

Aurélie Trouvé

Les régions, porteuses de nouveaux compromis pour l'agriculture ?

Avertissement

Le contenu de ce site relève de la législation française sur la propriété intellectuelle et est la propriété exclusive de l'éditeur.

Les œuvres figurant sur ce site peuvent être consultées et reproduites sur un support papier ou numérique sous réserve qu'elles soient strictement réservées à un usage soit personnel, soit scientifique ou pédagogique excluant toute exploitation commerciale. La reproduction devra obligatoirement mentionner l'éditeur, le nom de la revue, l'auteur et la référence du document.

Toute autre reproduction est interdite sauf accord préalable de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France.



Revues.org est un portail de revues en sciences humaines et sociales développé par le CLEO, Centre pour l'édition électronique ouverte (CNRS, EHESS, UP, UAPV).

Référence électronique

Aurélie Trouvé, « Les régions, porteuses de nouveaux compromis pour l'agriculture ? », *Revue de la régulation* [En ligne], n°5 | 1er semestre 2009, mis en ligne le 16 juin 2009. URL : <http://regulation.revues.org/index7550.html>
DOI : en cours d'attribution

Éditeur : Association Recherche & Régulation
<http://regulation.revues.org>
<http://www.revues.org>

Document accessible en ligne à l'adresse suivante : <http://regulation.revues.org/index7550.html>

Document généré automatiquement le 30 septembre 2009.

© Tous droits réservés

Aurélie Trouvé

Les régions, porteuses de nouveaux compromis pour l'agriculture ?

- 1 La période contemporaine est marquée par une remise en cause profonde de la Politique agricole commune (PAC), ainsi qu'en témoignent la difficulté à la renouveler en fonction de la nouvelle dynamique économique et l'enchaînement accéléré des réformes depuis 1992, sans qu'un compromis stable soit reconstruit pour un nouveau dispositif financé en commun. Depuis les années 1980 et le tournant post-fordiste, plusieurs facteurs ont concouru à cette évolution : crise des débouchés au niveau de la production et de l'emploi, divergences croissantes entre États-membres, contexte d'internationalisation et de libéralisation des échanges agricoles, accentuation des dégâts environnementaux et sociaux du modèle de développement agricole en place... (Allaire et Boyer, 1995 ; Delorme, 2004). En l'état, la PAC ne répond pas à de fortes demandes sociétales, sinon nouvelles, du moins davantage reconnues, vis-à-vis des fonctions environnementales et sociales de l'agriculture, en matière de préservation des ressources naturelles et des paysages, d'emploi, de sécurité et de qualité alimentaires, de bien-être animal, d'animation des territoires ruraux (Buckwell, 1997)...
- 2 Parallèlement, les échelons politico-administratifs infranationaux s'affirment dans le champ des politiques agricoles. C'est le cas en particulier des régions, dans le contexte plus large d'une régionalisation (c'est-à-dire de prise en charge croissante par les régions) des politiques dans l'Union européenne. Ces régions, considérées ici en tant que collectivités locales, correspondent par exemple aux conseils régionaux français, aux régions italiennes, aux Länder allemands, aux nations britanniques et aux régions anglaises (les *Regional Development Agencies*). Cette régionalisation des politiques européennes a connu un nouvel essor dans les années 1990 (Keating et Loughlin, 2007 ; Oberdorff, 2003), à tel point que Bullman (1997) évoque la création d'un « troisième niveau », complémentaire des niveaux national et européen.
C'est dans ce contexte que certains discours politiques et analyses économiques soutiennent l'idée de politiques agricoles, aux échelons infranationaux, plus à même de prendre en compte les spécificités territoriales et les nouvelles demandes sociétales évoquées précédemment (Trouvé *et al.*, 2007). En découle l'hypothèse suivante : alors qu'aucun compromis stable à l'échelon européen ne permet de répondre aux nouvelles demandes sociétales vis-à-vis de l'agriculture, celles-ci se trouvent prises en compte par les politiques régionales, résultant de nouveaux compromis pour l'agriculture.
- 3 L'État (qui renvoie ici à l'ensemble des pouvoirs publics quel que soit l'échelon considéré) est considéré comme le produit de compromis institutionnalisés résultant d'une situation de conflits entre intérêts divergents (Delorme et André, 1983). Ces compromis varient dans le temps et l'espace : différentes formes de l'État peuvent être identifiées, selon les conflits et les arbitrages en présence. La plupart des études ont porté sur l'identification de ces compromis et formes d'État à un échelon national. Mais quelques autres se sont penchées également sur les différentes formes d'État local (Jessop, 1995 ; Jones, 1998). C'est cette démarche qui est empruntée ici : différentes formes de politiques agricoles peuvent être identifiées et correspondent à différents compromis entre intérêts divergents, issus de rapports de pouvoir spécifiques à chaque espace. On rejoint ici l'idée selon laquelle se différencient des espaces de régulation, marqués par des alliances locales, des blocs sociaux régionaux spécifiques et en retour différentes formes d'État local, qui contribuent à la délimitation institutionnelle de ces espaces (Benko, Lipietz, 2000 ; Allaire, 2002).

- 4 Pour tester l'hypothèse de départ, seront construits trois idéaux-types d'intérêts divergents, dont l'un (les intérêts multifonctionnels) renvoie aux nouvelles demandes sociétales. Si l'hypothèse est vérifiée, alors on doit observer l'institutionnalisation de compromis régionaux prenant en compte, davantage qu'au niveau européen, les intérêts multifonctionnels. Cet article propose ainsi de comparer les rapports de pouvoir à l'oeuvre aux différents échelons et la place qu'y occupent ces intérêts. Notons que les compromis seront abordés avant tout dans leur composante économique et non pas politique, c'est-à-dire comme issus de conflits propres à l'État (Palombarini, 1999). D'autres travaux se sont davantage penchés sur cette composante en traitant, en tant que telle, la question des rapports de pouvoir *entre* échelons étatiques en matière de politiques agricoles, entre les régions, l'Union européenne et l'État national et déconcentré (Trouvé, Berriet-Sollic, 2009).
- 5 Sur cette base, la première partie développera la problématique, en identifiant trois idéaux-types d'intérêts qui peuvent marquer de façon déterminante le contenu des compromis : intérêts néo-mercantiles, néo-libéraux, multifonctionnels. Une seconde partie expliquera les choix méthodologiques et le dispositif d'enquêtes de terrain, dans huit régions de trois États-membres (Allemagne, France, Royaume-Uni). La dernière partie développera et discutera les résultats de ces enquêtes : (i) l'institutionnalisation de compromis régionaux ; (ii) mais, à l'échelon régional, la persistance des intérêts néomercantiles ; (iii) l'accompagnement par la régionalisation du renforcement des intérêts néolibéraux. Ces résultats seront ensuite nuancés, en fonction notamment des régions couvertes et de leurs compétences respectives.

1. Divergence d'intérêts autour de la PAC

- 6 Beaucoup d'intérêts divergent autour de la PAC et il existe à ce propos une longue tradition d'analyse. Mais la revue de la littérature fait ressortir certaines régularités, qui permettent de construire des idéaux-types (qui restent des modèles extraits d'une réalité plus complexe). Ces idéaux-types correspondent à :
- différentes représentations, en particulier différents modèles d'agriculture et paradigmes scientifiques, notamment économiques ;
 - différents objectifs de régulation du secteur agricole, qui sous-tendent différentes formes de politiques agricoles ;
 - différentes communautés d'acteurs collectifs spécifiques (Palier et Surel, 2004).
- 7 Les rapports de pouvoir entre intérêts divergents, spécifiques à chaque espace, déterminent différents compromis institutionnalisés, dont sont issues différentes formes d'État et de politique agricole. Pour affiner les comparaisons, deux composantes de ces formes de politiques agricoles sont distinguées (Lordon, 1995) : le cadre organisationnel, c'est-à-dire les organisations qui conçoivent, mettent en oeuvre et/ou financent les instruments d'intervention ; les instruments mobilisés dans le cadre des politiques agricoles, en particulier sous les formes de réglementations et de dépenses.

1.1. Typologie des intérêts concernés par la PAC

- 8 De nombreuses typologies des intérêts concernés par la PAC ont été construites. Elles se recoupent en partie. Trois d'entre elles, relativement récentes et qui reprennent les composantes des intérêts identifiées précédemment (représentations, objectifs de régulation du secteur, communautés d'acteurs spécifiques), ont retenu notre attention : celle de Tilzey et Potter (2004), distinguant les néo-mercantiles, les néo-libéraux et les sociaux-démocrates ; celle de Bazin et Kroll (2002), mettant en évidence les stratégies conservatrice, libérale verte et citoyenne critique ; celle de Buller (2003) identifiant les paradigmes interventionniste, libéral, de développement rural et multifonctionnel. Sous des dénominations différentes, ces travaux décrivent des phénomènes qu'il est possible de synthétiser. Une nouvelle typologie est proposée : intérêts néo-mercantiles, néo-libéraux et multifonctionnels. Pour chaque idéal-type, sera précisé à quelles représentations, quels objectifs de régulation du secteur, quelles

politiques agricoles et quelles communautés d'acteurs spécifiques ils renvoient. La figure 1 récapitule ces éléments.

