



HAL
open science

Les Länder et les Régions face à l'agriculture biologique : la construction d'une capacité d'action par la marge.

Léa Sénégas

► To cite this version:

Léa Sénégas. Les Länder et les Régions face à l'agriculture biologique : la construction d'une capacité d'action par la marge.. Science politique. Université de Rennes, 2022. Français. NNT : 2022REN1G010 . tel-04279245

HAL Id: tel-04279245

<https://theses.hal.science/tel-04279245v1>

Submitted on 10 Nov 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

THESE DE DOCTORAT DE

L'UNIVERSITE DE RENNES 1

ECOLE DOCTORALE N° 599
Droit et Science politique
Spécialité : *science politique*

Par

Léa SÉNÉGAS

Les Länder et les Régions face à l'agriculture biologique

La construction d'une capacité d'action par la marge

Thèse présentée et soutenue à Rennes, le 30 novembre 2022
Unité de recherche : Arènes UMR 6051

Rapporteurs avant soutenance :

Anne-Cécile DOUILLET
Andy SMITH

Professeure de science politique, Université de Lille
Directeur de recherche FNSP, IEP Bordeaux – Centre Émile Durkheim

Composition du Jury :

Examineurs : Marielle BERRIET-SOLLIEC
Anne-Cécile DOUILLET
Claire DUPUY
Ève FOUILLEUX
Andy SMITH

Professeure d'économie, Agro sup Dijon
Professeure de science politique, Université de Lille
Professeure de politique comparée, UC Louvain
Directrice de recherche CNRS, LISIS
Directeur de recherche FNSP, IEP Bordeaux - Centre Émile Durkheim

Dir. de thèse : Romain PASQUIER

Directeur de recherche CNRS, Arènes

Remerciements

Merci à mon directeur de thèse Romain Pasquier pour sa confiance ainsi que les conseils prodigués tout au long de ce parcours de doctorat.

Je tiens ensuite à remercier les membres du jury Marielle Berriet-Sollic, Anne-Cécile Douillet, Claire Dupuy, Ève Fouilleux et Andy Smith d'avoir accepté de lire et discuter ce travail de thèse.

Merci à Thomas Aguilera et Sébastien Ségas, membres de mon CSI, dont les remarques ont considérablement bonifié le contenu de ce travail de thèse. Vos encouragements ont été d'une aide précieuse.

Un immense merci à toutes celles et ceux qui ont accepté de relire et de commenter ce manuscrit, et ont grandement participé à son amélioration : Thomas Aguilera, Clémentine Comer, Thomas Frinault, Camille Giraudon, Malo Herry, Renaud Hourcade, Catherine Laidin, Christian Le Bart, Adrien Mével, Erik Neveu, Jeanne Pahun, Sébastien Ségas, et Jeanne Toutous. Leurs relectures et propositions de modification ont grandement participé à l'amélioration du manuscrit.

Un remerciement particulier à Arthur Benz pour nos échanges, ainsi que pour son accueil chaleureux au sein de son équipe à la TU de Darmstadt.

Mes remerciements vont aussi à l'ensemble des personnes que j'ai rencontré sur le terrain, et qui ont accepté de me faire part, avec générosité, de leur quotidien de travail.

J'ai reçu tout au long de cette aventure, un soutien précieux du laboratoire Arènes. Je remercie tout d'abord Marylène Bercegeay pour son aide inestimable ainsi que pour avoir participé à animer la vie du laboratoire au cinquième étage de la faculté de droit.

Mon intégration au sein du laboratoire s'est révélée d'une importance cruciale tout au long du parcours de doctorat, tant du point de vue des conditions matérielles, que des échanges intellectuels et amicaux. Elle n'aurait pas pu se réaliser sans l'engagement de ses membres qui ont donné de leur temps pour le faire vivre. Que soit, ici, remercié, l'ensemble des personnes qui se sont impliqués dans les différents séminaires, axes, équipes, ateliers ainsi que dans les instances de représentation du laboratoire.

Mon parcours de thèse n'aurait pas pu aboutir sans le collectif de travail de la 511 qui m'a particulièrement accompagné les dernières années du doctorat. Je remercie en particulier Camille G, Adrien, Madeg, et Malo de m'avoir épaulée au quotidien. Merci à Antoine, Alice

BP, Nolwenn, Suzanne, Vincent et Mariana pour l'entraide et la bonne humeur. Un grand merci également à Lila, Alix, Renault, Arthur, Brice ainsi qu'à Olivia et Mélinée les dernières arrivées.

Parce que les échanges amicaux dépassent bien sûr les frontières physiques des bureaux, un grand merci également à nos voisins du CRAPE en particulier Jeanne T., Benoît G, Pierre R, Anne-Cécile, Alice P., Maëlle, Clémentine, Pierre W, Mathias, Damien, Pierre B, Mahaut, ainsi qu'à tous les autres doctorants qui, par leurs travaux et nos discussions, ont contribué à alimenter mes questionnements.

Un immense merci à Catherine et Jeanne P. pour les échanges passionnés sur l'agriculture. Puissent nos collaborations fructueuses se prolonger dans un futur proche.

Mes remerciements vont également à l'ensemble des étudiants que j'ai eu en cours et qui m'ont amené à découvrir l'enseignement avec bienveillance et enthousiasme.

Alors qu'un chapitre rennais se termine, j'ai beaucoup de reconnaissance envers l'ensemble des musiciens qui ont accompagné ces années de moments artistiques réjouissants. Une pensée particulière pour le pupitre d'altistes : Carole, Alexandra, Célia, Amélia, Alice, Rémi, Camille, Emma et Lila. Merci également à Romain, Geneviève, Sebastian et Milena. Jouer de l'alto étant bien plus sympathique lorsque l'aventure est collective, merci également à mes comparses de musique de chambre, Lena, Anaïs, Chloé, Blanche et Julie et tout. e. s les autres. Un grand merci à Sylvain Blassel pour nous avoir ouvert les portes de folles journées d'orchestre. Merci également à Virginie mon « élève » altiste, de m'avoir fait aborder l'enseignement par l'amitié. Merci enfin à Jeanne T. de m'avoir fait découvrir d'autres contrées musicales et amicales. Grâce à vous, de magnifiques souvenirs de concerts et de répétitions ont ponctué ce chemin de doctorat.

De près ou de loin, j'ai été entourée toutes ces années par des amitiés à toute épreuve qui n'ont cessé de se renforcer. Merci aux amis de Rennes, de Paris, de Lyon et du bourbonnais pour leur soutien : Maïwenn, Victoire, Pauline, Mélissa, Clémentine, Marina, Quentin, Florent, Étienne, Juliette, Manon, Olivier, Maxime, Énora, Jean-Baptiste, Élodie et tout.e.s les autres.

Un merci particulier à Marie, pour avoir accompagné mon quotidien ces dernières années avec une constance, et une écoute remarquable.

Merci également aux familles Bulteau et Agnola de m'avoir ouvert les portes de leur logis avec beaucoup de générosité. Un remerciement particulier à Bruno et Chantal pour leur accueil chaleureux, et à la belle équipe Charlotte, Guillaume, Pierre et Léa ainsi qu'au petit Louis. Une pensée affectueuse pour Françoise, Yves et Monique.

Cette thèse doit beaucoup au soutien de ma famille. Merci à mes parents pour leur présence et leur soutien depuis le début de cette aventure. Merci à Camille, Rémy ainsi qu'à Florian pour m'avoir accompagné avec constance toutes ces années. Une pensée attendrie pour les nouveaux venus, Léo, Sissi, Margot, mais aussi Amandine et Soline.

Cette thèse n'aurait jamais abouti sans l'implication sans failles de mon père, Didier, qui a non seulement inspiré le sujet de ce travail, mais a œuvré de la première à la dernière année à relire l'ensemble des écrits ayant mené à ce manuscrit.

Cette thèse n'aurait enfin jamais vu le jour sans Maxime qui a su m'encourager, me soutenir et m'inspirer tout en gardant une exigence à toute épreuve. Merci d'avoir été présent au quotidien dans cette aventure qui est aussi la tienne.

Sommaire

Remerciements.....	3
Sommaire	5
Liste des sigles et abréviations.....	7
Introduction générale.....	11
1. Repenser la régionalisation des politiques sectorielles par le prisme des politiques régionales de soutien à l'agriculture biologique.....	13
2. Interroger le renforcement de la capacité d'action des autorités régionales par la marge.....	37
3. Problématique et hypothèses.....	44
4. Une comparaison multiniveaux au sein de quatre cas régionaux	47
5. L'enquête de terrain : protocole et déroulé.....	57
6. Plan de la thèse	67
Partie 1 Un changement d'échelle de l'action publique en marge du secteur agricole	71
Chapitre 1 La mise à l'agenda de l'agriculture biologique par les autorités régionales : entre stratégie de lobbying et variable partisane	75
1. Les Länder allemands : une mise à l'agenda précoce de l'agriculture biologique au cœur de controverses scientifiques	79
2. Les régions françaises : une mise à l'agenda plus tardive marquée par une gestion corporatiste du secteur agricole	109
Chapitre 2 L'intégration des politiques de soutien à l'agriculture biologique au sein d'un système de régulation multiniveaux de l'Europe aux Régions	141
1. L'adaptation différentielle des États membres au modèle européen de gouvernance à trois niveaux 145	
2. Une asymétrie de pouvoir au sein de la régulation à trois niveaux des politiques européennes	172
Chapitre 3 L'affirmation des autorités régionales au sein de l'espace politique infranational	211
1. Un processus de convergence vers le haut des politiques régionales de soutien à l'agriculture biologique (1989-2019).....	214
2. Un investissement des autorités locales caractérisé par une forte différenciation.....	249
Conclusion de la Partie 1.....	285

Partie 2 Les autorités régionales face aux acteurs sectoriels : l'alternative comme source de pouvoir.....	289
Chapitre 4 L'institutionnalisation de réseaux d'action publique régionalisés	293
1. La régionalisation des instances de représentation professionnelle par un processus d'isomorphisme institutionnel	296
2. Des réseaux d'action publique régionaux aux échanges différenciés	330
Chapitre 5 La réfraction régionale de conflits sectoriels autour de l'agriculture biologique.....	365
1. La matérialisation d'un clivage cognitif au sein des représentants professionnels régionaux	368
2. La politisation de l'agriculture biologique au sein des forums rhétoriques	400
Chapitre 6 La conduite de l'action publique par les exécutifs régionaux	433
1. En Hesse et en Bretagne : deux gouvernements de compromis.....	440
2. En Auvergne et en Basse-Saxe : l'échec partiel de gouvernements alternatifs.....	463
3. En AuRA : un gouvernement conventionnaliste	483
Conclusion de la Partie 2.....	503
Conclusion générale	505
1. Le renforcement de la capacité d'action des autorités régionales par la marge	506
2. Les apports de la thèse à l'analyse des politiques publiques	512
Bibliographie.....	517
Documents officiels, rapports, textes législatifs.....	537
Table des tableaux.....	541
Table des encadrés	543
Tables des figures.....	544
Annexes.....	545
Table des matières.....	573

Liste des sigles et abréviations

AbL	<i>Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft</i>
ADLE	Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe
AEI	Agriculture écologiquement intensive
AEP	Agriculture écologiquement performante
AfD	<i>Alternative für Deutschland</i>
AGÖL	<i>Arbeitsgemeinschaft ökologischer Landbau</i>
AMK	<i>Agrarministerkonferenz</i>
ANDA	Association nationale de développement agricole
ANIA	Association nationale des industries alimentaires
AOC	Appellation d'origine contrôlée
APCA	Assemblée permanente des chambres d'agriculture
ARF	Associations des régions de France
ASP	Agence de services et de paiements
AuRA	Auvergne-Rhône-Alpes
BÖL	<i>Bundesprogramm ökologischer Landbau</i>
BÖLN	<i>Bundesprogramm ökologischer Landbau und andere Formen nachhaltiger Landwirtschaft</i>
BÖLW	<i>Bund ökologische Lebensmittelwirtschaft</i>
BVB	Bretagne viande bio
CAD	Contrat d'agriculture durable
CAB	Conversion à l'agriculture biologique
CAP	Contrat d'autonomie et de progrès
CCBB	Communauté de communes en bocage bourbonnais
CCI	Chambre de commerce et d'industrie
CdR	Comité des Régions
CDU	<i>Christlich Demokratische Union</i>
CEDAPA	Centre d'études ou un développement agricole plus autonome
CEE	Communauté économie européenne
CELAVAR	Comité d'étude et de liaison des associations à vocation rurale et agricole
CELIB	Comité d'étude et de liaison des intérêts bretons
Cerafel	Comité économique agricole régional fruits et légumes
CESER	Conseil économique social et environnemental régional
CETA	Centre d'études techniques agricoles

CGAAER	Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux
CODER	Commission de développement économique régional
CPER	Contrat de plan État-Région / Contrat de projet État-Région
CIVAM	Centre d'initiatives pour valoriser l'agriculture et le milieu rural
CIRAB	Commission interprofessionnelle de recherche en agriculture biologique
CNJA	Centre national des jeunes agriculteurs
CRAEC	Commission régionale agroenvironnementale et climatique
CSU	<i>Christlich-soziale Union</i>
CTE	Contrat territorial d'exploitation
DBV	<i>Deutscher Bauernverband</i>
DDA	Direction départementale de l'agriculture
DDT	Direction départementale des territoires
DJA	Dotations jeunes agriculteurs
DPU	Droit aux paiements uniques
DRAF	Direction régionale de l'agriculture et de la Forêt
DRAAF	Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt
DRDR	Document régional de développement rural
EEVL	Europe écologie les Verts
EISA	<i>European Initiative for Sustainable Development in Agriculture</i>
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
EPR	Établissement public régional
FARRE	Forum des agriculteurs responsables respectueux de l'environnement
FDP	<i>Freie Demokratische Partei</i>
FDSEA	Fédération départementale des syndicats d'exploitants agricoles
FEOGA	Fonds européen d'orientation et de garantie agricole.
FEADER	Fonds européen agricole pour le développement rural
FNAB	Fédération nationale des agriculteurs biologiques
FNSEA	Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles
FRAB	Fédération régionale des agrobiologistes de Bretagne
GAB	Groupement d'agriculteurs biologiques
GABO	Groupement des agriculteurs biologiques de l'Ouest
GAEC	Groupement agricole d'exploitation en commun
GAK	<i>Gemeinschaftsaufgabe Agrarstruktur und Küstenschutz</i>
GATT	<i>General agreement on Tariffs and Trade</i>
GEPAB	Groupe d'études pluridisciplinaires en agriculture biologique de Bretagne
GEMAPI	Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations
GLU	<i>Grüne Liste Umweltschutz</i>
GMS	Grande et Moyenne surface
GRAB	Groupement régional des agriculteurs biologiques
GVA	Groupe de valorisation de l'agriculture
HBV	<i>Hessische Bauernverband</i>
IBB	Inter Bio Bretagne / Initiative Bio Bretagne
ICHN	Indemnité compensatoire de handicaps naturels
IFOAM	<i>International Federation of Organic Agriculture Movements</i>

JA	Jeunes agriculteurs
JAC	Jeunesse agricole chrétienne
KÖLN	<i>Kompetenzzentrum ökologische Landbau Niedersachsen</i>
KÖN	<i>Kompetenzzentrum ökolandbau Niedersachsen</i>
LAVES	<i>Landesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit</i>
LEADER	Liaison entre actions de développement de l'économie rurale
LLH	<i>Landesbetrieb Landwirtschaft Hessen</i>
LÖK	<i>Länderarbeitsgemeinschaft ökologischer Landbau</i>
LÖN	<i>Landesvereinigung ökologischer Landbau Niedersachsen</i>
LR	Les Républicains
LREM	La République en marche
MAB	Maintien à l'agriculture biologique
MAB	Maison de l'agriculture biologique
MAEC	Mesure agroenvironnementale et climatique
MAPTAM	Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles
MIDAB	Mission interministérielle pour le développement de la Bretagne
MODEF	Mouvement de défense des exploitants familiaux
MoDem	Mouvement démocrate
NOTRe	Nouvelle organisation territoriale de la République
NPM	<i>New public management</i>
OCDE	Organisation de coopération et de développement économique
ONG	Organisation non gouvernementale
PAAR	Programme agricole et agroalimentaire régional
PAC	Politique Agricole commune
PAD	Plan alimentaire durable
PARC	Plan d'action régionale concerté pour le développement de l'agriculture biologique
PAT	Projet alimentaire territorial
PCAET	Plan climat-air-énergie territorial
PCF	Parti communiste français
PDR	Programme de développement rural
PDRH	Programme de développement rural hexagonal
PLANAK	<i>Planungsausschuss für Agrarstruktur und Küstenschutz</i>
PME	Petites et moyennes entreprises
PNA	Programme nationale pour l'alimentation
PPDAB	Plan pluriannuel de développement de l'agriculture biologique
PS	Parti socialiste
RDR	Règlement de développement rural
RFA	République fédérale allemande
RGPP	Révision générale des politiques publiques
RN	Rassemblement national
RPG	Registre parcellaire graphique
RPR	Rassemblement pour la république
SAU	Surface agricole utile

SFEI	Système fourrager économe en intrant
SICA	Société d'intérêt collectif agricole
SÖL	<i>Stiftung ökologischer Landbau</i>
SPD	<i>Sozialdemokratische Partei Deutschlands</i>
SPE	Système polyculture élevage
TPE	Très petites entreprises
UDB	Union démocratique bretonne
UDF	Union pour la démocratie française
UMP	Union pour un mouvement populaire
VÖL	<i>Vereinigung ökologischer Landbau</i>
ZöL	<i>Zukunft Strategie ökologischer Landbau</i>

Introduction générale

« On doit, avec un volume de crédits qui est ce qu'il est, arriver à marquer des priorités beaucoup plus fortes dans l'intérêt du territoire. Le bio est le totem, ce qui doit tirer toute la filière vers le haut. » (Président de la Conseil régional d'Auvergne, Séance de l'assemblée du Conseil régional du 8 avril 2008)

C'est avec ces mots que le Président de Région d'Auvergne clôt un débat sur le budget agricole de la collectivité en avril 2008. Quatre ans auparavant, l'un des slogans de campagne de la liste de gauche plurielle en Région Bretagne était « un euro pour le conventionnel, un euro pour la bio et le système herbager ». En 2014, est inscrit au sein du contrat de la nouvelle coalition CDU-*Bündnis 90/die Grünen* du Land de Hesse « Nous voulons créer un juste équilibre entre l'agriculture biologique et l'agriculture conventionnelle ». Dans le Land voisin de Basse-Saxe, le ministre de l'Agriculture issu du parti *Bündnis90/die Grünen* affirme lui au sein du Landtag que « l'augmentation de l'agriculture biologique est un objectif prioritaire du gouvernement ». L'affichage commun de ces quatre exécutifs en faveur du soutien à l'agriculture biologique contraste, cependant, avec la réalité du poids budgétaire de ce segment professionnel dans les politiques régionales. Les budgets régionaux dédiés à l'agriculture biologique ne dépassent pas 2,8 millions d'euros par an, et correspondent à moins de 10 % du budget agricole de chacune des institutions. Ce hiatus entre marginalité budgétaire et investissement discursif interroge quant à l'effectivité d'un gouvernement régional de ce segment.

