais pas. Tout ça est en contrat avec les règles de l'OMC. On a ces questions d'exploitations également. On va mettre en France le paiement redistributif sur les premiers hectares pour favoriser les exploitations de

taille moyenne, est-ce que cela fera partie des futures réformes de généraliser ce processus ? Le débat sur le verdissement sera certainement suivi d'autres débats sur comment aller plus loin ou être plus pragmatique, en intégrant d'autres choses. Là on a pris ces trois critères car on savait traiter de ces trois critères là mais il y a des pans entiers de l'agriculture qui échappent à ces critères car on ne sait pas quels critères leur appliquer. Par exemple l'arboriculture et la viticulture, ils n'ont pas de contraintes car le cadre du verdissement. Ce sont des exploitations qui sont spontanément parfaites d'un point de vue sanitaire. Donc il restera des choses à faire à ce niveau-là. Il y a beaucoup de sujets qui ressortiront mais ceux-ci sont les principaux.

ET : Que pensez-vous des critiques concernant le déséquilibre dans la représentation entre intérêts économiques et sociaux à Bruxelles?

GB : Je pense que c'est très lié aussi à la question de l'expertise malheureusement. Quand vous entendez la voix d'associations de consommateurs... Je vous parlais tout à l'heure du CSO (*Conseil supérieur d'orientation et de coordination de l'économie agricole et alimentaire, abrégé CSO pour Conseil supérieur d'orientation - ndlr*), qui s'est réuni l'année dernière pour discuter de la réforme de la PAC. Le ministre avait fait un point sur les débats et il y avait la semaine d'après un tour de table. Vous écoutez les représentants professionnels, ils sont à peu près au fait de ce qui se passe. Après ils portent des positions, vous êtes d'accord ou vous ne l'êtes pas, mais ils parlent de choses connectées à la négociation. Vous arrivez sur les représentants de l'environnement, déjà ils sont un peu déconnectés, vous parlent de choses soit complètement inatteignables, soit plus compliqué même si certains aspects peuvent être pris en compte. Puis vous arrivez aux consommateurs et là ils vous parlent de choses qui ne sont pas du même monde. Ils n'y connaissent rien à la PAC, ce n'est pas une critique personnelle, mais je pense qu'ils n'ont pas

les moyens de mieux connaître, et du coup leur capacité à peser est assez marginale, car comme je le disais, vous peser si vous dites des choses pertinentes connectées à la négociation et à l'agenda. Si vous êtes sur des grandes idées avec aucune proposition concrète par rapport au projet sur la table... Du coup il y a cette question d'expertise qui fait que sur plusieurs centaines de pages très techniques, il faut être capable de rentrer dans les détails, de suivre les débats communautaires, de calquer à l'agenda et d'être capable d'intervenir au bon moment pour porter une proposition au nom des consommateurs, sinon vous ne pesez pas. D'ailleurs on constate souvent un décalage entre la perception par ces acteurs de la PAC et la réalité de la PAC. Elle a beaucoup évolué depuis vingt ans et souvent ces acteurs sont dans une représentation qui n'est plus réelle. Par exemple, ce n'est pas forcément le cas des consommateurs, mais des associations pour le développement qui ont critiqué la PAC à cause de la concurrence faite aux pays du sud avec les restitutions à l'exportation, etc. Ces subventions n'existent quasiment plus aujourd'hui. Il y a encore trente ans, c'était 30% du budget de la PAC, aujourd'hui c'est proche de 0% et l'UE accepte de laisser rentrer à droits de douanes nuls et en quantité illimitée les produits des pays les plus pauvres, les PMA - pays les moins avancés. C'est le seul bloc régional qui a une position aussi ouverte par rapports à ces pays-là. On utilise quasiment plus de restitutions. Comme c'est compliqué la PAC, on ne fait pas forcément l'effort de comprendre son évolution. Il y a tout un ensemble de points critiquables sur la PAC, le problème est que ces associations vont critiquer des points qui ne sont plus d'actualité. On pourrait avoir plus un débat par exemple sur les aides découplés, le fait qu'elles soient indistinctes mais que si on ne le fait pas on va orienter la production des agriculteurs en fonction des aides publiques, donc il va produire en fonction de là où il y a plus d'aides et non en fonction de là où le marché est porteur. Comment sortir de cette contradiction à terme ? C'est là le vrai débat sur lequel le consommateur ou le contribuable, le citoyen, aurait son mot à dire. Mais

ça demande tout de même une vraie compréhension de la PAC, et un minimum de moyens que ces associations n'ont pas forcément.

