

## Colloque SFER Lyon 14 et 15 Décembre 2017

### ***La régionalisation des politiques de soutien à l'AB : d'une gouvernance pluraliste limitée vers un gouvernement régional. Les cas de l'Auvergne et de l'Auvergne-Rhône-Alpes.***

#### **Résumé**

*Une fenêtre d'opportunité s'est ouverte dans les années 1990 en faveur d'une décentralisation de la régulation de la politique agricole dans le domaine de l'AB. L'institution qui en bénéficie est la Région. Quel est l'impact de cette régionalisation sur la régulation de la politique de soutien à l'agriculture biologique ? En analysant les cas de l'ex-Région Auvergne ainsi que de la nouvelle Région Auvergne-Rhône-Alpes on observe une différenciation dans le mode de gestion de la politique. Tandis que l'ancien exécutif Auvergnat échoue à mettre en place une régulation exclusive avec les représentants des agriculteurs biologiques et se voit dans l'obligation de travailler avec le syndicalisme majoritaire, la nouvelle majorité de l'AuRA réussit, elle, à imposer un gouvernement centralisé en développant une politique orientée sur les aides à l'investissement pour agriculteurs biologiques plutôt que sur les subventions de fonctionnement de structures professionnelles intermédiaires. Il s'agira ici d'étudier les facteurs de cette différenciation notamment le rôle de la variable partisane ainsi que celui de la structuration des acteurs professionnels.*

#### **Introduction**

##### **1. De la Co-gestion à la régionalisation de la politique agricole en France**

Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, on assiste en France à une modernisation de l'agriculture qui se constitue à la fois en secteur économique avec une spécialisation par filière de production et en secteur d'action publique (Jobert et Muller, 1987). La régulation de ce secteur est assurée par un système de Co-gestion entre l'État et le syndicalisme majoritaire. Elle se décline aux échelles nationales et départementales avec les chambres d'agriculture et des services de l'État déconcentrés : les DDA. La mise en place de la Politique Agricole Commune (PAC) européenne en 1957 par le traité de Rome vient soutenir l'augmentation de la production agricole au travers d'une politique de garantie des prix. Cependant, à partir des années 1970, le modèle agricole promu par les pouvoirs publics connaît différentes crises : environnementales, économiques et sanitaires. Le mandat de la profession agricole s'élargit, il ne s'agit plus seulement de nourrir la population mais aussi de protéger les ressources, de garantir la qualité des produits et d'aider au développement de zones rurales désertifiées (Goulet, 2010).

Ce mouvement se traduit au sein de la PAC par la mise en œuvre d'un second pilier lors de l'Agenda 2000 dans lequel sont regroupées les aides au développement rural, mais aussi les mesures agro-environnementales ainsi que les aides à la conversion et au maintien de l'agriculture biologique. Le Fonds Européen d'Aide au Développement Rural (FEADER) qui finance ce second pilier a la particularité de pouvoir être géré par des échelons politico-administratif intermédiaires. Cette possibilité laissée aux États-membres traduit une volonté de territorialisation de la PAC dans le sens d'une délégation de compétence de l'État à un échelon infranational (Berriet-Sollic et Trouvé, 2010). Le transfert de l'autorité de gestion du FEADER aux Régions est intervenu en

France en 2014 au travers de la loi MAPTAM. On remarque cependant, que si les Régions ne participent pas à la Co-gestion mise en place dans les années 1960, elles sont à partir des années 1990, des acteurs de la politique de soutien à l'agriculture biologique.

## **2. L'institutionnalisation d'un segment professionnel minoritaire : l'agriculture biologique**

L'agriculture biologique a pour origine différents mouvements alternatifs qui avaient pour point commun des techniques de production sans produits chimiques de synthèse mais aussi une critique de la société industrielle (Leroux, 2011). En France, apparus au lendemain de la seconde GM ces mouvements marginaux n'ont pas, dans un premier temps, de reconnaissance publique. Les échanges entre producteurs et consommateurs s'appuient sur des réseaux d'interconnaissances que B. Sylvander qualifie de « convention domestique » (Sylvander, 1997). Cependant, à partir des années 1970, la demande en produits issus de l'agriculture biologique se fait plus importante. L'absence de visibilité des produits en dehors de l'interconnaissance devient un problème majeur. Les acteurs de l'agriculture biologique vont alors s'unir pour porter cet enjeu dans les sphères politiques nationales. La Fédération Nationale des Agriculteurs Biologiques (FNAB) créée en 1978, devient l'interlocuteur principal des pouvoirs publics. Les négociations aboutissent en France en 1985 à l'élaboration d'un cahier des charges et à la mise en place d'un logo distinctif (Piriou, 2002). La certification européenne qui voit le jour en 1992 constitue une étape majeure de l'institutionnalisation de l'agriculture biologique. Elle permettra par la suite la mise en œuvre de politiques de soutien aux agriculteurs biologiques.

L'institutionnalisation de l'agriculture biologique s'est donc effectuée en France en dehors de la Co-gestion grâce à une représentation professionnelle spécialisée qu'est la FNAB. Cette autonomie de la représentation des agriculteurs biologiques se retrouve également à l'échelle infranationale, avec les Groupements d'Agriculteurs Biologiques organisés par département, échelon de base de la représentation professionnelle. A l'échelle régionale, la représentation est plus diversifiée entre interprofession et/ou fédération de GAB.