Comment expliquer que les exécutifs régionaux s'engagent aussi ouvertement dans ce domaine d'intervention alors même que les budgets sont réduits ? La politique régionale de soutien à l'agriculture biologique ne serait-elle que symbolique, c'est-à-dire que les élus donneraient l'impression de s'y intéresser sans pour autant y consacrer des ressources (Edelman, 1985; Schneider et Ingram, 1993) ?

Levons tout d'abord un préjugé qui consisterait à assimiler faibles moyens budgétaires et inaction. En effet, les budgets modestes peuvent être considérés comme des opportunités pour

les pouvoirs publics de marquer un changement sans impliquer de grands frais. Les politiques étudiées seraient alors non pas symboliques, mais emblématiques (Siné, 2006). Cette hypothèse est confirmée par le fait qu'au sein des quatre cas régionaux analysés, les budgets varient considérablement d'une mandature à l'autre. À leur arrivée au pouvoir, les majorités socialistes d'Auvergne et de Bretagne ont multiplié par cinq le budget dédié à cette politique. Les gouvernements de Hesse et de Basse-Saxe mettent en place, en 2014 et en 2016, des plans régionaux de soutien à l'agriculture biologique avec un soutien renforcé. Ces évolutions incitent à déplacer le regard. Il apparaît que les exécutifs régionaux ont acquis en la matière un pouvoir d'action significatif. Ne serait-ce pas alors la marginalité de l'objet observé qui serait vectrice d'un renforcement de la capacité d'action des autorités régionales¹ ?

Pour répondre à ce questionnement initial, cette thèse propose de tester deux hypothèses. (1) Dans un secteur agricole historiquement dominé, en Allemagne comme en France, par une gestion corporatiste centralisée entre les mains des gouvernements nationaux et de l'Union européenne, les Länder et les Régions constituent des acteurs secondaires de la régulation politique du secteur. Cependant, en ce qui concerne l'agriculture biologique, l'implication tardive des États – les premiers plans de soutien n'interviennent en France comme en Allemagne qu'à la fin des années 1990 – permettrait aux autorités régionales de s'investir dans un segment délaissé. (2) On peut également penser que le caractère alternatif de l'agriculture biologique qui vient mettre en controverse le modèle agricole dominant est propice à l'investissement des exécutifs régionaux. Il rend possible, en effet, de marquer une orientation politique forte dans le sens d'un soutien ou au contraire d'une absence de soutien à ce mode alternatif de production. La présence d'une représentation spécialisée dans ce domaine d'action, en parallèle de la représentation majoritaire constituerait, en outre, une opportunité pour les exécutifs de gouverner en incarnant un rôle de pilote dans la résolution des conflits et la répartition des ressources.

L'introduction de cette thèse a pour ambition, en s'appuyant sur la littérature scientifique, de préciser ce questionnement empirique. Elle se structure en six parties. Après avoir souligné les principaux enjeux théoriques relatifs à l'évolution de la régulation du secteur agricole et à l'émergence des régions comme sujet du changement politique, nous proposerons un cadre théorique autour de la notion de « capacité d'action ». Ce point d'ancrage nous amènera à

¹ Dans cette thèse, la notion « d'autorité régionale » est utilisée pour désigner une entité politico-administrative intermédiaire entre l'État et les échelons locaux. Malgré leur statut juridique différencié, les Régions françaises, collectivités territoriales, et les Länder allemands, États fédérés, appartiennent à cette même catégorie. Ce sont en effet, des institutions de niveau intermédiaire, qui disposent d'une légitimité électorale ainsi que de compétence juridiques, qui leur permettent d'exercer une autorité au sein de leur ressort territorial.

formuler cinq hypothèses qui structurent le manuscrit. Elles seront testées à partir d'une stratégie de recherche comparative entre quatre cas régionaux sur une période de plus de 40 ans, qu'il s'agira de justifier, dans un quatrième temps. Nous nous attarderons par la suite sur la présentation de l'enquête de terrain qui repose sur une récolte de données qualitatives croisant principalement des sources orales et des documents d'archives. Nous terminerons par la présentation du plan de la thèse.

1. Repenser la régionalisation des politiques sectorielles par le prisme des politiques régionales de soutien à l'agriculture biologique

Partant d'un paradoxe empirique qui questionne le lien entre une alternative sectorielle et un changement d'échelle de l'action publique, l'intérêt théorique de ce travail de thèse est double. Cette étude entend participer au renouvellement des analyses portant sur la régulation politique du secteur agricole en Europe. Elle a également pour ambition de réinscrire à l'agenda de la science politique, l'analyse de l'échelle intermédiaire régionale comme espace de régulation politique des sociétés contemporaines (Le Gales et Lequesne, 1997).

1.1. Analyser la régionalisation des politiques de soutien à l'agriculture biologique : un objet marginal

Dans les années 1960, le domaine agricole constitue pour la recherche en science politique un terrain propice à l'analyse de la construction d'un secteur de politique publique (Muller et Jobert, 1987). Sa gestion se caractérise alors, en Allemagne comme France par un fort corporatisme (Muller et Jobert, 1987; Patel, 2010) et une relative centralisation (Aldenhoff-Hübinger, 2005). Les collectivités locales en France n'ont que peu de poids dans la régulation politique du secteur (Berriet-Sollic, 2002), et les Länder allemands qui détiennent une compétence partagée dans le domaine de la modernisation des exploitations agricoles, voient leur intervention se restreindre et/ou perdre en autonomie (Detemple, 2016). À partir des années 1980 cependant, différents problèmes publics engendrés par le référentiel sectoriel modernisateur, aboutissent à une ouverture partielle de la régulation du secteur qui touche tant les types d'acteurs (Ansaloni, 2013a) que les échelles d'action (Fouilleux, 2019). La mise à l'agenda, en marge des politiques sectorielles, de nouveaux dispositifs d'action comme les politiques de développement rural (Perraud, 2001a; Berriet-Sollic et Trouvé, 2010), ou plus récemment les politiques alimentaires (Fouilleux et Michel, 2020), favorise l'investissement des pouvoirs locaux et régionaux dans la gestion du secteur agricole. En étudiant les politiques

régionales de soutien à l'agriculture biologique, notre thèse s'inscrit dans la continuité de ce champ d'analyse portant sur le changement d'échelle de la régulation du secteur agricole, qui se développe particulièrement à partir des années 2000.

1.1.1. Le secteur agricole en Allemagne et en France : une régulation néo-corporatiste centralisée

En France, le domaine agricole a constitué un objet d'intérêt pour la science politique dès les années 1960, car sa régulation est au cœur de bouleversements majeurs. Il fait partie, aux côtés de l'aéronautique, d'un des exemples clefs de l'ouvrage de Muller et Jobert, *L'État en action*, portant sur la structuration d'un État central interventionniste dans l'économie (Muller et Jobert, 1987). Le référentiel de modernisation soutenu par une élite de la profession agricole rencontre à l'époque les objectifs du gouvernement d'augmenter la production de matières premières alimentaires sur le territoire national (Muller, 1984). Cette convergence d'intérêt signe l'avènement d'un système mésocorporatiste cogestionnaire (Colson, 2008), reposant sur une représentation monopolistique de la profession agricole, un État interventionniste et un rôle majeur du groupe corporatiste par l'intermédiaire du syndicalisme dans la régulation des politiques publiques (Benoit, 2012, p. 223). À l'échelle centrale, le ministère de l'Agriculture négocie régulièrement avec les instances nationales de la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA), syndicat agricole unique, pour réguler de manière conjointe le secteur agricole. À l'échelle départementale, la mise en œuvre des politiques publiques est assurée par une coopération étroite entre les services extérieurs du ministère de l'Agriculture et les chambres d'agriculture, instances de représentation du syndicalisme et sièges du conseil agricole.

Loin d'être un cas isolé, le modèle de gestion corporatiste du secteur agricole est largement dominant en Europe de l'Ouest au sortir de la Seconde Guerre mondiale (Atkinson, Coleman et Skogstad, 1996). En Allemagne, la modernisation agricole qui prend son essor dès l'entre-deux-guerres est soutenue par un État interventionniste coopérant avec les organismes de représentation professionnelle (Patel, 2010). Si les Alliés démantèlent les organes de représentation professionnelle agricole impliqués dans le régime nazi, dès 1948, la profession se dote d'une nouvelle instance syndicale : la *Deutscher Bauernverband* (DBV). Unique instance de représentation professionnelle à l'échelle fédérale, son poids dans l'élaboration des politiques publiques est important puisqu'au-delà de la légitimité que lui confère son taux d'adhésion – 90 % des agriculteurs dans les années 1960 (Patel, 2010) – elle bénéficie de

proximités nouées avec les deux principaux partis politiques à l'échelle fédérale, la CDU et le SPD (Patel, 2010).

Si l'étude du secteur agricole comme archétype d'un système de régulation mésocorporatiste a pris une place majeure en science politique dans les années 1970-80, ce domaine d'action a aussi intéressé la littérature portant sur l'intégration européenne (Roederer-Rynning, 2006). En effet, il est, aux côtés du charbon et de l'acier, l'un des premiers domaines économiques bénéficiant d'une politique européenne. Dès le traité de Rome de 1957, les six États membres de la Communauté économique européenne (CEE) prévoient la création d'un marché unique des produits alimentaires adossé à la mise en place d'une politique de soutien à la production agricole par des instruments protectionnistes de régulation des marchés garantissant des prix intérieurs supérieurs à ceux des cours mondiaux. La Politique agricole commune (PAC) qui entre en vigueur en 1962 est légitimée par l'objectif d'assurer à la population, marquée par les restrictions de la guerre, l'accès à une alimentation suffisante et à bas prix (Fouilleux, 2003).

À l'échelle de la CEE, l'instauration des prix garantis et des instruments de régulation qui l'accompagne – stockage, restitutions aux exportations et droits de douane élevés aux importations – constitue alors un compromis entre les intérêts français et les intérêts allemands. Cette politique permet de soutenir la productivité des exploitations françaises en subventionnant la production, tout en protégeant les exploitations agricoles familiales du sud de l'Allemagne des aléas des cours mondiaux (Ahrens et Lippert, 2002). La PAC est à cette époque essentiellement élaborée par le Conseil des ministres, instance intergouvernementale. Les syndicats agricoles agissent ainsi principalement par le biais des représentations nationales pour influencer les décisions (Aldenhoff-Hübinger, 2005). Dans un premier temps, la PAC ne concerne que les politiques d'intervention sur les marchés. Les dispositifs visant le développement des exploitations agricoles², regroupés sous le vocable de « politique des structures »³, sont du ressort des États membres.

Or, on observe une différenciation entre les deux États étudiés dans la gestion de ce domaine d'action. En France, la politique dite « des structures » est centralisée entre les mains du gouvernement. Si le processus de décentralisation, qui s'amorce dès le début des années 1980, procède à un transfert de nouvelles compétences aux trois collectivités – Départements,

² Ceci inclut, entre autres, à cette période, le conseil agricole, les aides aux investissements, et la politique de remembrement.

³ Le vocable « politiques des structures » renvoie à l'ensemble des dispositifs visant le développement des exploitations agricoles.

Communes et Régions⁴ – celles-ci ne concernent pas directement le secteur agricole. Les collectivités territoriales ne s’y investissent ainsi que très peu grâce à la clause générale de compétence, et/ou dans le cadre de contractualisations passées avec l’État. Leurs interventions se limitent à des aides structurelles aux exploitations – investissements dans de nouveaux matériels – ainsi qu’à des soutiens visant à répondre aux crises conjoncturelles du secteur la plupart du temps faisant suite à des aléas climatiques (Berriet-Sollic, 2002). Elles ne viennent pas remettre en cause la centralisation de la gestion du secteur. À l’inverse, la Loi fondamentale de la République fédérale allemande (RFA) prévoit, depuis 1969, que la politique des structures relève d’une « tâche commune »⁵ pour laquelle les Länder et le gouvernement fédéral doivent agir conjointement (Le Gloanec, 2005). Dès le début des années 1970, la mise en place des premières mesures européennes relevant de la politique structurelle contribue cependant à réduire l’autonomie d’action des Länder dans ce domaine d’action (Le Gloanec, 2005).

La littérature de science politique portant sur l’analyse du secteur agricole, atteste ainsi que la gestion des politiques agricoles, en Allemagne comme en France, est largement dominée par un mésocorporatisme structuré essentiellement aux échelles nationales et européennes. Même si une différenciation est visible entre les Länder allemands et les Régions françaises, le point de départ de cette thèse est ainsi le constat que les autorités régionales n’interviennent que de manière secondaire dans l’administration du secteur. Ce schéma de régulation reposant sur une forte intervention de la puissance publique, en partenariat avec la profession, en vue de soutenir l’augmentation de la production et la modernisation des exploitations agricoles, va cependant considérablement évoluer à partir des années 1990 à la suite de crises majeures touchant la PAC.

1.1.2. Les mutations de la PAC : entre libéralisation et reconnaissance de la multifonctionnalité de l’agriculture

À partir des années 1990, les études en science politique portant sur la PAC mettent au jour deux évolutions majeures qui contribuent à faire évoluer la régulation politique du secteur agricole : un mouvement de libéralisation, et la reconnaissance progressive de la multifonctionnalité de l’agriculture (Perraud, 2003).

⁴ Les Régions accèdent au statut de collectivité territoriale en 1982 par les lois de décentralisation. C’est en 1986 qu’ont lieu les premières élections des Conseils régionaux.

⁵ Article 91.a. de la Loi fondamentale de la République fédérale d’Allemagne.

Dès les années 1970, un certain nombre de critiques s'élève à l'encontre de la PAC et du système productif qu'elle a fortement soutenu. D'une part, des fragilités commencent à apparaître dans les équilibres économiques promus par la politique agricole. Les États européens doivent faire face à une crise de surproduction dans certaines filières, comme le lait, ou les céréales. En outre, dans les années 1980, de nombreux pays, dont les États-Unis et le Brésil, reprochent un trop grand protectionnisme de la CEE en matière agricole. Ces tensions se traduisent en 1986 par un échec des négociations commerciales du GATT⁶. À ces difficultés économiques et financières s'ajoute l'émergence d'une conscience environnementale sur la scène mondiale et européenne. La politique agricole est alors pointée du doigt comme favorisant, par l'intensification des productions, la pollution des sols et de l'eau, ainsi que la perte de la biodiversité (Fouilleux, 2000; Ansaloni, 2013a, 2013b). L'épidémie dite de « la vache folle » qui débute au Royaume-Uni, et touche par la suite la France et l'Allemagne, apparaît à l'agenda politique dans les années 1990 en Europe. Cette crise qui jette le doute sur la sécurité alimentaire contribue à faire évoluer la demande de la société vers une alimentation de qualité (Fouilleux et Michel, 2020). L'élargissement de la CEE dans les années 1970 accroît enfin, les divergences de postures des États membres concernant la régulation du secteur agricole, principale politique européenne en matière de budget. Le compromis de la PAC issu des négociations entre la France et l'Allemagne n'est pas partagé par certains nouveaux États membres, comme le Danemark ou le Royaume-Uni, présentant des intérêts plus marqués pour les politiques structurelles de soutien aux régions les plus pauvres que pour l'augmentation de la production agricole.