ET : Pensez-vous que le public n'est pas suffisamment informé sur la PAC?

GB : C'est compliqué là aussi car effectivement le degré de compréhension de la PC est faible dans le public. Après, quel est l'ordre de priorité médiatique des choses ? Même si les gens sont intéressés et souhaiteraient mieux comprendre, mais ils préfèrent les faits divers le soir lorsqu'ils rentrent chez eux et je ne sais pas si le grand public est vraiment la meilleure option. Je pense qu'il devrait y avoir plus d'informations par des associations économiques qui auraient de meilleurs moyens. Mais il est clair qu'une capacité d'expertise au sein des associations avec quelques permanents qui travaillent sur cette thématique, ce serait plus jouable. Je ne sais pas quel est le bon levier mais voilà.

Fin.

Transcript: interview 3

Interviewer: Elodie Texier (ET)

Interviewé: Patrycja Rozbicka (PR), post-doctoral researcher specialized in EU lobbying

Elodie Texier: Can you first tell me more about the INTEREURO project in which you participate as a researcher on EU lobbying?

Patrycja Rozbicka: This is an international project on networks, strategies and influence in the EU with teams working at national and EU levels. Each team is responsible for a part of the project: the team in Belgium is responsible for the strategy of interest groups (what strategies they use to influence policy-makers?); the Dutch team works on the organizational structure (what are the characteristics of interests who take part in the process?), the Swedish and the German teams are working on language and framing as part of the strategy (linguistic studies). The British and ... teams are working on the national levels (how the national interest groups take part in the process?). On top of that, the German team coordinate between EU level and national levels in a sort of multi-level perspective. It is already two and a half year, and it's still going to continue for maybe a year. So it's quite a big project.

ET: Do you think there is a preferred level of intervention (national or supranational) for interest groups to become active in the EU?

PR: Yes, there is. It depends of the countries. We're trying to find if the difference between countries comes from the corporatist system, or from rather unique characteristics of the country. For example UK is one of the country where interest groups are active both at national and EU level. Sweden is a country where interest groups are more active at the national level, German and Netherlands are examples of countries where interest groups become active at EU level through

umbrella organizations. Slovenia is very strange: it is tiny but it has managed to do quite a lot of lobbying on environmental politics and national interest groups bring their interest directly to EU officials and skip the national level, “jumping of scale” is how our team called it as far as I remember. I am not sure about France. Spain for example is again an example of country who prefers the national level; the same with Portugal. And then if you think only about the European organizations, those are quite active and some of them have record working with the EU Commission through formal consultation or request for expertise.

ET: Who are the institutional actors favored by interest groups (Commission, Parliament, Council)? Why so?

PR: The EU Commission is still the top one. Then the EU Parliament is second but is growing, especially since 1987. Its influence came down at the point but is up again. The Council of Ministers is hard to measure because most of the influence happen before the representatives get to Brussels. There is a text from P. Bouwen from 2002 on this subject proving which groups are preferred by each institutions and why so (technical information, largest representation base). Here is the exact quote so that you can find it. There is also another one from 2007.

ET: What are the different techniques of influence used to promote interests?

PR: traditionally, the division is between ‘official’ and ‘unofficial’ techniques of influence. The official ones go from access to consultation, participation to advisory groups, at the EP and most important in the EC working groups. The ‘unofficial’ ones are mostly the contacts between lobbyists and officials at the EC and the EP. Especially in the last 15 to 20 years, with the so-called ‘revolving doors’ tactics. Basically, someone working for lobbying groups, companies or consulting agencies after having worked for the EU Commission. Or someone who works for

umbrella organization or advisory committee of the EC after having worked for a chemical company for instance.

ET: The line between those who work in lobbying activities and those who worked for the EC is quite flexible?

PR: Yes.

ET: And what are the determinants for choosing a technique over another?