## **3. Impact de la régionalisation sur le mode de régulation de la politique de soutien à l'AB**

Le transfert de l'autorité de gestion du FEADER aux Régions apparaît comme une étape majeure d'un mouvement de régionalisation de la politique de soutien à l'AB qui débute dès la fin des années 1990. Par régionalisation nous entendons à la fois le renforcement de la capacité politique de l'institution régionale et l'émergence d'une scène régionale de régulation. Nous nous appuyons ici sur la définition de R. Pasquier pour qui « *la capacité politique ne se résume pas à des ressources institutionnelles mais induit la construction de formes de coopération entre des*

*institutions et des acteurs divers autour d'un univers anticipé* » (Pasquier, 2012). Il s'agira à la fois d'analyser le renforcement des ressources institutionnelles de la Région mais aussi sa capacité à orienter les politiques publiques notamment dans le choix des acteurs, publics et privés, qui participent à cette politique.

Au-delà, notre analyse s'intéresse aux conséquences de ce mouvement sur le mode de régulation des politiques de soutien à l'agriculture biologique. Notre réflexion s'appuie sur les écrits de P. Le Galès qui oppose un mode de gestion vertical et hiérarchisé de gouvernement à la gouvernance, définie comme « *un processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux et d'institutions en vue d'atteindre des objectifs définis et discutés collectivement.* » (Le Galès, 2010). Ainsi la gouvernance est un mode de régulation d'action publique horizontal dans son organisation et pluraliste dans sa composition à l'inverse du gouvernement hiérarchique et sélectif. Notons que, malgré le caractère pluraliste et horizontal de la notion de gouvernance, il ne faut pas sous-estimer l'importance de la sélection des acteurs ainsi que des rapports de force au sein d'une telle régulation.

L'analyse diachronique de l'ancienne Région Auvergne et de la nouvelle Région Auvergne-Rhône Alpes (AuRA) révèle une évolution de la régulation de l'action publique d'une gouvernance sectorielle et limitée en Auvergne à la mise en place d'un gouvernement régional centralisé par la nouvelle majorité de la Région AuRA. C'est cette différenciation qu'il s'agira ici d'analyser en s'attachant à en déterminer les facteurs explicatifs.

## **Présentation de l'enquête et intérêt du terrain**

Nous nous appuyons sur une enquête qualitative réalisée en Auvergne entre janvier 2014 et juin 2014 puis dans la continuité en AuRA en février 2017 dans le cadre d'un travail de thèse. Nous avons principalement réuni les matériaux d'enquête au travers d'entretiens semi-directifs auprès d'agriculteurs biologiques et de leur représentants, des chambres d'agriculture mais aussi d'administrateurs et d'élus des collectivités territoriales, avec un focus sur le département de l'Allier.

Notre enquête devait à l'origine se limiter à l'Auvergne. La fusion des régions Auvergne et Rhône-Alpes est intervenue au cours de l'enquête. Ainsi, nous avons moins d'éléments sur le cas de l'ancienne Région Rhône-Alpes qui pourtant doit être pris en compte pour saisir la situation actuelle de l'AuRA. Cette fusion s'est traduite par une alternance politique des socialistes aux républicains, ce qui nous a permis de mettre en évidence le rôle de la variable partisane dans la différenciation des scènes de régulation. Ce facteur se perçoit peut être mieux dans cette analyse diachronique que dans une étude comparative synchronique entre deux Régions de bords politiques différents.

### **I. L'AB comme opportunité pour l'intervention de la Région dans les politiques agricoles**

#### **A. Une capacité politique accrue des Régions**

## **1. L'État comme acteur du renforcement de la capacité institutionnelle et décisionnelle des Régions**

Le mouvement de régionalisation se traduit à l'échelle nationale par des programmes et des réformes qui renforcent la capacité politique des Régions dans ce domaine.

Dès les premières actions publiques de soutien à l'agriculture biologique, au milieu des années 1990, l'État implique les Régions, nouvelles collectivités territoriales, dans la politique nationale de soutien au développement de l'agriculture biologique. Ainsi, en 1994, les Contrats de Plan État-Région présentent une ligne budgétaire dans le domaine de l'agriculture biologique. L'État s'appuie sur le territoire régional, au travers des services déconcentrés et des collectivités territoriales, pour structurer la filière de l'agriculture biologique de l'amont à l'aval. Dans leur collaboration avec l'État, on remarque que les Régions prennent une importance croissante tant au sein de l'élaboration des plans nationaux de développement de l'AB que pour les compétences acquises dans la mise en œuvre des politiques. Les deux dernières avancées qui illustrent ce mouvement de renforcement de la capacité institutionnelle et décisionnelle des Régions dans le domaine de l'AB sont le transfert de l'autorité de gestion du FEADER aux Régions et le plan ambition bio 2017 mis en place par la précédente majorité gouvernementale.

### **Transfert de l'autorité de gestion du FEADER**

En effet, au travers de la loi MAPTAM du 27 Janvier 2014 le secteur agricole est pour la première fois directement touché par une décentralisation. Les Régions françaises sont chargées d'établir pour la programmation 2014- 2020 un Plan de Développement Rural Régional qui comprend les aides à l'AB. Il est toutefois nécessaire de relativiser l'effet de ce transfert sur le mouvement de régionalisation. En effet, l'État maintient un cadrage national auquel les programmations régionales s'adaptent ce qui réduit leur autonomie. Le chef des services agricoles de la Région AURA affirme que *« 80% des aides sont cadrées par des décisions nationales, il ne nous reste véritablement que 20 % de marge de manœuvre en Région. »*. On peut parler ici d'un gouvernement à distance de l'État au sens de R. Epstein<sup>15</sup>. Les Régions apparaissent essentiellement comme exécutrices notamment dans le domaine de l'AB où les aides à la conversion (CAB) sont obligatoirement octroyées. Les Régions peuvent seulement établir un plafond aux demandes pour gérer les fonds sur l'ensemble du territoire. De plus, si la Région est l'autorité de gestion des fonds FEADER, l'instruction des dossiers PAC des agriculteurs se fait en première instance au sein des Directions Départementales des Territoires (DDT), services déconcentrés de l'État. Les Régions n'ont qu'un rôle de validation de l'ouverture des fonds.