Dans un premier temps, les réponses aux différentes crises que connaît la PAC constituent des ajustements à la marge. En 1975, des Indemnités compensatoires de handicaps naturels (ICHN) sont mises en place en direction des exploitations situées en zones défavorisées. En 1984, des quotas laitiers, définis à l'échelle européenne et déclinés au sein de chaque État membre, sont instaurés. Afin d'inciter les États membres à réduire les pollutions de l'eau, issue majoritairement de la production agricole, une directive européenne de protection des eaux, dite « directive nitrates », entre en vigueur dès 1991. Ces dispositifs disjoints ne parviennent cependant pas à résoudre les tensions pour faire aboutir les tractations concernant les accords du GATT, et ils n'ont qu'un faible impact sur l'équilibre du budget de la CEE qui atteint un déficit critique à la fin des années 1980, conséquence de l'élargissement et de la libéralisation

⁶ En vigueur jusqu'en 1994, le General Agreement on Tariffs and Trade, est signé pour la première fois par vingt-trois pays en 1947. Il a pour but d'harmoniser les politiques douanières des pays signataires. L'accord est par la suite renouvelé lors de huit cycles de négociations successifs.

des échanges de denrées agricoles (Delorme, 2004). Une évolution plus substantielle du fonctionnement de la PAC est ainsi proposée. La première réforme portée par le commissaire européen Mac Sharry intervient en 1992. Elle sera suivie en 1999 par une seconde réforme dite de l'Agenda 2000, puis en 2003 par une révision de mi-parcours qui va entériner la mise en place de deux piliers distincts de la PAC.

L'analyse de ces réformes par les chercheurs en science politique fait état d'évolutions dans la régulation politique du secteur qui vont progressivement constituer des champs de recherches à part entière autour de la libéralisation des politiques agricoles en lien avec un mouvement de globalisation, de la reconnaissance de la multifonctionnalité de l'agriculture qui amène à diversifier les acteurs intervenant dans la régulation politique du secteur, mais aussi portant sur la territorialisation de l'action publique sectorielle (Berriet-Sollic et Trouvé, 2010).

Le mouvement de libéralisation de la régulation politique sectorielle qui caractérise le passage d'un référentiel modernisateur à un référentiel de marché (Muller, 2010) se concrétise, dans l'instrumentation de la PAC. Les prix garantis sont diminués au profit d'aides surfaciques aux exploitations agricoles. Ce processus aboutit en 2003 au découplage des aides avec la mise en place des Droits aux paiements uniques (DPU) octroyés aux agriculteurs en fonction des hectares exploités. Au-delà de la PAC, la libéralisation de la régulation du secteur se traduit également par la multiplication des standards volontaires privés ou labels publics concernant les matières premières et/ou l'alimentation (Alphandéry *et al.*, 2012). Établis à l'échelle européenne, voire mondiale, sur des critères techniques, ils participent du report d'une partie du coût sur le consommateur permettant un retrait progressif de l'intervention de la puissance publique qui devient avant tout une instance de définition des normes. Ces évolutions sont corrélées au renforcement de la place d'acteurs privés dans la régulation du secteur agricole : les ONG d'une part, mais aussi les firmes agroalimentaires (Fouilleux, 2019). La recrudescence des acteurs privés en dehors de la représentation corporatiste de la profession au sein de la régulation sectorielle transparait particulièrement à l'échelle européenne par le travail de lobbying des firmes qui interviennent dans la détermination des normes, mais également, à l'échelle mondiale devenue, depuis les années 1980, un espace de décision majeur de régulation du secteur (Fouilleux, 2019). Ce processus de libéralisation loin d'être contredit par l'apparition des enjeux environnementaux et de qualité alimentaire, l'accompagne (Fouilleux et Loconto, 2017).

La seconde évolution majeure de la régulation du secteur agricole est la prise en compte nouvelle de la multifonctionnalité de l'agriculture au sein des politiques publiques (Perraud, 2003). Cette notion aux contours relativement flous dont l'utilisation s'est généralisée tant dans

le domaine de la recherche que dans le champ de l'action publique, dans les années 1990 et au début des années 2000, désigne de manière générique l'élargissement du statut du secteur agricole en ne considérant plus uniquement sa fonction productive, mais en soulignant ses fonctions de protection environnementale, de développement rural, de qualité alimentaire, voire de santé publique. Daniel Perraud (2003) souligne cependant une tension et une ambiguïté sur le recours à cette notion « soit [qu'il s'agisse] seulement [de] rassembler dans une terminologie unique le traitement public d'externalités particulières », par la valorisation de démarches aux externalités positives, « soit qu'elle signifie une transformation du statut de l'agriculture comme objet d'intervention » (Perraud, 2003, p. 49-50), qui pourrait remettre en cause plus fondamentalement l'organisation sectorielle de l'intervention publique.

Ce changement se manifeste dès la fin des années 1980 au sein de la PAC, avec l'émergence des mesures agroenvironnementales (Ansaloni, 2013b). Cependant les principales évolutions sont apportées par la réforme de l'Agenda 2000 et la création d'un second pilier dit « de développement rural ». D'une importance budgétaire moindre que le premier pilier⁷, il a pour objectif de participer à la vitalité des campagnes en soutenant les innovations dans le domaine agricole et non agricole au sein des zones rurales. Les domaines qu'il finance sont assez larges puisque cela inclut les Mesures agroenvironnementales et climatiques (MAEC) qui valorisent les bonnes pratiques des agriculteurs en direction de l'environnement, mais aussi des initiatives de développement économique des zones rurales, dont l'emblématique programme de Liaison entre actions de développement de l'économie rurale (LEADER). L'analyse de la mise à l'agenda de ces nouveaux instruments d'action publique montre qu'ils s'accompagnent d'une certaine ouverture des espaces de régulation de la PAC. Ainsi, Mathieu Ansaloni souligne l'influence de certaines Organisations non gouvernementales (ONG) à l'échelle européenne dans la définition des MAE (Ansaloni, 2013a).

En Allemagne comme en France, le nouveau mandat donné par la société au secteur agricole, concernant l'environnement et/ou la qualité alimentaire (Goulet, 2010), contribue également à faire évoluer la gestion politique du secteur. L'unité affichée de la profession agricole incarnée par un quasi-monopole syndical se fissure avec l'apparition et la reconnaissance par la puissance publique de nouveaux syndicats agricoles l'*Arbeitsgemeinschaft bauerliche Landwirte* (AbL) en Allemagne, la Confédération paysanne (Martin, 2011), et plus récemment la Coordination rurale en France (Purseigle, 2010). En

⁷ Lors de la première programmation du FEADER (2007-2013) seul 20 % du budget total de la PAC est destiné au second pilier. Il augmente pour la période 2013-2020 à 24,4%.

France et en Allemagne cependant, l'émergence des syndicats alternatifs fait face à une forte inertie du système mésocorporatiste (Muller et Jobert, 1987; Feindt et Ratschow, 2003). Les syndicats minoritaires réalisent, d'une part, de faibles scores aux élections professionnelles et n'ont, d'autre part, qu'un accès limité aux instances de négociations politiques comparativement aux organisations professionnelles agricoles historiques (Colson, 2008). La segmentation professionnelle, c'est-à-dire sa fragmentation en différents sous-ensemble en perpétuelle compétition (Goulet, 2010, p. 51), se perçoit également, de manière plus marginale, par le développement de réseaux associatifs ayant l'objectif de participer au développement de modèles agricoles alternatifs au système dominant. C'est le cas notamment de l'agriculture biologique avec le développement en Allemagne des mentions privées⁸ en agriculture biologique, comme Demeter ou Bioland, et en France avec le réseau de la Fédération nationale des agriculteurs biologiques (FNAB), mais aussi les Centres d'initiative pour valoriser l'agriculture et le milieu rural (CIVAM). Même si le syndicalisme traditionnel représenté par la FNSEA et la DBV reste majoritaire, la multiplication de ces réseaux traduit un éclatement de la profession, et engendre l'élargissement des organisations de régulation sectorielle qui entame le monopole de la représentation caractéristique du mésocorporatisme. On peut ainsi tracer une ligne de démarcation entre un pôle « orthodoxe » de représentation qui comprend les instances centrales et historiques de la profession – en particulier les syndicats majoritaires et les chambres d'agriculture – et un pôle « hétérodoxes » qui inclue des instances de représentation plus tardivement insérées dans le paysage institutionnel, et revendiquant des modèles agricoles alternatifs au système dominant. Ce dernier comprend aussi bien les syndicats minoritaires que des structures associatives comme les représentants spécialisés dans l'agriculture biologique ou les CIVAM⁹.

Différents travaux de sciences politiques et de sociologies se sont ainsi intéressés à la recomposition des formes de représentation de la profession agricole (Rémy, 1987; Goulet, 2010; Hervieu, 2013), ainsi qu'à l'élargissement des acteurs intervenants dans la régulation du

⁸ La notion de « mentions privées » est utilisée dans cette thèse pour faire référence aux organismes privés gestionnaires d'un standard volontaire, qui se distingue dans son cahier des charges de la labellisation publique. La présence de mentions privées dans le domaine de l'agriculture biologique est particulièrement importante en Allemagne, où différents mouvements pionniers de l'agriculture biologique, qui se sont développés précocement par rapport à la mise en place du label européen, sont parvenus à se maintenir malgré la structuration d'un label publique. Les trois principales mentions privées, dont le cahier des charges est plus exigeant que le label européen, sont Bioland, Naturland et Demter.

⁹ Cette séparation entre les deux formes de représentation est inspirée par la thèse de Clémentine Comer (2017) portant sur les agricultrices en Bretagne. S'il convient de ne pas surestimer la cohérence interne des deux pôles, cette catégorisation est apparue utile dans notre travail pour aider à se repérer dans le foisonnement des organismes professionnels participant à la régulation de la profession agricole.

secteur (Ansaloni, 2013a; Fouilleux, 2019). Un autre volet de recherche s'est lui interrogé sur les conséquences de ce nouveau mandat agricole sur les échelles de régulation, en particulier concernant la prise en compte accrue des territoires infranationaux comme catégorie d'action publique (Perraud, 2001b; Berriet-Sollic et Trouvé, 2010).

1.1.3. La territorialisation des politiques agricoles : un nouveau champ de recherche

C'est de manière concomitante à l'avènement de la multifonctionnalité que l'enjeu de la territorialisation de la politique agricole apparaît à l'agenda européen. Le politiste Andy Smith évoque ainsi une « déseuropéanisation de la PAC en faveur d'un ensemble hétérogène d'interventions infranationales » (Smith, 2008b, p. 200). En France, le mouvement de territorialisation de la PAC a fait l'objet d'un ensemble de travaux de recherches particulièrement à partir de la fin des années 1990 (Perraud, 2001b; Trouvé, 2007; Delorme et Berriet, sans date). Notre travail de thèse s'inscrit dans la filiation de ces recherches même si notre objet – les politiques de soutien à l'agriculture biologique – nous amènera à nous décentrer partiellement de la politique européenne.

Il convient dans un premier temps de revenir plus précisément sur la notion de « territorialisation de l'action publique ». Patrice Duran définit la territorialisation de l'action publique comme « un effort de spatialisation synonyme de contextualisation [...] une procédure d'ajustement à la variabilité des situations » (Duran, 2020, p. 532). La contextualisation des problèmes publics et de leurs solutions favorise l'émergence de territoires construits autour d'un enjeu spécifique au sein desquels les acteurs se coordonnent pour produire l'action publique (Duran et Thoenig, 1996). Cette logique de problème et non plus de produit aboutit à dépasser la logique sectorielle de régulation de l'action publique. La prise en charge d'un problème sur un territoire spécifique favorise en effet une approche multidimensionnelle d'un enjeu.

Les travaux réalisés par Berriet-Sollic et Trouvé (2010) sur la territorialisation de la PAC font cependant état de différentes formes de territorialisation touchant une politique sectorielle, qui ne recourent pas toujours la définition de Patrice Duran. Nous inspirant de leur étude sur le second pilier de la PAC, nous distinguons ainsi trois acceptions de cette notion ayant trait spécifiquement au secteur agricole.

La première acception de la territorialisation correspond à l'adaptation d'une politique sectorielle aux ressources et besoins locaux. C'est cette logique qui a présidé dans le secteur

agricole à la mise en place dès 1975 de l'ICHN en direction des zones agricoles défavorisées. Dans le domaine de l'environnement, la mise en place de dispositifs spécifiques en direction des agriculteurs sur les zones Natura 2000, ou les bassins-versants pour préserver les ressources naturelles entre également dans ce même processus de différenciation territoriale de traitement au sein d'une politique sectorielle. Les territoires en question correspondent le plus souvent à des espaces génériques définis *a priori* selon des spécificités fonctionnelles comme le PIB par habitant, le réseau hydrographique ou l'altitude.

La deuxième acception correspond à la formation de territoires construits autour de projets recoupant non nécessairement des frontières politico-administratives et définis dans l'optique de résoudre un problème public spécifique. Elle incite au dépassement de la logique sectorielle et à l'instauration d'une intersectorialité par «la mobilisation de plusieurs secteurs en coordination pour traiter un même problème dans toutes ses dimensions» (Halpern et Jacquot, 2015, p. 75). Au sein du second pilier de la PAC, le programme LEADER, en invitant des acteurs de différents horizons sectoriels à collaborer dans la construction d'un projet de développement territorial commun est exemplaire en la matière.

Une troisième acception du processus de territorialisation d'une politique publique concerne le mouvement de décentralisation, c'est-à-dire un transfert de compétences en direction des autorités politico-administratives infranationales. Concernant la PAC, ce processus est à l'œuvre dès l'Acte unique de 1988 avec l'apparition des principes d'additionalité des fonds et de cofinancement pour certaines mesures relevant de la politique des structures (Perraud, 2001b). Il s'accroît après la réforme de l'Agenda 2000, avec la mise en place du Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) qui finance le second pilier. Le Règlement européen de développement rural prévoit dès la première programmation du FEADER qu'il puisse avoir en autorité de gestion les autorités régionales. Dans ce troisième processus de territorialisation, c'est le renforcement des autorités régionales qui induit une contextualisation territoriale de l'action publique. La prise en compte des spécificités territoriales se traduit dans ce cas par l'implication de la représentation des acteurs locaux ou régionaux dans la fabrique de l'action publique.

Ce travail de thèse s'intéresse en particulier à cette troisième dimension en tant qu'elle impacte directement la capacité d'action des autorités régionale, même si le processus de régionalisation de la PAC ne constitue qu'un facteur parmi d'autres du mouvement étudié. L'analyse des politiques agricoles sous le prisme de la régionalisation de la PAC a fait l'objet de différents travaux en science politique (Perraud, 2001a; Berriet-Sollic, 2002; Trouvé, 2007, 2009; Trouvé et Berriet-Sollic, 2008; Erwert, 2016). C'est le cas de la thèse d'Aurélien Trouvé

publiée en 2007 qui porte sur *Le rôle des Régions européennes dans la redéfinition des politiques agricoles* (Trouvé, 2007). Notre étude présente des similitudes avec ce travail, d'une part car nous interrogeons un objet proche, celui du changement d'échelle de la régulation sectorielle en faveur des autorités régionales, et d'autre part, car les deux partagent l'ambition de comparer des espaces régionaux au sein d'États membres de l'Union européenne¹⁰. Cependant, tandis qu'Aurélié Trouvé analyse la régionalisation comme vecteur potentiel d'une reconfiguration de la régulation du secteur en faveur d'intérêts minoritaires, notre travail de thèse a pour ambition, en contre point, de montrer de quelle manière c'est par la marge du secteur agricole que s'affirme la capacité d'action des autorités régionales.

1.1.4. L'agriculture biologique : un objet en marge de la régulation politique du secteur agricole

L'agriculture biologique est issue de différents mouvements pionniers qui se sont développés en critique du modèle agricole industriel soutenu par les politiques de modernisation du secteur (Leroux, 2015). Cette opposition explique que ces mouvements alternatifs n'ont été que tardivement reconnus par la puissance publique en Allemagne comme en France à la fin des années 1980 (Piriou, 2002). La mise à l'agenda du soutien à l'agriculture biologique, rencontrant les évolutions de la PAC à la même période, s'est traduite à l'échelle européenne par la mise en place d'une labellisation dès 1991, accompagnée d'une aide financière à la conversion¹¹. Permettant aux consommateurs du marché commun de distinguer les produits issus de l'agriculture biologique des produits issus de l'agriculture conventionnelle, la certification est essentiellement définie selon des critères techniques concernant les modalités de production et de transformation (Fouilleux et Loconto, 2017). L'intérêt accru des consommateurs pour la qualité alimentaire (Velly, Dufeu et Grel, 2016), ainsi que la sensibilisation aux enjeux environnementaux et au bien-être animal favorisent le développement de cette filière biologique en France comme en Allemagne depuis les années 2000.