PR: The EC keep track of experience working with every group and its representativeness (whether the group represents a large share of the society concerned). For example, for vehicles CO2 emissions control, the EC will invite in expert committees the automotive industry associations, which is quite a big group working with the EC since the 1970s I believe and represents car producers in Germany, France, Italy.... In the EP it is less regulated, in the sense that there is less listing of groups, because the setup of the EP changes every five years and the relations between groups and parliamentarians are to be built up from the beginning. But it happens very often that the largest groups, with more resources for the production expertise and research, they usually have better access to Parliament because Parliamentarians usually lack the knowledge on particular issues and need some back-up. I don't know what the best ways to influence are, but it can be through the public, with for instance advertising campaign in European medias. Although it is not direct and not directly measurable, it can create an interest to bring this issue towards the EC. Groups like smaller NGOs prefer this option usually because they don't have established contacts at the EC and so on.

ET: Do interest group cooperate with others at national or supranational level? If so, why and how? If not, is it something desirable and why?

PR: Yes. It is not a necessity, it depends of the specialization. For example if the EC give a call for consultation and they get a consultation paper signed by 400 organizations, representative of EU interests, not only national ones, with umbrellas organizations like BusinessEurope, which is one the largest and well-connected umbrella organizations. Another example is Green 10, a network of ten networks organizations (so umbrella organizations themselves) with members like WWF, Greepeace, and so on. These come together because of limited resources and access to the EC, even though only one of the ten represents them at meetings. For example the Royal Society for Bird Protection represented the whole ten organization group at negotiations where it has more expertise. So actually it is preferred if it is network collaboration if well-coordinated.

ET: What are the phases where interest groups activities are effective on decision making and implementation?

PR: It depends. Last moment intervention campaign like staging protest activity before Parliamentary voting. Or large media campaigns but that mostly preferred by businesses or WWF, which it is an exception. Mostly if consist in building a track record. The group has to make it through the system to have any form of influence. The best is to be here when the EC draft a proposal, there is an idea but the document is not ready yet. This is the best option if we skip the media option, to become involved in the process as early as possible to be the most successful. If it is the first time you're working on it, you're going to be less successful than other groups, but with every next, you will get better.

ET: How much do you think EU institutional actors take into account demands or positions emanating from interest groups?

PR: It is institutionalized that the EC has to take the opinion of the European Economic and Social Committee (EESC). It doesn't have to follow it but in case of co-decision procedure, it has to be produced. From the unofficial perspective, interest groups are pretty successful, especially the largest ones. It depends of the policy. Some groups are pretty successful like pharmacists or doctors. There are cases where it is more conflicting like chemicals regulation with on one side heavy chemical industries and on the other environmental groups for instance. At the end, no one gets what they wanted at 100% percent, but each of the groups get something from negotiation (environmental provisions in chemical regulation, with period to adapt conceded to businesses). It depends of situation, groups involved, and characteristics of groups involved.

ET: With regards to the CAP for instance, do you believe interest groups have been an impediment or an obstacle to policy reform?

PR: The problem with the CAP is that it is one the oldest policy. Farmers united very early and had strong relations with the EC. So the track records here is quite interesting. However the problem is that the type of organization is very specific to the area: unions of farmers (employers and employees) are more trade unions than anything else. Next to that there are unions representing producers. In addition, these organizations are monolithic: they haven't adapted successfully since the 1960s compared to business associations. There is an article on the different type of interest groups from a book on EU lobbying. I will send you the file. It shows that agricultural groups use a sort of 'negative lobbying' in the sense that they lobby not to change it. It is an interesting text that show that the CAP has specific interest groups, who barely adapted, except for COPA-COGECA, a monolithic group with very large resources. There is also an initiative that introduces lobbyists in a comparative perspective through two movies 'Meet the lobbyists' and '... Brussels'

with two different perspectives.

ET: Why institutional actors are ready to share their monopoly on policy making and implementation?

PR: That's simple: lack of knowledge. They also lack resources and time to do the research. This is the gate for the lobbyists who prepare report in advance. The problem is that there is an unlimited number of lobbyists and it is important that they groups between themselves bring a sort of integrated solution rather than having the EC reading one report and another one. The lack of knowledge is particularly the case for the EP as well.

ET: What structural conditions enable interest groups to gain influence in the policy process?