### **Le plan ambition bio 2017 : les Régions au cœur de la régulation de l'action publique en**

## **direction de l'AB ?**

Au-delà du transfert de l'autorité de gestion du FEADER, le Plan Ambition Bio 2017, porté par l'ancien ministre pour l'agriculture S. Le Foll au sein de son projet pour l'agro-écologie, confère aux Régions un rôle nouveau au sein des politiques en faveur de l'agrobiologie. En effet, ce plan a été le produit d'une collaboration entre l'État et les Régions. Ces dernières ont été sollicitées pour opérer un diagnostic et une concertation sur leur territoire afin de déterminer les axes nationaux et régionaux de mise en œuvre du programme. Elles coprésident avec les services déconcentrés de l'État son pilotage régional. Les principaux objectifs de ce programme sont le doublement de la surface en AB d'ici 2017, l'amélioration de la structuration des filières biologiques de la production à la consommation ainsi que la mise en place d'une nouvelle gouvernance au niveau national et régional.

Si à l'échelle nationale les réformes vont dans le sens d'un renforcement des Régions comme acteur majeur de la politique de développement de l'agriculture biologique, il est apparu par notre enquête à l'échelle régionale, que l'agriculture biologique devient un véritable enjeu politique pour les exécutifs régionaux.

## **2. L'AB : un enjeu politique majeur pour les exécutifs régionaux en Auvergne et en AuRA**

### **Une solution aux problèmes publics locaux**

Que cela soit en Auvergne ou plus tard en AURA, l'agriculture biologique se révèle être pour les Régions, une solution à des problèmes publics régionaux, en premier lieu en réponse aux difficultés économiques du secteur agricole. Lors de notre enquête, cette justification est surtout soutenue par l'ancien Président du Conseil Régional (CR) d'Auvergne. En effet, la situation topographique de l'Auvergne, particulièrement des départements du Sud, ne permet pas de développer la production laitière de manière importante. Dans cette filière, les exploitations auvergnates ne peuvent pas renforcer efficacement leur compétitivité-coût et doivent se tourner vers la valeur ajoutée. La politique des labels, dont l'AB, contribue à cette dynamique (Fouilleux, 2009). Dans la nouvelle Région AURA, portée par une majorité de droite, le Conseiller à l'AB, oriente son argumentation en faveur du développement de l'AB sur la nécessité de développer l'offre du fait d'une augmentation de la demande dans la zone urbaine de Lyon. L'enjeu environnemental est quant à lui apparu comme secondaire dans les entretiens. Ceci s'explique notamment par la situation géographique et topographique des deux régions ainsi que par les caractéristiques agricoles d'élevage relativement extensif qui n'engendre qu'une faible pollution des sols et des cours d'eau.

Au-delà de la réponse à des problèmes publics régionaux, l'engagement des collectivités

régionales dans le développement de l'agriculture biologique est lié à des enjeux politiques structurels de concurrence institutionnelle ainsi qu'à des éléments conjoncturels de volontarisme politique et de choix partisans.

### **L'intervention en faveur de l'AB: un atout pour les Régions dans la concurrence institutionnelle**

La décentralisation de 1985 donne la possibilité aux collectivités d'intervenir au sein du secteur agricole au travers de la clause de compétence générale. Ainsi, des aides publiques départementales sont débloquées pour soutenir des investissements matériels ou l'installation de nouveaux agriculteurs. Cependant, la disparition de la clause de compétence générale pour la Région et le Département tend à affaiblir leur capacité d'intervention en encourageant la spécialisation des collectivités territoriales dans des domaines d'interventions. Dans ce jeu institutionnel, la Région qui garde la compétence économique peut rester active dans les politiques agricoles tandis que les Départements, contraints financièrement, se limitent essentiellement aux politiques sociales. Ainsi, la confrontation des différents discours indique un affaiblissement du Conseil Départemental dans les politiques de développement de l'AB même si certains continuent, comme l'Allier par exemple, à financer une partie des postes de conseillers en AB au sein des chambres d'agriculture. Au-delà de ces considérations institutionnelles, l'intervention des Régions en faveur de l'AB est apparue sur le terrain comme un enjeu de politique partisane pour les exécutifs régionaux.

### **L'AB : un enjeu partisan pour les exécutifs régionaux en Auvergne comme en AURA**

L'AB est considérée par certains élus régionaux comme une opportunité politique pour s'émanciper du système de Co-gestion. C'est notamment le cas de l'ancien Président de la Région Auvergne à la tête d'une majorité PS pour qui l'intervention de la Région en faveur du développement de l'AB au travers de la compétence économique est un moyen pour l'institution de participer à la régulation du secteur agricole indépendamment du syndicalisme majoritaire. Les propos virulents du Président de la Région à l'encontre de la profession majoritaire s'expliquent par les difficultés que lui a causé le syndicalisme majoritaire lors de son mandat de secrétaire d'État à l'agriculture dans la définition de la Loi Montagne de 1985, une des premières législations agricoles territorialisées en France. Ainsi, l'ambition du Président était de mettre en place une politique régionale fondée sur la coopération entre les représentants de l'AB, la Région et les services de l'État régionaux dans une moindre mesure. Le discours de la majorité de droite menée par le nouveau Président de la Région AURA exprime quant à lui une volonté de différenciation partisane vis-à-vis des majorités de gauche des deux anciennes Régions (Auvergne et Rhône-Alpes<sup>1</sup>) mais

---

1 Avant la fusion des Régions, le Conseil Régional auvergnat était détenu par le parti socialiste, la Région Rhône-

aussi vis-à-vis de la majorité gouvernementale. En effet, à l'opposé des anciennes majorités, la nouvelle majorité privilégie les chambres d'agriculture en leur octroyant l'ensemble des financements régionaux pour le développement de l'AB. Dans son argumentaire, le Conseiller à l'AB souligne que la majorité refuse « *de financer des associations idéologiques* ». Il semble que cette position participe d'une variable partisane, le syndicalisme agricole traditionnel étant historiquement plus proche de la droite et les représentants des agriculteurs biologiques plus proches de la gauche.

