Le soutien du Conseil régional d'Auvergne à l'agriculture biologique : entre volonté politique et intérêts professionnels

The Auvergne Regional Council's organic farming policy: Between political will and professional interests

Léa Senegas

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/economierurale/6681>

DOI : 10.4000/economierurale.6681

ISSN : 2105-2581

Éditeur

Société Française d'Économie Rurale (SFER)

Édition imprimée

Date de publication : 30 juin 2019

Pagination : 19-33

ISSN : 0013-0559

Référence électronique

Léa Senegas, « Le soutien du Conseil régional d'Auvergne à l'agriculture biologique : entre volonté politique et intérêts professionnels », *Économie rurale* [En ligne], 368 | Avril-juin 2019, mis en ligne le 01 janvier 2021, consulté le 08 janvier 2021. URL : <http://journals.openedition.org/economierurale/6681> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/economierurale.6681>

Le soutien du Conseil régional d'Auvergne à l'agriculture biologique

Entre volonté politique et intérêts professionnels

Léa SENEGAS • Laboratoire Arènes-UMR 6051, Université Rennes 1, EHESP, IEP de Rennes

Cet article interroge les liens entre la capacité politique du Conseil régional et la structuration territoriale des représentants professionnels agricoles. L'analyse de la politique de soutien à l'agriculture biologique portée par le Conseil régional auvergnat de 2004 à 2015 témoigne d'un renforcement des ressources institutionnelles de la collectivité qui s'explique notamment par le volontarisme politique du président de l'exécutif régional. Cependant, la prégnance de la place de l'État et l'impossible régionalisation des intérêts professionnels constituent des obstacles majeurs à l'action du Conseil régional. L'organisation territoriale des intérêts professionnels apparaît dans ce cadre comme facteur et témoin de la capacité politique de l'institution régionale.

MOTS-CLÉS : *régionalisation, politique agricole, représentation professionnelle, agriculture biologique, capacité politique*

The Auvergne Regional Council's organic farming policy: Between political will and professional interests

This paper examines the links between the Regional Council's political capacity and the territorial structuring of professional agricultural interests. Analyzing the case of the Auvergne Regional Council's organic farming policy from 2004 to 2015, one can perceive a strengthening of its institutional resources in particular due to the strong political will of the regional executive. However, the predominance of state power and the impossible regionalization of professional interests constitute significant obstacles for the Regional Council, which must lower its expectations. The territorial structure of professional interests appears to be both a factor of and witness to the Regional Council's policy capacity. (JEL: R50)

KEYWORDS: *regionalization, agricultural policy, professional representation, organic farming, policy capacity*

Dans les années 1960, en France, le secteur agricole est régulé¹ aux échelles nationale et départementale par une cogestion entre les services centraux et déconcentrés

de l'État² et le syndicat majoritaire, la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA) (Jobert et Muller, 1987). Ce mode de régulation politique s'apparente à un modèle de gestion néo-corporatiste défini par P. Schmitter

1. Le terme de régulation fait ici référence à un mécanisme de gouvernement défini par trois dimensions : « le mode de coordination de diverses activités ou de relations entre les acteurs ; l'allocation des ressources en lien avec ces activités ou ces acteurs gouvernés ; la structuration des conflits (empêchés ou résolus) » (Borraz et Le Galès, 2010).

2. Il s'agissait à l'époque des anciennes Directions départementales de l'agriculture (DDA). Depuis leur fusion le 1^{er} janvier 2010 avec les Directions départementales de l'équipement (DDE), il s'agit des Directions départementales des territoires (DDT).

comme « un système de représentation des intérêts dans lequel des unités constitutives sont organisées en un nombre limité de catégories uniques, obligatoires, non compétitives, organisées hiérarchiquement et différenciées fonctionnellement, reconnues ou autorisées (si ce n'est créées) par l'État qui leur concède délibérément le monopole de la représentation à l'intérieur de leurs catégories respectives » (Schmitter, 1974). Cependant, à partir du milieu des années 1990 et particulièrement dans les années 2000, nous assistons à un mouvement de régionalisation des politiques agricoles (Trouvé, 2005 ; Berriet-Sollicet et Trouvé, 2010) qui se traduit notamment par l'avènement d'un nouvel acteur, les Conseils régionaux. Ce mouvement modifie considérablement la régulation politique du secteur qui n'incluait pas initialement les collectivités territoriales ou seulement à la marge.

L'objet de notre article est d'analyser ce renforcement de la capacité politique des Conseils régionaux, c'est-à-dire « [leur] faculté à mobiliser des ressources nécessaires pour effectuer des choix collectifs pertinents et à fixer des orientations stratégiques pour l'allocation des ressources rares à des fins publiques » (Painter et Pierre, 2005) et d'interroger son impact sur les relations entre pouvoirs publics et représentants professionnels au sein du secteur agricole. En d'autres termes, dans quelle mesure cette évolution vient-elle transformer la régulation du système néo-corporatiste, marquée à l'échelle infranationale par la prévalence de l'échelon départemental ainsi que par la place prépondérante des services déconcentrés de l'État et des chambres d'agriculture ?

Afin d'analyser cette évolution, nous avons choisi de nous focaliser sur les politiques régionales de soutien à l'agriculture biologique. Celles-ci ayant été touchées dès les années 1990 par un mouvement de régionalisation, nous pouvons en mesurer les effets dans une perspective diachronique.

Si de nombreux travaux de science politique en Europe de l'Ouest ont traité du renforcement de l'échelon régional à partir des années 1990 (Le Galès et Lequesne, 1997 ; Keating, 1998 ; Pasquier, 2012), M. Keating et A. Wilson soulignent en 2014, dans leur article « Region with regionalism? The rescaling of interest group in six European States », que peu d'études interrogent le lien entre régionalisation et organisation territoriale des groupes d'intérêts (Keating et Wilson, 2014). Par groupe d'intérêt, nous entendons « des acteurs organisés qui ont pour objectif [...] d'orienter les choix des détenteurs de positions politico-administratives ou en tout cas de défendre des intérêts auprès d'eux » (Cadiou, 2016).