- 9 *Les intérêts néo-mercantiles* correspondent à une représentation quasi exclusive de la vocation de l'agriculteur comme producteur de denrées agricoles, dans un mode de régulation fordiste et sectoriel privilégiant la balance commerciale, et pour cela une production de masse de biens voués notamment à l'exportation. La recherche continue de la baisse des coûts de production passe par l'intensification, la modernisation et de la concentration des exploitations agricoles, ainsi que l'exode agricole. La représentation du développement rural reste quant à elle centrée sur l'agriculture et sur sa fonction productive (Berriet-Sollicet et Daucé, 2001). Le rôle de l'État qui est défendu repose sur une intervention forte pour soutenir les exportations, pour protéger les marchés intérieurs et pour "moderniser" l'agriculture. Rejoignant l'idéal-type "neostatist" de Jessop (2002), ce rôle dévolu à l'État se trouve dans la continuité de la période fordiste, avec une adaptation aux contraintes nouvelles de la compétitivité sur les marchés internationaux. Le scénario défendu est celui d'une adaptation et d'une reconduction de la PAC dans ses principes (Lacombe et Guihéneuf, 2000). Ces intérêts sont portés principalement, au sein de la profession agricole, par les exploitants familiaux possédant un capital relativement important, produisant des biens génériques et ne pouvant subsister sans subventions. La COPA-COGECA¹ au niveau européen et les syndicats agricoles nationaux majoritaires affiliés en sont les principaux représentants.
- 10 *Les intérêts néo-libéraux* rejoignent une représentation des agriculteurs entrepreneurs, dans laquelle ceux qui maintiennent leur activité doivent être capables de s'adapter aux conditions du marché et les revenus agricoles résultent de stricts ajustements entre offre et demande. Dans cet idéal-type, l'augmentation générale du bien-être résulte de la spécialisation des espaces selon leurs avantages comparatifs et sur la sécurité alimentaire, permise par un approvisionnement mondial qui protège d'une pénurie possible. De la même façon que dans l'idéal-type "neoliberal" de Jessop (2002), le rôle de l'État est de promouvoir l'internationalisation des échanges et la marchandisation croissante des activités. Le secteur public est fortement limité et se voit imposer des critères commerciaux, tandis que le secteur privé est dérégulé. Le scénario défendu est celui d'une libre concurrence et d'une sous-traitance des agriculteurs par les entreprises agro-industrielles (Lacombe et Guihéneuf, 2000). Ces intérêts sont portés notamment par de gros propriétaires de capital financier et/ou productif. On y trouve des entreprises agro-alimentaires transnationales (cf. § suivant). Dans le cadre des négociations agricoles internationales, y figurent également des acteurs non agricoles des pays développés qui voient, dans la libéralisation du secteur agricole, une monnaie d'échange pour la libéralisation d'autres secteurs, en particulier des services.
- 11 *Les intérêts multifonctionnels* correspondent à une représentation des agriculteurs associée à leurs fonctions de préservation des ressources naturelles et des paysages, d'emploi, de sécurité et de qualité alimentaires, de bien-être animal, d'animation des territoires ruraux... Le rôle de l'État passe alors par une prise en compte des effets environnementaux et sociaux, négatifs et positifs, de l'activité agricole, et par un encouragement de prestations marchandes privilégiant des fonctions environnementales et sociales (production de qualité « territoriale », circuits courts, pratiques plus écologiques...). Dans cet idéal-type, la PAC doit être fondée sur de nouvelles modalités de soutien et l'État doit associer étroitement la société civile et les territoires aux débats et à la prise de décisions publiques.
- 12 L'idéal-type des intérêts multifonctionnels peut lui-même être subdivisé en deux. Dans le premier, est défendue la multifonctionnalité agricole. L'activité agricole est considérée comme un moteur important et renouvelé du développement rural (Van der Ploeg *et al.*, 2000). Il s'agit de défendre un projet politique alternatif pour le développement agricole et la reconstruction d'un lien de confiance perdu entre agriculteurs et citoyens. Un objectif central est le maintien des exploitations et des emplois agricoles et une agriculture paysanne constituée de petites

et moyennes exploitations, y compris pluriactives. Ces intérêts sont portés notamment par des syndicats agricoles minoritaires et par certains acteurs environnementaux², attachés au maintien d'exploitations durables sur le plan environnemental.

13 L'idéal-type des intérêts multifonctionnels peut également renvoyer à une défense de la multifonctionnalité rurale, c'est-à-dire d'un "développement rural intégré" qui repose sur l'ensemble des activités des espaces ruraux pour répondre aux besoins en matière d'emploi, de qualité de vie, de services de proximité. L'agriculture, dont le rôle économique est de plus en plus réduit, n'occupe pas de place privilégiée dans le système de soutiens (Berriet-Sollic et Daucé, 2001). Il n'existe pas d'objectif spécifique de maintien des emplois agricoles, mais au contraire une stratégie de diversification des sources de revenu afin de diminuer les risques (Lowe et Ward, 2004). Marquée par la conférence européenne sur le développement rural de Cork en 1996, l'ambition est celle d'une politique rurale intégrée communautaire. Elle est portée par beaucoup de collectivités locales, d'acteurs des territoires de projet (comme ceux du programme européen Leader) et d'associations de développement rural, voire des acteurs environnementaux quand la protection de l'environnement passe par le maintien de toutes les activités rurales.

Figure 1 : Idéaux-types des intérêts concernés par la PAC

	Néo-mercantiles	Néo-libéraux	Multifonctionnels	
			Multifonctionnalité agricole	Multifonctionnalité rurale
Représentations	- Agriculteur producteur - Régulation par l'État	- Agriculteur entrepreneur - Régulation par le marché	- Agriculteur aux multiples fonctions sociales et environnementales - Régulation par l'État et les territoires	
Objectif de régulation du secteur	Maintien d'une agriculture compétitive sur les marchés internes et mondiaux	Libre concurrence et sous-traitance des agriculteurs par les entreprises agro-industrielles	Développement agricole inséré dans le développement rural	
			Agriculture motrice du développement rural	Développement rural fondé sur la diversité des activités
Dispositif institutionnel défendu : instruments mobilisés	- Soutien de l'exportation et protection des marchés intérieurs - Soutien de la productivité par la modernisation des structures et techniques	Libéralisation des marchés agricoles, suppression des distorsions de concurrence	Prise en compte des effets environnementaux et sociaux, négatifs et positifs, de l'agriculture	
			Soutien d'un nouveau modèle de développement agricole	Soutien de l'ensemble des activités rurales
Dispositif institutionnel défendu : cadre organisationnel	- État puissant aux niveaux européen et national - Cogestion État / profession agricole	Association étroite des entreprises	- Association de la société civile dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques agricoles - Importance des collectivités locales	
Communautés d'acteurs incarnant ces intérêts	- Profession agricole majoritaire	- Entreprises agro-alimentaires transnationales - Acteurs pour une libéralisation des autres secteurs (cf. services)	- Organisations environnementales - Organisations de consommateurs	
			Syndicats agricoles minoritaires	Collectivités locales, associations et territoires de projet

1.2. De l'hégémonie des intérêts néo-mercantiles à celle des néo-libéraux

14 À partir de la littérature et de l'analyse des politiques agricoles européennes, il s'agit à présent de repérer comment les rapports de pouvoir évoluent à l'échelon européen entre les intérêts divergents sur la PAC, à partir des idéaux-types qui ont été identifiés.

15 Dans le compromis fordiste des 30 glorieuses, les intérêts néo-mercantiles pouvaient être considérés comme hégémoniques au sens de Gramsci, puisqu'ils ont réussi à faire passer leurs propres intérêts comme des intérêts généraux pour l'ensemble de la société et que

leurs discours étaient dominants à la fois sur les plans économique, politique et idéologique. Toutefois, dans les années 1980, la remise en cause de la prédominance de l'État dans le champ économique et social s'est répercutée sur les politiques agricoles. S'appuyant sur les négociations internationales de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC), dans lesquelles l'agriculture est un secteur de moins en moins spécifique et qui doit être libéralisé, l'Union européenne a peu à peu démantelé ses outils de régulation des marchés.

- 16 On a pu croire un temps que les intérêts néo-mercantiles et néo-libéraux feraient bon ménage, dans la consolidation des parts de marché mondial de l'agriculture européenne (un des objectifs affichés de la PAC). Mais à partir des années 1990, lorsque les entreprises de transformation et de distribution les plus dynamiques ont fini de muscler leur compétitivité sur les marchés européens, la baisse des prix agricoles et l'accès à des approvisionnements importés à moindre coût de pays tiers sont venus opportunément consolider leur compétitivité internationale. Dès lors, intérêts néo-mercantiles et néo-libéraux sont devenus incompatibles.
- 17 Ces intérêts néo-libéraux dominent dans les évolutions récentes de la PAC. Ne souhaitant au départ que des concessions minimales vis-à-vis de l'Organisation mondiale du commerce et du grand public, le syndicalisme agricole majoritaire a dû accepter la diminution des soutiens aux prix et des protections douanières en échange d'abord d'aides directes liées au nombre d'hectares cultivés ou de têtes de bétail, puis peu à peu d'aides découplées de l'activité de production. Si pour l'instant le montant des subventions a été globalement préservé, la réforme à venir en 2013 prévoit une diminution substantielle. De même, les principes de la répartition des aides, en faveur des exploitations les plus productives, tend à être remis en cause. La fragilisation des intérêts néo-mercantiles se trouve accentuée par l'affaiblissement de la profession agricole et de sa place dans le jeu politique et dans le développement rural, et par ses difficultés à renouveler et adapter ses positions à l'évolution du contexte socio-économique (Allaire et Boyer, 1995 ; Van der Ploeg *et al.*, 2000 ; Fouilleux, 2003 ; Delorme, 2004).
- 18 La nouvelle hégémonie des intérêts néo-libéraux se retrouve dans le changement de références d'un univers scientifique qui épouse de plus en plus étroitement leurs thèses, argumentées à partir de l'analyse économique néo-classique (Delorme et Kroll ; 2000). Face à une déstabilisation des prix agricoles et à des tensions grandissantes sur les marchés, des voix se sont pourtant élevées pour le retour à une régulation publique forte des marchés. Mais dans le cadre du "bilan de santé" de la PAC de 2008 et d'une réforme censée préparer celle, plus importante, de 2013, la Commission européenne continue de mettre en avant sa confiance dans les mécanismes de marché. Les décisions prises par l'Union européenne en 2008 sont dans la continuité des précédentes réformes : suppression ou diminution des prix intérieurs garantis, généralisation du découplage des aides, disparition programmée des outils restants de maîtrise des volumes de production... (cf. annexe 1 pour des éléments de précision sur la PAC).