Le développement et l'institutionnalisation de l'agriculture biologique ont fait l'objet de nombreux travaux dans la littérature en sciences sociales (Piriou, 2002; Guthman, 2004; Lockie

¹⁰ La thèse d'Aurélié Trouvé s'appuie sur des données récoltées au sein de régions situées dans trois États membres de l'Union européenne, le Royaume Uni, la France et l'Allemagne.

¹¹ Nous verrons dans le corps de la thèse que les premières aides directes européennes que les agriculteurs biologiques ont touchés remontent en réalité à la fin des années 1980 avec le premier programme d'extensification sans que ces aides ne soient cependant exclusives à ce type de production.

et Halpin, 2005; Samak, 2013; Leroux, 2015; Fouilleux et Loconto, 2017). Dans les pays anglo-saxons, la sociologie rurale a particulièrement examiné l'impact du développement des échanges et de la production de produits issus de l'agriculture biologique sur son caractère alternatif par rapport au secteur agricole conventionnel. Le débat s'est principalement structuré autour de l'opposition entre deux thèses distinctes. La première soutenue par Julie Guthman (2004) est celle de l'existence d'un processus de conventionnalisation de l'agriculture biologique dans ses modalités de production, mais aussi de distribution et de consommation, à savoir un rapprochement progressif des pratiques de l'agriculture conventionnelle - inclusion dans des circuits longs de distribution, dépendance de plus en plus grande aux intrants, délocalisation de la consommation (Guthman, 2004). En critique de cette première thèse, Lockie et Halpin observant le marché de l'agriculture biologique en Nouvelle-Zélande soutiennent eux que le développement de l'agriculture biologique engendre une bifurcation entre deux modèles, l'un gardant son caractère alternatif, l'autre se rapprochant de l'agriculture conventionnelle (Lockie et Halpin, 2005). Si le degré de conventionnalisation diffère et que des poches de résistances se maintiennent, les travaux à ce sujet font état de tendances à l'hybridation entre la marge sectorielle en cours d'institutionnalisation et le modèle agricole dominant (Darnhofer *et al.*, 2010; Poméon *et al.*, 2018).

Notre thèse s'éloigne de ces études par sa discipline, la science politique, et son objet puisqu'elle n'étudie pas spécifiquement l'analyse des pratiques professionnelles, mais bien la régulation politique du segment que constitue l'agriculture biologique au sein du secteur agricole. Cependant, nous partageons avec ces travaux de recherche un même intérêt pour l'analyse de la rencontre entre le secteur et la marge. Nous verrons notamment que le rapprochement avec l'agriculture conventionnelle ne touche pas seulement les pratiques agricoles, mais aussi les modalités de régulation du segment sectoriel.

Les principaux travaux de science politique portant sur cet objet situent principalement leurs investigations aux échelles nationales (Piriou, 2002; Leroux, 2015) et européenne, voire globale (Fouilleux et Loconto, 2017). Si certains travaux se sont focalisés sur l'analyse des politiques au sein d'un territoire régional, c'est le cas d'une étude menée en Andalousie qui questionne l'impact des politiques publiques sur la filière biologique (García, Guzmán et Molina, 2018), ils restent minoritaires. Le point commun de ces recherches est de montrer que l'intervention des pouvoirs publics, loin de freiner le processus de conventionnalisation, favorise le rapprochement du modèle agricole biologique avec le système agricole dominant¹². Ainsi, l'une

¹² Ces résultats vont à l'encontre de l'hypothèse émise par Julie Guthman (2004) à la fin de son article concernant

des conclusions de la thèse de Solenn Piriou (2002) sur l'institutionnalisation de l'agriculture biologique en France, est d'affirmer que la mise en politique de cet enjeu à l'échelle nationale favorise, par la labellisation, une technicisation de la définition de l'agriculture biologique qui limite sa capacité de remise en cause du modèle dominant. L'agriculture biologique est envisagée par les pouvoirs publics comme une niche permettant la diversification à la marge des pratiques agricoles, et non comme un modèle de remplacement potentiel du système en place (Piriou, 2002, p. 409). Dans le même sens, Fouilleux et Loconto (2017) ont montré comment la mise en place de la labellisation européenne a avant tout permis d'accroître la circulation des biens au sein du marché commun, ôtant toute dimension idéologique à l'agriculture biologique (Fouilleux et Loconto, 2017). La mise à l'agenda de l'agriculture biologique ne contredit ainsi en rien, selon les deux auteures, le processus de libéralisation des politiques agricoles. L'inscription des produits issus de l'agriculture biologique dans des schémas de distributions mondialisés participe du processus de conventionnalisation. Enfin, une étude récente menée en Andalousie sur les effets des politiques nationales et européennes de soutien à l'agriculture biologique sur le développement de la filière témoigne d'une tendance des dispositifs publics à soutenir les systèmes de productions les plus intégrés dans des circuits longs de distribution proches du système conventionnel (García, Guzmán et Molina, 2018).

Ces travaux constituent pour notre travail de thèse un point d'ancrage. Le mouvement de conventionnalisation est en effet un invariant sur l'ensemble des cas régionaux étudiés sur la période observée, des années 1980 au début des années 2020. Il n'est pas sans impact sur la régulation politique du secteur considérant la légitimité politique d'investir ce segment, autant que l'évolution du rapport des acteurs dominants de la profession à cette modalité de production. Nous nous éloignons cependant de ces travaux puisque l'objectif de cette thèse n'est pas d'analyser l'impact des politiques régionales sur la conventionnalisation de l'agriculture biologique, mais d'interroger en quoi la relative marginalité de l'agriculture biologique par rapport au secteur permet aux autorités régionales de renforcer leur capacité d'action dans ce segment spécifique.

L'agriculture biologique constitue en effet une alternative au modèle agricole dominant. Par alternative politique, nous comprenons, de même que l'éolien dans le secteur énergétique, « une innovation technologique qui se présente comme une solution pour répondre à différents problèmes publics directement causés par le système dominant » (Evrard, 2013, p. 23). Malgré le processus de conventionnalisation qui atténue sa différenciation avec le modèle agricole

un rôle potentiel des pouvoirs publics comme frein au mouvement de conventionnalisation.

dominant, elle conserve son caractère alternatif, car son existence contribue à mettre en controverse le référentiel sectoriel dominant (Fouilleux et Jobert, 2017).

Renforçant cette première dimension cognitive, le caractère alternatif de l'agriculture biologique dans la régulation du secteur agricole s'incarne par la présence d'une représentation spécifique du segment professionnel qui vient concurrencer la représentation majoritaire. La présence de cette représentation spécifique, qui repose principalement en Allemagne sur les mentions privées et en France sur le réseau FNAB, assure la présence de promoteurs du modèle alternatif comme interlocuteurs potentiels des autorités publiques. Elle contribue à concurrencer le monopole du syndicalisme majoritaire.

La marginalité de l'agriculture biologique au sein de la régulation du secteur agricole se perçoit, enfin, dans l'intervention tardive des États dans le soutien à ce type de production. Jusqu'à la fin des années 1990, il n'existe ni en France ni en Allemagne de plans de soutien spécifique en direction de l'agriculture biologique. Dans un secteur où la régulation politique est dominée par l'intervention des États, cet espace de liberté apparaît propice à l'intervention des autorités régionales, elles-mêmes acteurs secondaires des politiques sectorielles. Interrogeant un mouvement de régionalisation, entendu comme un changement d'échelle de l'action publique, cette thèse s'intéresse ainsi à l'affirmation des territoires régionaux comme espaces de régulation politique.

1.2. Interroger la construction d'un territoire au prisme de la capacité d'action d'une autorité publique

Si la thématique de la régionalisation était fortement prisée à la fin des années 1990 et au début des années 2000 en Europe, la remise en cause du mythe de « l'Europe des Régions » par différents travaux (Jeffery, 1997; Le Gales et Lequesne, 1997; Pasquier, 2015) ainsi que le développement exponentiel des études sur les villes et les régions métropolitaines semblent avoir relégué au second plan l'échelon des régions comme sujet d'analyse du changement politique. Tout en reconnaissant les apports théoriques ayant participé à la relativisation du mirage de l'avènement inexorable et homogène des territoires régionaux comme acteurs de la gouvernance des sociétés européennes (Sharpe, 1993), notre travail part du constat que des processus de transfert de compétence en direction des autorités régionales ont bien lieu dans les États européens au sein d'espaces sectoriels spécifiques. Nous observons ces changements d'échelle de l'action publique au regard de leur participation à la construction d'une capacité

d'action des institutions politico-administratives régionales dans un secteur d'action publique spécifique.

1.2.1. Du néo-fonctionnalisme à la gouvernance multiniveaux : la région comme objet

L'étude de l'échelon intermédiaire des régions dans la science politique européenne a fait l'objet de nombreux travaux dès les années 1960, mais le sujet connaît un véritable engouement à la fin des années 1990. Dans un contexte de pacification des relations interétatiques, le renforcement de l'échelon régional de gouvernement apparaît comme une potentialité démocratique dans des États marqués par des régimes autoritaires comme l'Allemagne ou, plus tard, l'Espagne (Le Gales et Lequesne, 1997). L'intégration européenne y a également contribué, certains de ses pères fondateurs tels Denis de Rougemont soutenant l'avènement d'une « Europe des Régions » (Pasquier, 2015). À partir des années 1970-1980, des réformes de décentralisation sont inscrites à l'agenda politique de différents États centralisés en Europe de l'Ouest. Au nom de la proximité, de l'efficacité, mais aussi pour pallier la crise des États-providence keynésiens, le desserrement du verrou de l'État semble profiter aux échelons régionaux intermédiaires.

Dans un premier temps, ces changements sont essentiellement abordés dans la science politique, au regard d'une approche néo-fonctionnaliste (Rangeon, 1993). La focalisation sur les éléments institutionnels législatifs amène les chercheurs à développer des catégorisations schématiques qui opposent des États centraux comme la France, où les territoires locaux n'apparaissent que comme des réceptacles passifs des décisions centrales, et les États fédéraux comme l'Allemagne où la Loi fondamentale assure un pouvoir décisionnel aux Länder. La simplicité de cette analyse purement juridique est critiquée en France à partir des années 1960 par la sociologie des organisations (Simoulin, 2007). L'observation des systèmes d'acteurs locaux témoigne d'ajustements des règles par des négociations à l'échelle locale entre l'administration de l'État et les élus locaux, dans un système complexe de régulation croisée (Crozier et Thoenig, 1975; Grémion, 1976). Bien que le territoire au fondement de ces négociations soit le département, cette approche sociologique orientée sur l'analyse des relations entre les acteurs constitue une source d'inspiration pour ce travail de thèse. Elle révèle en effet la nécessité d'explorer les systèmes d'acteurs locaux, sans préjuger de leur passivité face aux impositions du centre. Elle met aussi en exergue la présence d'un système d'action multiniveaux, d'échanges entre le centre et la périphérie.

Dans la recherche anglo-saxonne, c'est l'exploration de la recomposition des acteurs à l'échelle européenne qui a grandement participé à la remise en cause de la conception néo-fonctionnaliste de l'analyse des relations entre les différents niveaux d'autorité publique et à l'intérêt nouveau porté à l'échelon intermédiaire des régions (Hooghe, 1996; Benz et Eberlein, 1999a; Hooghe et Marks, 2001). Dans un contexte de développement des politiques structurelles, et de formes nouvelles de représentation des Régions à l'échelle européenne, l'approche de la gouvernance multiniveaux (Hooghe et Marks, 2001) cherche tout d'abord à remettre en cause une conception décisionnelle de l'Union européenne exclusivement interétatique en soulignant le rôle des échelons intermédiaires dans une chaîne complexe de décision du local à l'Europe. Ce faisant, elle entend également rejeter le postulat sous-jacent des néo-fonctionnalistes de l'existence d'un jeu à somme nulle entre les différents échelons d'autorité publique, qui voudrait qu'une compétence accordée à l'un – autorité régionale – affaiblisse nécessairement l'un des deux autres – Union européenne et État central. Mettant l'accent sur les incertitudes relationnelles dues aux conflits potentiels, les chercheurs insistent sur la complexité de la prise de décision dans un contexte de fragmentation verticale nécessitant des négociations entre des acteurs en réseaux interdépendants (Hooghe et Marks, 2001).

Si ces deux approches critiques du néo-fonctionnalisme, ont permis de complexifier l'analyse de la région comme échelle intermédiaire dans un système multiniveaux en cours de structuration, elles développent cependant une vision générique des régions qui gomme artificiellement les différenciations entre ces espaces d'action. S'appuyant sur la construction de modélisations des relations entre les échelles d'action, de manière *top down*, à l'échelle européenne pour la gouvernance multiniveaux, par le prisme d'une opposition entre centre et périphérie à l'échelle nationale pour la sociologie des organisations, les deux écoles considèrent davantage « la région » comme objet que comme sujet du changement politique. Nous nous éloignons ainsi de ces conceptions en envisageant les espaces régionaux non comme de simples réceptacles d'évolutions externes – intégration européenne, décentralisation – mais comme des territoires politiques construits dans le temps par la rencontre entre un contexte exogène et la mobilisation des acteurs endogènes. L'avènement progressif en Europe des territoires régionaux comme échelon d'action publique n'est, en ce sens, pas un processus homogène et inéluctable, mais différencié et contingent.

Appréhender l'émergence de l'espace régional comme un territoire politique oblige à ne pas l'envisager comme un objet de pressions externes, mais bien comme un lieu où se joue le changement. Il convient ainsi d'adopter une perspective *bottom up* pour étudier l'implication des acteurs régionaux dans la formation d'un espace d'action politique à cette échelle. En cela,

nous rejoignons les approches en termes de capacité politique qui ont structuré le champ de recherche portant sur l'étude des échelons infranationaux à la fin des années 1990 (Le Gales et Lequesne, 1997; Jouve et Négrier, 1998; Keating, 1998; Pasquier, 2004). Rejetant une conception générique de l'opposition entre centre et périphérie, le territoire et ses acteurs constituent le sujet du changement politique.

1.2.2. De la capacité politique d'un territoire à la capacité d'action d'une institution : la région comme sujet

Un des auteurs ayant mené à cette évolution de perspective est le chercheur britannique Mickael Keating (1998). Sans préjuger d'une homogénéité dans le processus, l'auteur souligne la structuration d'un néo-régionalisme en Europe depuis les années 1980. Celui-ci ne serait pas occasionné uniquement par le mouvement d'intégration européenne, mais par la conjoncture de trois évolutions concomitantes. S'inspirant de travaux de Bagnasco et Triglia (1993) en Italie, mais aussi de Michael Storper (1997) aux États-Unis, il souligne que la restructuration des logiques capitalistes en lien avec la mondialisation, tout en affaiblissant la capacité d'action des États à intervenir au sein de l'économie, donne de nouvelles opportunités aux territoires locaux de s'affirmer comme des espaces de proximité propices aux échanges entre les acteurs économiques favorisant l'innovation. La recomposition des États-nations dans leur structuration territoriale au travers de réformes de décentralisation renforce également la capacité des autorités politiques d'échelon intermédiaire à intervenir au sein du territoire qui leur incombe. La troisième composante concerne le développement de mobilisations politiques identitaires, au travers de l'avènement de partis ethnorégionalistes sur certains territoires, ou de mobilisations contre l'État central demandant plus d'autonomie politique sans nécessairement chercher à accéder à l'indépendance.

La congruence de ces trois mouvements à partir des années 1980 favoriserait ainsi l'avènement de l'échelon intermédiaire régional comme acteur politique au sein des États d'Europe de l'Ouest. Cependant, loin de se réaliser de manière homogène le processus de renforcement de territoires politiques régionaux se révèle très différencié selon les contextes nationaux et régionaux d'action (Pasquier, 2012b).

Interrogeant les facteurs explicatifs de ces différenciations, les travaux portant sur l'avènement des territoires régionaux comme espaces politiques rejoignent en partie ceux sur la « *gouvernance* » (Le Gales, 1995). La restructuration de l'État, ancienne institution hégémonique, voire monopolistique, de la régulation politique des sociétés en Europe, se traduit

au-delà de l'émergence de nouvelles échelles d'action infra et supranationales, par l'incursion d'acteurs privés dans les négociations témoignant d'une forte fragmentation des ressources d'action (Le Galès, 2010) qui touche également l'action publique régionale.