De manière réciproque, la littérature classique sur les groupes d'intérêts n'inclut que rarement l'échelon régional ou local comme niveau d'analyse, leur préférant l'État et l'Union européenne (Grossman et Saurugger, 2004). En France, les travaux de P. Le Galès sur la gouvernance urbaine ou ceux de R. Pasquier sur la capacité politique des régions esquissent la genèse d'une mise en relation entre la formation d'intérêts économiques territoriaux et le renforcement d'un échelon d'action publique (Le Galès, 1997 ; Pasquier, 2012). Il faut toutefois attendre 2016 pour voir paraître un ouvrage ayant pour objectif spécifique de lier l'approche des « territorial politics »³ (Keating, 2008) à la littérature sur les groupes d'intérêts : *Gouverner sous pression. La participation des groupes d'intérêts aux affaires territoriales* (Cadiou, 2016). Cependant, les chapitres de cet ouvrage se construisent

3. La littérature dite des « territorial politics » est un courant de recherche en science politique qui regroupe divers travaux ayant pour point commun de s'intéresser aux territoires comme sujet du politique. Une revue de ces travaux a été réalisée par M. Keating dans son article « Thirty Years of Territorial Politics » paru dans la revue *West European Politics* (Keating, 2008).

autour du point de vue des groupes d'intérêts et de leurs stratégies d'action à l'échelle locale, et non du point de vue des collectivités locales et de leur capacité d'action face aux groupes d'intérêt. Notre article, quant à lui, interroge les liens réciproques existant entre la capacité politique de la collectivité régionale et la structuration territoriale de groupes d'intérêt spécifiques, en l'occurrence, les représentants de la profession agricole.

Notre hypothèse principale est que la structuration territoriale des intérêts professionnels et en particulier leur degré de régionalisation apparaît à la fois comme facteur et produit de la capacité d'action

du Conseil régional. En effet, d'une part, le renforcement de la capacité politique de l'institution régionale favorise une reconfiguration des échelles de structuration des intérêts professionnels au profit du territoire régional. Cependant, réciproquement, le degré de régionalisation des intérêts agricoles d'un point de vue organisationnel et cognitif (Keating, 2011) contribue à affaiblir ou à renforcer la capacité politique du Conseil régional.

Afin d'analyser cette relation réciproque, nous étudions les dispositifs de soutien à l'agriculture biologique portés par le Conseil régional auvergnat de 2004 à 2015.

Méthodologie de l'enquête qualitative en Auvergne (2014-2017)

Notre enquête s'appuie sur 12 entretiens semi-directifs menés entre février 2014 et avril 2017 en Auvergne⁴. Nous avons, entre autres, rencontré le président du Conseil régional auvergnat, ainsi que la directrice des services agricoles, l'ancien président de l'interprofession *Auvergne biologique*, un élu du groupement des agriculteurs biologiques (GAB) de l'Allier, le porte-parole du groupement régional des agriculteurs biologiques (GRAB) Auvergne ainsi que sa coordinatrice, le directeur de la chambre d'agriculture de l'Allier ainsi que les deux techniciens de la chambre d'agriculture spécialisés dans l'agriculture biologique, le président de la chambre d'agriculture de la nouvelle région Auvergne-Rhône-Alpes (ancien président de la chambre d'agriculture auvergnate), mais aussi le directeur de la Direction départementale des territoires (DDT) de l'Allier ainsi qu'une cheffe de service responsable des aides du second pilier de la Politique agricole commune (PAC) au sein de la DDT. Ces échanges ont été complétés par l'étude de documents institutionnels, notamment des textes législatifs⁵, ainsi que les programmes nationaux et régionaux d'action de développement de l'agriculture biologique, en particulier le programme « Ambition bio 2017 » porté par S. Le Foll, élaboré dès 2012 et mis en œuvre en 2014.

4. Nous avons réalisé dans le cadre de notre thèse 25 entretiens semi-directifs sur la période d'octobre 2014 à avril 2017 en Auvergne et en Auvergne-Rhône-Alpes. Cependant, dans cet article, nous utilisons uniquement les entretiens pertinents pour expliquer le cas auvergnat, sur la période 2004-2015 soit avant la fusion de janvier.

5. La loi de modernisation agricole et de la pêche, 27 juillet 2010 ; la loi d'avenir pour l'agriculture l'alimentation et la forêt, 11 septembre 2013 ; la loi Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d'Affirmation des Métropoles (Maptam), 27 janvier 2014 ; la loi Nouvelle Organisation Territoriale de la République (NOTRe), 7 août 2015.

La capacité politique renforcée du Conseil régional : vecteur d'intégration des intérêts professionnels

Le renforcement de la capacité d'action du Conseil régional auvergnat dans le champ des politiques de soutien à l'agriculture biologique, particulièrement depuis les années 2000, ne peut se comprendre que par la conjonction de facteurs exogènes, les réformes de l'État en particulier, et de facteurs endogènes, notamment la volonté politique du président auvergnat, R. Souchon, de développer l'agriculture biologique sur son territoire. La politique du Conseil régional contribue alors à l'intégration des intérêts et des conflits professionnels à l'échelle régionale.

1. L'État : arbitre de la régionalisation des politiques de soutien à l'agriculture biologique

L'État apparaît en France comme le chef d'orchestre du renforcement des Conseils régionaux dans les politiques de soutien à l'agriculture biologique. En effet, si certaines collectivités régionales développaient au début des années 1990 des actions de soutien à l'agriculture biologique, l'intervention de l'État au travers de réformes et de plans nationaux a permis la généralisation de leur implication dans ce domaine d'action publique.