1.3. Affirmation et « récupération » des intérêts multifonctionnels

- 19 L'influence des intérêts multifonctionnels s'est considérablement renforcée dans les années 90. Des exigences sociétales nouvelles se sont fait entendre vis-à-vis du développement agricole et rural et ont été reprises progressivement dans les textes d'orientation de la PAC. Plusieurs raisons peuvent être avancées : une accentuation des dégâts environnementaux et sociaux de l'agriculture, avec pour points d'orgue les récentes crises sanitaires ; depuis 1992, une visibilité plus importante des aides de la PAC, devenues directes et qui sont décriées pour leur répartition inégale ; une diminution du poids des agriculteurs conduisant à l'affirmation du rôle d'autres acteurs dans le développement rural ; le renforcement des préoccupations en matière d'environnement et des compétences des associations environnementales (Van der Ploeg *et al.*, 2000).
- 20 Dans les discours de l'Union européenne, les intérêts multifonctionnels sont de plus en plus associés aux objectifs de la PAC. Il s'agit ainsi d'« améliorer la compétitivité de l'agriculture

de l'Union européenne », mais aussi de « promouvoir une agriculture durable et orientée vers le marché » et de « renforcer le développement rural » (Commission européenne, 2007). Les principes de multifonctionnalité agricole et rurale, ainsi que de durabilité et de cohésion (reprenant des aspects de la multifonctionnalité), se sont succédé dans les discours européens, ce qui pourrait laisser penser que les intérêts multifonctionnels se trouvent intégrés dans un nouveau compromis en cours d'institutionnalisation. Mais de tels principes restent pour l'essentiel à l'état d'incantation, quand ils ne sont pas relégués à des notions transitoires, leur conception ne faisant pas consensus au sein de l'Union européenne (Delorme, 2004).

21 Certes, la multifonctionnalité agricole et rurale a été prise en compte dans certaines politiques nationales (cas du Contrat Territorial d'Exploitation français) ou européennes (cas du 2nd pilier de la PAC) (cf. annexe 1). Mais elles restent marginales, à l'image du 2nd pilier. En outre, le volet du développement rural de la politique régionale européenne se trouve transféré vers ce 2nd pilier, dont l'enveloppe budgétaire est elle-même réduite (Aubert, Trouvé, 2008). En période de réduction du budget, le 2nd pilier devient objet de convoitises et de conflits, entre les partisans d'une politique européenne de développement rural intégré (multifonctionnalité rurale) et ceux qui défendent un 2nd pilier soutenant un nouveau modèle de développement agricole (multifonctionnalité agricole).

22 Dans les intérêts néo-libéraux, peut être repérée une tentative de concilier, de tirer caution, voire d'utiliser et d'opposer les intérêts multifonctionnels émergents, sans modifier en profondeur la logique portée par les intérêts néo-libéraux. Ceux-ci s'appuient notamment sur une logique « libérale verte », défendant la « *double incidence thesis* », c'est-à-dire les bienfaits de la libéralisation agricole en matière de protection de l'environnement (Tilzey et Potter, 2004). Cette logique se retrouve dans la conception « positive » de l'Organisation de Coopération et de Développement Economique (OCDE) (2000) de la multifonctionnalité agricole, reléguée au rang de défaut de marché : pour la corriger, il s'agit de disjoindre les productions jointes et les externalités, afin que le marché puisse les internaliser (Barthelemy et Nieddu, 2004). L'intervention publique doit être restreinte aux seuls cas de production avérée de biens publics et d'externalités non internalisables par le marché. C'est dans cette perspective que le Royaume-Uni soutient une PAC fondée uniquement sur le 2nd pilier (Marsden et Sonnino, 2008). Plus encore, certaines associations environnementales britanniques, qui réclament un retour à l'« état naturel », s'opposent à toute aide agricole (y compris agro-environnementale) qui pourrait favoriser le maintien des exploitations.

2. Diversité des situations régionales et choix méthodologiques

23 À l'échelon européen, les intérêts multifonctionnels peinent à s'affirmer, face à la résistance des intérêts néo-mercantiles et à l'hégémonie des intérêts néo-libéraux. Ainsi, il n'existe pas de compromis stable à l'échelon européen qui permette de répondre aux nouvelles demandes sociétales vis-à-vis de l'agriculture. Se pose alors la question de leur prise en compte à l'échelon des régions européennes. Pour y répondre, est mis en place un dispositif d'enquêtes pour questionner l'existence de compromis régionaux institutionnalisés, prenant en compte, davantage qu'au niveau européen, les intérêts multifonctionnels. Ce dispositif d'enquêtes doit intégrer la diversité des situations des régions et des moyens réglementaires et budgétaires dont elles disposent.

2.1. Une régionalisation différenciée des politiques agricoles

24 Les régions européennes ont reçu de plus en plus de compétences en matière de politiques agricoles, que ce soit dans leur financement, leur définition ou leur mise en oeuvre (Perraud, 2001). Cette régionalisation s'est faite sous l'impulsion des politiques européennes, notamment du 2nd pilier de la PAC : dans ce cadre, les régions peuvent parfois élaborer leurs

propres programmes et les cofinancer avec les échelons européen et éventuellement national (cas des nations britanniques, des Länder allemands, des régions italiennes, espagnoles et belges). Les régions peuvent intervenir également seules, dans le cadre de programmes entre États-membres et régions (cas par exemple des régions françaises et anglaises) ou encore, de façon plus marginale, dans le cadre du 1er pilier de la PAC (cas notamment de l'Écosse).

- 25 Cette régionalisation s'est traduite à des degrés très différents selon les États-membres, selon qu'ils sont des États unitaires centralisés, fédéraux ou avec des compétences intermédiaires (Hel-Thelier, 2000). Ainsi, en France et en Angleterre, la régionalisation des politiques agricoles reste très timide. En France, les régions doivent également composer avec un échelon départemental qui garde des prérogatives importantes en matière agricole³. Par contre en Allemagne, suite à la Seconde Guerre mondiale, les compétences agricoles sont depuis longtemps partagées entre échelon fédéral et fédéré (Mehl, Plankl, 2001). En ce qui concerne les nations britanniques et les régions espagnoles et italiennes, les années 90 ont été décisives pour le transfert de compétences agricoles vers ces échelons. De même, l'analyse des budgets régionaux montre que les « aides agricoles régionales »⁴ des régions représentent environ 250 euros par actif agricole en France et pour le Nord-Est anglais (en 2001/2002), 800 euros en Écosse (en 2002/2003) et 5500 en Allemagne (en 2002). Ces aides régionales représentent environ 3 % des « aides agricoles totales » en France, 27 % en Écosse et 60 % en Allemagne.
- 26 Les politiques agricoles connaissent donc un processus général de régionalisation dans toute l'Union Européenne, mais les moyens réglementaires et budgétaires des régions restent très hétérogènes selon les États-membres, et même au sein d'un État-membre. Tout dispositif d'enquêtes sur les politiques agricoles des régions européennes doit en tenir compte. De même, le renforcement des marges de manoeuvre des régions n'implique pas nécessairement qu'elles les utilisent pour différencier leurs politiques par rapport aux échelons supra-régionaux et pour les renouveler en fonction des demandes sociétales. C'est justement ce que doit permettre de saisir le dispositif d'enquêtes et l'analyse des résultats doit être nuancée en conséquence.

2.2. Mise en place d'un dispositif d'enquêtes

- 27 L'objectif est de saisir des dynamiques à l'échelle régionale qui soient significatives de leur diversité à une échelle européenne. Les enquêtes ont été réalisées dans 8 régions françaises, allemandes et britanniques (Alsace, Pays-de-la-Loire, Rhône-Alpes, Bavière, Hesse, Schleswig-Holstein, Écosse, Nord-Est anglais). Il s'agit de trois États-membres qui influencent aujourd'hui considérablement l'évolution des politiques agricoles européennes et qui sont également représentatifs de la diversité des degrés de décentralisation dans l'Union européenne : un dispositif français fortement centralisé, un dispositif allemand fortement régionalisé et un dispositif britannique historiquement centralisé mais en pleine évolution. Les régions d'étude ont quant à elles été sélectionnées pour saisir une certaine diversité sur le plan géographique et des orientations en matière de politiques agricoles. Un dernier critère tenait à la disponibilité de données précises sur les budgets agricoles régionaux, ce qui explique l'absence, notamment, de régions des pays de l'Est.
- 28 Dans l'étude des instruments mobilisés par l'État, Delorme et André (1983) ont montré l'importance de l'analyse des dépenses publiques, d'autant plus importantes en matière de politiques agricoles qu'elles constituent un levier essentiel de la régulation du secteur. Les enquêtes, réalisées en 2006 et complétées en 2007 et 2008, ont consisté d'abord en des analyses des budgets agricoles régionaux (cf. annexe 2 pour des précisions méthodologiques). Pour pouvoir être comparés, ces budgets ont été mis à plat et décomposés en fonction des types d'aides agricoles (cf. figure 2).
- 29 Pour pouvoir interpréter ces analyses budgétaires, celles-ci ont été complétées par un dispositif important d'entretiens, menés auprès d'une dizaine d'acteurs institutionnels par région, impliqués dans la définition des politiques agricoles régionales étudiées (décideurs publics de

la région et éventuellement de l'État déconcentré, acteurs agricoles, environnementaux et du développement rural). Ces entretiens ont été complétés par quelques-uns au niveau national et européen (cf. annexe 2). Le questionnaire et l'analyse des résultats, complétés par l'étude de documents institutionnels et croisés par région et par type d'acteur, ont été établis pour comprendre : (i) les instruments budgétaires et réglementaires mobilisés et leurs modalités spécifiques (par exemple, types de bénéficiaires visés) ; (ii) la justification de ces instruments et leur soutien (ou rejet) éventuel par les acteurs institutionnels ; (iii) le cadre organisationnel et le poids relatif des acteurs collectifs dans les décisions agricoles, apprécié en fonction du jugement de chaque acteur sur ce poids, de sa participation (ou non) aux instances de débats et de décisions agricoles et de l'adéquation des instruments d'intervention publique à ses demandes (cf. figure 4).