PR: The official registry. Before it was separate at the EC and the EP, now it is unified. Each interest group who want to have access sign into the registry. There is also a door pass system: any lobbyist has to register at the door when he comes to visit a parliamentarian. There is citizens' initiative who control this kind of thing like CEO (Corporate Europe Laboratory). There is also AlterEU, and on top of that control from within the EC in case one of the policy looks unbalanced towards one interest, departments can look at it. Because groups can lobby one DG, but there are still other DG to convince and one group hasn't enough resources to influence all 28 of them.

ET: Have you noticed an evolution over the last decades in the structure of interest groups in agricultural policy?

PR: Yes. There is a trend towards more coalitions and networks; more professionalization

also. Groups have smaller and smaller staff size, but those who work for them are experienced, are particularly focused on this area, specialized both in the policy area and in the EU structure.

ET: And an evolution over the last decades in the relation between institutional actors and interest groups?

PR: I got a bit more formalized: requirements for registration in the registry, participation in EESC. It has got also a bit problematic because the number of groups hasn't stopped growing when the access got more controlled. I think the registry dates back from 2008.

ET: What do you think about the criticisms made on the biased representation between economic and social interest in Brussels?

PR: I don't agree with that. It is my work. I started from the idea that environmental groups were underrepresented and unfairly treated, and so on. But I ended up that EC finances this group to ensure their representation. Except for Greenpeace which is different, Friend of Earth or WWF get funding from the EC and know how to sustain equal representation. So we can't say that on one side there are business with large resources, which is not always true, even though more generally we speak of big corporations who have resources, and that on the other side social and environmental groups. These are financed by the EC so they get better access and they don't need to do all the networking work because the EC already knows about them.

ET: Do you believe interest groups have a role in bridging the gap between EU institutions and the European society and in promoting European integration?

PR: Yes, definitely. Especially now that the EC is working on it. I go onto their webpage,

and sometimes it is easier to get a view of European policies through their websites. They are good source and I think they are necessary, even at the implementation stage, to have the information and get them till the EC institutions. I believe Beate Koch-Kohler said that they are like watchdogs: if something is going wrong in the EU, they bring back the information to the EU institutions. A good example is environmental organizations in Netherlands and in the UK who informed the EC that their own countries stopped fulfilling the requirements of the treaties and it ended up in court. It was interesting that interest organizations from their own countries brought a law case to the European Court of Justice.

ET: Do you think the public should be more informed on the CAP?

PR: I think the problem is not one of information because the organizations in this area are very well informed and in countries like Germany or Scandinavian countries, they also are good at informing their members. The only improvement in information would be towards the general public. There is a missing link: organizations part of the policy-making process and members are quite well-informed. But interest groups have missed the opportunity to inform the general public. For example when they are farmers protesting in Brussels because of changes in funding, the general opinion is missing information on what is really going on, the decreasing funding and etc... I don't know if that a serious issue but that's how it is.

ET: And what is your opinion on the imbalanced between environmentalists, consumers and farmers interests and the claim that environmentalists are more confrontational and consumers aren't very integrated are in policy-making?

PR: Some environmental groups are confrontational like Greenpeace. But it is mainly a

stereotype and most groups are catching-up and getting more professionalized as I said earlier. Consumer groups are actually blooming with large group like BEUC with strong representation and who does quite a good job. Then mushrooming organizations more specialized on certain areas. The problem is rather than agriculture-related associations are focused on one sector, one policy. Whereas consumer and environmental groups cover different sectors. They are not disadvantaged, it is just that they are less historic and they had a different development.

Fin.

Transcript: Interview 4

Interviewer : Elodie Texier (ET)

Interviewé : Samuel Féret (SF), coordinateur du Groupe PAC 2013

Elodie (ET) : *Présentation du sujet et contexte de l'étude* - Pourriez-vous me décrire votre organisation et son activité en ce qui concerne la politique agricole commune (PAC)?

Samuel Féret (SF) : Le Groupe PAC 2013 a été créé à la fin de l'année 2007 par des associations, des ONG, des organisations paysannes françaises, dans le but de créer un cadre de travail en France des acteurs non gouvernementaux pour peser en amont sur les décisions dans le cadre de la PAC à deux niveaux : au niveau des autorités françaises d'abord, auprès du gouvernement français à l'époque du bilan de santé de la PAC en 2008-2009, et ensuite au niveau européen à partir de 2010, auprès de la Commission européenne (CE) et du Parlement européen (PE). Et puis plus récemment, l'année dernière, on a également beaucoup travaillé au niveau français concernant les conditions de la position française dans la négociation européenne et les choix des autorités françaises pour la mise en œuvre de la réforme.