L'agriculture biologique comme précurseur de la régionalisation des politiques agricoles

Dès les premiers plans nationaux de soutien à l'agriculture biologique, au milieu des années 1990, l'État implique les Conseils régionaux dans la politique nationale de soutien au développement de l'agriculture biologique. Pourtant, ces derniers n'ont alors aucune compétence spécifique dans le secteur agricole, et les politiques nationales sont mises en œuvre par des institutions organisées à l'échelle départementale,

siège historique des chambres d'agriculture et des services agricoles déconcentrés de l'État. L'agriculture biologique apparaît ainsi comme précurseur du mouvement de régionalisation. L'État s'appuie sur le territoire régional, au travers des services déconcentrés, mais aussi des Conseils régionaux, pour structurer la filière de l'agriculture biologique de l'amont à l'aval (Piriou, 2002). En Auvergne, le Conseil régional participe en 1992 aux côtés des services déconcentrés de l'État en région, l'actuelle Direction régionale de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt (DRAAF), à la création de l'interprofession *Auvergne biologique*. Dans leur collaboration avec l'État, les collectivités régionales prennent une importance croissante au sein de l'élaboration des plans nationaux de développement de l'agriculture biologique, comme en témoigne, en 2012, le programme « Ambition bio 2017 », porté par le ministre de l'Agriculture S. Le Foll. Ce dernier a été élaboré conjointement par les services de l'État et les Conseils régionaux sollicités pour opérer un diagnostic et une concertation sur leur territoire afin de déterminer les axes nationaux et régionaux du programme. Les collectivités régionales co-pilotent aux côtés de la DRAAF sa mise en œuvre avec une gouvernance réunissant la chambre d'agriculture régionale, les représentants de l'agriculture biologique en région et Coop de France⁶.

Un mouvement récent de régionalisation des politiques agricoles

En dehors du cas spécifique de l'agriculture biologique, le renforcement des collectivités régionales s'opère, mais de manière plus tardive, au sein des politiques agricoles par le transfert de l'autorité de gestion du second pilier de la Politique

6. Une structure nationale de représentation des coopératives agricoles, agroalimentaires, agro-industrielles et forestières.

agricole commune (PAC)⁷ des services déconcentrés de l'État aux Conseils régionaux. Ce n'est qu'après quelques années de négociations que l'Association des Régions de France (ARF) est parvenue en 2014 à obtenir ce transfert. À l'époque, le président du Conseil régional auvergnat, R. Souchon, alors président de la commission agricole de l'ARF, était en première ligne :

« L'ARF et sa commission agricole pendant trois ans a fait beaucoup de pressions et de simulations pour montrer qu'il était possible qu'on soit autorité de gestion des fonds européens sur le premier et le second pilier. Le président de la République a arbitré en donnant l'autorité de gestion du second pilier aux Régions. Autant vous dire que la profession agricole ne voulait pas du transfert de l'autorité de gestion aux Régions. » (Entretien février 2014, président du CR auvergnat)

En effet, tandis que le système cogestionnaire assurait une place hégémonique des représentants agricoles majoritaires dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques agricoles, les représentants professionnels redoutent que la régionalisation se traduise pour eux par une perte de pouvoir. Malgré cet obstacle, la loi Maptam entérine le 27 janvier 2014 la décentralisation de la gestion du second pilier de la PAC. Le secteur agricole est pour la première fois directement touché par un mouvement de décentralisation. Les Conseils régionaux sont désormais chargés d'élaborer et de mettre en œuvre pour la programmation 2014-2020 un Plan de développement rural régional qui comprend les aides à l'agriculture biologique.

Ainsi, les évolutions de la législation et des programmes nationaux participent du

renforcement du rôle des Conseils régionaux au sein de la mise en œuvre mais aussi de la définition des politiques nationales et de la déclinaison régionale des politiques européennes de soutien à l'agriculture biologique. Cependant, cette évolution du cadre institutionnel n'explique qu'en partie le développement par le Conseil régional auvergnat d'une politique propre en direction de l'agriculture biologique. En effet, les acteurs rencontrés soulignent que, si l'agriculture biologique est soutenue dès les années 1990 par un exécutif régional de centre-droit, cette politique a pris un essor considérable avec l'arrivée en 2004 d'une majorité socialiste qui s'est traduite par la multiplication par cinq du budget de la collectivité dédié à l'agriculture biologique entre 2004 et 2010.

2. Le président du Conseil régional : acteur majeur du renforcement de l'institution

Le mouvement de régionalisation doit également se comprendre à l'aune du contexte politique régional. Le volontarisme de l'exécutif et en particulier du président du Conseil régional constitue un facteur explicatif du développement de la politique de soutien à l'agriculture biologique. L'augmentation des moyens de l'institution dédiés à ce poste vient conforter sa capacité politique dans ce domaine d'action publique.

L'action volontariste de l'exécutif régional en faveur de l'agriculture biologique

Le budget alloué à l'agriculture biologique par le Conseil régional auvergnat est passé de 200 000 à 1 million d'euros entre 2004 et 2010. Cette augmentation s'est traduite par un élargissement de la palette des actions soutenues par le Conseil régional en direction des structures professionnelles comme le financement d'une plateforme de distribution de produits issus de l'agriculture biologique pour la restauration

7. Le second pilier de la PAC inclut depuis 2010 les aides à la conversion et au maintien en agriculture biologique.

collective, *Auvergne bio distribution*, mais aussi la création d'un pôle de conversion avec le financement de postes de conseillers en agriculture biologique au sein des chambres d'agriculture et de la représentation spécifique de la filière biologique.

La personnalisation de la politique de soutien à l'agriculture biologique est mise en scène par le président :

« Comme j'ai un passé important dans l'agriculture, j'ai été ministre pendant trois ans, j'ai été inspecteur général de l'agriculture et au niveau de l'ARF je suis responsable de la commission agricole, [...] quand on a démarré sur le bio c'est vraiment une volonté politique que j'ai portée et cela n'aurait pas eu lieu si je ne l'avais pas porté. » (Entretien février 2014, président du CR auvergnat)

Ces propos ont été corroborés tant par les représentants des chambres d'agriculture : « *Le président du Conseil régional ne donnait pas beaucoup de subventions à l'agriculture, sauf sur le bio* » (Entretien février 2017, directeur de la chambre d'agriculture de l'Allier), que par les représentants de la filière biologique : « *Souchon voulait faire de l'Auvergne la première région bio* » (Entretien octobre 2016, porte-parole du GRAB Auvergne). L'affichage de cette politique par le président de région lui-même et non par le vice-président à l'agriculture, le discours des différents représentants professionnels rencontrés ainsi que la croissance du budget de l'institution depuis son arrivée à la tête de l'exécutif, témoignent de ce volontarisme en faveur de l'agriculture biologique.