3. Résultats et discussion

30 Les enquêtes réalisées dans les huit régions étudiées cherchent à mettre en évidence une différenciation des compromis régionaux, c'est-à-dire une différenciation des représentations, des objectifs de régulation et des politiques agricoles des régions (§ 3.1), en lien avec une différenciation des cadres organisationnels et des communautés d'acteurs collectifs (§ 3.2). Cette différenciation sera analysée *entre* compromis régionaux, mais aussi par rapport au compromis établi à l'échelon européen (cf. partie 1).

3.1. L'institutionnalisation de compromis régionaux

31 L'analyse comparée des instruments d'intervention des trois Länder allemands, puis de leur justification, fait ressortir nettement trois formes de politiques agricoles liées aux contextes régionaux. Les montants des aides agricoles de la Bavière (cf. figure 2) sont bien plus importants que ceux de Hesse et du Schleswig-Holstein. Les conditions d'éligibilité de ses aides favorisent davantage les petites et moyennes exploitations. La Bavière et la Hesse se rejoignent toutes les deux sur l'orientation des aides, tournées avant tout vers les investissements, l'installation ou encore l'encadrement technique agricoles, tandis que le Schleswig-Holstein a, depuis 2003, réorienté ses aides vers d'autres secteurs de l'économie rurale. La Bavière justifie ses aides par l'importance centrale de l'agriculture et de ses fonctions environnementales et sociales dans le développement rural et par la nécessité de maintenir les petites et moyennes exploitations. Ceci s'explique notamment par le fait que ces exploitations sont relativement nombreuses en Bavière, peu productives, avec beaucoup de pluriactifs et avec une diversification de leurs activités. Elles occupent une place plus importante que dans les deux autres Länder sur les plans social, culturel, politique et économique (notamment pour le tourisme). Bien qu'avec une part également importante de petites et moyennes exploitations, souvent pluriactives, la Hesse met davantage en avant la nécessité de moderniser son agriculture et de sélectionner les plus compétitives : la Hesse est une région très urbanisée, où les développements rural et agricole n'apparaissent plus comme une priorité politique. Quant au Schleswig-Holstein, à partir de 2003, il affiche une volonté d'aider en priorité et fortement d'autres secteurs de l'économie rurale. Connaissant, plus que tous les autres Länder de l'Ouest, un contexte de chômage de masse et des difficultés économiques importantes, il choisit de ne pas soutenir, ni de réorienter, une activité agricole déjà fortement restructurée et destinée aux marchés de masse. On peut en déduire que la Bavière se situe plutôt entre intérêts néo-mercantiles et multifonctionnels et la Hesse entre intérêts néo-mercantiles et néolibéraux. Le Schleswig-Holstein rejoint quant à lui les partisans de la multifonctionnalité rurale plutôt que ceux de la multifonctionnalité agricole.

32 Les positions de l'Écosse sur le 1er pilier soulignent une volonté de réformer plus progressivement la PAC que l'Angleterre. L'analyse budgétaire (cf. figure 2) montre aussi que l'Écosse verse, contrairement à l'Angleterre, des montants par actif agricole importants, essentiellement pour des aides aux zones défavorisées et des soutiens à l'investissement.

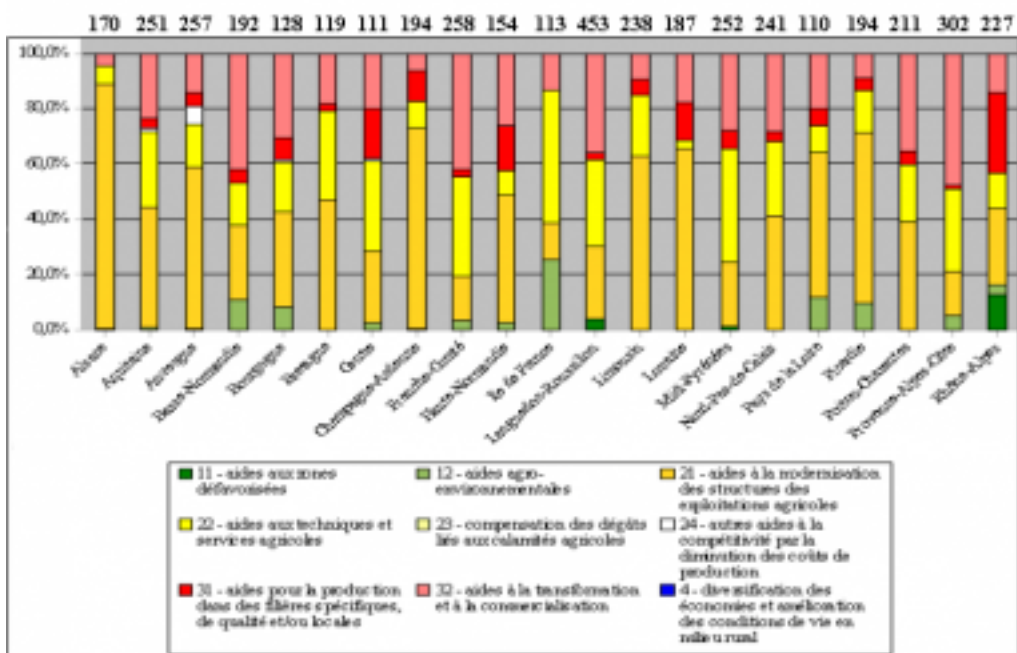
L'Écosse met en avant l'importance du soutien aux revenus et du maintien des exploitations, à lier au fait que son agriculture est plus importante qu'en Angleterre en matière d'emplois, d'aménagement du territoire ou de développement des zones rurales isolées. A contrario, les régions anglaises reprennent globalement les idées développées par l'Angleterre quant à la nécessité de réduction des aides agricoles et de suppression progressive des distorsions de concurrence. Ainsi, l'Écosse peut être située sur une position plus néo-mercantile et moins néo-libérale que l'Angleterre. Ce qui n'est guère étonnant dans une région où le rôle de l'État est traditionnellement plus important, plus tourné vers une « *moral economy* » critique par rapport à la logique néo-libérale (Keating et Loughlin, 2007). Les régions anglaises se rattachent quant à elles clairement aux intérêts néo-libéraux, et plus précisément à la logique « néo-libérale verte » (Jones, 1998).

33 En France, la majorité des dépenses agricoles des régions concernent la compétitivité des exploitations, qu'il s'agisse d'aides aux investissements des exploitations, d'aides aux techniques et services agricoles et d'aides aux filières (cf. figure 2). C'est le cas en Pays-de-la-Loire et surtout en Alsace, alors que la région Rhône-Alpes complète ces aides avec des soutiens relativement importants à la qualité et la transformation et commercialisation des produits. Sur le plan des justifications, Rhône-Alpes met davantage en avant la nécessité de maintenir une agriculture en difficulté mais importante en terme de tourisme et d'emplois régionaux et constituée de plus petites exploitations, moins productives, avec davantage de pluriactifs. Au contraire, l'Alsace, et dans une moindre mesure les Pays-de-la-Loire, soulignent l'importance de la compétitivité sur les marchés internationaux d'une agriculture déjà fortement restructurée et productive. Ainsi, l'Alsace et les Pays-de-la-Loire peuvent être situés du côté des intérêts néo-mercantiles et Rhône-Alpes du côté des intérêts multifonctionnels agricoles.

34 L'analyse comparée des dépenses agricoles de l'ensemble des régions françaises, allemandes et écossaise (cf. figure 2) montre, plus globalement, une différenciation forte des politiques agricoles de chaque région, qui a été mise en regard d'une différenciation des compromis régionaux entre intérêts divergents (néo-mercantiles, néo-libéraux et multifonctionnels) (cf. figure 3) : au compromis européen fondateur de la PAC tend à se substituer des compromis régionaux, correspondant à une différenciation spatiale des intérêts en présence. Pour autant, ceci doit être nuancé en fonction des États-membres et des marges de manoeuvre réglementaires et budgétaires des régions : si l'Écosse ou les Länder allemands ont à présent les moyens de mettre en place des politiques agricoles qui pèsent sur leur structure productive agricole, on a vu que les moyens des régions françaises et anglaises restaient très faibles au regard de ceux des échelons national et européen (cf. § 2.1).