Ainsi, même si certaines logiques nationales centralisatrices de gouvernement à distance sont sources de frein au mouvement, on assiste bien à un renforcement de la capacité politique de l'institution régionale au sein de l'action publique de développement de l'AB. Au-delà du renforcement de l'institution régionale on assiste sur les territoires étudiés à la mise en place de scènes de régulation régionalisées de l'agriculture biologique. Ce mouvement est fortement lié à la régionalisation d'autres acteurs participants à la régulation des politiques de soutiens à l'AB à savoir les acteurs de la Co-gestion, les services de l'État déconcentrés, les chambres d'agriculture mais aussi les représentants des agriculteurs biologiques.

## **B. L'émergence d'une scène de régulation régionale de l'agriculture biologique : la régionalisation des acteurs sectoriels**

A l'échelle infranationale, une Co-gestion Etat-syndicat majoritaire s'est mise oeuvre historiquement au sein des départements. L'institutionnalisation depuis les années 1960 d'une coopération entre les services déconcentrés de l'Etat et les chambres d'agriculture à cette échelon apparaît comme un obstacle à l'émergence d'une scène de régulation régionale dans le secteur agricole. Cependant, on assiste depuis la fin des années 2000 à une incitation nationale en faveur du rapprochement des institutions départementales au profit d'une régulation à l'échelle régionale.

### **1. La régionalisation des acteurs de la Co-gestion en Auvergne et en AURA**

#### **La régionalisation des services territoriaux de l'État et les freins au changement**

Les récentes réformes de l'État ont encouragé une organisation régionale de l'administration territoriale. La Réforme de l'Administration Territoriale de l'État, initiée dans le cadre de la Révision Générale des Politiques Publiques en 2010, procède à une régionalisation de la plupart des services de l'État déconcentrés. Selon P. Le Lidec et P. Bezes, ce mouvement s'explique notamment par réaction à l'Acte 2 de la décentralisation qui a abouti à « *une paupérisation intellectuelle des services de l'État à l'échelle départementale* » (Le Lidec et Bezes, 2010)<sup>2</sup>. Un des

---

Alpes, par une coalition PS-Europe Ecologie les Verts.

<sup>2</sup> BEZES P. et LE LIDEC P., 2010/4, « L'hybridation du modèle territorial français ; RGPP et réorganisation territoriale de l'État. », Revue Française d'Administration Publique, n° 136. p. 930.

objectifs de la réforme, outre de procéder à des économies, est de renforcer le poids des directions sectorielles face aux collectivités locales. Dans le prolongement, on assiste également à un renforcement du rôle du préfet de région qui a en charge l'animation, la coordination et l'arbitrage vis-à-vis des grandes directions régionales, elles-mêmes renforcées dans leurs relations avec leurs délégations territoriales départementales.

Dans cette réorganisation des services de l'État, contrairement à d'autres directions, le secteur agricole est à part car l'autorité hiérarchique de la DDT reste le préfet départemental et non la DRAAF. Aussi, le cœur de l'organisation technique des services agricoles se maintient à l'échelon départemental. La structuration départementale des services de l'État dans le secteur de l'agriculture constitue une difficulté majeure pour la Région Auvergne. En effet, selon l'ancienne directrice des services agricoles de la Région Auvergne, ses agents doivent traiter avec les DDT ou du moins les prendre en compte dans le rapport de force avec la DRAAF : « *La DRAAF ne veut pas qu'on intervienne de façon directe auprès des DDT mais veut systématiquement être mise dans la boucle. Leur positionnement est ambigu. Nous on veut ménager la chèvre et le chou* ». Dans l'ancienne Région Auvergne comme dans la nouvelle AURA, se met en place une spécialisation entre les DDT qui s'occupent des éléments techniques et la DRAAF qui met en place la stratégie en suivant les orientations du gouvernement. Les agents de la DRAAF copilotent la mise en œuvre du Plan Ambition bio aux côtés de la Région. Les dossiers PAC, y compris pour le FEADER, sont instruits par les DDT qui ont une délégation de la part des Régions, puis sont envoyés aux DRAAF avant d'être transmis aux Régions pour validation. Même si on assiste à un renforcement des compétences stratégiques de la DRAAF, l'échelon de la DDT apparaît toujours indispensable du fait des compétences techniques qui y sont concentrées.

### **La régionalisation des chambres d'agricultures d'Auvergne et de l'AURA: un mouvement subi**

La représentation professionnelle majoritaire, second acteur de la traditionnelle Co-gestion, connaît aussi une régionalisation qui se met difficilement se mettre en place en Auvergne. La profession s'est structurée à l'origine au niveau des départements autour des chambres consulaires créées en 1924. Les chambres régionales d'agriculture n'apparaissent qu'en 1982. Les élus qui y siègent sont des élus départementaux. Leur dépendance vis-à-vis des chambres départementales est d'autant plus forte que leur financement dépend de cotisations départementales.

Aux dires des acteurs rencontrés, que cela soit le directeur de la chambre de l'Allier ou celui de la chambre de l'AURA, un mouvement de régionalisation est fortement impulsé par les organes centraux depuis la fin des années 2000 que cela soit le gouvernement, l'APCA (organe représentatif

des chambres à l'échelle nationale) et même la Cour des comptes. Ce mouvement n'est pas toujours suivi de faits. En effet, dès 2010, la loi dite de modernisation agricole et de la pêche de Bruno Le Maire du 27 juillet donne la possibilité aux chambres régionales de créer des services communs et de porter des projets régionaux. Cependant, la Cour des comptes souligne dans son rapport annuel du 7 février 2017 que la régionalisation des fonctions supports des chambres a été un échec dans sa réalisation, sauf dans deux Régions pour lesquelles la démarche était déjà engagée : les Pays de la Loire et la Bretagne. Il faut attendre le décret du 13 mai 2016 relatif au réseau des chambres d'agriculture pour que la fusion des fonctions supports prenne un caractère obligatoire pour l'ensemble des chambres.