Le choix de R. Souchon pour l'agriculture biologique se comprend par deux facteurs : l'agriculture biologique est pour lui une solution aux difficultés économiques du secteur agricole auvergnat mais aussi un moyen de contourner le système de cogestion qu'il critique vivement.

Concurrence économique et critique de la cogestion comme justifications du soutien

La volonté de R. Souchon est de soutenir l'agriculture biologique. Elle est avant tout motivée par des enjeux économiques dans un contexte national et européen de concurrence accrue des territoires (Pinson et Reigner, 2012).

« Quand on regarde les ressources agricoles de l'Auvergne, on a un potentiel très important, [...] on a beaucoup d'AOP et d'IGP mais très peu de bio. [...] Or on est dans une agriculture hyperconcurrentielle lorsqu'on n'est pas sous signe de qualité, on a donc intérêt à dire à tel ou tel agriculteur en production laitière qui n'est pas dans les *SIQO* [les Signes officiels de la qualité et de l'origine] de venir [vers l'agriculture biologique] pour sortir du marché mondial. C'est capital. » (Entretien février 2014, président du CR auvergnat)

Les problèmes environnementaux n'apparaissent que très peu dans son argumentaire. L'absence d'un argumentaire autour de la protection de l'environnement a l'avantage d'être fédératrice, car elle se rattache à un récit dominant au sein de la région d'une agriculture régionale extensive de qualité et d'un territoire préservé des pollutions. En outre, ce récit orienté autour d'enjeux économiques justifie l'intervention du Conseil régional dans le domaine agricole du fait de sa compétence économique, renforcée en 2015 par la loi NOTRe⁸. R. Souchon y perçoit un affermissement de la capacité politique de l'institution vis-à-vis des échelons inférieurs :

8. L'article 2 de la loi NOTRe stipule ainsi que « la région est la collectivité territoriale responsable, sur son territoire, de la définition des orientations en matière de développement économique ».

« Dans l'acte III [de la décentralisation] il faut surtout lire l'exposé des motifs. Il y a une compétence exclusive des régions sur l'intervention économique. [...] L'agriculture c'est de l'économie. Je ne vois pas comment demain une communauté de commune ou un département pourrait intervenir par une action propre sans autorisation de la région. » (Entretien février 2014, président du CR auvergnat)

Malgré le caractère relativement consensuel du récit économique porté par R. Souchon, le choix de soutenir l'agriculture biologique constitue une prise de position politique clivante vis-à-vis des représentants de la profession agricole majoritaire :

« C'est sûr que l'orientation qu'on a prise en 2006 pour soutenir la bio n'a pas été du goût des OPA [Organisations professionnelles agricoles] qui ont fait souvent campagne contre la Région en disant que je ne pensais qu'au bio. » (Entretien février 2014, président du CR auvergnat).

Pour lui, la régionalisation des politiques agricoles outre un changement d'échelle, doit également engendrer un élargissement des interlocuteurs participant à la régulation du secteur agricole :

« Je pense qu'on va sortir de la cogestion. On va développer un dialogue avec des acteurs multiples mais pas de codécision. La décision reviendra à la région. Moi j'ai refusé des réunions avec les OPA. » (Entretien février 2014, président du CR auvergnat)

Ainsi, la politique de soutien à l'agriculture biologique représentait un moyen pour R. Souchon de dépasser l'hégémonie du syndicalisme majoritaire dans la représentation des intérêts agricoles en s'appuyant sur la représentation régionale de la filière biologique.

3. Vers une régionalisation des intérêts professionnels ?

Le renforcement de la capacité politique du Conseil régional dans les politiques de soutien de l'agriculture biologique n'est pas sans impact sur la structuration territoriale des représentants professionnels. En effet, ce contexte les incite à intensifier le dialogue avec la collectivité régionale pour acquérir de nouvelles ressources budgétaires, mais aussi plus largement pour représenter les intérêts professionnels qu'ils défendent afin d'orienter les politiques publiques régionales.

La politique régionale : facteur de cristallisation des conflits professionnels

Il est tout d'abord intéressant d'observer que l'intensification de l'action du Conseil régional en direction de l'agriculture biologique a constitué, malgré elle, un facteur de cristallisation des conflits au sein même des représentants de l'agriculture biologique.

En Auvergne, à l'échelle départementale, les agriculteurs biologiques sont rassemblés au sein de Groupement d'agriculteurs biologiques (GAB). De 1992 à 2011, il n'existe à l'échelle régionale qu'une interprofession, *Auvergne biologique*, réunissant quatre collèges : les producteurs, les transformateurs, les distributeurs et les consommateurs. Cependant, des conflits au sein du collège des producteurs ont abouti en 2011 au départ de certains agriculteurs biologiques de la structure et à la création, par ces derniers, d'une autre instance de représentation, le Groupement régional des agriculteurs biologiques (GRAB). Les deux principaux facteurs qui expliquent la création de ce groupement régional sont directement liés à l'essor de la politique de soutien à l'agriculture biologique du Conseil régional.

