

Colloque SFER 20-21 Juin 2018 Montpellier
Politiques agricoles et alimentaires : trajectoires et réformes

« L'impact de la décentralisation de la politique de soutien à l'agriculture biologique sur les modalités d'action publique : une différenciation entre la Région et les échelles locales. Le cas de la Bretagne. »

Mots clés : politiques agricoles ; décentralisation ; territorialisation ; secteur ; agriculture biologique ;

Le développement de l'agriculture biologique est apparu à l'agenda des pouvoirs publics européens et nationaux à la fin des années 1980. L'action publique sur ce mode de production minoritaire dans le secteur agricole est alors essentiellement justifiée par une augmentation de la consommation de produits AB alors que l'offre disponible de ces produits demeurait faible et peu visible (Piriou, 2002). Cette politique s'ancrait aussi dans les nouvelles attentes sociétales envers le secteur agricole, à savoir la qualité alimentaire et la protection de l'environnement. Cette mise à l'agenda de l'agriculture biologique contrastait par sa décentralisation avec l'action publique agricole française marquée par un contexte institutionnel centralisé et une élaboration conjointe avec la profession agricole, situation dite de co-gestion (Muller et Jobert, 1987). Cette décentralisation se traduit tout d'abord dans les années 1990 et le début des années 2000 par un renforcement de l'échelon politique local des Conseils Régionaux en matière de soutien au développement de l'agriculture biologique. Plus récemment, encouragés par l'essor des enjeux alimentaires, de planification urbaine ou de gestion de la qualité de l'eau, on assiste à l'émergence d'acteurs locaux (intercommunalités, pays, EPCI, métropoles, etc.) comme nouveaux prescripteurs dans le domaine agricole et en particulier sur les questions d'agriculture biologique. Les Conseils Départementaux, s'ils ont pu et peuvent encore jouer un rôle au sein de cette politique de soutien à l'agriculture biologique semblent cependant s'affaiblir depuis les années 1990 du fait d'une conjonction entre une restriction de leurs compétences (loi NOTRe) et une pression budgétaire forte.

Ce mouvement de décentralisation correspond à une dimension spécifique de la territorialisation telle qu'elle a pu être défini pour le secteur agricole par M. Berriet-Sollic et A. Trouvé (2009). Il ne s'agit pas nécessairement d'une prise en compte accrue des spécificités territoriales au sein de l'action publique, ni de l'émergence de territoires de projets comme les bassins versants pour la politique de l'eau par exemple, mais un renforcement de la capacité politique d'échelon locaux, du fait du transfert de compétence et/ou d'un volontarisme local dans ce domaine (Pasquier, 2012). Historiquement, le mouvement d'étatisation des politiques agricoles s'est accompagné dans les années 1950 d'une évolution des modalités d'action des pouvoirs publics avec

la construction d'une politique agricole sectorielle s'appuyant sur des instruments d'action publique essentiellement financiers au travers de la Politique Agricole Commune (PAC) (Muller et Jobert, 1987). Dans la lignée des travaux interrogeant le phénomène de territorialisation de l'action publique (Faure et Négrier, 2007 ; Duran et Thoenig, 1996), il s'agit ici d'analyser l'impact du phénomène de décentralisation sur les modalités d'intervention de l'action publique dans le cas du soutien à l'agriculture biologique. Dans quelle mesure ce mouvement favorise-t-il l'émergence d'une action publique coopérative voire trans-sectorielle et moins standardisée que celle de l'Etat interventionniste permettant une prise en compte accrue des contextes territoriaux (Duran et Thoenig, 1996) ? En observant ce phénomène de décentralisation en Bretagne, il semble que l'équation entre mouvement de décentralisation et évolution du mode d'action publique vers une prise en compte plus globale et contextualisé du problème public n'aille pas de soi.