Le degré de régionalisation des chambres était avant la fusion des deux régions, plutôt faible en Auvergne, ainsi qu'en témoigne l'ancienne directrice des services agricoles de la Région Auvergne « *les chambres départementales ne donnent pas les moyens à la chambre régionale de se développer. Elles minimisent la cotisation. Elles ont donc le pouvoir de décider de la force de la chambre régionale.* ». Cette dernière avait alors principalement un rôle de coordination et de représentation auprès du CR et de la DRAAF. Les faibles moyens financiers et en personnels à l'échelle de la chambre régionale réduisaient considérablement l'efficacité de ses actions, ce qui obligeait la Région à traiter directement avec l'échelon départemental. Les difficultés que rencontrait la chambre régionale pour se renforcer étaient dues à des oppositions d'intérêts qui se cristallisent, aujourd'hui encore, sur une frontière administrative avec la différenciation forte entre l'Allier et les départements du Sud de l'Auvergne. La fusion de l'Auvergne avec la Région Rhône-Alpes n'affaiblit pas les tensions entre les acteurs professionnels, en témoigne les vives discussions autour de l'emplacement du siège de la nouvelle chambre régionale.

Le maintien de l'échelon départemental au sein des acteurs départementaux anciens partenaires de la traditionnelle Co-gestion, particulièrement important en Auvergne, peut être éclairé par la notion de la dépendance au sentier développée par P. Pierson. L'organisation départementale des acteurs est si fortement institutionnalisée depuis plus de 50 ans qu'elle apparaît comme un frein au changement. Cependant, l'ensemble des acteurs rencontrés en 2017, que cela soit au sein de la chambre d'agriculture de l'Allier ou de celle de l'AuRA, insistent sur l'inéluctabilité de ce mouvement de régionalisation. En dehors de l'encouragement important des organes centraux pour des raisons essentiellement financières, nous avons perçu lors des entretiens une conscientisation des acteurs eux-même du renforcement de l'institution régionale dans le secteur agricole. Le renforcement des chambres d'agriculture régionales traduit une volonté d'établir une coopération forte avec la Région. Cependant, dans le domaine de l'AB, qu'en est-il de l'organisation des représentants des agrobiologistes ?

## **2. L'organisation régionalisée de la représentation des agriculteurs biologiques**

En France, afin d'assurer une représentation de leurs intérêts à l'échelle nationale et d'unifier le mouvement de l'AB divisés en 16 courants à l'origine, les agrobiologistes ont créé en 1978 un réseau de représentants autonomes<sup>3</sup>. Ce dernier est constitué de Groupements d'agriculteurs biologiques départementaux : les GAB. Ils réunissent les agriculteurs biologiques et accompagnent les personnes en conversion dans leur projet d'installation. Ils favorisent également les échanges de pratiques entre les agriculteurs. Ces GAB adhèrent à un GRAB (groupement régional des agriculteurs biologiques) ou une FRAB (Fédération Régionale des Agriculteurs Biologiques) qui assure la coordination des GAB et le relais avec la FNAB (Fédération Nationale des Agriculteurs Biologiques). Cette dernière a été reconnue en 1991 par le Ministère de l'Agriculture comme interlocuteur pour l'élaboration du premier plan national de développement de l'AB. Ainsi, il apparaît que contrairement aux chambres d'agriculture, la représentation des agriculteurs biologiques s'organise de manière précoce au niveau régional. En outre, à partir des années 1990, on assiste à l'émergence d'interprofessions régionales. Ces dernières regroupent différents acteurs de l'AB (transformateurs, distributeurs et producteurs) afin de développer l'ensemble de la filière sur les territoires régionaux. Elles sont souvent soutenues par les Conseils Régionaux et l'État. C'est notamment le cas d'Auvergne biologique créée au début des années 1990. La présence de ces associations interprofessionnelles participe du renforcement de l'échelon régional dans ce domaine.

On assiste particulièrement à partir des années 2000 à l'émergence d'une scène de régulation régionale de l'AB avec une institution régionale renforcée. Cependant, quel est l'impact de ce mouvement sur le type de régulation mise en place ? Quel est le rôle de la Région au sein de cette régulation ? On remarque sur le terrain, une forte différenciation du modèle de régulation entre l'Auvergne et l'AURA qui peut être due à différents facteurs : aux particularités de l'organisation des acteurs, à l'histoire du secteur agricole sur le territoire, mais aussi à la variable partisane au sein des CR. Ce constat vient corroborer la thèse d'un pouvoir accru des Régions.

### **II. Une régulation régionale différenciée des politiques publiques de soutien à l'agriculture biologique en Auvergne et en AuRA : d'un pluralisme sectoriel contraint à un gouvernement régional jacobin**

Si en Région Auvergne, la régulation de la politique agricole de développement de l'agriculture biologique se rapproche plus d'une gouvernance sectorielle mais pluraliste, la nouvelle majorité de l'AURA a, quant à elle, bouleversée la régulation jusqu'à créer un gouvernement régional qui se rapproche fortement du modèle jacobin. Par modèle jacobin j'entend un système de

<sup>3</sup> Source : <http://www.fnab.org/>

gouvernement relativement direct entre les exécutifs et les publics visés par les politiques publiques, sans faire appel à des corps intermédiaires de structuration des intérêts sectoriels.