Le développement de cette politique a tout d'abord révélé l'incapacité de l'interprofession à représenter les intérêts des

agriculteurs biologiques auvergnats du fait des divergences en son sein. Les propos d'un des fondateurs du GRAB illustrent cette aporie :

« Le renforcement des pouvoirs régionaux était en route, le fait de ne pas avoir d'organisation de producteurs représentants les GAB à l'échelle régionale et le fait qu'Auvergne bio de par sa composition ne pouvait pas avoir d'expression politique ou alors quand elle l'avait c'était toujours clivant en interne et nuisait à l'opérationnel, cela aboutissait à une expression qui était toujours un minimum commun donc pas satisfaisant pour les uns et les autres. » (Entretien octobre 2016, Porte-parole du GRAB Auvergne)

Outre ce défaut de représentation, la création du groupement régional s'explique par un conflit au sein du collège de producteurs de l'interprofession autour du financement par le Conseil régional d'un technicien en maraîchage. Un groupe d'agriculteurs maraîchers souhaitait que le conseiller accompagne les producteurs dans des projets de ventes directes. Un autre groupe d'agriculteurs, essentiellement éleveurs et tournés vers des circuits longs de distribution, entendait s'appuyer sur lui pour développer la production de légumes de plein champ afin de répondre à la demande de la restauration collective. Ces tensions peuvent être analysées au prisme des théories de la conventionnalisation de l'agriculture biologique développées par la littérature anglo-saxonne au début des années 2000 (Guthman, 2004). Celles-ci postulent, en effet, une distinction entre une agriculture biologique alternative, fondée sur une remise en cause du système agricole productiviste ; une autre, conventionnaliste, inscrite au sein de circuits de distribution généralement longs et non spécialisés.

Ainsi, les politiques régionales ont participé, en révélant des divergences internes,

à la division de la représentation régionale professionnelle des agriculteurs biologiques et indirectement à la création d'un groupement régional. L'effet de la politique régionale sur les chambres d'agriculture est quant à lui beaucoup plus nuancé.

Un Conseil régional affaibli face aux chambres d'agriculture départementales

R. Souchon ne voulait pas faire des chambres d'agriculture les principaux interlocuteurs du Conseil régional dans le domaine de l'agriculture biologique, mais il souhaitait tout de même les inclure au sein de la politique régionale avec un objectif double. Il avait pour ambition de renforcer l'échelon régional comme espace de structuration du réseau des chambres, et d'autre part, d'amener la représentation consulaire – au travers notamment du financement de postes par le Conseil régional – à développer le conseil dans le domaine de l'agriculture biologique. Concernant le premier objectif, force est de constater qu'en Auvergne, le degré de régionalisation des chambres, tant en termes de fusions de services que de transfert des cotisations de l'échelle départementale vers l'échelle régionale, demeure très faible pendant la période étudiée. Le second objectif a partiellement réussi grâce à l'instauration d'un pôle de conversion avec le financement de techniciens en agriculture biologique au sein des chambres. Cependant, la mise en place de ce dispositif va se heurter à une certaine résistance des représentants professionnels vis-à-vis de l'institution régionale.

En effet, l'objectif de ce pôle de conversion financé par le Conseil régional était de structurer, à l'échelle régionale, un réseau de techniciens en agriculture biologique au sein de la chambre régionale et de l'interprofession. Il devait être coordonné par l'interprofession *Auvergne biologique*. La mise en œuvre de ce projet s'est révélée plus difficile que prévu, car le Conseil régional a été confronté au refus des acteurs

professionnels de porter en interne la coordination du pôle de conversion. Ce refus s'explique en grande partie par des soucis de gestion financière au sein de l'interprofession mais aussi par les tensions entre ses membres qui se sont notamment traduites par la création du groupement régional des agricultures biologiques. L'interprofession a finalement dû déposer le bilan en février 2014. Cette incapacité des représentants régionaux de la filière biologique à animer le pôle de conversion a conduit le Conseil régional à héberger en interne la coordinatrice du pôle. D'autre part, la majorité des postes de techniciens ont été financés au sein de structures départementales (chambre d'agriculture et GAB) et non au sein des structures de représentations professionnelles régionales comme voulu initialement.

Ainsi, malgré des évolutions nationales en faveur du renforcement du Conseil régional et la volonté politique de l'exécutif régional, la capacité de l'institution à agir sur les structures de représentation professionnelle reste limitée. Nous allons chercher à expliquer les raisons de cet échec partiel de la politique régionale qui traduit en creux une capacité politique encore restreinte de l'institution régionale.

La structuration territoriale des intérêts professionnels : limitation de la capacité politique régionale

L'incomplétude du processus de renforcement de la capacité politique du Conseil régional se perçoit par la place encore importante de l'État au sein du cadrage et de la mise en œuvre des politiques de soutien à l'agriculture biologique. Les enjeux principaux de représentation des intérêts se jouent ainsi en grande partie dans les relations développées entre les représentants professionnels et les services de l'État. La faiblesse de la capacité d'action

du Conseil régional s'explique également par la persistance d'intérêts professionnels départementaux divergents en Auvergne qui constituent un frein à la régionalisation de la représentation professionnelle. La structuration départementale des intérêts professionnels est à l'origine d'une série d'obstacles à la volonté du président du Conseil régional qui a dû réduire son ambition concernant la politique de soutien à l'agriculture biologique.

1. La permanence des services de l'État, un obstacle à l'action régionale

La permanence de l'action des services de l'État dans la définition et la mise en œuvre des politiques de soutien à l'agriculture biologique y compris à l'échelle régionale illustre une « dépendance au sentier » vis-à-vis du système de la cogestion. Ce concept, théorisé en science politique par D.C. North puis par P. Pierson, décrit un phénomène d'autoréférencement d'un choix initial – la cogestion dans notre cas – dont l'irréversibilité croît avec le temps (North, 1994 ; Pierson, 2000).

Un cadrage contraignant de l'État central

L'extension que constitue, en 2014, le transfert de l'autorité de gestion du second pilier de la Politique agricole commune, pour le renforcement du Conseil régional, mérite d'être relativisée, car l'État maintient un cadrage national avec lequel les programmations régionales doivent composer. Dans le domaine de l'agriculture biologique, les aides à la conversion (conversion à l'agriculture biologique [CAB]) et au maintien (maintien en agriculture biologique [MAB]) sont obligatoirement ouvertes sur l'ensemble du territoire national. La seule marge de manœuvre des Conseils régionaux est la détermination d'un plafond de subvention et, pour les aides au maintien, l'établissement d'éventuels critères de sélection comme la situation géographique de l'exploitation. Ils sont dans ce cadre moins décideurs que

gestionnaires administratifs de dossiers de subventions.