Il est apparu à travers l'enquête qu'une distinction s'opère entre la collectivité régionale qui apparaît comme un acteur majeur de la politique mais développe une action sectorisée et relativement standardisée fondée essentiellement sur des actions de financement que l'on qualifiera de politique de guichet. Ce qui caractérise l'échelon local est tout d'abord une hétérogénéité très forte entre les collectivités sur leur intervention ou pas dans le soutien à l'agriculture biologique mais aussi entre les modes d'action privilégiés. Cependant, on y distingue contrairement à l'échelle de la région, un portage de projet par les acteurs politico-administratif plus direct qu'au Conseil Régional avec des actions qui s'inscrivent au sein de politiques transversales. Il s'agira dans cette communication d'analyser ce phénomène de différenciation des deux échelons.

Pour ce faire, nous nous appuyons sur une enquête de terrain en Bretagne effectuée entre Février 2015 et Mars 2018, au cours de laquelle nous avons conduit une vingtaine d'entretiens semi-directifs auprès des acteurs clés du champ régional des politiques agricoles et du développement de l'agriculture biologique. De plus, nous avons mené une étude approfondie des documents institutionnels disponibles sur le sujet, portant une attention particulière aux budgets des collectivités territoriales et des organismes de développement observés.

I. La posture de la Région : une action publique sectorielle de guichet standardisée

La politique de soutien à l'agriculture développée par la Région Bretagne s'articule autour de deux modalités d'action : le financement de subventions d'investissements ou de fonctionnement, et la coordination des organismes de développement agricole afin d'articuler leurs actions à l'échelle régionale. Son intervention reste dans un schéma sectoriel classique où les actions sont gérées par une chargée et mission au sein du service agricole et mises en œuvre par délégation à des organes intermédiaires du champ de l'agriculture biologique. La Région apparaît pour ces derniers comme

un guichet majeur. Le rôle de la Région, comme coordinateur et pourvoyeur de financement dans une logique sectorielle relativement centralisée s'explique par deux facteurs majeurs qui s'entrecroisent : le cadrage politique du problème par l'exécutif régional breton et des éléments exogènes liés au cadre institutionnel de la régionalisation de cette politique. En effet, lors des premiers plans nationaux de soutien à l'agriculture biologique, la région a été considérée par les pouvoirs publics comme un échelon adéquat pour améliorer la structuration de la filière. Dès les origines, le CR s'est donc emparé de l'agriculture biologique avec une démarche sectorielle similaire à celle de l'État central. D'autre part, il apparaît que le cadrage de la politique par les exécutifs régionaux en Bretagne s'articule essentiellement autour de l'enjeu du développement économique de la filière. Or ce choix des exécutifs régionaux a un impact non négligeable sur les modalités d'action de la Région car le cadrage économique, à la différence d'un cadrage articulé autour d'enjeux environnementaux transversaux, invite à maintenir une logique distributive sectorielle et non à adopter une approche globale d'articulation entre différents modes d'interventions.

Cette modalité d'action sectorielle de la Région ne l'empêche pas d'être le principal pourvoyeur de fonds publics à l'échelle infra-nationale. Cependant il apparaît, en particulier depuis les années 2000, que d'autres modes d'action des pouvoirs publics se développent à l'échelon local.

II. L'échelon local : hétérogénéité et déssectorisation de l'action publique

Ce qui caractérise l'action des échelons locaux est tout d'abord son caractère très hétérogène. En effet, contrairement aux Régions, pour lesquelles on remarque en France une relative convergence dans leur implication au sein de politiques de soutien à l'agriculture biologique, il existe une forte disparité dans l'implication des pouvoirs publics à l'échelle locale. Cette disparité revêt deux dimensions principales : d'une part celle de l'investissement des collectivités infra-régionales à mener des actions publiques dans le domaine agricole ou alimentaire, d'autre part celle de la grande variété de modes d'action retenus pour le faire.