Figure 2 : Montant et répartition des aides agricoles des Conseils régionaux français (2002), des Länder allemands (2002) et de l'Écosse (2004-2005)

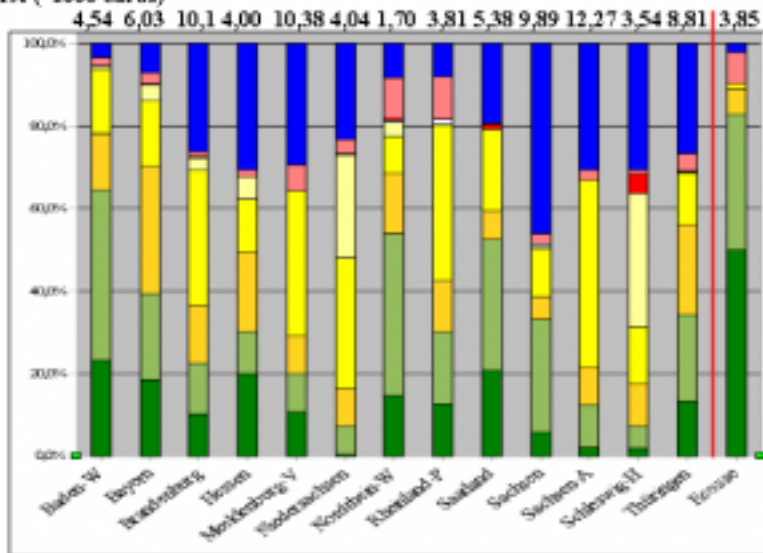
Montants / Unité de Travail Agricole (UTA) (euros)



Sources : (Berriet-Sollicic et al., 2004 ; MAAPR ; BMVEL)

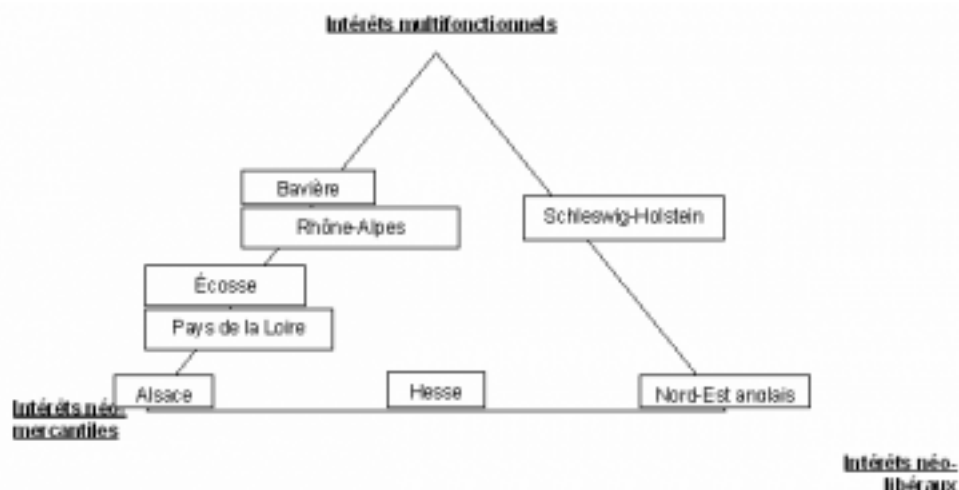
Remarque : Au contraire des Länder allemands et de l'Écosse, les montants des Conseils régionaux français sont non consolidés (sans cofinancements européens et nationaux). Ce travail de mise à plat des budgets régionaux a nécessité un travail fastidieux de traitement des données, qui n'a pu être effectué que pour les années données.

Montants / UTA (*1000 euros)



Sources : (BMVEL, 2003)

Figure 3 : Positions des États-membres et régions en fonction de leurs politiques agricoles et des compromis dont elles sont issues



3.2. La persistance des intérêts néo-mercantiles

35 Les enquêtes réalisées permettent également de comparer les cadres organisationnels, les communautés d'acteurs collectifs et le poids relatif de chacun dans les régions (cf. figure 4). Les résultats mettent en évidence, de façon générale au niveau régional, le poids grandissant de nouveaux acteurs qui portent les intérêts multifonctionnels.

36 Tout d'abord, au sein des collectivités régionales, les questions agricoles sont de moins en moins l'affaire de services agricoles, et davantage l'affaire de services en charge des affaires rurales, environnementales et économiques. Au-delà, des forces sociales nouvelles, qui n'ont pas ou peu de voix au chapitre à l'échelle nationale et européenne, disent pouvoir s'exprimer plus facilement à l'échelon régional. Par exemple en Écosse, la dévolution a favorisé l'ouverture des instances de débats et de décisions agricoles à des représentants de parcs naturels ou de collectivités subrégionales. Dans les Pays-de-la-Loire et en Rhône-Alpes, suite aux élections régionales de 2004, de grands débats ont réuni pour la première fois avec de nombreux acteurs de la société sur l'orientation des politiques agricoles régionales.

37 Mais le poids de ces nouveaux acteurs est très différent selon les régions. Ainsi, les organisations de défense de l'environnement et du patrimoine sont particulièrement importantes au Royaume-Uni, avec des organisations comptant jusqu'à un million de membres (cas de la Royal Society for the Protection of Birds [RSPB]). Leur expertise, leur intérêt pour les questions agricoles et leur poids auprès des régions se sont nettement renforcés depuis une dizaine d'années, y compris au niveau régional (Toke et Mccough, 2005). Pour autant, elles restent moins importantes en Écosse qu'en Angleterre (Lowe et Ward, 2004). Les enquêtes menées montrent également que ces organisations pèsent davantage sur les décisions agricoles des Länder allemands que sur les régions françaises.

38 Parmi les nouveaux acteurs, figurent aussi ceux du développement local et rural. Leur poids apparaît cependant faible : composés d'une multitude d'acteurs très différents, ils semblent ne pas avoir réussi à s'organiser pour peser réellement sur les décisions publiques. Plusieurs de ces acteurs notent même leur affaiblissement depuis la fin des programmes de type objectif 5b⁵, qui leur avaient permis de se structurer autour de projets ruraux.

39 Les organisations agricoles minoritaires ont quant à elles un poids de plus en plus important auprès de certaines régions. En France, avec l'appui de coalitions au pouvoir entre le Parti socialiste et les Verts depuis 2004 dans des Conseils régionaux, la participation de la Confédération paysanne aux débats et décisions s'est vue renforcée, aux dépens des chambres

d'agriculture régionales, dirigées par le syndicat agricole majoritaire. Cette réorganisation se traduit par des changements dans les aides versées : financement de structures d'encadrement proches du syndicat minoritaire, fixation de conditions d'éligibilité d'aides plus en faveur des petites exploitations, appui financier plus conséquent à des productions s'écartant de l'agriculture conventionnelle (pluriactivité, agriculture biologique...). En Écosse, l'importance culturelle et socio-économique de l'organisation représentative des crofters⁶, notamment dans les zones rurales isolées, en fait un acteur important auprès des pouvoirs publics régionaux. Pour autant, dans les autres régions étudiées, anglaises et allemandes, ces syndicats agricoles minoritaires restent pratiquement inexistantes.

40 Tous ces changements, qui peuvent prendre à terme de l'ampleur, apparaissent cependant marginaux : les résultats mettent en évidence le poids toujours important des acteurs portant les intérêts néo-mercantiles. Le modèle de cogestion entre l'État et le syndicat agricole majoritaire se maintient sous de multiples aspects à l'échelon régional. Des barrières à l'entrée importantes subsistent pour les autres acteurs régionaux, qui sont très souvent absents des instances de décision principales sur les questions agricoles. Ils doivent surmonter des coûts d'entrée élevés et des phénomènes d'apprentissage importants. Il affirment ainsi que dans les modalités de consultation, peu d'informations leur sont fournies, qu'ils n'ont pas les moyens d'assister à toutes les instances qui se multiplient et que leurs intérêts sont au final peu pris en compte, vu le nombre souvent pléthorique d'acteurs consultés, avec des avis très particuliers. Selon eux, les termes mêmes des débats tendent à exclure ceux qui ne maîtrisent pas les mécanismes des politiques agricoles : les acteurs dominants restent ceux qui se révèlent les plus aptes à s'adapter à l'incertitude et au flou des règles du jeu qui règnent dans la définition et la mise en oeuvre des politiques agricoles régionales. Or, les syndicats agricoles majoritaires sont particulièrement bien placés du fait de leur longue pratique commune de cogestion avec les services des régions et de leur bonne connaissance des rouages politico-administratifs.

41 Mais là encore, les résultats des enquêtes montrent un poids très différent de ces acteurs selon les régions, ce qui se traduit par des instruments mobilisés, budgétaires et réglementaires, très différents. Le maintien de la cogestion apparaît particulièrement fort en Bavière, en Écosse et en Alsace et dans une moindre mesure en Rhône-Alpes et dans les Pays-de-la-Loire. Dans les régions françaises, le poids du syndicat agricole majoritaire reste prépondérant par l'intermédiaire des chambres d'agriculture régionales qu'il dirige. Ces chambres restent des interlocutrices privilégiées des régions sur les questions agricoles et sous-traitent une partie des mesures. Le maintien de la cogestion dans les régions européennes s'explique également par le rôle socioculturel de l'agriculture et par l'importance de la profession agricole majoritaire sur le plan électoral, notamment pour une droite conservatrice au pouvoir en Bavière et en Alsace. Ces résultats amènent à penser que la persistance des intérêts néomercantiles à un échelon européen se reproduit à l'échelon régional, au détriment d'une affirmation claire des intérêts multifonctionnels.