## **A. Auvergne : un pluralisme sectoriel**

### **1. Une politique volontariste ambitieuse de l'ancien président de la Région Auvergne**

Dans l'ancienne Région Auvergne, la volonté du Président de Région était de s'émanciper du syndicalisme traditionnel. Comme exposé précédemment, ce volontarisme politique est lié à sa carrière antérieure. Son multi-positionnement diachronique entre ses responsabilités au gouvernement puis son mandat à la tête de l'exécutif régional a développé son ambition d'indépendance. A l'échelle nationale, le syndicalisme majoritaire avait grandement freiné la volonté de changement qu'il a porté vers une territorialisation accrue de la politique agricole. A l'échelle régionale, la politique de développement de l'agriculture biologique apparaît comme une opportunité pour s'émanciper de ce carcan, pour deux raisons : l'autonomie de la représentation de l'AB et la faiblesse des acteurs historiques de la Co-gestion en particulier de la Chambre d'agriculture à l'échelle régionale. Cette politique semblait d'autant plus réalisable du fait de la proximité entre les services agricoles régionaux et l'interprofession des agriculteurs biologiques financée majoritairement par la Région Auvergne.

L'objectif pour la Région était de mettre en place un pôle de conversion régional en finançant des techniciens au sein de l'interprofession biologique régionale. La Région, aux côtés des services de l'État en région, devait en assurer le pilotage. Dans cette configuration, la représentation professionnelle majoritaire était absente des négociations. L'avènement d'une régulation aussi exclusive à l'encontre du syndicalisme agricole traditionnel ne traduirait-il pas alors l'achèvement ultime de la régionalisation du fait de son autonomisation vis-à-vis de cet acteur traditionnel de la politique agricole ? En effet, la mise en place d'un tel schéma témoignerait d'une capacité politique de l'institution régionale assez importante pour sélectionner, mettre en action et coordonner les acteurs régionaux au sein de la politique du développement de l'agriculture biologique. Cependant, cette ambition n'a pas pu se concrétiser.

### **2. Échec de la mise en œuvre de l'ambition présidentielle : témoignage des rapports de force au sein de la profession agricole et des divisions territoriales**

La principale raison de cet échec est la faiblesse de la représentation des agrobiologistes et, à l'inverse, la longévité des acteurs de l'ancienne Co-gestion. En effet, les conflits au sein des agriculteurs biologiques, entre ceux défendant l'interprofession et ceux prônant la mise en place d'une représentation agricole autonome, ont amené à la scission du collège des agrobiologistes et à la création d'un GRAB autonome. Par la suite, des erreurs de gestion interne ont poussé

l'interprofession à déposer le bilan en 2013. Cependant, certains GAB locaux, notamment celui de l'Allier proche de l'interprofession, ont des difficultés à reconnaître le GRAB nouvellement créé comme instance légitime de représentation. Les divisions au sein du segment professionnel en région Auvergne recourent des différenciations agricoles territoriales structurelles entre le mode de production bourbonnais, en majorité de l'élevage bovin viande plus dépendant des réseaux de transformation et de distribution, et le Sud de la Région, particulièrement les agriculteurs d'exploitations maraîchères proches de Clermont-Ferrand qui ont constitué le GRAB ainsi que les petites exploitations laitières de Haute-Loire qui commercialisent pour l'essentiel en circuit court. Le Conseil Régional, face à ces difficultés, a dû faire machine arrière et se reposer sur la représentation professionnelle traditionnelle pour héberger en grande partie les techniciens bio à l'échelle départementale au sein des chambres d'agriculture. Ce revirement traduit la difficulté des pouvoirs locaux à s'émanciper de la logique de collaboration entre les services de l'Etat et les chambres d'agriculture qui bénéficie d'une institutionnalisation depuis plus de 50 ans. Il est le témoin d'un sentier de dépendance qui empêche l'exécutif régional d'exercer un leadership au sein de la gouvernance des politiques régionales de développement de l'AB. Non seulement ce sentier de dépendance oblige à mettre en place de manière contrainte une régulation portée par des acteurs professionnels pluriels, incluant à la fois les représentants des agriculteurs biologiques ainsi que le syndicalisme majoritaire, mais elle contraint également la Région dans la mise en œuvre et la négociation des politiques à s'appuyer sur des institutions dont le périmètre d'action reste principalement l'échelle départementale, à savoir les chambres d'agriculture.

### **3. La Région Auvergne : coordonnatrice de la nouvelle politique**

Ainsi, il apparaît que le renforcement de la Région dans la politique de développement de l'agriculture biologique permet dans le cas auvergnat à l'institution de réunir et de coordonner des acteurs régionaux sectoriels divers (services de l'État, chambres d'agriculture départementales et régionale, représentants des agriculteurs biologiques) autour de la mise en œuvre d'un dispositif commun d'action, le pôle de conversion. Malgré l'échec de la volonté politique initiale, on remarque que la Région Auvergne a eu un rôle important dans la sélection des acteurs par le choix des interlocuteurs et les financements qu'elle octroie. La reconnaissance de la présence du GRAB deux ans après sa création a grandement participé à l'institutionnalisation et à la nouvelle légitimation de cet organe au sein de la régulation et, au-delà, au sein de l'ensemble de la profession agricole de la Région. Cependant, il est apparu que le renforcement de ses ressources institutionnelles et financières ainsi que le volontarisme de l'exécutif local n'a pas suffi à imposer sa vision propre de la gouvernance régionale. La capacité politique de l'institution n'était pas assez importante pour

comblent les faiblesses et les divisions internes du segment professionnel des agriculteurs biologiques, ni pour éviter de traiter avec des acteurs départementaux.