S'inspirant de la notion de « régime urbain » développée par Clarence Stone (1993) pour désigner la nécessité pour gouverner un territoire de mobiliser des ressources au-delà de la puissance publique, Romain Pasquier (2012b) définit la capacité politique d'un territoire comme « un processus de définition d'intérêts, d'organisation et de coordination de l'action collective qui permet à des institutions et à des groupes d'acteurs publics et/ou privés de réguler des problèmes collectifs sur un territoire donné » (Pasquier, 2012b, p. 41). Mettant en exergue le caractère éminemment construit du pouvoir politique régional, la notion de capacité politique territoriale inclut une dimension cognitive de production d'une vision partagée et une dimension relationnelle d'agrégation des acteurs. Elle dépend de différents paramètres – institutionnels, économiques, identitaires, mais aussi du leadership politique ou des relations intergouvernementales – inégalement présents au sein des territoires régionaux en Europe.

Nous nous inscrivons dans la prolongation de ces travaux en considérant les territoires politiques régionaux comme un construit social ne dépendant pas uniquement d'éléments extérieurs, mais également de configurations d'acteurs internes. Sans pour autant nier le rôle de facteurs externes comme l'intégration européenne ou les processus de décentralisation, interroger la construction et le pouvoir relatif d'un territoire politique régional, implique de développer une analyse *bottom up* en s'intéressant aux configurations régionales d'action.

Nous nous éloignons cependant de l'approche en termes de capacité politique territoriale par deux aspects. D'une part, si la conception du territoire politique, que partagent Michael Keating et Romain Pasquier, interroge pertinemment la manière dont différentes dynamiques de construction sociale des territoires – mobilisation sociale, mobilisation économique, action publique – font système en révélant les contextes et les ressources favorisant son avènement, elle apparaît limitée dans l'étude à une échelle *micro* des processus concrets de construction des territoires par les acteurs régionaux qui témoignent de fortes variations selon les domaines d'activité observés. D'autre part, en mettant l'accent sur la fragmentation des ressources et la nécessité de collaboration entre des acteurs d'horizons divers, le concept de « capacité politique des territoires » tend à reléguer au second plan le rôle des autorités politiques qui deviennent « *un acteur parmi d'autres* » (Pasquier, 2012b, p. 19) au sein des processus de renforcement des territoires politiques. Notre étude s'inscrit partiellement en faux vis-à-vis de cette assertion. Loin de postuler, à l'instar des néo-fonctionnalistes, l'existence d'un lien mécanique entre décentralisation et renforcement de la capacité politique d'un territoire, il nous semble

nécessaire d'octroyer un statut spécifique aux autorités publiques dans ce processus par le biais de l'action publique.

Nous rejoignons ici, dans la prolongation des travaux de sociologie historique de l'État (Rokkan et Urwin, 1999; Bartolini, 2005), l'un des postulats de la thèse de Franscesca Artioli portant sur les politiques militaires au sein des villes : « les politiques publiques concrètes par l'allocation de ressources et l'imposition de normes encadrent le comportement des acteurs et bloquent des ressources dans l'espace. Elles créent par là des territoires et des groupes d'appartenance distincts donc une homogénéisation interne et une différenciation externe. » (Artioli, 2014, p. 32). Or, la présence d'autorités publiques constitue la condition nécessaire de la présence d'une action publique. La primauté des autorités publiques comme concepteur de l'action publique ne signifie pas qu'elles sont les seules à participer à son élaboration et à sa mise en œuvre, ni même qu'elles représentent des acteurs dominants dans ces processus. Leur poids au sein des arènes de production des politiques publiques mérite d'être investigué empiriquement comme le réalise Gilles Pinson (2002) dans sa thèse portant sur les projets urbains. Cependant, le postulat initial de cette thèse est que leur capacité d'action qui se déploie sur un territoire défini et dans un domaine d'action spécifique constitue un facteur clef de renforcement des territoires par l'activité politique qu'elle génère, consistant à « inclure des acteurs et intérêts légitimes et à en exclure et marginaliser d'autres, à peser sur les modalités d'allocation des ressources et leur distribution effective, et enfin, à développer des mécanismes privilégiés de résolution de conflits » (Halpern et Jacquot, 2015, p. 64).

L'enjeu de ce travail est ainsi d'interroger le renforcement de la capacité d'action des autorités régionales, considéré comme facteur de construction d'un territoire politique. Apprécier finement la capacité d'action des autorités régionales nécessite de focaliser l'analyse sur un segment d'action publique. En effet, comme le souligne Sylvain Barone « la totalité d'un secteur fait rarement l'objet d'une prise de rôle des Régions. » (Barone, 2011). D'une ambition théorique moindre concernant les dynamiques globales de construction sociopolitique des territoires régionaux, cette thèse s'inscrit dans la filiation de travaux développés en France à la fin des années 2000, portant sur l'espace régional du point de vue spécifique de l'action publique sectorielle. Ces études ont pour point commun de montrer que le processus de régionalisation loin d'être uniquement l'apanage de régions à forte identité touche également des espaces régionaux avec une faible unité culturelle au travers de l'intervention des autorités régionales. Faisant dialoguer secteur et territoire par l'action publique, elles se focalisent sur un secteur ou un segment sectoriel touché le plus souvent par un mouvement de décentralisation,

c'est le cas des TER pour Sylvain Barone (2008), de l'agriculture pour Aurélie Trouvé (2007) ou de l'éducation pour Claire Dupuy (2017).

Dirigeant leur attention sur les usages des politiques sectorielles par les autorités régionales du secteur en question, ces trois auteurs n'abordent cependant pas de front l'analyse du processus de changement d'échelle, qui est traité le plus souvent comme la conséquence d'un processus plus ou moins abouti de décentralisation. En prenant pour objet le processus de renforcement de la capacité d'action des autorités régionales dans un segment sectoriel spécifique, notre travail s'en détache pour s'attarder plus spécifiquement sur l'analyse des dimensions du processus, afin notamment d'en dévoiler les facteurs.

1.2.3. Analyser la capacité d'action par la mise en œuvre d'une orientation stratégique

La notion de « capacité d'action » (*policy capacity*) a été développée dans la littérature anglo-saxonne pour interroger la capacité de l'État à gouverner alors que la mondialisation, la privatisation de l'action publique, et la multiplication des échelons de gouvernance remettraient en cause son hégémonie dans la régulation politique des sociétés contemporaines (Painter et Pierre, 2005). Dans le prolongement de la notion de gouvernance (Painter et Pierre, 2005, p. 11-12), l'élaboration de ce nouveau concept part ainsi du constat initial d'un affaiblissement de la puissance publique à produire, par les politiques publiques, une contrainte effective sur son territoire administratif, alors même qu'on assiste à une forte fragmentation des ressources d'action – finance, expertise, légitimité – tant d'un point de vue horizontal que vertical. Painter et Pierre définissent ainsi la « capacité politique » comme la « faculté à mobiliser des ressources nécessaires pour effectuer des choix collectifs pertinents et à fixer des orientations stratégiques pour l'allocation de ressources rares à des fins publiques. » (Painter et Pierre, 2005, p. 2). Le caractère « collectif » des choix effectués ainsi que « la mobilisation des ressources » renvoie au fractionnement des ressources d'action entre les mains de différents acteurs, publics ou privés, participant à l'élaboration et/ou à la mise en œuvre de l'action publique. La rareté des ressources fait, elle, référence à la finitude des moyens d'action d'autant plus forte dans le contexte de pression budgétaire, que connaissant les États européens et anglo-saxons depuis les années 1980. Notre étude portant sur la capacité d'action des autorités régionales, rejoint les deux auteurs dans ce double constat de « rareté » et de divisions des ressources d'action qui nécessitent de penser la production de l'action publique comme un processus collectif.

Deux éléments nous amènent cependant à nous éloigner de la définition de Painter et Pierre (2005). Tout d'abord, il est difficile de ne pas constater une dimension normative au positionnement des deux auteurs au travers de l'adjectif « pertinent ». Notre travail se départit de tout jugement de ce type lorsqu'il interroge la capacité d'action des autorités régionales. Il ne s'agit aucunement de questionner la présence de « bon choix » ou de « mauvais choix », mais uniquement de révéler la faculté d'une institution à agir. Un second paramètre distingue notre posture de celle des deux auteurs : leur focalisation sur « la formulation des stratégies », et non sur leur réalisation. Une majorité de travaux portant sur la « capacité d'action » (Wu, Ramesh et Howlett, 2015) en ont ainsi une définition restreinte qui porte principalement sur la faculté d'acteurs à définir une orientation à l'action publique. Painter et Pierre (2005) la distinguent ainsi de celle de « capacité de gouverner » qui inclue également « la capacité administrative », de gestion des ressources humaines et matérielles, et « la capacité d'État » relative aux relations nouées entre l'État et la société. Si d'un point de vue analytique, il peut être pertinent d'effectuer cette différenciation, il apparaît cependant complexe de distinguer ces trois dimensions dans l'étude concrète de l'action publique compte tenu du fait que les phases d'élaboration et de mise en œuvre sont fortement imbriquées.

Nous adoptons ainsi dans notre thèse une approche plus étendue de la capacité d'action qui renvoie à « la faculté de prendre des décisions, d'élaborer et de mettre en œuvre des politiques publiques » (Hepburn, 2010, p. 30)¹³. Cette conception reprise par Claire Dupuy (2017) à Eve Hepburn dans son ouvrage portant sur les politiques régionales, a pour intérêt d'inclure, contrairement à la définition de Painter et Pierre (2005) l'ensemble des phases de l'action publique. Cependant, cette définition n'est pas suffisante pour notre étude comparative puisqu'elle ne précise pas quelles sont les dimensions constitutives du concept (Goertz, 2006), c'est-à-dire les caractéristiques propres et nécessaires qui permettent de distinguer les cas qui en relèvent de ceux qui n'en relèvent pas.

Afin de pallier ce manque, nous nous rapprochons d'une conception plus substantielle de la « capacité d'action » proposée par Wu, Howlett et Ramesh (2017), considéré comme « un ensemble d'aptitudes et de ressources nécessaires à l'exercice de fonction politique. » (Wu, Howlett et Ramesh, 2017, p. 3). Loin d'être l'apanage unique des institutions politico-administratives, la détention de ressources spécifiques peut être envisagée à l'échelle d'un

¹³ Nous assumons que la notion définie de cette manière se rapproche de celle de « capacité à gouverner ». Nous préférons cependant le terme de « capacité d'action » car il est davantage focalisé sur la production et la mise en œuvre d'une action publique en particulier, tandis que la « capacité à gouverner » s'étend plus généralement sur la gestion d'un territoire dans son ensemble comme le fait Clarence Stone dans son article sur les « régimes urbains » (Stone, 1993).

individu, d'une organisation publique ou privée. Nous nous attachons cependant pour notre part à définir la capacité d'action d'une organisation publique. Nous inspirant des trois catégories de ressources que distinguent Wu, Howlett et Ramesh – analytique, opérationnelle et politique – ainsi que sur les sept catégories de ressources proposées par Patrick Hassenteufel (2021, p. 64-67) nous avons déterminé quatre types de ressources relatives à la capacité d'action des autorités publiques.

Tableau 0-1 : Les catégories de ressources de la capacité d'action des autorités publiques

Catégories de ressources	Types de ressources
Ressources institutionnelles ¹⁴	Compétences juridiques Accès aux instances de négociations
Ressources opérationnelles	Moyens financiers Moyens logistiques Moyens humains
Ressources analytiques	Accès à l'information Production de stratégies d'action publique
Ressources politiques	Légitimité par l'élection Légitimité par la concertation ou la participation des groupes d'intérêts

Conception de l'auteur

Les ressources institutionnelles renvoient au positionnement de l'institution, ou des acteurs, dans le processus d'action publique. En ce qui concerne les autorités régionales, il s'agit principalement des compétences exécutives et législatives qu'elles détiennent, mais aussi de leur accès à des espaces de négociations politiques au sein d'autres sphères de production d'action publique.

Les ressources opérationnelles sont relatives à l'effectivité de la mobilisation et du déploiement des ressources nécessaires à la réalisation de l'action publique (Wu, Howlett et

¹⁴ La notion de « ressource institutionnelle » ne renvoie ainsi pas aux mêmes éléments que ceux de Romain Pasquier (2012b) concernant la « capacité politique territoriale » qui regroupe dans cette catégorie les ressources financières et légales des institutions régionales (Pasquier, 2012b, p. 42). Cette différence s'explique du fait d'un prisme différencié de l'analyse. Tandis que le concept de « capacité politique territoriale » porte sur les ressources d'une coalition d'acteurs sur un territoire spécifique, nous nous concentrons sur celles des institutions publiques.

Ramesh, 2017, p. 10). Il s'agit principalement, dans le cas des autorités régionales, des moyens financiers, humains et logistiques. L'utilisation de ces ressources ne se cantonne pas à la phase de mise en œuvre de l'action publique. Les moyens en personnel de l'institution peuvent en effet influencer considérablement la formulation des stratégies.

Les ressources analytiques concernent la faculté d'acquérir et d'analyser un ensemble d'information et de données sur un domaine d'intervention (Wu, Howlett et Ramesh, 2017, p. 8), ainsi que la capacité à établir des orientations stratégiques visant les politiques publiques (Hassenteufel, 2021, p. 65). Si ces ressources peuvent être détenues par des experts, il convient de ne pas négliger le rôle des partis politiques et donc des élus dans le processus de production d'alternatives d'action publique (Cos et Douillet, 2020).

Les ressources politiques portent sur la capacité des acteurs à s'appuyer sur une légitimité démocratique pour agir. C'est principalement par l'élection au suffrage universel direct que les autorités publiques détiennent ce type de ressources. Cependant, dans le processus de fabrication de l'action publique, d'autres formes de légitimité peuvent intervenir. L'accès à des groupes d'intérêts ou des représentants professionnels eux-mêmes pouvant bénéficier d'une assise électorale catégorielle peut ainsi constituer une ressource pour l'autorité publique (Hassenteufel, 2021, p. 66).

Les catégories de ressources sont ainsi interdépendantes. Les ressources en personnel dépendantes des ressources financières peuvent être cruciales pour la détention de ressources analytiques au sein d'une organisation. Les ressources politiques sont indissociables des ressources institutionnelles. La détermination de ces catégories facilite l'adoption d'une perspective comparative en étudiant leurs répartitions différenciées au sein d'une même catégorie d'acteurs, en l'occurrence les autorités régionales.

Si la possession de ressources constitue un marqueur de la capacité politique, nous nous éloignons cependant dans notre travail d'une conception *substantialiste* du pouvoir qui se limiterait à la détention de ressources par un acteur pour adopter une conception interactionniste considérant que « le pouvoir ne peut exister en dehors des relations entre acteurs » (Imbeau et Couture, 2011, p. 41). Cette approche relationnelle est d'autant plus importante dans le cas de la capacité d'action que le processus d'action publique repose sur une interdépendance entre des acteurs, publics et privés, ne possédant pas les mêmes ressources. Cette interdépendance a trois implications. D'une part, la possession de ressources par les autorités régionales doit s'envisager relativement aux autres acteurs participant à la formulation, à la mise en œuvre et/ou à la conduite de l'action publique. D'autre part, la capacité d'action ne repose pas seulement sur la détention des ressources, mais aussi sur la capacité à en faire effectivement

usage – ou non-usage (Lukes, 2005) – de manière relativement autonome. De cette deuxième assertion en découle une troisième : la capacité à influencer un autre acteur dans l'utilisation de ses propres ressources, elle constitue une composante fondamentale de la capacité d'action des autorités régionales.

Notre analyse se détache d'une approche focalisée uniquement sur la variation du volume et du type de ressources (*inputs*), pour interroger les implications de leur utilisation sur le changement de l'action publique (*ouputs*)¹⁵. Si la détention de ressources est une dimension clef du pouvoir, puisqu'elle est nécessaire à l'action et/ou à l'influence, elle ne suffit pas à attester de la faculté des autorités publiques à « orienter » effectivement l'action publique. Cette tension est mise en exergue par Philippe Warin (1996) au sein d'une étude portant sur le rôle des municipalités dans les politiques de la ville. Il distingue en effet, l'activité de régulation de celle de gouvernement. La première renvoie à l'action publique lorsqu'elle repose sur « des mesures de conservation statiques, d'adaptation des pratiques par apprentissage collectif » (Warin, 1996, p. 37). Dans ce contexte, les autorités publiques interviennent non pas pour faire évoluer l'ordre établi, mais pour gérer les négociations. Elles sont ainsi fortement dépendantes des partenaires de l'action publique. La régulation se différencie de l'activité de gouverner qui renvoie à « la conduite d'une politique [qui consiste] par son moyen à imprimer une direction à la collectivité » (Warin, 1996, p. 39). En ce sens, analyser la capacité d'action des autorités régionales n'implique pas seulement d'interroger leurs ressources relatives, mais également d'étudier l'impact effectif de l'utilisation des ressources sur le changement de l'action publique.

Ce dernier peut tout d'abord se traduire dans son instrumentation (Halpern, Lascoumes et Le Gales, 2014) par la création de nouveaux dispositifs ou le changement d'usage d'outils déjà existants. Nous rejoignons ici Lascoumes et Le Galès (2004) sur leur définition de la notion qui renvoie « à un dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur. » (Lascoumes et Le Galès, 2004, p. 12-13). L'orientation de l'action publique peut également se percevoir dans les procédures d'élaboration et de mise en œuvre de l'action publique elle-même, par l'entrée ou l'exclusion de partenaires en leur sein, ou par la répartition des ressources entre eux. Dans ce cadre, les modifications peuvent affecter les règles procédurales qui régissent les interactions dans les espaces d'élaboration et de mise en œuvre de l'action publique.