Ce transfert a eu pour conséquence de transformer le contenu des postes au sein des services agricoles des Conseils régionaux de missions de concertation et de communication vers des missions plus techniques de comptabilité et de gestion. Le profil des agents s'est rapproché de celui de fonctionnaires d'État, avec cependant la nécessité de gérer la dépendance aux décisions des élus régionaux. Cette hybridation pose un problème de recrutement qui s'est traduit, en Auvergne, par le refus des agents des services régionaux déconcentrés d'être transférés vers les services agricoles du Conseil régional comme en témoigne la directrice des services agricoles :

« Cela leur fait peur de travailler pour des élus alors qu'ils travaillent pour un État qui peut traiter de manière beaucoup plus lointaine en termes de décisions qu'un élu régional. [...] Je suis obligée au Conseil régional d'être très pluridisciplinaire, en me coltinant des textes très réglementaires et à la fois d'être capable d'animer des réunions très généralistes. À l'État, les gens ont plutôt tendance à avoir des domaines réservés. » (Entretien mai 2014, Directrice des services agricoles du CR auvergnat)

Au-delà du cadrage de la PAC, l'État est également déterminant dans le choix des acteurs participant à l'élaboration des politiques publiques à l'échelle régionale. Ainsi, la mise en place en 2014 du programme « Ambition bio 2017 » a contribué à homogénéiser les scènes régionales de régulation en réunissant les acteurs les plus légitimes nationalement : les chambres d'agriculture, les interprofessions, le réseau FRAB (Fédération régionale des agriculteurs biologiques), ainsi que les représentants de Coop de France, autour d'un copilotage de la DRAAF et du Conseil régional. Si l'État préfère se

retirer des territoires et déléguer une partie de ses compétences au Conseil régional, il garde un rôle de stratège en définissant des cadres d'action spécifiques témoins de l'instauration « d'un gouvernement à distance » (Epstein, 2006).

Une seconde limite au renforcement de la capacité politique du Conseil régional est celle de la difficile régionalisation des services déconcentrés de l'État dont les services départementaux restent très influents dans la mise en œuvre de la politique agricole commune.

La difficile régionalisation des services de l'État

Depuis la fin des années 2000, les gouvernements nationaux successifs ont œuvré en faveur du rapprochement des services déconcentrés départementaux au profit d'une organisation régionale de l'administration territoriale d'État. La réforme de l'administration territoriale de l'État, initiée en 2010, procède ainsi à une régionalisation de la plupart des services déconcentrés de l'État (Bezes et Le Lidec, 2010).

Dans cette réorganisation, le secteur agricole fait cependant figure d'exception, 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. L'absence d'une relation hiérarchique entre la DRAAF et la DDT pose des problèmes majeurs de coordination au Conseil régional auvergnat. En effet, selon la Directrice des services agricoles :

« Les DDT ont un fort pouvoir sur le terrain, il n'y a pas de lien hiérarchique entre la DRAAF et les DDT. On est un peu en difficulté car les DDT sont instructeurs de certaines mesures dans le cadre de la période transitoire pour le second pilier. Sauf que la DRAAF se positionne comme une porte d'entrée pour les DDT, elle veut systématiquement être mise dans la boucle

et sa position est donc ambiguë. Nous on essaie de ménager la chèvre et le chou. » (Entretien mai 2014, Directrice des services agricoles du CR auvergnat)

Une spécialisation s'opère entre les DDT qui s'occupent des éléments de mise en œuvre et la DRAAF qui élabore la stratégie en suivant les orientations du gouvernement, et tente de rester une courroie de transmission en centralisant les dossiers PAC avant de les transmettre aux Conseils régionaux. Cependant, les DDT gardent une capacité d'action non négligeable dans la mise en œuvre des politiques puisqu'elles restent le seul guichet de demande d'aides de la PAC pour les agriculteurs.

Le renforcement du Conseil régional est donc fortement limité par la présence encore importante des services centraux et déconcentrés de l'État dans l'élaboration et la mise en œuvre d'une grande partie des actions de développement de l'agriculture biologique à l'échelle régionale. Cette situation garantit une certaine autonomie d'action des représentants professionnels à l'égard du Conseil régional, leur permettant de répondre ou non à ses sollicitations. Les difficultés de ce dernier dans sa relation avec les représentants professionnels s'expliquent en outre par la prégnance d'intérêts professionnels départementaux divergents au sein du territoire auvergnat.

2. Une départementalisation des conflits professionnels dans le secteur agricole

La difficile structuration d'intérêts professionnels régionalisés, qui se traduit aussi bien dans la profession conventionnelle que chez les agriculteurs biologiques, constitue un obstacle à la mise en œuvre par le Conseil régional d'une scène de régulation régionale. Elle s'illustre par un recul du président de l'exécutif régional par rapport à son ambition initiale, témoin d'une capacité limitée de l'institution à mettre en œuvre ses orientations.

L'absence d'intérêts professionnels régionaux : l'exception bourbonnaise

Afin de saisir les divisions au sein des organisations agricoles auvergnates, il est nécessaire de revenir sur le contexte économique agricole de l'Auvergne qui présente de fortes différenciations départementales. La Haute-Loire est spécialisée dans la production laitière, le Cantal dans l'élevage de bovins allaitants à l'Ouest et de bovins laitiers à l'Est. Le Puy-de-Dôme est le territoire le plus hétérogène avec une production de céréale dans la plaine de la Limagne, des exploitations en bovins allaitants au Nord, des exploitations laitières au Sud et la présence importante du maraîchage autour de l'agglomération de Clermont-Ferrand. C'est dans l'Allier, où l'élevage de bovins allaitants est dominant, que l'on trouve la taille moyenne d'exploitation la plus grande (88 ha en 2010). Ses caractéristiques géographiques et agricoles en font un territoire particulièrement homogène dont les propriétés se distinguent de celles des autres départements auvergnats.