ET : Qui sont les membres de votre organisation et comment ont-ils rejoints votre groupe?

SF : Ce sont des associations, ONG, organisations paysannes nationales présentes en France. Il y a trois types d'organisations : organisations agricoles et rurales, organisations de protection de la nature, et organisation de solidarité internationale. On en a regroupé 25 à l'échelle nationale.

ET : Comment définissez-vous la position de votre organisation sur les différentes thématiques et réglementations?

SF : On a toujours eu une posture exigeante vis-à-vis des pouvoirs publics pour viser des

objectifs qualitatifs plutôt que quantitatifs en matière notamment agro-environnementale. Une même posture aussi dans les propositions défendues par les organisations paysannes auprès du gouvernement.

ET : Et comment définissez-vous ces positions dans la pratique en interne : vous le faites vous-même ou il y a un processus de concertation ?

SF : En pratique, sur cette période 2007-2013, c'est le coordinateur, donc moi-même, qui proposais des positions qui étaient ensuite discutées collectivement par tous les membres. Ceux les partageant les validaient et ceux ne les partageant pas ne validaient pas. Nous avons un mode de fonctionnement très flexible par rapport à cela. Il y avait un compromis sur les questions agro-environnementales fort.

ET : Avez-vous un niveau d'intervention préféré (national ou supranational) lorsque vous intervenez auprès des institutions?

SF : Tout dépend du processus et des différentes phases. Nous sommes intervenus à tous ces niveaux-là, il n'y a pas de niveau préféré, cela dépend plus des phases de la négociation même. Premièrement auprès du gouvernement français, car nous sommes une plate-forme française. Deuxièmement, la Commission européenne, plus particulièrement la direction-générale (DG) agriculture, et cela le plus en amont possible. Troisièmement, le Parlement européen.

ET : Donc les institutions européennes auprès desquelles vous avez le plus de succès pour vous faire entendre sont la CE et le PE ?

SF : Oui, beaucoup plus qu'avec le Conseil (*des ministres – ndlr*).

ET : Quelles sont les différents moyens utilisés pour promouvoir vos intérêts?

SF : Là encore différentes techniques sont employées, et cela dépend des phases du processus de négociation. En amont, à partir de 2009-2010, on était dans un débat d'idées, un processus de production d'idées, de débats sur le futur de la PAC au niveau français et européen. Au niveau français, nous avons organisé un cycle de séminaire entre les autorités françaises et le ministère. Au niveau européen en 2010, nous avons organisé une convention agricole et rurale que nous avons nommé « ARC2020 ». Donc en amont nous avons eu un débat public et des propositions auprès de la Commission européenne. A partir du moment de la négociation, là nous avons employé plutôt des techniques classiques de rencontres avec les parties prenantes : ministre français, commissaire européen, parlementaires européens. Puis à partir de fin 2012, nous sommes rentrés dans une nouvelle phase au niveau européen et français, une phase de campagne. On avait fait le pari d'impliquer les plus possible les citoyens via les réseaux sociaux, etc... Cela a donné des plate-formes européennes du type « Good Food Good Farming ». Et puis, de janvier à mars 2013, on a aussi lancé une campagne ciblant les parlementaires européens et qui s'appelait « GO M.A.D ! GO Meet A Deputy » pour encourager les citoyens européens et les associations à aller rencontrer les députés européens et les interpellier sur la réforme de la PAC qu'ils allaient voter ensuite.

ET : Coopérez-vous avec d'autres groupes ou représentations au niveau national ou supranational ?

SF : Au niveau européen bien entendu. Depuis le départ, on coopère activement avec la plate-forme ARC2020 (j'ai la double casquette maintenant) qui est un peu similaire. Et puis des coopérations avec des organisations et réseaux à Bruxelles sur la protection de l'environnement, l'agriculture, la santé publique dont le bien-être animal, la biodiversité culinaire (Slow Food).

ET : A quel moment l'activité des groupes d'intérêts est la plus efficace pour influencer la prise de décision ?