¹⁵ L'analyse des effets (*outcomes*) sur les publics visés est, elle, largement secondaire dans notre étude qui se focalise avant tout sur l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques et non sur sa réception par les usagers.

C'est ainsi à l'aune ces trois dimensions – les ressources, leur utilisation effective, et le changement de l'action publique (*outputs*) – que ce travail de thèse évalue le renforcement de la capacité d'action des autorités régionales dans le domaine de l'agriculture biologique.

2. Interroger le renforcement de la capacité d'action des autorités régionales par la marge

L'objectif de cette thèse est ainsi d'analyser les facteurs d'un changement procédural (Hassenteufel, 2021, p. 223) : l'évolution du pouvoir d'une organisation publique – les autorités régionales – dans la régulation politique d'une marge sectorielle. Avant de présenter nos hypothèses de recherche, il convient de revenir sur les approches empruntées pour observer ce processus. C'est dans une perspective relationnelle de l'action publique que s'ancre cette analyse. La capacité d'action des autorités régionales s'envisage à l'aune des interactions avec les autres protagonistes participant à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques régionales. Cette première approche attentive aux jeux d'acteurs nous amène à inscrire ce travail de thèse dans l'orientation théorique du néo-institutionnalisme centré sur les acteurs (Mayntz et Scharpf, 2001) qui nous permet d'être attentifs à la contingence des espaces régionaux étudiés.

2.1. Une approche relationnelle de la capacité d'action des autorités régionales

« L'action publique des gouvernements régionaux se comprend en interaction avec les acteurs sectoriels, les acteurs étatiques, les acteurs européens et les entrepreneurs politiques qui interviennent ou tentent d'intervenir. » (Dupuy, 2017, p. 14-15). Comme le souligne Claire Dupuy (2017) dans le cadre des politiques éducatives, le contexte de gouvernance caractérisé par une fragmentation des ressources d'action publique aux mains d'acteurs publics et privés (Galès, 2019) incite à analyser les politiques régionales dans une approche relationnelle. L'inscription des politiques régionales dans un système de régulation multiniveaux, impliquant les États, l'Union européenne, mais aussi les pouvoirs locaux à l'échelle infrarégional, engage tout d'abord à concevoir les interactions dans une dimension verticale. L'inscription des politiques régionales dans un secteur d'intervention spécifique nécessite également d'interroger le dialogue entre autorités régionales et acteurs sectoriels.

2.1.1. Les autorités régionales : un échelon intermédiaire dans les relations intergouvernementales

Dans l'organisation multiniveaux des États, l'échelon régional se définit par son positionnement intermédiaire, entre l'État unitaire ou fédéral, et les échelons locaux. Dans le secteur étudié, il convient d'y ajouter l'échelle européenne qui joue un rôle majeur dans la régulation des politiques agricoles depuis la fin des années 1950.

L'impact des échelons suprarégionaux sur la capacité d'action des autorités régionales est ambivalent. L'État et l'Union européenne peuvent constituer des opportunités pour le renforcement des autorités régionales au travers de mouvements de décentralisation, c'est-à-dire de transferts de compétences – souvent accompagnés de transferts financiers. Les deux entités peuvent ainsi agir sur les ressources institutionnelles et financières des autorités régionales. De nombreux travaux portant sur les politiques régionales partent d'ailleurs, implicitement ou explicitement, du point de départ d'un processus de décentralisation comme principal facteur de renforcement des régions (Bel, Méhaut et Mériaux, 2003; Barone, 2011; Pasquier, 2012b). L'accès aux instances de gouvernance suprarégionales peut, en outre, permettre aux autorités régionales de renforcer leur capacité d'action par l'influence de l'élaboration des politiques publiques dans d'autres sphères d'action. C'est notamment la thèse soutenue par les tenants de la gouvernance multiniveaux qui soutiennent que l'intégration européenne offre de nouvelles opportunités aux échelons intermédiaires pour contourner les États (Hooghe et Marks, 2001). Les interactions entre les autorités publiques au sein de cette structure verticale ne doivent ainsi pas uniquement s'appréhender d'un point de vue *top down* mais doit aussi être envisagé dans une perspective *bottom up*. Comme l'ont montré Jacquot et Woll dans le cadre des politiques européennes, les acteurs infra peuvent développer des usages stratégiques des politiques menées aux échelons supérieurs pour renforcer leur propre ressource d'action (Jacquot et Woll, 2008a).

Cependant, dans le même temps, les échelons suprarégionaux doivent également être envisagés comme des vecteurs potentiels de frein à l'affirmation des régions. Par un effet miroir, même si les rapports de forces au sein du système multiniveaux ne doivent pas être considérés comme un jeu à somme nulle, le renforcement des prérogatives des États et de l'Union européenne peut engendrer un processus de centralisation de la décision, soit qu'il entraîne une restriction des compétences ou qu'il diminue l'autonomie d'action des échelons infranationaux. Cette tendance a été particulièrement soulevée dans le cadre de l'analyse de l'impact de l'intégration européenne sur les Länder allemands (Moravcsik, 2002; Jeffery,

2005). La notion de « gouvernement à distance », développée à la fin des années 2000 dans le cadre des politiques de la ville (Epstein, 2005), souligne en outre le développement d'instruments nouveaux de régulation, les appel à projets, permettant aux États d'orienter les comportements des autorités locales au travers de procédures de mise en concurrence.

Si les échelons suprarégionaux peuvent intervenir directement sur la capacité d'action des autorités régionales, le caractère intermédiaire des espaces régionaux interroge également les relations nouées avec les échelons infranationaux. La dimension relationnelle doit également s'envisager à l'échelle infranationale dans la répartition des ressources entre autorités publiques, et leur investissement réciproque dans le domaine analysé.

Le premier axe d'analyse de cette thèse porte ainsi sur les relations multiniveaux. Les cadres institutionnels régissant les systèmes étatiques, et l'implication des différents niveaux d'autorités publiques, de l'Union européenne aux pouvoirs locaux dans la politique de soutien à l'agriculture, y sont saisis comme des facteurs de la capacité d'action des autorités régionales.

Cette dimension verticale ne suffit cependant pas à appréhender toutes les facettes de la production de l'action publique régionale qui implique d'interroger à l'échelle régionale elle-même, le dialogue entre l'autorité régionale et les acteurs sectoriels participant à son élaboration et à sa mise en œuvre.

2.1.2. La mise en œuvre d'un dialogue avec les acteurs sectoriels

Dans un secteur caractérisé historiquement par le poids de la profession agricole et de ses organismes de représentation au sein de la régulation politique, une question légitime est de s'interroger sur la permanence de la domination de cette forme de régulation au sein des espaces régionaux.

Dans cette perspective, un double enjeu mérite d'être posé en référence à la littérature portant sur les groupes d'intérêts à l'échelle infranationale (Cadiou, 2016). De même qu'à l'échelle nationale, se pose la question des formes d'échanges entre les autorités publiques et les groupes d'intérêts dans la fabrique et la mise en œuvre de l'action publique. Le modèle dominant de mésocorporatisme en vigueur dans le secteur agricole est-il maintenu à l'échelle régionale ? Ce dernier laisse-t-il au contraire la place à d'autres modalités d'échanges comme le pluralisme – pouvant éventuellement amener au dépassement d'une approche sectorielle – ou à l'étatisme (Hassenteufel, 1990) – caractérisé par une internalisation des prises de décision et de la mise en œuvre au sein de l'autorité régionale ? Nous ne postulons pas en amont de l'enquête, qu'une configuration domine sur une autre à l'échelle régionale. Il apparaît plus

probable, en effet, qu'on assiste en la matière à une forte différenciation selon les cas régionaux ce qui rejoindrait les résultats de la thèse d'Aurélien Trouvé (2007). S'intéresser aux relations entre autorités publiques et groupes d'intérêts à l'échelle infranationale implique également de questionner l'échelle d'organisation des intérêts professionnels (Keating et Wilson, 2014). L'avènement d'une « régionalisation sans régionalisme » (Triglia, 1991) peut en effet constituer un frein à la capacité d'action des autorités régionales, celles-ci ne pouvant pas s'appuyer sur des partenaires à l'échelle régionale. Or, le degré de régionalisation des intérêts économiques, dans leur dimension tant cognitive qu'organisationnelle, peut fortement varier dans le temps et dans l'espace (Keating, 2017).

Si les deux dimensions de l'interdépendance entre autorité régionale et groupes d'intérêts évoqués ci-dessus, constituent des questionnements classiques de la littérature en science politique, l'originalité de notre travail de thèse est d'envisager le conflit et les concurrences entre les intérêts en présence comme un facteur potentiel de renforcement de la capacité d'action des autorités régionales. Ce positionnement peut sembler paradoxal. En effet, les approches en termes de « capacité politique », de « gouvernance » ou de « capacité d'action » ont toutes pour point commun de considérer la mobilisation et la coalition d'acteurs comme une nécessité pour agir à des fins publiques (Le Gales, 1995; Pinson, 2009; Pasquier, 2012b). Cette thèse s'attache à montrer que la présence de conflits au sein de ces espaces collectifs de production de l'action publique, joue en faveur d'un renforcement du pouvoir des autorités publiques. D'une part, d'un point de vue cognitif, car elle incite à « peser et soupeser des alternatives » (Bakvis, 2000). D'autre part, car la présence de partenaires en opposition amène les exécutifs régionaux à incarner un rôle d'arbitre au sein des scènes de régulation. Par leur engagement dans l'action publique, ils exercent un pouvoir d'influence majeur sur la répartition des ressources au sein des réseaux. Le caractère alternatif de l'agriculture biologique, en mettant en controverse le modèle agricole dominant, constituerait ainsi un facteur de renforcement de la capacité d'action des régions.

L'analyse du dialogue instauré entre autorités régionales et acteurs sectoriels dans le cadre de l'élaboration et de la mise en œuvre de l'action publique régionale constitue le deuxième axe d'analyse de cette thèse pour interroger la capacité d'action des autorités régionales.

Analyser l'évolution de la capacité d'action des autorités régionales dans sa dimension relationnelle revient à interroger une évolution institutionnelle en prenant en compte les jeux d'acteurs comme facteurs du changement. Nous nous positionnons ainsi dans une perspective théorique qui, si elle prend en considération le poids des institutions comme des contraintes potentielles et des cadres d'interactions, laisse la place aux stratégies des acteurs.

2.2. Une approche néo-institutionnaliste centrée sur les acteurs

Le phénomène analysé s'apparente à un processus de transformation graduelle des institutions par empilement (*layering*) (Mahoney et Thelen, 2010). Loin de remettre en cause la régulation sectorielle dominante, il s'agit davantage d'un ajout en marge des institutions existantes, d'une nouvelle modalité de gestion du secteur.

2.2.1. Une hybridation plus qu'un changement radical

Identifier les facteurs du changement à l'œuvre dans le processus étudié, incite tout d'abord à envisager les permanences d'une régulation préexistante fortement institutionnalisée, se matérialisant, d'une part, par la présence à l'échelle infranationale d'un certain nombre d'organisations, et d'autre part, par une routinisation ancienne des pratiques d'échanges (Aguilera, 2017, p. 42).

Le secteur agricole fortement investi par l'intervention des pouvoirs publics depuis le 19^{ème} siècle en Allemagne, l'entre-deux-guerres en France, se caractérise, en effet, par la présence de nombreuses organisations formelles – chambres d'agriculture, syndicat majoritaire, services de l'État centraux et décentralisés dans le cas de la France – mais aussi des procédures de négociation formelles ou informelles qui bénéficient d'une forte stabilité dans le temps. Il convient ainsi de ne pas négliger le poids des institutions existantes, définies comme des « règles qui définissent des normes de comportements et de procédures [...] qui autorisent ou refusent l'accès de certains groupes à des ressources financières, personnelles, juridiques [...] et qui déterminent les relations (notamment de dominance et de dépendance) entre des acteurs donnés » (Mayntz et Scharpf, 2001, p. 103), dans le processus étudié. Les legs du passé peuvent ainsi s'imposer aux acteurs soit en agissant comme frein à la mise en œuvre de stratégies initiales de changement, soit par l'orientation de leur comportement.

Le caractère fermé de la gestion sectorielle mésocorporatiste qui octroie à une représentation professionnelle monopolistique un nombre non négligeable de ressources opérationnelles et institutionnelles dans le cadre de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques publiques tend à favoriser un processus de verrouillage (*lock in*) étudié par Paul Pierson (1993) dans le cadre des politiques sociales. Les politiques passées viennent ainsi limiter les possibilités de changement dans le présent (Pierson, 1993, 2000). Le rôle majeur dans la fabrique d'une politique publique d'un groupe d'intérêt – en l'occurrence le syndicalisme majoritaire – qui s'oppose au changement ou menace de le faire peut constituer

un blocage. Les luttes entre acteurs porteurs du changement (*challenger*) et ceux voulant maintenir l'ordre établi (*opponents*) constituent ainsi des facteurs de limitation des changements (Mahoney et Thelen, 2010).

Du point de vue de la filière politico-administrative, la dépendance des autorités régionales aux États, en ce qui concerne la répartition des ressources institutionnelles, constitue un autre versant de limitation du changement. La centralisation du système de l'État en France ne donne qu'une possibilité limitée aux autorités régionales d'intervenir dans ce type de procédure. N'ayant aucun pouvoir législatif, elles ne peuvent déployer qu'une stratégie d'influence des institutions publiques. Dans l'État fédéral allemand la complexité du système de prise de décision reposant sur un nombre important de *veto players* institutionnels (Tsebelis, 2000) est peu propice au changement comme l'a montré Fritz Scharpf en développant la notion du « piège de la décision conjointe » (*joint decision trap*) (Scharpf, 2006).

Cette pression des institutions favorisant l'autoreproduction des équilibres existants (Pierson, 2000) ne doit cependant pas écarter les marges de manœuvre des acteurs en leur sein. En effet, l'approche par la dépendance au sentier, en mettant en avant le poids des institutions passées sur l'orientation des comportements présents, sous-estime le rôle des acteurs dans les processus de changements endogènes.

2.2.2. La contingence des configurations d'acteurs

Nous éloignant d'une approche de stratégie par choix rationnels (*rational choice*), nous envisageons les acteurs comme « insérés dans de multiples contraintes qui visent souvent à circonscrire leurs comportements, mais dont ils parviennent à s'affranchir partiellement. » (Musselin, 2005, p. 64). S'inscrivant dans une approche néo-institutionnaliste centrée sur les acteurs (Mayntz et Scharpf, 2001), notre travail de thèse prend en considération les acteurs comme de potentiels entrepreneurs de changements (*challenger*). Les institutions constituent pour eux des enjeux majeurs puisqu'une évolution des procédures contribue à redéfinir sur un temps relativement long les rapports de force dans un système de régulation politique spécifique. S'ils sont confrontés à des acteurs œuvrant pour le maintien de l'ordre établi (*opponent*), les entrepreneurs de changement disposent de marge de manœuvre par les ressources qu'ils accumulent.

Le postulat de cette thèse est que les espaces de liberté des *challengers* sont d'autant plus importants en marge du secteur pour deux raisons. La mise en place d'une innovation marginale fait intervenir de nouveaux promoteurs de changement ce qui peut constituer une opportunité

d'alliance pour les acteurs dominés de la régulation initiale. Le caractère marginal, dans le sens, cette fois-ci, de minoritaire, de l'alternative politique peut, en outre, détourner l'intérêt des acteurs dominants de s'y opposer. Cela se traduit par un laisser-faire qui doit s'envisager cependant d'une part, sur un temps limité, et d'autre part, qui ne présume en rien de l'alliance finale entre les *challengers* et les acteurs dominés.

Afin de prendre en considération le rôle des acteurs dans le processus de changement institutionnel, il convient de s'intéresser à leurs motifs d'action (Hassenteufel, 2021, p. 76) qui peuvent être de deux ordres. Les motivations stratégiques ont trait aux intérêts des acteurs d'acquérir de nouvelles ressources ou au contraire à leur volonté de garder un *statu quo* si la répartition initiale des ressources les privilégie. Nous rappelons ici que le pouvoir est envisagé dans une dimension relationnelle et non pas uniquement substantielle (Imbeau et Couture, 2011). Il convient, en outre, de ne pas négliger dans un contexte de production de l'action publique, les motifs cognitifs des acteurs. Notre étude n'adopte pas une posture cognitive, dans le sens où nous ne considérons pas les idées comme une variable ayant la primauté sur les intérêts, ni, comme l'affirme Pierre Muller (2005), qu'elles sont le principal véhicule des intérêts des acteurs. Nous partageons cependant, une conception agonistique de l'action publique théorisée par Fouilleux et Jobert (2017), en prenant en considération les conflits de représentations, et de cadrages comme des vecteurs de changement ou d'inertie de l'action publique. Notre étude incite ainsi comme l'enjoint Marc Smyrl à « réintroduire la politique [en tant que dynamique impliquant un ensemble d'acteurs et d'actions orientés vers la conquête du pouvoir], dans l'analyse institutionnelle » (Smyrl, 2005, p. 116). La prise en compte de ces deux motifs d'action, intérêts et idées, nous amène à complexifier l'analyse factorielle du changement. Il s'agit en effet de deux lignes de conflits ou d'alliances potentiels qui ne se recoupent pas nécessairement, mais qui agissent en interaction au travers des acteurs.