Cette différenciation est renforcée par les caractéristiques socio-historiques du département. L'Allier correspond aux frontières de l'ancienne province du Bourbonnais, dont l'histoire est toujours restée en marge de la province auvergnate. Le territoire a longtemps présenté une structure agricole de fermage avec une forte présence de propriétaires terriens issus de la petite noblesse ou de la bourgeoisie. Au XIX^e siècle s'est structuré, dans ce département, un mouvement d'émancipation des paysans, terreau du développement d'un communisme rural. Aujourd'hui encore, cet héritage se perçoit par la présence importante d'élus locaux communistes ainsi que, dans la profession agricole, par l'existence du Mouvement de défense des exploitants familiaux (MODEF) syndicat proche du Parti Communiste particulièrement influent dans les années 1990 au sein de la chambre d'agriculture de l'Allier. Même si ce syndicat a perdu de

son importance, au profit d'une émanation locale de la FNSEA, la chambre d'agriculture de l'Allier garde un statut particulier dans la région, comme l'illustre le porte-parole du GRAB Auvergne :

« Quand on siège en commission d'orientation régionale d'économie agricole et rurale, le président de la chambre d'agriculture de l'Allier siège aux côtés du président de la chambre régionale. »
(Entretien octobre 2016, Porte-parole du GRAB Auvergne)

De même, le directeur de la chambre d'agriculture de l'Allier souligne les nombreux liens que les conseillers de la chambre développent avec leurs collègues de la Nièvre, du Cher ou de la Saône-et-Loire pour des échanges de pratiques. Ces départements présentent des caractéristiques proches de l'Allier mais sont extérieurs à la région Auvergne.

L'hétérogénéité agricole départementale de l'Auvergne avec l'exacerbation des différences autour de l'Allier constitue un obstacle à la structuration d'intérêts professionnels régionaux ce qui contribue à affaiblir les organes régionaux de représentation professionnelle : la chambre d'agriculture régionale, l'interprofession biologique et plus récemment le groupement régional des agriculteurs biologiques d'Auvergne. Elles ne peuvent alors pas constituer un point d'appui pour la mise en œuvre de la politique de soutien à l'agriculture biologique du Conseil régional comme souhaité par l'exécutif.

L'impossible régionalisation des chambres d'agriculture

Les chambres d'agriculture connaissent en France depuis les années 2010 un mouvement de régionalisation qui reste inabouti en Auvergne. Les organes consulaires ont été créés en 1924 à l'échelle du département. Les chambres régionales d'agriculture n'apparaissent qu'en 1982 et les élus qui y siègent sont des élus départementaux.

Leur dépendance vis-à-vis des chambres départementales est forte puisque leur financement dépend de cotisations départementales. La chambre régionale a principalement un rôle de coordination et de représentation auprès du Conseil régional et de la DRAAF. Les difficultés qu'elle rencontre en Auvergne pour se renforcer, du fait de la structuration départementale des intérêts professionnels au sein du territoire, se concrétisent par le refus des chambres départementales d'augmenter la part des cotisations dédiée à l'échelon régional. Le taux de transfert est en effet d'à peine 5 %. Les faibles moyens financiers et en personnels de la chambre régionale réduisent considérablement sa capacité d'orienter la profession agricole.

Cela a obligé l'exécutif du régional, dans le cadre du pôle de conversion, à traiter directement avec l'échelon départemental en finançant des postes de techniciens en agriculture biologique hébergés au sein des chambres départementales, mais référents pour une filière à l'échelle régionale. L'organisation départementale des acteurs est si fortement institutionnalisée depuis plus de cinquante ans qu'elle constitue un frein au changement d'échelle.

Cependant, l'échec partiel de la mise en œuvre de la politique du président auvergnat est surtout dû à la faiblesse des organes régionaux de représentation de l'agriculture biologique. La fragilité de ces institutions, accentuée par des conflits au sein des agriculteurs biologiques ont empêché le Conseil régional de faire d'elles la clé de voûte de sa politique.

Les conflits au sein des agriculteurs biologiques comme obstacles à la régionalisation

Nous avons en première partie montré comment le développement de la politique régionale auvergnate de soutien à l'agriculture biologique a participé malgré elle à révéler des conflits entre différents groupes de producteurs biologiques. Ces conflits se

sont avérés en retour des facteurs d'affaiblissement de la capacité politique du Conseil régional puisqu'ils ont entravé la mise en place de relations institutionnelles stabilisées entre ce dernier et les représentants de l'agriculture biologique à l'échelle régionale.

Cette situation s'explique en grande partie car, dans le cas observé, la divergence d'intérêts entre agriculteurs biologiques alternatifs et conventionnalistes recoupe des réalités territoriales d'implantation de filière, entre un groupe d'agriculteurs biologiques de l'Allier, la plupart éleveurs proches de l'interprofession et un groupe de maraîchers du Puy-de-Dôme à l'origine de la création du GRAB. Les membres du GAB Allier bio qui étaient contre la création du GRAB ont ainsi refusé, dans un premier temps, de reconnaître la nouvelle structure, car ils considéraient que celle-ci ne représentait pas les intérêts de l'ensemble des agriculteurs biologiques de la région. Ces tensions internes ont considérablement affecté la politique du Conseil régional qui n'a lui-même reconnu le GRAB qu'en 2013 soit deux ans après sa création. Les propos de la directrice des services agricoles du Conseil régional témoignent de ces difficultés :

« Nous, on n'en peut plus de ces conflits. C'est aussi un signal qu'on donne en disant qu'il n'y a plus de chargée de mission au Conseil régional à 100 % sur la bio. Maintenant, ça suffit vous vous débrouillez. » (Entretien mai 2014, Directrice des services agricoles du Conseil régional auvergnat)

La chargée de mission agriculture biologique au sein du Conseil régional a en effet vu ses missions évoluer, puisqu'en 2014 son poste s'est élargi en direction de l'ensemble des labels de qualité. Les conflits au sein des représentants de l'agriculture biologique ont engendré un recul de l'exécutif régional.