SF : Il y a différents moments. Toujours en amont d'une prise de décision. Je vous donne quelques exemples : en amont de la publication par la CE fin 2010, il était clair qu'il était nous était nécessaire d'alimenter la CE avec des positions, des propositions sur les paiements directs par exemple. Autre exemple auprès des parlementaires européens et des autorités françaises, pour parvenir à se positionner en amont des réunions interministérielles en France et pour demander une garantie que les autorités françaises défendront certains points lors des réunions avec les conseillers agricoles et le ministre. Au niveau du PE, intervenir en amont et rencontrer également le maximum de députés.

ET : Pensez-vous que les acteurs institutionnels sont sensibles à vos requêtes et positions?

SF : Je dirais que dans l'ensemble, au niveau français, oui. En France, la question de la politique agricole est importante pour les politiciens français donc on n'a pas trop de difficultés à convaincre les parlementaires de voter en faveur du plafonnement des aides. C'est plus facile chez nous qu'en Allemagne par exemple. Ce qui veut dire que même les députés conservateurs vont voter pour. Cela dépend aussi de la familiarité des parlementaires avec la politique agricole commune, c'est assez facile pour nous de convaincre même un conservateur de la légitimité de la PAC. De même au niveau européen, notre angle a toujours été dans une perspective sociétale de la PAC : qu'est-ce qui doit la justifier auprès des citoyens ? Qu'est-ce qui doit justifier des dépenses faramineuses? Car c'est là-dessus que se porte le débat pour les journalistes. Et les discussions portent à notre avantage même si la décision finale est plus souvent prise pour préserver les avantages acquis de certains agriculteurs. On n'a pas trop de difficultés à convaincre les acteurs

institutionnels. Ensuite, si les décisions vont dans le sens contraire, ce n'est pas parce qu'individuellement un député n'est pas sensible que, collectivement, avec le processus décisionnel et la recherche de compromis, on n'arrive pas à des positions qui trouvent un entre-deux.

ET : Avez-vous une explication pour le fait que les députés soient plus réceptifs aux groupes d'intérêts agricoles en France par rapport à d'autres pays ? Quels sont les facteurs facilitant cela en France ?

SF : Disons qu'en France traditionnellement, on aime la PAC, on aime l'agriculture. C'est un sujet dont les ONG ont conscience, elles ne veulent pas supprimer la PAC mais la réformer et l'améliorer. Ce n'est pas la même chose en Allemagne et au Royaume-Uni. Je pense que les décideurs sont sensibilisés de longue date et le terrain est préparé par le gouvernement très tôt (ici dès 2008). Les décideurs français sont conscients des défis sociétaux.

ET : Pensez-vous que les groupes d'intérêts sont un obstacle pour la réforme de la politique agricole commune ?

SF : Oui et non. Certainement c'est un obstacle si on pense aux groupes d'intérêts 'anti-réformistes' préconisant le statut quo, que l'on ne bouge pas. Mais il y a aussi comme obstacle à la réforme de la PAC son processus décisionnel même. C'est une prise de décision qui, pour l'ensemble des politiques communautaires même, implique énormément d'acteurs. Le nombre de pays a augmenté et le jeu s'est complexifié. C'est encore plus difficile d'obtenir des compromis. A cause de cela, le processus décisionnel se grippe, et pour éviter qu'il ne se grippe la seule issue est plus de flexibilité dans le choix des mesures de la réforme, ce qui nous conduit à adopter une PAC qui reste commune mais de plus en plus à la carte, chacun choisissant ce qu'il veut. Donc ce

sont les groupes d'intérêts certes dans une lecture classique, mais également le processus décisionnel je crois.

ET : Quelles sont les raisons qui justifient que les institutions acceptent d'entendre vos positions et revendications?

SF : A l'ordre du jour de la réforme de la PAC, celle-ci doit adresser des défis qui ne sont pas uniquement sectoriels. Il y a de plus en plus de défis horizontaux. Donc à partir de là, c'est un débat qui ne concerne plus uniquement que les intérêts agricoles mais l'ensemble de la société. Ce sont les ONG qui sont en quelque sorte les porte-paroles de la société civile et les institutions sont obligées de les intégrer dans le processus décisionnel, que ce soit par les comités consultatifs ou les dialogues avec les parties prenantes. La PAC, c'est le premier poste de dépenses de l'UE, c'est l'argent du contribuable, donc il faut entendre ce que la société civile a à dire.