La prise en compte des institutions, des intérêts et des idées (Palier et Surel, 2005) nous incite à accorder de l'importance aux configurations régionales d'action dans un temps long – plus de 30 ans dans le cas de cette étude – pour analyser le changement institutionnel étudié dans sa contingence. Ce faisant, nous affirmons une posture déjà présentée en première partie, considérer les territoires régionaux comme des sujets du changement et non comme des réceptacles passifs d'évolutions exogènes. Cette contingence qui justifie une approche comparative¹⁶ ne s'applique pas uniquement aux facteurs, mais aussi au processus étudié, à savoir le renforcement de la capacité d'action des autorités régionales.

¹⁶ Nous justifierons et expliciterons davantage la démarche comparative de l'enquête dans la dernière partie de

3. Problématique et hypothèses

Partant de la tension initiale entre l'investissement discursif des élus régionaux et la marginalité des politiques de soutien à l'agriculture biologique, l'objectif de cette thèse est de répondre à cette problématique : comment expliquer dans un secteur agricole historiquement dominé par l'État, l'affirmation des autorités régionales dans le soutien à l'agriculture biologique, segment minoritaire en voie de développement ?

S'interroger sur la capacité d'action des autorités régionales de manière relationnelle nous amène à formuler deux hypothèses qui structurent le manuscrit en deux parties.

La première est relative aux relations intergouvernementales. Nous formulons l'hypothèse que *la marginalité des politiques de soutien à l'agriculture biologique par rapport aux politiques agricoles menées par les États et l'Union européenne octroie aux autorités régionales un espace de liberté qui leur permet de renforcer leur capacité d'action.*

Pour tester cette première hypothèse, nous distinguons deux phases chronologiques distinctes. Au moment de la mise à l'agenda des premiers dispositifs de soutien par les autorités régionales, l'absence de politiques nationales en direction de l'agriculture biologique confère une place majeure aux facteurs endogènes pour expliquer la capacité d'action des autorités régionales. Dans une seconde phase, à la suite de l'intégration du soutien à l'agriculture biologique au sein du second pilier de la PAC, les autorités régionales bénéficient d'un processus de décentralisation dont les conséquences sont paradoxales sur leur capacité d'action.

Cette première hypothèse s'intéresse à l'analyse des relations intergouvernementales dans un système d'acteur multiniveaux, en soulignant la complexité que génère la tension entre augmentation des ressources et autonomie d'action, pour la capacité effective des autorités publiques.

La deuxième hypothèse concerne les relations nouées à l'échelle régionale entre les autorités publiques et les acteurs sectoriels. Nous formulons l'hypothèse que *le caractère alternatif de l'agriculture biologique par rapport au modèle agricole dominant renforce la capacité d'action des autorités régionales en permettant aux exécutifs de traduire en acte des orientations politiques différenciées.*

La dépendance des autorités régionales aux ressources opérationnelles et politiques des représentants professionnels dans la production et la mise en œuvre de l'action publique limitent leur propre capacité d'action. Cependant, l'agriculture biologique, parce qu'elle véhicule un

modèle agricole alternatif promu par des représentants spécialisés, différents des organismes professionnels traditionnels, génère des conflits propices au renforcement du pouvoir des autorités régionales par l'intermédiaire des élus. Les controverses professionnelles en activant la politisation de l'enjeu, se concrétisent par l'engagement des exécutifs régionaux dans un rôle de pilote de l'action publique. Ainsi, malgré la dépendance des autorités régionales aux ressources des représentants professionnels, la marginalité, conçue ici comme l'alternative, assure aux autorités régionales une autonomie d'action.

Cette seconde hypothèse vient nuancer un résultat largement répandu dans l'analyse de l'action publique que, compte tenu de la fragmentation des ressources d'action publique, l'euphémisation des conflits, permettant la coopération, serait la source principale de pouvoir des autorités publiques.

Ces deux hypothèses, qui sous-tendent une convergence des cas, sont complétées par trois hypothèses comparatives construites dans la continuité des deux premières.

Dans une perspective multiniveaux, nous formulons l'hypothèse que *l'appartenance des autorités régionales à deux États présentant un système d'organisation territoriale opposé, unitaire et décentralisé pour l'un, fédéral pour l'autre, induit une forte asymétrie de ressources institutionnelles et opérationnelles entre Régions et Länder.*

Cette hypothèse est partiellement infirmée par la thèse. En effet, malgré des contextes institutionnels nationaux différenciés, l'analyse sur plus de trente ans des politiques régionales de soutien à l'agriculture biologique atteste d'un processus de convergence à l'échelle des quatre cas. Ce dernier est perceptible aussi bien dans l'instrumentation de l'action publique que concernant le rôle des Länder et des Régions dans la régulation multiniveau du segment étudié, de l'Europe au local.

Cette troisième hypothèse s'intéresse ainsi aux impacts de l'intégration européenne sur les systèmes territoriaux des États membres.

Concernant les relations avec les acteurs sectoriels, nous formulons l'hypothèse que la *différenciation des systèmes agricoles régionaux, plus ou moins extensifs, joue sur la capacité d'action des autorités régionales par l'intermédiaire du poids de la représentation professionnelle majoritaire, qui peut constituer un frein au changement porté par les exécutifs.*

Cette hypothèse est partiellement vérifiée par l'enquête. Au sein des deux cas régionaux aux systèmes agricoles intensifs, la Bretagne et la Basse-Saxe, la puissance de blocage des représentants majoritaires se manifeste par sa capacité à influencer les décisions des exécutifs régionaux. Opposants à l'évolution d'un ordre établi qui leur est favorable, les représentants professionnels agricoles majoritaires disposent de ressources opérationnelles, institutionnelles

et politiques majeures agissant comme un frein au changement. Dans les cas régionaux aux systèmes agricoles plus extensifs, les marges de manœuvre des exécutifs face à la profession agricole majoritaire sont plus importantes, même si, dans aucun de nos cas, nous n'avons repéré de rupture avec les représentants professionnels orthodoxes.

Cette quatrième hypothèse interroge le rôle des contextes socio-économiques comme facteur de différenciation de la capacité d'action des autorités régionales, en venant questionner la capacité de blocage de politiques passées par la puissance de groupes d'intérêts opposés au changement (*opponent*).

Enfin, cette thèse interroge le poids de la variable partisane sur la capacité d'action des autorités régionales. *La politisation de l'enjeu de l'agriculture biologique au sein des assemblées régionales engendre une différenciation de la capacité d'action des autorités régionales par l'intermédiaire d'un investissement différencié des exécutifs régionaux dans ce domaine.*

Cette cinquième hypothèse qui fait écho à la deuxième est vérifiée par la thèse. Il convient cependant d'opérer une différenciation entre la phase de mise à l'agenda où la variable partisane n'apparaît pas cruciale pour expliquer les variations entre les cas, et la phase de développement des politiques régionales de soutien à l'agriculture biologique. Malgré un processus de conventionnalisation, qui se concrétise par l'intérêt accru que portent l'ensemble des partis politiques, en dehors de ceux d'extrême droite, à cet enjeu, les alternances se concrétisent par un investissement hétérogène des exécutifs dans cette politique aboutissant à une différenciation dans la capacité d'action des autorités régionales. Cette variable se traduit à la fois dans le temps et dans l'espace.

À rebours de différents travaux portant sur le lien entre variable partisane et changement de l'action publique au sein des politiques locales, ce travail de thèse a ainsi pour résultat majeur de confirmer un lien de causalité entre variable partisane (*politics*) et changement de l'action publique (*policy*) à l'échelle régionale.

La thèse soutient ainsi que le renforcement de la capacité d'action des autorités régionales dans le domaine de l'agriculture biologique s'explique par : (1) la marginalité des politiques de soutien à l'agriculture biologique au sein des régulations politiques sectorielles, et (2) le caractère alternatif de l'agriculture biologique par rapport au modèle agricole dominant. Elle montre en outre que (3) la différenciation de la capacité d'action entre les Régions et les Länder tend à s'amenuiser dans le temps. (4) Les contextes sectoriels régionaux, et (5) la variable partisane, constituent les principaux facteurs explicatifs des différenciations dans la capacité d'action des autorités régionales en fonction des cas étudiés.

4. Une comparaison multiniveaux au sein de quatre cas régionaux

Afin de tester ces hypothèses, la stratégie de recherche de cette thèse repose sur une démarche comparative multiniveaux, faisant dialoguer quatre cas régionaux – l’Auvergne¹⁷ (Carte en Annexe 3), la Basse-Saxe (Carte en Annexe 6), la Bretagne (Carte en Annexe 4) et la Hesse (Carte en Annexe 5) – insérés dans deux espaces nationaux distincts – l’Allemagne et la France – tous deux membres de l’Union européenne. La comparaison se déploie sur le temps long, des années 1970¹⁸ à 2020¹⁹. Les travaux de sciences politiques portant sur un nombre limité de cas, dans une perspective transnationale, se sont particulièrement développés en France à partir des années 2000 pour interroger la variation des espaces infranationaux (Pinson, 2002; Pasquier, 2004; Trouvé, 2007; Dupuy et Pollard, 2012; Artioli, 2014; Aguilera, 2017; Dupuy, 2017). Un des avantages de la démarche est qu’elle permet de maintenir une des ambitions de la monographie d’être attentif à l’idiosyncrasie des cas, tout en assurant la production de conclusions générales de moyenne portée avec pour objectif de « comprendre un panel plus vaste d’unités similaires » (Gerring, 2004, p. 342). L’appellation « étude de cas » révèle ainsi une tension entre le particulier, les cas étudiés, et le général, l’unité au sein de laquelle les cas sont sélectionnés.

Dans le contexte plus spécifique de l’analyse de territoires infranationaux, l’équation de traiter quatre cas régionaux au sein de deux contextes nationaux distincts, assure en outre une distanciation vis-à-vis de tout nationalisme méthodologique qui donnerait une place surplombante à l’appartenance nationale dans l’explication des processus étudiés. Elle garantit, dans le même temps, de ne pas tomber dans l’écueil inverse de sous-estimer l’influence du cadre national sur les configurations régionales d’action (Pollard et Prat, 2012). La comparaison donne ainsi la possibilité d’envisager le contexte national comme une variable parmi d’autres des changements et/ou variations touchant l’action publique (Pasquier, 2012a).

¹⁷ L’Auvergne a été fusionnée en cours de thèse avec la région Rhône-Alpes. Nous avons ainsi inclus dans notre comparaison la nouvelle région Auvergne-Rhône-Alpes, mais uniquement sur la fin de la période à partir de janvier 2016, date de la fusion. Elle ne constitue pas un cas à part entière puisqu’elle est traitée comme la prolongation du cas auvergnat.

¹⁸ Les années 1970, nous le verrons dans le premier chapitre de la thèse, correspond aux premières mentions d’un potentiel soutien à l’agriculture biologique au sein des archives parlementaires du Land de Hesse.

¹⁹ Le choix de cette date s’explique par deux raisons principales. Il s’agit tout d’abord de la fin de la récolte de données, notre enquête par entretiens s’étendant de février 2014 à mai 2018, et le recueil de données par archives s’étant déroulé en 2020. L’année 2020 correspond également à la fin de la programmation FEADER 2014-2020 que nous avons particulièrement analysé au sein des quatre cas régionaux lors de l’enquête par entretiens.

4.1. La sélection des cas régionaux

Notre étude comparative présentant un nombre de cas limité, le choix des différents terrains ne pouvait se faire dans un objectif de représentativité. C'est ainsi dans un but de comparabilité interne des cas choisis, au regard des hypothèses comparatives du processus observé que nous avons procédé à la sélection des régions.

4.1.1. Des structures étatiques différenciées dans un même contexte européen

Le premier critère de sélection concerne la troisième hypothèse relative aux structures territoriales des États (3). Nous avons en effet tout d'abord choisi d'effectuer une comparaison entre quatre cas régionaux au sein de deux contextes nationaux différents : l'Allemagne et la France. L'intérêt de la comparaison entre ces deux contextes nationaux pour notre objet est que les deux pays présentent une organisation territoriale différenciée en ce qui concerne le statut des autorités régionales. Les Länder, États fédérés, possèdent des compétences législatives et exécutives élargies, à la différence des Régions françaises qui n'interviennent pas dans le processus législatif et dont les compétences exécutives sont réduites. Les forts écarts de budget existant entre les deux gouvernements régionaux français et les deux gouvernements régionaux allemands constituent un autre indice de cette différenciation²⁰. Méthodologiquement, il peut paraître contre-intuitif de choisir des situations nationales si différentes pour la sélection des cas. En effet, d'une part, on peut reprocher la non-comparabilité d'institutions politico-administratives, certes, à une même échelle, mais présentant des statuts distincts. Une autre critique peut également être émise : la variable nationale ne risque-t-elle pas de prendre le pas vis-à-vis des autres facteurs explicatifs au vu de cette différenciation fondamentale d'organisation territoriale des États ?

Répondre à cette critique nous amène à soulever une autre caractéristique que ces deux États possèdent cette fois-ci en commun, l'appartenance à l'Union européenne. Ce statut est déterminant pour notre objet du fait de l'importance de la PAC dans la régulation du secteur agricole, et des politiques de soutien à l'agriculture biologique en particulier. Cette spécificité rend la comparaison pertinente à deux titres. Tout d'abord, elle permet d'interroger le processus d'intégration européenne en tant qu'il peut engendrer un mouvement de convergence des systèmes nationaux d'organisation territoriale, et questionne ainsi un rapprochement de la

²⁰ Voir tableau 0-2 : La répartition des budgets des gouvernements régionaux.

capacité d'action des Régions et des Länder. Le contexte européen amène aussi à analyser le degré de convergence du contenu de l'action publique que peut produire un processus d'harmonisation des politiques régionales (Radaelli, 2002; Holzinger et Knill, 2005).

En outre, si concernant les budgets globaux des institutions une différenciation est visible entre les Länder allemands (plus de 30 milliards d'euros pour la Basse-Saxe et la Hesse) et les Conseils Régionaux français (671 millions d'euros pour l'Auvergne en 2015 et 1,6 milliard d'euros pour la Bretagne en 2017), les budgets dédiés à l'agriculture biologique s'inscrivent dans des ordres de grandeur comparables puisqu'ils sont compris entre 735 000 d'euros pour l'ex-Région Auvergne et 2,1 millions pour la Hesse (voir tableau 0-2). Ce constat nous permet d'affirmer que malgré les différences de statut, il est tout à fait possible, dans le cadre des politiques de soutien à l'agriculture biologique, d'envisager une comparabilité entre les cas observés.

Tableau 0-2: Répartition des budgets des gouvernements régionaux

Budgets Régions	Budget total	Budget dédié au secteur agricole	Budget dédié à l'agriculture biologique
Auvergne	671 Mio (2015)	8 Mio (2015)	735 000 (2015)
Bretagne	1,6 Mdr (2017)	22 Mio (2017)	1,5 Mio (2017)
Basse-Saxe	33 Mdr (2019)	422 Mio (2019)	1,1 Mio (2017)
Hesse	35 Mdr (2016)	116 Mio (2018)	2,1 Mio (2016)

Conception de l'auteure

Source : archives institutionnelles des quatre autorités régionales.

Ainsi, une des variables présidant à la sélection des cas régionaux est leur inscription dans des systèmes nationaux différenciés. Ce choix des deux contextes nationaux s'explique à la croisée entre différenciation des systèmes territoriaux des États, et intégration européenne.

Au début de l'enquête par entretiens, en 2014, il existe 16 Länder allemands²¹ et 21 régions françaises métropolitaines (13 régions à partir de 2016). Les variations en termes de population et de surface sont très importantes entre les différents territoires. Ainsi, en Allemagne, la surface

²¹ Il convient de souligner qu'en Allemagne, nous avons, d'ambly, enlevé les Länder appartenant à l'ex-RDA de nos choix comparatifs. En effet, le contexte sociohistorique de ces territoires est très différent des autres cas observés ce qui aurait compliqué l'analyse tant d'un point de vue des dynamiques sectorielles que des évolutions politiques.

des villes-États (*Stadtstaat*)²² (Hambourg, Brême et Berlin) ne dépasse pas 892 km² tandis que le Land le plus vaste, la Bavière, s'étend sur plus de 70 000 km². Avec 671 789 habitants en 2016, Brême est le Land allemand le moins peuplé, proche de la Sarre (995 597 habitants), tandis que la Rhénanie du Nord-Westphalie, très urbanisée, concentre plus de 17 millions d'habitants. En France, les différences entre les 21 territoires régionaux métropolitains sont moins importantes. Ainsi, en 2011, les surfaces des territoires régionaux varient de 8 000 km² pour l'Alsace à 45 000 km² pour la région Midi-Pyrénées, et concernant la population, mis à part les exceptions de la région Île-de-France (11,9 millions d'habitants) et de la Corse (300 000 habitants), l'écart le plus grand se situe entre la région Rhône-Alpes 6,3 millions d'habitants et la Franche-Comté qui présente 1,3 million d'habitants.