## **B. La nouvelle donne de la majorité AURA : une Co-gestion Région-chambre ou un jacobinisme régional ?**

### **1. Une nouvelle Co-gestion régionale en AURA ?**

L'étude du cas de la nouvelle région AURA vient infirmer l'hypothèse d'une convergence des modes de régulation régionale vers un modèle de gouvernance pluraliste. En effet, la nouvelle majorité de droite, élue en décembre 2015, a bouleversé l'ensemble de la politique régionale dans le domaine de l'AB en réorientant les aides pour l'AB vers les chambres d'agriculture, sans diminuer pour autant le budget. L' élu délégué à l'AB et ancien président FDSEA de la Chambre d'agriculture du Rhône, explique ces choix : « *Il faut confier la partie technique aux chambres, elles sont les seules passées devant les urnes, elles doivent s'investir dans ce champ. Avant il y avait beaucoup de communication, de sensibilisation pour l'AB, aujourd'hui on en a moins besoin, il faut plutôt privilégier les aides aux transformateurs et aux agriculteurs.* ». Ainsi, il semble que l'exécutif régional soit en faveur de la mise en place d'une régulation bilatérale exclusive avec les chambres, ressemblant à la Co-gestion traditionnelle mais à l'échelle de la Région. Cette position s'explique par une critique forte des élus vis-à-vis de la politique de l'ancienne majorité PS de la région Rhône-Alpes, en coalition avec le parti d'Europe-Ecologie-les-Verts. En effet, la politique agricole en faveur du développement de l'AB menée par cette majorité était orientée en direction des associations participant à la promotion de l'écologie et de l'agriculture paysanne (les GAB, Corabio mais aussi les CIVAM ...). Cette politique avait engendré des tensions fortes entre les associations et les chambres d'agriculture, notamment dans un département comme la Drôme où les différents acteurs se disputaient leur rôle dans la réussite du développement de l'AB.

Au-delà, le Conseil Régional de AuRA refuse de participer au plan ambition bio 2017. Les relations entre DRAAF et services agricoles de la Région se délitent dans le domaine de l'AB. La chargée de mission en AB et signes de qualité à la DRAAF affirme ainsi : « *je n'ai plus de relations directes avec la chargée de mission bio des services de la Région alors que j'en avais régulièrement avant.* ». Ce refus d'appliquer la politique nationale est le témoin de la constitution de ce qu'on pourrait appeler un contre-pouvoir politique régional au gouvernement national. Il est intéressant d'observer que dans le domaine de la politique de développement de l'agriculture biologique, la capacité institutionnelle de l'institution régionale semble assez importante pour ne pas suivre le plan national et donc faire preuve d'une certaine indépendance vis-à-vis de l'État.

## 2. La politique d'investissement: un lien direct entre la Région et les agriculteurs

Il est apparu, au travers des entretiens, que la majorité du Conseil Régional en AURA tente plus largement de s'émanciper de tout corps intermédiaires dans sa politique de développement de l'AB. Ainsi, l'exécutif régional a l'intention d'orienter la majorité des fonds publics régionaux pour le développement de l'AB vers des dépenses d'investissement directement attribuées aux agriculteurs et non des dépenses de fonctionnement (aide aux associations mais aussi au syndicalisme agricole notamment). Ainsi, même le directeur adjoint de la chambre d'agriculture de l'AURA, rencontré en février, a indiqué l'existence d'une crainte des chambres d'agriculture de voir leur budget de conseil réduit du fait de la probable diminution des fonds d'aides régionaux. Si cette politique se mettait en place, les chambres auraient alors vocation à devenir seulement un lieu d'enregistrement des dossiers entre la Région et les agriculteurs.

Quels objectifs président à ce changement de mode de distribution des fonds publics ? L'argumentation mise en avant par les acteurs rencontrés est centrée sur une rationalité économique : d'une part le souhait d'une réduction des finances publiques et d'autre part l'objectif d'augmenter la production agricole régionale grâce aux aides directes à l'investissement (pour le foncier, le bâti, des matériels spécifiques ...) pour répondre à une demande en pleine expansion. Ainsi les trois objectifs du plan quinquennal pour le développement de l'agriculture biologique s'articulent autour de ces trois axes : « *la compétitivité des exploitations, la progression de la valeur ajoutée et une meilleure solidité des exploitants face à la conjoncture et aux aléas climatiques* »<sup>4</sup>. On peut penser que la mise en œuvre d'une telle politique favoriserait l'agrandissement des exploitations ainsi que la productivité des agriculteurs biologiques de la Région. Au sein du segment professionnel divisé des agriculteurs biologiques, on peut légitimement se questionner sur les gagnants de ce changement de politique qui favoriserait probablement une agriculture biologique relativement productive et proche de la profession majoritaire au détriment de modes de production plus alternatifs et diversifiés.

## 3. Un gouvernement régional prépondérant

Le développement d'une telle politique publique qui ne s'appuie sur aucun corps intermédiaire a un impact majeur sur les rapports de force entre les acteurs participants à l'élaboration de la politique agricole et, au-delà, sur l'organisation interne des services de la Région.

Cette politique tournée vers des investissements directs est certainement une des formes les plus abouties de la mise en place d'un gouvernement régional centralisateur. La Région ne régulerait plus sur un modèle néo-corporatiste co-gestionnaire mais bien avec des instruments de gouvernement sur le modèle de l'État jacobin. Cette politique dénote un pouvoir prépondérant de la

---

4 <https://www.auvergnerhonealpes.fr/> Consulté le 07/09/2017.

Région sur les autres acteurs qui craignent même pour leur survie en cas de diminution des financements de l'institution régionale. D'autre part, le choix de ne plus financer les associations s'est accompagné d'un arrêt de la politique de concertation territorialisée qu'avait développé la précédente majorité en région Rhône-Alpes. Ainsi, la politique menée par la nouvelle majorité régionale traduit à la fois un rejet des mouvements alternatifs de la profession agricole mais aussi une centralisation territoriale de la politique autour de l'institution régionale.