L'analyse localisée de la mise en œuvre de la politique régionale témoigne ainsi de la capacité politique encore faible de l'institution régionale. Cette dernière rencontre des difficultés à structurer une régulation de l'agriculture biologique à l'échelle régionale, car les intérêts professionnels se structurent encore principalement aux échelles départementale et nationale. Le Conseil régional reste fortement dépendant, dans la mise en œuvre des dispositifs, d'organes de représentation professionnelle départementaux et ne parvient ainsi que de manière limitée à « fixer des orientations stratégiques pour l'allocation de ressources publiques » (Painter et Pierre, 2005).

Si nous reprenons les catégories d'analyse de P. Le Galès et C. Lequesne dans leur ouvrage concernant les *Paradoxes des régions*, nous nous situons dans le cas de l'Auvergne face à une régionalisation sans régionalisme (Le Galès et Lequesne, 1997).

*

* *

Cet article démontre tout d'abord que le mouvement de renforcement de la capacité politique du Conseil régional, dans le domaine des politiques de soutien à l'agriculture biologique en Auvergne entre 2004-2015, s'explique par une rencontre entre des évolutions législatives nationales et des évolutions politiques endogènes. Ces dernières sont liées à la volonté du président du Conseil régional de porter une politique de soutien à l'agriculture biologique comme réponse aux enjeux économiques du territoire régional.

Cependant, notre enquête a mis en évidence, dans le cas auvergnat, deux obstacles à ce mouvement. Tout d'abord, le poids encore important de l'État au sein des politiques observées assure une certaine autonomie aux groupes d'intérêts régionalisés et limite celle de la collectivité régionale. D'autre part, la surdétermination

de l'échelon départemental dans la structuration des intérêts professionnels en Auvergne favorise une territorialisation infrarégionale des conflits au sein de la profession agricole. Il s'agit d'un obstacle à l'avènement d'une capacité politique renforcée du Conseil régional.

Dans notre cas d'étude, le recul du président du Conseil régional par rapport à son ambition initiale traduit une forte interdépendance entre la capacité politique de l'institution et le degré de régionalisation des intérêts sectoriels. Celle-ci invite méthodologiquement à adopter un point de vue analytique territorial et sectoriel, afin de percevoir les liens entre la structuration économique du territoire, l'institutionnalisation de la représentation des

intérêts économiques et la capacité politique du Conseil régional. Le cas auvergnat montre que la division territoriale des représentants professionnels régionaux est à la fois un facteur et un produit de la capacité politique encore limitée du Conseil régional.

Ce résultat, même s'il aboutit en Auvergne à une limitation du phénomène de régionalisation, laisse envisager que, malgré une présence encore forte des services de l'État, la différenciation entre les politiques régionales de soutien à l'agriculture biologique aura tendance à s'accroître en France en fonction de la volonté politique des exécutifs régionaux et de la configuration territoriale des intérêts professionnels. ■

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Berriet Sollic M., Trouvé A. (2010). 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, pp. 397-413.
- Bezes P., Le Lidec P. (2010). L'hybridation du modèle territorial français : RGPP et réorganisation territoriale de l'État. *Revue française d'administration publique*, n° 136, pp. 919-942.
- Borraz O., Le Galès P. (2010). Urban governance in Europe: the government of what? *Métropoles*, vol. 7, en ligne (consulté en novembre 2018).
- Cadiou S. (dir.) (2016). *Gouverner sous pression. La participation des groupes d'intérêt aux affaires territoriales*, Paris, L.G.D.J.
- Epstein R. (2006). Gouverner à distance. *Esprit*, n° 11, pp. 96-111.
- Grossman E., Saurruger S. (2004). Les groupes d'intérêts français : entre exception française, l'Europe et le monde. *Revue internationale de politique comparée*, vol. 11, n° 4, pp. 507-529.
- Guthman J. (2004). The trouble with organic life in California: a rejoinder to the « conventionnalisation » debate. *Sociologia ruralis*, vol. 44, n° 3, pp. 301-316.
- Jobert B., Muller P. (1987). *L'État en action. Politiques publiques et corporatismes*. Paris, Presses universitaires de France.
- Keating M. (1998). *The new regionalism in Western Europe: territorial restructuring and political change*, Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Keating M. (2008). Thirty Years of Territorial Politics. *West European Politics*, vol. 31, n° 1-2, pp. 60-80.
- Keating M. (2011). *Capacité politique. Dictionnaire des politiques territoriales*. Paris, Les Presses de Science Po, pp. 52-57.
- Keating M., Wilson A. (2014). Regions with regionalism? The rescaling of interest groups in six European states. *European Journal of Political Research*, vol. 53, n° 4, pp. 840-857.
- Le Galès P., Lequesne C. (1997). *Le paradoxe des régions*, Paris, La Découverte.
- North D. C. (1994). Economic performance through time. *The American Economic Review*, vol. 84, n° 3, pp. 359-368.
- Painter M., Pierre J. (2005). *Challenges to States Policy Capacity*. Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan.
- Pasquier R. (2012). *Le pouvoir régional*. Paris, Les Presses de Science Po.
- Pierson P. (2000). Increasing Returns, Path Dependence and the Study of Politics. *American Political Science Review*, vol. 94, n° 2, pp. 251-267.
- Pinson G., Reigner H. (2012). Différenciation et standardisation dans la(es) politique(s) urbaine(s). In Douillet A.-C., Faure A., Halpern C., Leresche J.-P., *L'action publique locale dans tous ses états : différenciation et standardisation*. Paris, L'Harmattan, pp. 163-178.
- Piriou S. (2002). *L'institutionnalisation de l'agriculture biologique (1980-2000)*. Thèse à l'École Nationale Supérieure Agronomique de Rennes.
- Schmitter P. (1974). Still the century of corporatism. *The Review of Politics*, vol. 36, n° 1, pp. 85-131.
- Trouvé A. (2005). Les Régions, acteurs des politiques agricoles. Analyse comparée entre la Bavière et le Schleswig-Holstein. *Économie rurale*, n° 282, pp. 3-18.