Figure 4 : Poids des acteurs dans les instances de débats et de décisions agricoles des régions (d'après les enquêtes menées)

Acteurs	RA	PDL	Alsa	Hess	SH	Bavi	Ecos	NE
Syndicat agricole majoritaire	+	+	++	++	-	++	++	+
Syndicat agricole minoritaire	+	+	-	-	-	-	+	-
Organisations environnementales		-	-	+	+	?	+	++

Parti politique écologiste	+	+	-	-	++	-	-	-
Acteurs du développement local et rural	-	-	-	+	++	?	-	+
Autres					Consommateurs (+)		Propriétaires fonciers, entreprises (+)	

++ : participation active aux décisions, + : participation active aux débats, - : participation marginale aux débats, ? : donnée inconnue

Collectivités régionales : RA : Rhône-Alpes, PDL : Pays-de-la-Loire, Als : Alsace, Hess : Hesse, SH : Schleswig-Holstein, Bavi : Bavière, Ecos : Ecosse, NE : Nord-Est anglais (Regional Development Agency)

3.3. La régionalisation, vectrice des intérêts néo-libéraux

- 42 Dans la littérature, les discours et mécanismes associés à la régionalisation correspondent sous certains aspects à un affaiblissement de l'État dans la régulation des marchés agricoles (Lovering, 2001). De ce point de vue, on ne peut ignorer les conceptions libérales de Tocqueville, Hayeck, Brennan ou Buchanan de la décentralisation. Celle-ci est considérée comme un contrepoids à l'expansion excessive de la puissance publique grâce à la concurrence entre collectivités locales. La régulation territoriale est alors opposée à celle du secteur, étatisée et centralisée. Elle renvoie à une intervention publique régionale qui doit être contenue, au nom de la concurrence, pour stimuler les coordinations locales par la libre circulation des personnes, des marchandises, des capitaux et des idées (Amin et Thrift, 1993).
- 43 Les enquêtes réalisées montrent que sous de nombreux aspects, la régionalisation des politiques agricoles tend elle aussi à reproduire ces logiques. Tout d'abord, les instruments mobilisés par les régions sont fortement contraints par la réglementation européenne : les aides agricoles ne peuvent interférer avec les mécanismes du 1er pilier de la PAC et ne peuvent créer des distorsions de concurrence. Dans un contexte de libéralisation des marchés agricoles, les régions restent globalement impuissantes dans l'organisation des échanges et démunies face aux lois du marché. Ainsi, les régions mènent des politiques actives en matière d'organisation des filières agro-alimentaires et de coordination des acteurs. Mais elles sont confrontées à une internationalisation et une financiarisation croissante des firmes agro-alimentaires, sur lesquelles elles ont peu de poids, y compris quand celles-ci décident de s'approvisionner sur des marchés extra-régionaux. Un autre exemple est celui des régions européennes qui se sont prononcées contre les Organismes génétiquement modifiés (OGM) : le seul levier d'intervention consiste à réserver leurs aides aux productions non OGM ou, en Écosse, à organiser un moratoire sur la base du volontariat des agriculteurs.
- 44 La régionalisation peut être également un moyen de dissimuler, sous couvert de transfert de compétences, la diminution des soutiens publics. En France, les collectivités locales peuvent à présent cofinancer les fonds européens du 2nd pilier de la PAC, sans pour autant qu'elles aient reçu de l'échelon national les ressources financières ou humaines correspondantes. Ce transfert de compétences vers les collectivités locales s'avère surtout un moyen pour l'échelon national de compenser la baisse des fonds européens du 2nd pilier alloués à la France sur 2007-2013 (Aubert, Trouvé, 2008).
- 45 Les régions elles-mêmes mènent des politiques remettant en cause une intervention forte et spécifique au secteur agricole. Elles se prononcent davantage que les États-membres pour une politique de développement rural intégré, orientée vers l'ensemble des activités rurales, y compris dans le cadre du 2nd pilier de la PAC. Cette réorientation peut être interprétée comme un transfert des budgets agricoles vers d'autres activités rurales jugées plus prioritaires. Dans cette logique, au Schleswig Holstein, la coalition Verts - Parti social-démocrate, au pouvoir jusqu'en 2005, a prôné explicitement une disparition progressive des soutiens agricoles.

- 46 La régionalisation peut s'accompagner également d'une association forte des acteurs économiques privés à l'élaboration, à la mise en œuvre et au financement des politiques agricoles. Elle porte alors l'idée d'un nécessaire changement de fonction de l'État local, d'un rôle d'entrepreneur et de régulateur à un rôle d'animateur (Cooke et Morgan, 1998), d'un « *hollowing out of the state* » et d'une transition d'une configuration gouvernementale vers celle de gouvernance (Jessop, 1995 ; Berdot et Léonard, 2006).
- 47 De ce point de vue, les Regional Development Agencies anglaises sont un cas d'école : cantonnées à un rôle d'animation, elles sont dépourvues de toute marge de manœuvre réglementaire et budgétaire conséquente. Non élue, leur direction est composée essentiellement de décideurs économiques privés (Jones, 1998). Dans ce cadre, la réorientation des pratiques et des objectifs est notable, vers la valorisation des performances économiques au détriment d'objectifs collectifs publics (Keating et Loughlin, 1997). Dans la plupart des régions soumises à enquêtes, s'opère, sous couvert d'un manque de moyens humains, un transfert progressif de fonds et de fonctions vers des organismes privés ou parapublics. En Hesse, depuis les années 90, l'administration agricole du Land a été clairement diminuée, avec une délégation croissante à des organismes parapublics des tâches de conseil et de formation, d'une partie de la mise en œuvre des mesures agro-environnementales ou encore, dans les années à venir, du système de paiements de la PAC. Cette évolution se retrouve en partie dans les territoires de projet soutenus par les régions, dont les frontières sont établies selon le projet en question et s'affranchissent des cadres politico-administratifs. Ces projets collectifs sont pris en main par les acteurs privés et tendent à favoriser les territoires qui ont des ressources humaines relativement importantes (ce qui pose la question de l'équité territoriale, traditionnellement prise en charge par l'État).
- 48 Enfin, la régionalisation peut s'accompagner d'une orientation des soutiens vers la compétitivité sur les marchés supra-régionaux : « *The starting point for the New Regionalists is almost always the concept of 'regional competitiveness'* » (Webb et Collis, 2000, p. 858). Elle donne alors la priorité non pas aux demandes sociales régionales, mais aux intérêts des entreprises et productions les plus compétitives et à la spécialisation des régions selon leurs avantages comparatifs respectifs (Lovering, 2001). Répondant à la concurrence interrégionale, cette orientation se retrouve dans la nature des aides agricoles régionales : celles-ci sont composées essentiellement de soutiens à la diminution des coûts de production, ainsi que de soutiens agro-environnementaux peu contraignants qui confèrent des avantages comparatifs non négligeables aux exploitations bénéficiaires (cf. figure 2). Les régions auraient pu porter une réelle alternative affranchie des principes dominants à l'échelle suprarégionale, en mettant en place des politiques agricoles qui répondent aux demandes et ressources spécifiques locales et en s'inscrivant dans une logique de multifonctionnalité agricole et rurale. Mais cette logique ne figure qu'à la marge, sauf dans des régions moins productives avec une agriculture multifonctionnelle, telles Rhône-Alpes et la Bavière.
- 49 L'ensemble de ces résultats met en évidence la régionalisation des politiques agricoles comme vectrice de l'affaiblissement de l'État dans la régulation du secteur, et ainsi comme accompagnant l'hégémonie des intérêts néo-libéraux. Cette hégémonie se retrouve dans l'éclatement du seul cadre de mise en place d'outils de régulation forte du marché : l'échelon européen et la PAC, telle qu'elle a été définie au départ. Cet éclatement est défendu par exemple par le rapport Sapir (2003), qui conseille une baisse drastique du budget de la PAC, un démantèlement de ses outils et une renationalisation des soutiens. Cette évolution est favorisée par des divergences croissantes entre États-membres, du fait de l'élargissement, d'une diversité plus forte entre systèmes productifs et d'un certain essoufflement de la construction européenne. Dans ce cadre, la régionalisation participe de l'éclatement du cadre européen, conjointement à une renationalisation des politiques agricoles qui s'opère au fur et à mesure des réformes de la PAC, notamment depuis 2003 (Delorme, 2004).