Cette politique a également un impact sur l'organisation des services agricoles de la Région AURA. En effet, le choix de faire évoluer la répartition des fonds (du fonctionnement vers l'investissement), couplé au transfert de gestion des fonds européens FEADER, a eu pour conséquence un changement important des missions du personnel des services agricoles. Tandis que, dans les anciennes majorités d'Auvergne et de Rhône-Alpes, les profils des agents étaient plutôt généralistes et leurs missions essentiellement articulées autour de la concertation et de la communication, le cœur de métier actuel est le traitement de demande de subvention qui nécessite des compétences techniques en gestion et en comptabilité. Ainsi, le directeur des services fait état de nombreuses demandes de mutation, voire de démission, d'anciens agents pour cause de non-corrélation entre leur formation et leur mission. Il nous a fait part également de la difficulté de trouver des profils qui correspondent à ces nouvelles missions et qui acceptent de travailler au sein de la fonction publique territoriale. En effet, le type de mission correspond plus à un profil de fonction publique d'État avec cependant la nécessité de gérer la dépendance aux décisions des élus régionaux. Cette hybridation pose un problème majeur en terme de ressources humaines.

### ***Conclusion***

L'étude des cas de la Région Auvergne et de la nouvelle région AURA démontre clairement le renforcement depuis la fin des années 1990 de l'institution régionale au sein de la politique de développement de l'agriculture biologique en France. Ce mouvement a été renforcé par plusieurs réformes nationales dont le transfert de gestion du FEADER ainsi que l'élaboration et la mise en œuvre régionalisée du plan ambition bio. Certes des logiques de gouvernement à distance viennent relativiser la toute-puissance de la Région dans ce domaine, cependant on assiste tout de même à l'émergence d'une scène de régulation régionale encouragée par une régionalisation, incomplète mais encore en cours, des acteurs sectoriels participants à la politique. En outre, loin de proposer l'image d'un processus homogène, cette régionalisation fait émerger une différenciation entre les modes de régulation régionale de la politique de développement de l'AB dans notre étude entre l'ex-Auvergne et la Région AURA. Quels sont les facteurs qui expliquent cette différenciation ?

En Auvergne, nous percevons les limites du volontarisme politique du fait d'une dépendance

à la structuration des acteurs. Il apparaît en effet que l'exécutif ne parvient pas à mettre en œuvre son projet car la représentation des agriculteurs biologiques est précaire économiquement et affaiblie par une conflictualité interne. Il apparaît à travers cet exemple que la variable politique n'est pas à même d'expliquer l'ensemble des divergences et que la structuration de l'ensemble des acteurs sectoriels régionaux joue également un rôle important dans la différenciation des modes de régulation.

Cependant, on remarque avec l'AURA que la variable partisane joue tout de même un rôle majeur dans le choix du mode de régulation. En effet, l'exécutif régional est assez puissant pour bouleverser la politique mise en place par ses prédécesseurs. L'agriculture biologique est le témoin du renforcement de la capacité politique de la Région et de son exécutif qui va dans le cas de l'AURA s'opposer directement à l'État en refusant de manière publique la mise en place de la politique gouvernementale.

## Bibliographie

### *Ouvrages*

- BARONE S (dir.) 2011, Les politiques régionales en France, Paris, La Découverte.
- HOOGHE L et MARKS G, 2001, Multi level governance and European Intergration, Lanham, Rowman and Littlefield.
- JOBERT B. et MULLER P., 1987, L'État en action. Politiques publiques et corporatismes, Paris, Presses Universitaires de France.
- PASQUIER R., 2012, Le pouvoir régional, Paris, Les Presses de Science Po.
- SCHMITTER P. et LEHMBRUCH G., 1979, Trends Toward Corporatist Intermediation, Londres, Sage.
- SMITH A. et SORBETS C., 2002, Le leadership politique et le territoire. Les cadres d'analyse en débat, Rennes, Les PUR.

### *Articles*

- BERRIET SOLLIEC M., TROUVE A., 2010, « La politique agricole commune est-elle territoriale? », in HERVIEU B., MAYER N., MULLER P., PURSEIGLE F., REMY J. (dir.), 2009, Les mondes agricoles en politique, Paris, Les presses de Science po.
- BEZES P. et LE LIDEC P., 2010/4, « L'hybridation du modèle territorial français ; RGPP et réorganisation territoriale de l'État. », Revue Française d'Administration Publique, n° 136. p. 930.
- EPSTEIN R., 2016, Gouverner à distance, quand l'Etat se retire des territoires., Esprit, 2006, pp.96-111
- GOULET F., 2009, « Nature et ré-enchantement du monde », in HERVIEU B., MAYER N., MULLER P., PURSEIGLE F., REMY J. (dir.), Les mondes agricoles en politique, Paris, Les presses de Science po. pp. 51 à 72
- FOUILLEUX E., 2000, « Entre production et institutionnalisation des idées : la réforme de la politique agricole commune », Revue Française de Science Politique, vol. 50, n°2. pp. 280.
- FOUILLEUX E., 2009, « Standards volontaires entre internationalisation et privatisation des politiques agricoles. » in HERVIEU B., MAYER N., MULLER P., PURSEIGLE F., REMY J. (dir.), Les mondes agricoles en politique, Paris, Les presses de Science po. pp. 371 396.
- LE GALES P., 2010, « La gouvernance » in L.Boussaguet (dir.), Dictionnaire des politiques publiques, Paris, Presse de Science po. P. 301.
- SALMON J, 2008, Propos recueillis par Voisin Louis Marie, « Chambre régionale d'agriculture de Bretagne : mutualiser des moyens », Pour 1/2008 (N° 196-197) , p. 166-169.
- SYLVANDER B, 1997, « Le rôle de la certification dans les changements de régime de coordination : l'agriculture biologique du réseau à l'industrie. », Revue d'économie industrielle, vol. 80.