Et : Et pensez-vous qu'il y ait un effort fait pour intégrer ces différentes voix ?

SF : Oui, mais cela dépend beaucoup de l'initiative d'une institution. Par exemple en France cela a reposé beaucoup sur la personnalité du Ministre de l'Agriculture Michel Barnier en 2008-2009 qui assez tôt a associé les ONG à la concertation sur la PAC. Au niveau européen ensuite à partir de 2010, cela a reposé beaucoup sur les efforts du Commissaire européen à l'agriculture Daçian Ciolos pour intégrer systématiquement les acteurs dans le processus.

ET : Et à l'inverse, quelles sont les limitations à votre influence sur le processus décisionnel?

SF : Disons que notre influence sur le Conseil reste très limitée. Le Conseil des ministres de l'agriculture reste protégé de l'influence... sauf des organisations agricoles conservatrices.

ET : Vous n'avez pas une influence indirectement sur eux en intervenant au niveau national ?

SF : En France, cela est assez limité. Théoriquement en France, la prise de décision est interministérielle, dans la pratique, l'influence du ministère de l'agriculture reste mineure si vous voulez.

ET : Avez-vous personnellement remarqué une évolution dans la composition des groupes d'intérêts présent dans le domaine de la politique agricole au cours des dernières années ?

SF : Il y a de plus en plus d'ONG, au sens large. De plus en plus de think tanks également, pour alimenter le débat d'idées et représenter de nouveaux intérêts, comme par exemple les défenseurs des abeilles, des animaux. Concernant les acteurs du secteur agricole, on voit beaucoup plus les représentants du secteur bancaire et les assurances travaillant avec certaines organisations agricoles pour orienter le débat sur la nécessité de produire plus, développer le narratif classique, sous-entendu qu'il ne faut pas que le débat environnemental porte atteinte à la capacité productive.

ET : Que pensez-vous des critiques concernant le déséquilibre dans la représentation entre intérêts économiques et sociaux à Bruxelles?

SF : Le principal déséquilibre demeure dans les groupes consultatifs constitué par la CE dans le cadre de la PAC. Ces groupes consultatifs sont composés de la CE et des parties prenantes. Parmi les parties prenantes, la moitié des sièges est occupée par une organisation qui est COPA-COGECA. C'est absolument anachronique, une surreprésentation d'intérêts sectoriels. Lorsque vous participez à ces groupes – en ce moment je représente une ONG environnementale dans ces groupes sectoriels – si vous avez 50% des sièges occupés par COPA-COGECA, il est difficile

d'avoir un message univoque. Il y aura un porte-parole certes, mais ensuite chacun veut faire valoir son intérêt national et ils ne peuvent pas. En France, il n'y a qu'un seul représentant pour l'environnement. Donc là il y a un déséquilibre assez flagrant.

ET : Il y a un effort de la part des institutions européens pour améliorer cette présence ?

SF : Oui, une réforme a été proposée mais je crois que la DG n'est pas prête à entendre les arguments des petites ONG, qui est que les sièges doivent être mieux répartis et qu'une seule organisation ne doit pas avoir plus d'un tiers des sièges, sous pression du COPA-COGECA qui ne veut pas perdre son influence et qui fait que cela perdure.

ET : Avez-vous personnellement remarqué une évolution dans la relation entre groupes d'intérêts et acteurs institutionnels cours des dernières années ?

SF : Oui. Je travaille sur la PAC depuis 1994-1995 : les acteurs représentant la société civile sont de plus en plus intégrés. On ne peut pas faire sans si vous voulez. Les institutions comme la CE ont besoin de s'appuyer sur ces acteurs-là pour tester les propositions de réforme, pour alimenter le débat d'idées. C'est une évolution irréversible. Certains disent dans la littérature que les organisations professionnelles agricoles ont perdue de l'influence depuis 1992. Peut-être, mais je ne le vois pas encore suffisamment. Je pense que les ONG ont gagné de l'importance, mais pour en faire perdre aux organisations agricoles, je n'irai pas jusque-là.