Conclusion

- 50 Alors qu'à l'échelon européen a été mise en évidence la difficulté des intérêts multifonctionnels à s'affirmer face à la persistance des intérêts néo-mercantiles et à l'hégémonie des intérêts néo-libéraux, il s'agissait de questionner l'existence de compromis régionaux institutionnalisés, prenant en compte, davantage qu'à l'échelon européen, les intérêts multifonctionnels et ainsi les nouvelles demandes sociétales. Les résultats des enquêtes dans les régions européennes font apparaître l'institutionnalisation de compromis régionaux distincts, marqués globalement par le poids grandissant d'acteurs collectifs portant des intérêts multifonctionnels. On observe cependant une résistance des intérêts néo-mercantiles à l'échelon des régions et un accompagnement de l'hégémonie des intérêts néo-libéraux, qui au final traduisent une tendance à reproduire des rapports dominants à un échelon européen. En outre, l'institutionnalisation des compromis régionaux est à nuancer en fonction des régions, selon les moyens budgétaires et réglementaires dont elles disposent pour différencier leurs politiques agricoles vis-à-vis des autres régions et des échelons suprarégionaux, de même que pour peser sur leur structure productive agricole.
- 51 Ceci ne condamne pas pour autant la régionalisation des politiques agricoles dans la recherche de nouveaux compromis. Il apparaît bien une affirmation et une redéfinition, certes marginale, des politiques agricoles au niveau des régions : en l'absence d'un compromis stable à l'échelon européen et dans le cadre d'une reconfiguration des rapports entre échelons étatiques, ces résultats confirment l'intérêt de s'interroger sur l'émergence, à d'autres échelles, d'« *un nouveau compromis fondateur permettant de relancer une dynamique vertueuse entre de nouveaux dispositifs institutionnels et la dynamique proprement économique* » (Boyer, 1995, p. 230). L'analyse qui a été menée souligne également l'intérêt de considérer à la fois des déterminants internes et externes au secteur et d'éviter la projection simple des mécanismes macroéconomiques sur la dynamique sectorielle et la négation de ses spécificités économiques et institutionnelles (Du Tertre, 1995). Ce faisant, cette analyse prolonge les travaux qui cherchent à associer régulation, secteurs et territoires (Chanteau *et al.*, 2002 ; Laurent et Du Tertre, 2008) et creuse, dans ce cadre, la question des formes de l'État à l'échelon local.
- 52 Sur le plan méthodologique, est apparue la difficulté de rassembler l'ensemble des informations sur les budgets régionaux et de les homogénéiser pour l'analyse comparée à une échelle européenne. Dans un souci de rigueur, l'analyse a donc été restreinte à quelques régions de trois États-membres qui, par définition, ne représentent qu'une partie des situations régionales dans l'Union européenne. Il conviendrait, pour affiner l'analyse, d'étendre les observations à de nouvelles régions, notamment dans les pays du Sud de l'Europe, de même qu'à des régions des nouveaux États-membres, dont certains connaissent actuellement une régionalisation des politiques agricoles.
- 53 Mais nos résultats corroborent les conclusions d'autres études (par exemple, Berriet-Sollic et al., 2006) et permettent de soulever des questions plus générales sur ce processus de régionalisation des politiques agricoles. Ainsi, le risque inhérent d'éclatement en compromis régionaux interroge l'objectif européen de cohésion interrégionale, à l'heure de l'élargissement vers des espaces socio-économiques et agricoles fortement hétérogènes et souvent bien plus pauvres que dans l'Union Européenne à 15. Sur le modèle des « *zones grises* » d'agriculture compétitive, « *vertes* » d'agriculture multifonctionnelle et « *bleues* » où toute activité agricole est abandonnée (Mahé et Ortalo-Magné, 2001), le risque est celui d'une affirmation des intérêts multifonctionnels uniquement dans quelques régions comme la Bavière et dans une moindre mesure Rhône-Alpes (qui dispose de moyens beaucoup plus limités), c'est-à-dire des régions qui jouissent d'un contexte socio-économique et productif adéquat (tourisme vert, zones défavorisées rendant difficile le développement d'une agriculture industrielle...) et qui disposent de ressources budgétaires suffisantes pour soutenir une agriculture verte et familiale.

Bibliographie

- Allaire, G. et Boyer, R. (dir.) (1995), *La grande transformation de l'agriculture*, Economica, Paris.
- Allaire, G. (2002), « L'économie de la qualité, en ses secteurs, ses territoires et ses mythes », *Géographie, Économie, Société*, 2, 155-180.
- Amin, A. et Thrift, N. (1993), "Globalization, Institutional Thickness and Local Prospects", *Revue d'Économie régionale et urbaine*, 3, 405-427.
- Aubert, F., Trouvé, A. (2008), « La politique de développement rural : bilan et perspectives », séminaire Confédération Paysanne-INRA, « Face aux nouveaux enjeux : quelles politiques agricoles, pour quels systèmes de production ? »
- Barthelemy, D et Nieddu, M. (2004), "Multifunctionality as a Concept of Duality in Economics : an Institutionalist Approach", 90^e séminaire de l'EAAE "Multifunctional agriculture, policies and markets : understanding the critical linkages", 38-29 octobre, Rennes.
- Bazin, G. et Kroll, J. C. (2002), « La multifonctionnalité dans la Politique agricole commune : projet ou alibi ? », in *La multifonctionnalité de l'activité agricole et sa reconnaissance par les politiques publiques*, Actes du colloque international de la SFER, 21-22 mars, Paris, 551-574.
- Benko, G. et Lipietz, A. (2000), *La richesse des régions ; la nouvelle géographie socio-économique*, PUF, Paris.
- Berdot, J. P. et Léonard, J. (2006), « Globalisation et gouvernance territoriales : une introduction », *Économies et Sociétés*, 41 (3-4), 333-348.
- Berriet-Solliec, M. et Daucé, P. (2001), « Développement rural : quelle place pour l'agriculture dans les politiques communautaires ? », in *Déméter 2002. Nouveaux enjeux pour l'agriculture*, Armand Colin, Paris, 125-193.
- Berriet-Solliec M., Daubard J.-P., Volay T. (2004), « Les concours publics des collectivités territoriales à l'agriculture », *Notes et Etudes économiques*, 20, p. 83-105.
- Berriet-Solliec, M., Delorme, H., Laurent, C., Mundler, P., Perraud, D. (2006), "Regulation of Agriculture : the Regions as a New Locus for Working Towards Territorial Coherence Between Agricultural Policies ? The Rhône-Alpes Region in the European Context", *Canadian Journal of regional science*, 29 (1).
- Boyer R., 1995, « Secteurs, régions et modes de régulation », in Allaire, G. et Boyer, R. (dir.), *La grande transformation de l'agriculture*, Economica, Paris, 227-240.
- Buckwell, A. (1997), "If... Agricultural economics in a brave liberal world", *European Review of Agricultural Economics*, 24 (3-4), 339-358.
- Buller, H. (2003), "Changing needs, opportunities and threats, the challenge to EU funding of land use and rural development policies – The Background To Reform", in *Land Use Policy Group Conference on Future Policies for Rural Europe – 2006 and beyond*, Bruxelles.
- Bullman, U. (dir.) (1997), *The politics of the Third Level. The regional dimension of the European Union, Towards a Third Level in Europe ?*, Frank Cass, Londres.
- Chanteau, J.-P., Du Tertre, C., Nieddu, M., Pecqueur, B., 2002, « Théorie de la régulation, secteurs et territoires : quels enjeux de recherche ? », *Géographie, Économie, Société*, 4 (2), 123-129.
- Commission européenne (2007), « Préparer le "bilan de santé" de la PAC réformée », Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, COM(2007) 722 final, Bruxelles.
- Cooke, P. et Morgan K. (1998), *The associational economy : firms, regions and innovation*, Oxford University Press, Oxford.
- Delorme, H. (dir.) (2004), *La politique agricole commune : anatomie d'une transformation*, Presses de sciences po, Paris.
- Delorme, H. et Kroll, J. C. (2000), « Les cinquante premières années de la SFER. Quel avenir pour l'économie rurale ? », *Économie rurale*, 255-256, 122-134.

- Delorme, R. et André, C. (1983), *L'État et l'économie : un essai d'explication de l'évolution des dépenses publiques en France, 1870-1980*, Éditions du Seuil, Paris.
- Du Tertre, C. (1995), « La dimension sectorielle de la régulation », in Boyer, R. et Saillard Y. (dir.), *Théorie de la régulation : l'état des savoirs*, La Découverte, Paris, 313-322.
- Fouilleux, E. (2003), « *La PAC et ses réformes. Une politique à l'épreuve de la globalisation* », L'Harmattan, Paris.
- Hel-Thelier, S. (2000), « Organisation des pouvoirs et gestion publique : une comparaison des pays de l'Union européenne », *État et gestion publique*, Conseil d'Analyse économique, La Documentation Française, p. 71-91.
- Jessop, B. (1995), "The regulation approach, governance and post-fordism : alternative perspectives on economic and political change", *Economy and society*, 24 (3), 307-333.
- Jessop, B. (2002), *The future of the Capitalist State*, Polity press, Cambridge.
- Jones, M. (1998), "Restructuring the local state : economic governance or social regulation ?", *Political Geography*, 17 (8), 959-988.
- Keating, M. et Loughlin, J. (dir.) (1997), *The Political Economy of Regionalism*, Frank Cass, Londres.
- Lacombe, P. et Guiheneuf, P-Y (2000), « Entre marché, État et territoires : quels scénarios pour l'agriculture française ? », *Territoires 2020*, 2, 21-36.
- Laurent, C. et Du Tertre, C. (dir.) (2008), *Secteurs et territoires dans les régulations émergentes*, L'Harmattan, Paris.
- Lordon, F. (1995), « Théorie de la régulation et politique économique », in Boyer, R. et Saillard Y. (dir.), *Théorie de la régulation : l'état des savoirs*, La Découverte, Paris, 198-206.
- Lovering, J. (2001), "The Coming Regional Crisis (and How To Avoid It)", *Regional Studies*, 4 (35), 349-354.
- Lowe, P. et Ward, N. (2004), "Europeanizing rural development ? Implementing the CAP's second pillar in England", *International Planning Studies*, 9 (2-3), 121-137.
- Marsden, T. et Sonnino, R. (2008), "Rural development and the regional state: Denying multifunctional agriculture in the UK", *Journal of Rural Studies*, 24 (4), 422-431.
- Oberdorff, H. (2003), « La montée en puissance européenne de l'acteur régional », *Territoires 2020*, 8, 21-26.
- OCDE (2000), *Multifunctionality : Towards an analytical framework*, OCDE, Paris.
- Palier, B. et Surel, Y. (2004), « Les "trois I" et l'analyse de l'État en action », *Revue française de science politique*, 55 (1), 7-32.
- Palombarini, S. (1999), « Vers une théorie régulationniste de la politique économique », in *L'Année de la Régulation*, 3, La Découverte, Paris, 97-125.
- Perraud, D. (2001), « Les politiques agricoles et rurales dans les régions : une nouvelle organisation des pouvoirs publics en Europe ? », *Économie rurale*, 261, 7-22.
- Sapir, A. (2003), *An agenda for a growing Europe*, Commission européenne, Bruxelles.
- Tilzey, M. et Potter, C. (2004), "Neo-liberalism, Neo-mercantilism and multifunctionality : Contested Policy Discourses in a Post-Fordist Agricultural Transition", *EPMG Working Paper*, Imperial College London, Londres.
- Truvé, A. (2007), *Le rôle des Régions européennes dans la redéfinition des politiques agricoles*, Doctorat en sciences économiques, université de Bourgogne, UFR de sciences économiques.
- Truvé, A., Berriet-Sollic, M. et Depres, C. (2007), "Charting and Theorizing the Territorialization of Agricultural Policy", *Journal of Rural Studies*, 23, 443-452.
- Truvé, A., Berriet-Sollic, M. (2009, à paraître), "Regionalization in European Agricultural Policy: Institutional Actualities, Issues and Prospects", *Regional Studies*.
- Van der Ploeg, J-D, Renting, H., Brunori, G., Knickel, K., Mannion, J. et Marsden, T. (2000), "Rural Development: From Practices and Policies towards Theory", *Sociologia Ruralis*, 40 (4).