En effet, sur le territoire breton, on constate qu'une multiplicité d'acteurs publics locaux tels que des communes (Lagouët), des pays (pays de Vannes ou de Brocéliande), des agglomérations (ville de Rennes) ou des départements (conseil départemental du Finistère) développent des actions de soutien à l'agriculture et en particulier à l'agriculture biologique. Ces interventions ne répondent pas à l'application locale d'un plan national ou régional elles sont volontaristes. D'après nos observations sur le terrain, ce qui conditionne l'intervention d'une collectivité est le portage politique qui en est fait (volonté d'un élu, d'un personnel administratif ou même d'un personnel technique), portage souvent ancré dans des revendications citoyennes (association de parents d'élève, association de consommateurs ou de producteurs, consultations publiques, etc.). Par

ailleurs, les actions développées à cette échelle en faveur de l'agriculture biologique sont le plus souvent inscrites dans des politiques plus vastes, telles que les politiques alimentaires, la politique de l'eau voire même d'accueil de nouvelles populations.

Ces spécificités s'expliquent en grande partie par des réalités institutionnelles. Contrairement à la Région, les intercommunalités et les pays ne sont pas intégrés directement aux politiques nationales de développement de l'agriculture biologique et n'ont pas non plus connues de décentralisation directe qui concerne le domaine agricole. Si elles ne bénéficient pas à proprement parler de compétences dans le domaine agricole, elles possèdent différents canaux d'action publique pour agir sur celui-ci. Les principaux leviers identifiés sont ceux relatif à l'aménagement du territoire et à la maîtrise du foncier (sanctuarisation de terre, installations d'agriculteurs, signatures de baux environnementaux), la gestion de la restauration collective, l'installation de marchés de plein vent, le soutien à l'établissement de magasins de producteurs ou la sensibilisation des consommateurs. Concernant le cadrage de la politique par les exécutifs locaux, on remarque qu'il est très divers en fonction des spécificités du territoire d'action. Dans les environnements urbains lorsque des actions de soutien au développement de l'agriculture biologique sont développées, elles le sont souvent en direction des consommateurs dans une optique alimentaire ou sociale. Dans des zones rurales, au-delà de l'alimentation, l'engagement en faveur de l'agriculture biologique des collectivités peut être en lien avec des enjeux environnementaux ou d'attractivité du territoire. Les modalités d'intervention des pouvoirs publics à l'échelle locale traduisent un degré plus important de territorialisation des interventions de soutien à l'agriculture biologique que prouve le caractère intersectoriel et fortement contextualité des actions.

L'enjeu de cette communication est ainsi de montrer que dans le domaine de l'agriculture biologique la décentralisation à laquelle on assiste au travers du renforcement de l'action des pouvoirs publics aux échelons régional et local, se traduit par une dichotomie entre deux modalités d'intervention. Le mode d'action sectoriel et relativement standardisé de la Région qui s'apparente essentiellement à un guichet, se distingue des projets portés par les collectivités à l'échelle locale, intégrées dans des politiques élargies trans- voire intersectorielles et fortement ancrées dans le contexte territorial.

Bibliographie

BERRIET-SOLLIEC M., TROUVE A. (2009) « La politique agricole commune est-elle territoriale? », in Hervieu B., Mayer N., Muller P., Purseigle F., Rémy J. (dir.), *Les mondes agricoles en politique*, Paris, Les presses de Science po.

DURAN, P et THOENIG P. (1996) « L'Etat et la gestion publique territoriale », *Revue française de Science politique*, p.580-623.

FAURE A. et NEGRIER E. (2007) *Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale. Critique de la territorialisation*, L'Harmattan, Paris.

JOBERT, B. et MULLER, P. (1987) *L'État en action. Politiques publiques et corporatismes*, Presses Universitaires de France, Paris.

PASQUIER, R. (2012) *Le pouvoir régional*, Presses de Science Po, Paris.

PIRIOU, S. (2002) *L'institutionnalisation de l'agriculture biologique (1980-2000)*. Thèse à l'Ecole Nationale Supérieure Agronomique de Rennes.