ET : Au niveau de la collaboration avec les partenaires institutionnels, pensez-vous que ceux-ci soient plus prêts à entendre les intérêts agricoles ou bien qu'il existe une tradition qui fait que les ONG soient moins dans une culture de compromis, moins promptes à la collaboration avec les partenaires institutionnels ?

SF : C'est vrai que les ONG ne sont pas dans une culture du compromis, mais notre retard

n'est pas là. Notre retard est de pousser nos positions le plus en avant possible pour monter le plus de crans possibles. C'est là qu'on est attendu.

ET : Pouvez-vous m'expliquer brièvement les motifs de la récente réforme de la PAC et les enjeux qui demeurent?

SF : Les principaux enjeux de la réforme étaient premièrement, d'améliorer la distribution des aides entre et dans les états (ce qu'on appelle la convergence des aides), deuxièmement les tentatives de verdissement en soumettant les aides à des conditions de verdissement et troisièmement, de continuer les réformes sectorielles sur certains marchés, notamment ceux du sucre et du vin, et l'amélioration du fonctionnement de la chaîne alimentaire. C'est ici l'essentiel. Concernent les enjeux qui demeurent, je dirais que c'est une réforme qui a été principalement guidée par des objectifs de convergence puisque la question de compétitivité a été reléguée selon moi. Je pense que c'est une réforme qui reste inachevée sur le niveau des marchés. Certes, la CE avait proposé de réformer l'organisation des marchés, et on est toujours un peu sur pause si vous voulez concernant, par exemple, l'avenir du secteur laitier où il n'y a pas de propositions d'alternative crédible en cas de crise. Dans les négociations finales, on sait que ce n'était pas clair entre les institutions non plus sur la situation des prix, des quotas, etc... Donc au final une négociation largement inachevée sur la question des marchés. Certes, il y a des possibilités théoriques, mais optionnelles, de favoriser le regroupement en interprofessions, en organisations de producteurs, etc ... C'est assez théorique, et inquiétant également, car il n'y a pas vraiment de décideurs intéressés par la législation des marchés.

ET : En ce qui concerne vos revendications, pensez-vous avoir été entendu ? Que reste-t-il à faire ?

SF : Sur les aspects convergence et verdissement, nos demandes ont été entendues en amont, mais sur ce qui sort à l'arrivée du deal, là on est très déçu. Encore une fois, cette histoire de deal au niveau européen, ce sera la manière dont la réforme sera mise en place. Il faudra évaluer la réforme une fois appliqué dans les états membres, et non à la lumière du deal obtenu à Bruxelles. Il y a donc pas mal d'incertitudes encore.

ET : Pensez-vous que les groupes d'intérêts ont un rôle dans le débat sur le déficit démocratique en Europe et dans la promotion de l'intégration européenne?

SF : Cela dépend de ce qu'on entend par groupes d'intérêts. Le rôle positif en ce qui concerne le fait de pallier au déficit démocratique et promouvoir l'intégration européenne est jouée par les think tanks plus que les groupes d'intérêts qui s'y intéressent assez peu, sauf de façon ponctuelle, pour contrer par exemple les propositions du Front National complètement irréalistes en ce qui concerne la politique agricole (sortir de la PAC et de l'Europe).

ET : Pensez-vous que le public n'est pas suffisamment informé sur la PAC?

SF : En France, je pense qu'il est assez informé. Par contre, il y a des pays dans l'Union où l'information, je pense, est déficitaire, notamment par exemple dans les pays d'Europe centrale. Le public est informé en France par les grands médias. Encore une fois, je dirais : Pourquoi demander une PAC plus juste, plus verte ? Cela dépendra de comment la PAC sera mise en œuvre. Hors, je préfère rester prudent là-dessus. Je constate en France une empathie des médias, du gouvernement français envers la PAC. Mais fondamentalement, si on analyse un peu les choses, cette réforme peut améliorer les choses mais elle reste dans les sillons tracés il y a 20 ans. On va redistribuer un peu mieux les aides vers les éleveurs, mais en gros, on reste un peu prisonnier de

cette logique qui n'est pas forcément la plus efficace pour faire face à de nouveaux défis transversaux, alimentaires et climatiques notamment. Je pense qu'il faut également remettre en question ce dogme du découplage, etc... et réhabiliter à la fois la question de la régulation des marchés et proposer de meilleurs outils pour adresser les défis environnementaux.

Fin.