Webb, D. et Collis, C. (2000), "Regional development agencies and the 'new' regionalism in England", *Regional Studies*, 34 (9), 857-873.

Annexe

Annexe 1 : Quelques éléments de compréhension de la PAC

1er pilier de la PAC : C'est le volet historique et central de la PAC, mis en place dès les années 60. Chaque produit agricole est régi selon une Organisation Commune de marché (OCM), pour laquelle ont été définis au départ trois grands outils : des taxes à l'importation ; une fixation des prix d'intervention (lorsque le prix de marché européen s'abaisse en dessous de ce prix garanti, l'Union européenne achète sur le marché, stocke puis exporte, distribue aux démunis, ou détruit) ; des aides à l'exportation pour combler l'écart entre le prix mondial et le prix d'intervention. À partir des années 90, ces outils ont considérablement régressé au profit d'aides directes liées à la surface cultivée ou la tête de bétail.

Quotas laitiers : En 1984, pour faire face aux excédents structurels de production de lait et à l'explosion des dépenses budgétaires, des quotas de production de lait par pays et par producteur sont instaurés. Ces quotas sont un outil de stabilisation des volumes de production, mais également des prix. En 2003 puis 2008, les réformes de la PAC entraînent la disparition progressive de cet outil.

Découplage des aides directes du 1er pilier : La réforme de la PAC de 2003 a instauré un découplage par rapport à la production pour une grande partie des aides directes, c'est-à-dire que le même montant d'aides à l'hectare est à présent versé quelque soit la production concernée, voire même quel que soit l'état productif (ou non) des terres. Chaque État-membre a la possibilité, entre autres, de calculer ce montant d'aides par exploitation sur des références historiques ou de l'harmoniser sur une base régionale.

2nd pilier de la PAC : le second pilier, dit du « développement rural », a été créé en 1999. Il représente aujourd'hui environ 20 % du budget de la PAC. Il regroupe des mesures, souvent anciennes, de développement agricole (aides aux investissements, à l'installation, agro-environnementales, aux zones défavorisées...) et des aides de développement rural versées à des bénéficiaires non agricoles. Contrairement au premier pilier, ses mesures sont cofinancées entre l'UE et les États membres et/ou régions. Jusqu'en 2004, le principal outil de mise en oeuvre du 2nd pilier en France était le Contrat territorial d'exploitation.

Annexe 2 : Précisions méthodologiques

Dans nos analyses budgétaires, les dépenses ou aides agricoles des régions comprennent celles versées, au titre du chapitre agricole, directement aux agriculteurs en tant qu'acteurs économiques, aux organismes d'encadrement de l'agriculture et aux groupes d'agriculteurs, aux actions de promotion des produits agricoles et de soutien aux industries agroalimentaires (de première transformation ou de négoce de produits agricoles). Elles n'incluent pas les aides à la forêt, à l'administration, à la recherche et à la formation initiale. Elles n'incluent pas non plus les aides aux activités rurales non agricoles, sauf si elles apparaissent dans le chapitre agricole.

80 entretiens ont été réalisés sur le mode semi-directif, auprès des acteurs collectifs listés ci-dessous.

France, Rhône-Alpes, Pays-de-la-Loire, Alsace

- ministère de l'Agriculture et de la Pêche : bureau des Affaires Européennes de la direction des Politiques Economiques et Internationales, Mission Europe et Régions de la direction Générale de la Forêt et des Affaires Rurales
- Association des Régions de France
- Conseil régional : services en charge des questions agricoles et rurales
- Elus du Conseil Régional en charge des questions agricoles et rurales (partis politiques : UMP, PS, Verts)
- Conseils généraux d'un ou deux départements de la région : administratifs en charge des questions agricoles et rurales
- Syndicats agricoles majoritaire et minoritaires
- Chambre d'agriculture régionale
- Direction Régionale de l'Agriculture et de la Forêt

Angleterre, région Nord-Est

- Department for Environment Food and Rural Affairs : Rural Economies and Strategy Division, EU policy branch
- Regional Development Service
- Regional Development Agency
- County Council
- Local Strategic Partnership
- Countryside Agency
- English Nature
- National Farmers Union
- Royal Society for the Protection of Birds
- Centre of Rural Economy

Écosse

- Scottish Executive Environment and Rural Affairs Department
- Parlementaires écossais en charge des questions agricoles
- Scottish Natural Heritage
- The Convention of Scottish Local Authorities
- Crofters Commission
- Scottish Crofting Foundation
- Scottish National Farmers Union
- Scottish Rural Property and Business Association
- Scottish Enterprise
- The Forum for Scotland's voluntary environment organisations : LINK
- Scottish Council for Voluntary Organisations

Allemagne, Bavière, Hesse, Schleswig-Holstein

- Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMVEL) : service « GAK et programme européen de développement rural »
- Ländliches Ministerium für Umwelt, ländlichen Raum und Verbraucherschutz : département agriculture
- Elus députés régionaux en charge des questions agricoles (partis politiques : CDU, SPD, Verts)
- Service en charge des questions agricoles et rurales dans un *Landkreis*
- Ländlicher Bauernverband
- Vereinigung Ökologischer Landbau
- Institut für ländlichen Strukturforschung

Union européenne

- Direction Générale de l'Agriculture
- Direction Générale du Commerce (cabinet du Commissaire)
- Secrétariat Général (coordination des politiques)

Notes

- 1 Comité des Organisations Professionnelles Agricoles - Confédération Générale des Coopératives Agricoles de l'Union Européenne.
- 2 Les acteurs environnementaux incluent ici des associations défendant la protection de l'environnement, des acteurs publics ou parapublics gérant les affaires environnementales et les partis politiques écologistes.
- 3 Le département est l'échelon principal de déconcentration du Ministère de l'Agriculture et de la Pêche et de décision publique en matière d'équipement rural ou encore de foncier (Aubert *et al.*, 2004).
- 4 Les « aides agricoles régionales » sont celles dont le financement, l'élaboration et la mise en œuvre impliquent l'intervention des régions. Les « aides agricole totales » comprennent l'ensemble des aides agricoles directement versées aux exploitations.
- 5 L'objectif 5b, promouvant le développement des zones rurales vulnérables, a été mis en œuvre entre 1994 et 1999 dans le cadre de la politique régionale européenne.
- 6 Les *crofters* sont des agriculteurs, souvent pluriactifs, présents dans des zones rurales reculées de l'Écosse (*Islands and Highlands*), aux conditions agronomiques difficiles.

Pour citer cet article

Référence électronique

Auréli Trouvé, « Les régions, porteuses de nouveaux compromis pour l'agriculture ? », *Revue de la régulation* [En ligne], n°5 | 1er semestre 2009, mis en ligne le 16 juin 2009. URL : <http://regulation.revues.org/index7550.html>

À propos de l'auteur

Auréli Trouvé

CESAER (INRA-ENESAD) Dijon, atrouve AT enesad.inra.fr

Droits d'auteur

© Tous droits réservés

Résumé / Abstract

L'auteur remercie C. Laurent et M. Nieddu ainsi que les rapporteurs anonymes de la Revue de la régulation pour leurs critiques et suggestions qu'ils ont bien voulu adresser lors d'une version antérieure de ce texte. Elle reste seule responsable des erreurs et omissions qui pourraient subsister.

Alors que la Politique agricole commune est profondément remise en cause, les régions européennes voient leurs marges de manœuvre renforcées. En l'absence d'un compromis stable à l'échelon européen répondant aux nouvelles demandes sociétales vis-à-vis de l'agriculture, celles-ci se trouvent-elles prises en compte par les politiques régionales, résultant de nouveaux compromis pour l'agriculture ? Cette idée est testée à travers l'analyse des rapports de pouvoir entre trois idéaux types d'intérêts divergents : néo-mercantiles, néo-libéraux et multifonctionnels. Les enquêtes de terrain réalisées dans huit régions britanniques, françaises et allemandes montrent que la régionalisation entraîne bien l'institutionnalisation de compromis régionaux distincts, mais qu'elle tend à reproduire les rapports de pouvoir dominants à l'échelle européenne, c'est-à-dire la persistance des intérêts néo-mercantiles, l'hégémonie des intérêts néo-libéraux et la non prise en compte des intérêts multifonctionnels.

Mots clés : Politiques agricoles, régions européennes, Théorie de la régulation

Regions : a Basis for New Compromises in Agriculture

While the Common agricultural policy is deeply questioned, the rooms for manoeuvre of the regions are increasingly strengthened. Without any European stable compromise which answers to new social demands, do they are taken into account into regional policies, resulting from new compromises for agriculture ? To test this idea, power relations are analysed between three main types of divergent interests : neo-mercantilist, neo-liberal and multifunctional ones. Surveys on the field were realized in eight British, French and German regions. They show that the regionalisation leads to the institutionnalisation of different regional compromises. However, it seems to mainly reproduce the dominant power relations at the European level, the persistence of neomercantil interests, the hegemony of the neo-liberal ones and the lack of consideration of the multifonctional ones.

Keywords : Agricultural policies, European Regions, Regulation Theory

ndla : B52, Q18, R50