Les quatre régions sélectionnées, même si elles ne font pas partie des cas nationaux extrêmes, présentent des configurations différenciées concernant ces deux critères (surface et population). En termes de superficie, trois d'entre elles sont relativement proches : la Hesse (21 000 km²), l'Auvergne (27 000 km²) et la Bretagne (26 000 km²). La Basse-Saxe, un des plus grands Länder de l'ex-République fédérale d'Allemagne (RFA), fait figure d'exception avec 47 500 km². Les régions françaises sélectionnées sont nettement moins peuplées que les Länder allemands. Cette différence s'explique en partie par le contexte national – l'Allemagne présente une densité de population d'en moyenne 231 hab/km² bien plus élevée que celle de la France 112 hab/km² – mais également par des caractéristiques démographiques régionales. La densité de population particulièrement élevée en Hesse s'explique par l'urbanisation très forte du sud du Land autour de la métropole de Francfort, contrairement au nord plus rural. À l'inverse, l'Auvergne est une région majoritairement rurale. La Bretagne et la Basse-Saxe sont des territoires intermédiaires par rapport aux deux autres cas. La première présente une fracture forte entre ses pourtours plus urbanisés (côtes et bassin urbain de Rennes à l'est), et un centre très rural. En Basse-Saxe, l'urbanisation se concentre essentiellement dans la région métropolitaine de Hanovre, la capitale. Elle présente par ailleurs des espaces ruraux importants.

Si ce panorama nous semble important à rappeler comme contexte, ce ne sont pas ces critères qui ont présidé à la sélection des cas qui repose sur un autre paramètre fonctionnel : celui des systèmes productifs régionaux dans le secteur agricole. Ce critère correspond à notre quatrième hypothèse de recherche (4).

²² Le statut de ville-État en Allemagne correspond à un statut institutionnel spécifique où la municipalité d'une ville détient, outre les prérogatives communales, les compétences d'un Land.

4.1.2. Des cas régionaux classés par paires en fonction des contextes agricoles

Ayant réalisé un mémoire de master sur les politiques de soutien à l'agriculture biologique en Auvergne, et souhaitant garder ce terrain pour le travail de thèse, nous avons contrasté le profil agricole en choisissant la Bretagne comme cas comparatif en France. L'Auvergne présente en effet une structure agricole relativement extensive, avec une présence historique des Appellations d'origine contrôlée (AOC), et une production essentiellement tournée vers l'élevage bovin pour la production de lait et/ou de viande. La fracture géographique entre le département de l'Allier et les départements du sud de moyenne montagne engendre des clivages importants entre l'Allier au nord, plutôt tourné vers la viande, et les départements laitiers du sud. La Bretagne se caractérise par un modèle agricole plus intensif, tourné vers l'élevage de bovins laitiers, mais aussi de porcs et de volailles. Le secteur agricole et les industries agroalimentaires constituent une part importante de l'économie de la région, relativement à la moyenne nationale. Il repose sur un système de production majoritairement exportateur avec une présence très secondaire de labels de qualité.

En Allemagne, nous avons sélectionné des Länder correspondant aux deux systèmes productifs régionaux des cas français. Le pendant allemand de l'Auvergne s'est cependant révélé difficile à identifier. Nous avons choisi la Hesse comme point de comparaison, car, comme l'Auvergne, elle présente un système agricole relativement extensif avec une nette séparation territoriale entre l'agriculture du nord tournée vers l'élevage bovin, et celle du sud où les exploitations sont essentiellement céréalières. La fracture sectorielle infrarégionale est particulièrement intéressante à interroger au prisme de notre deuxième hypothèse sur les relations entre profession agricole et autorités régionales puisqu'elle peut constituer un frein à la régionalisation des intérêts professionnels. La Basse-Saxe, quant à elle, s'est rapidement présentée comme un cas comparatif pertinent par rapport à la Bretagne du fait d'une trajectoire historique sectorielle très proche. En effet, ces deux espaces régionaux très pauvres au sortir de la Seconde Guerre mondiale, ont connu un développement très rapide du secteur agricole à partir des années 1960 (Canevet, 1992; Hauptmeyer, 2004). Les pouvoirs publics et les acteurs privés sectoriels ont en effet misé sur la modernisation du secteur primaire pour amorcer un développement économique des deux territoires. Le choix d'un système agricole tourné vers l'intensification de la production et l'exportation à bas coût est un point commun aux deux espaces régionaux.

La proximité des systèmes productifs agricoles par paires franco-allemandes permet d'interroger l'importance différenciée de la profession agricole au sein de chacun des cas. Cette

sélection a été cependant bousculée en cours de thèse par le vote en France de la loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions. Celle-ci modifie les frontières régionales en procédant à des fusions. Si la Bretagne n'est pas touchée par la nouvelle carte, l'Auvergne a, elle, fusionné avec la région Rhône-Alpes, formant la nouvelle région Auvergne-Rhône-Alpes (AuRA). Cet événement a contribué à faire évoluer les caractéristiques fonctionnelles d'un de nos terrains de comparaison. Le nouvel espace régional présente ainsi une superficie et une population beaucoup plus élevées que l'ancienne région Auvergne. Cependant, concernant les dynamiques sectorielles il existe des correspondances entre les deux anciennes régions. Il s'agit de deux territoires partiellement montagnards – haute montagne en Rhône-Alpes et moyenne montagne en Auvergne – tournés vers des modes de production relativement extensifs et orientés vers la qualité, qui contrastent avec des zones de plaines et de plateaux plus orientées vers des systèmes intensifs. Nous avons choisi, en poursuivant la logique sectorielle de sélection des cas, d'inclure pour les années 2016-2020, l'AuRA dans notre enquête. Il ne s'agit cependant pas d'un cinquième cas d'étude puisque nous l'étudions comme un prolongement du cas auvergnat.

Tableau 0-3 : Indicateurs fonctionnels de classement des cas régionaux

Cas	Pop° (Millions d'hab)	Superficie (en milliers de km ²)	Densité de population (hab/km ²)	PIB (Mrds)	VA Secteur primaire (Mrds euros)	VA industrie agro-alim	SAU En milliers d'ha	Nombre d'exp. agricoles	SAU en bio En milliers d'ha	Nombre d'exp. en bio
Auvergne (2012)	1,3	26	50	35,1	0,74 (2,1 %)	1, 05 (2,99 %)	1 500	23 650	47,1	927
AuRA (2017)	7,6	69,7	109	250	2,6 (1,04 %)	10,3 (4,2 %)	3 101	52 640	230,1	5 380
Bretagne (2016)	3,2	27	118	88,3	3,35 (3,79 %)	19,5 (22,08)	1 638,2	34 447	87,6	2 375
Basse-Saxe (2016)	7,6	47,5	160	287	3,56 (1,2 %)	33,65 (11,7 %)	2 594,8	35 793	87, 2	1 646
Hesse (2017)	6,1	21,1	289	280	0,980 (0,35 %)	2,8 (1 %)	769,6	16 300	104,6	2 090

Conception de l'auteure

Sources : Sites institutionnels des différentes institutions régionales, complétés en France par des données de l'INSEE.

La sélection des cas s’est réalisée en croisant deux variables explicatives étudiées au sein de nos hypothèses comparatives (3 et 4) : le rôle des cadres nationaux ainsi que celui des systèmes productifs agricoles régionaux.

Tableau 0-4 : Catégorisation des cas selon les deux variables sélectionnées

Contexte national	Système agricole extensif présentant une division infra- régionale	Système agricole intensif régionalisé
Allemagne	Hesse	Basse-Saxe
France	Auvergne	Bretagne

Conception de l’auteur à partir d’une synthèse de la sélection des cas.

4.2. Une comparaison terme à terme dans un temps long

La comparaison d’un nombre limité de cas régionaux dans un temps long – 40 ans pour les Länder allemands, 30 pour les Régions françaises²³ – nous permet de rendre compte de processus causaux, tout en tenant compte de l’idiosyncrasie de chacun des cas. Nous avons cependant adopté dans l’écriture une posture comparative terme à terme, en fonction de variables communes, et non d’une juxtaposition de monographies. Elle nous a permis, au-delà des deux hypothèses comparatives présentées plus haut, de mettre en exergue une troisième variable comparative qui influence la capacité d’action des exécutifs régionaux : l’orientation partisane (hypothèse 5).

4.2.1. Une démarche initiale de *process tracing* inductif

Le plan de la thèse repose sur des chapitres construits systématiquement autour d’une comparaison des quatre cas à partir des hypothèses explicatives de la variable dépendante : la capacité d’action des autorités régionales. Ce procédé d’écriture a été facilité par la comparabilité des objets observés. Les politiques régionales de soutien à l’agriculture biologique comportent une similarité importante tant concernant le contenu de l’action publique, que les acteurs impliqués dans le processus de fabrication et de mise en œuvre – États,

²³ Même si en Hesse, les premières discussions autour d’un soutien à l’agriculture émergent dès le début des années 1970, la mise à l’agenda des premiers dispositifs de soutien intervient au début des années 1980 dans les deux Länder allemands. En France, ce n’est qu’au début des années 1990 que l’agriculture biologique devient l’objet d’une intervention des Conseils régionaux, comme nous l’étudierons dans le premier chapitre de la thèse.

Union européenne et organismes de représentation professionnels. Le parti pris d'organiser le plan du manuscrit par croisement systématique des cas, cache cependant une première phase d'analyse qui repose, elle, sur la comparaison des trajectoires monographiques selon une démarche de *process tracing* inductif (Palier et Trampusch, 2018).

L'ambition de cette thèse d'analyser sur le temps long quatre cas régionaux dans une perspective comparative multiniveaux, s'est en effet révélée complexe à réaliser de manière immédiate. La densité du matériau récolté, la particularité de la trajectoire de chacun des cas, mais aussi des contextes nationaux d'action, nous ont incités à adopter une stratégie d'écriture en deux temps. A ainsi précédé au manuscrit actuel la rédaction d'un écrit intermédiaire. Relativement important dans sa longueur (120 pages) il rassemble les « monographies provisoires » (Béal, 2012, p. 51) de chacun des quatre cas régionaux. Il en reste dans ce manuscrit de thèse des tableaux chronologiques des dispositifs d'action publique pour chacun des quatre cas que nous avons inclus en annexe (Annexes 7,8,9,10). La rédaction de ces quatre monographies comprenait deux finalités. À l'objectif empirique de faciliter le traitement et le classement des données, s'adjoint l'ambition théorique de mettre au jour par le séquençage des trajectoires, des mécanismes causaux explicatifs du processus étudié, à savoir le renforcement de la capacité d'action des autorités régionales.

Notre démarche analytique emprunte ainsi la méthode du *process tracing* inductif puisqu'elle s'appuie sur « une analyse temporelle et causale des séquences d'événements constitutifs du processus étudié » (Bezes, Palier et Surel, 2018, p. 423) ayant pour objectif à partir de la comparaison historique d'identifier des mécanismes causaux (Palier et Trampusch, 2018, p. 980). Ce dispositif nous a permis tout d'abord d'établir la présence d'un processus de renforcement des autorités régionales au sein des quatre cas régionaux – repérable autour de différents indices comme l'augmentation du budget et le développement de l'instrumentation des politiques de soutien à l'agriculture biologique. La réalisation à partir de ces monographies de tableaux chronologiques de l'instrumentation de l'action publique a révélé en outre une convergence instrumentale de l'action publique (Annexes 7,8,9,10).

La comparaison du séquençage des trajectoires de chacun des cas s'est révélée utile pour la mise au jour de variables explicatives du processus étudié. La difficulté, jusqu'à la fin des années 2000, d'établir des séquences communes aux cas français et allemands a attesté d'un poids fort du contexte national, à cette période, qui transparait tant du point de vue des ressources d'action, que des acteurs en présence. À l'inverse, le poids des politiques européennes est visible à partir de 2007, car la périodicité des changements d'instrumentation de l'action publique recoupe en grande partie les bornes communes aux programmations du

second pilier de la PAC (chapitre 2 et 3). Le croisement des séquences historiques au sein de chaque monographie nous a également incités à prendre en compte dans notre analyse la variable partisane.

4.2.2. Le dévoilement de la variable partisane par la prise en compte du temps long

La vérification du poids de cette variable conduit à être attentif, d'un point de vue diachronique au sein d'un même cas, aux variations de politiques publiques entre des exécutifs de bords différents. L'inscription de notre enquête sur un temps long nous permet d'observer des alternances partisans (Aldrin *et al.*, 2016) faisant, la plupart du temps, intervenir une opposition entre des coalitions majoritaires de gauche et de droite, avec l'intervention de partis minoritaires comme les écologistes. La proximité partisane entre certains cas régionaux sur des périodes plus récentes (l'Auvergne et la Bretagne entre 2004 et 2015 ; la Basse-Saxe et la Hesse entre 2003 et 2009 ; mais aussi l'AuRA, la Basse-Saxe et la Hesse entre 2016 et 2018 ; la Bretagne et la Basse-Saxe entre 2013 et 2017) permet en outre d'analyser le poids de l'ancrage local et régional des partis politiques sur la détermination de l'action publique.

Tableau 0-5 : Évolution des majorités régionales de 1986 à 2019

	Mandat 1	Mandat 2		Mandat 3	Mandat 4	Mandat 5	Mandat 6
Auvergne	UDF (1986-1992)	UDF (1992-1998)		UDF (1998-2004)	PS (2004-2010)	PS (2010-2015)	-
AuRA	-	-		-	-	-	LR (2016-*)
Bretagne	RPR (1986-1992)	RPR (1992-1998)		RPR/UMP (1998-2004)	PS (2004-2010)	PS (2010-2015)	PS (2016-*)
Hesse	CDU-FDP (1989-1991)	SPD- <i>Bündnis90/die Grünen</i> (1991-1999)		CDU-FDP (1999-2003)	CDU (2003-2009)	CDU-FDP (2010-2014)	CDU- <i>Bündnis 1990/die Grünen</i> (2014 - *)
Basse Saxe	CDU (1986-1990)	SPD- <i>Bündnis 90/die Grünen</i> (1990-1994)	SPD (1994-1998)	SPD (1998-2003)	CDU (2003-2008)	CDU-FDP (2008-2013)	SPD- <i>Bündnis 90/die Grünen</i> (2013-2017)

Conception de l'auteure

Source : archives institutionnelles des quatre autorités régionales.

Après avoir présenté la stratégie comparative adoptée, nous revenons dans un cinquième point sur le protocole et le déroulé du recueil de données empiriques au sein des quatre cas régionaux analysés.

5. L'enquête de terrain : protocole et déroulé

De l'opérationnalisation des hypothèses découle des choix concernant la méthodologie de récolte de données. La comparaison entre un nombre limité de cas favorise une démarche d'enquête qualitative qui permet de témoigner de la complexité des processus à l'œuvre. Notre enquête repose principalement sur deux types de données, un ensemble de quatre-vingt-un

entretiens semi-directifs (annexe1) et une centaine de documents d'archives (annexe), auxquels s'adjoignent des documents institutionnels et, de manière moins étayée, des observations. En même temps que nous décrivons notre protocole d'enquête, nous nous attacherons à souligner les écueils de la collecte de données. Certains obstacles rencontrés en cours d'enquête « constituent [en effet] de réelles opportunités pour appréhender [des] aspects insoupçonnés d [u] milieu étudié » (Guionnet et Rétif, 2015, p. 11). À ce titre, il s'est révélé nécessaire de les analyser frontalement dans cette introduction « plutôt que de les reléguer aux oubliettes » (Guionnet et Rétif, 2015, p. 12).

5.1. Le recueil de données par entretiens semi-directifs

L'enquête par entretiens semi-directifs²⁴, s'est déroulée de février 2014 à mai 2018 au sein de quatre régions : l'ancienne Région Auvergne aujourd'hui intégrée à la Région Auvergne-Rhône-Alpes (AuRA), la Bretagne, la Hesse et la Basse-Saxe. La récolte de données s'est organisée autour de plusieurs séquences de terrain, *a minima* deux par cas régionaux. Cette répartition, sectionnée dans le temps, nous a permis de mettre en regard de manière dynamique les différents cas.

Tableau 0-6 : Périodes de terrain sur les quatre cas analysés

Cas régionaux	Périodes d'enquête
Auvergne et AuRA	Février – mai 2014 ; février-mars 2017 ;
Bretagne	Avril-juillet 2015 ; janvier 2017 ; septembre-octobre 2018 ;
Hesse	Avril 2016 ; avril-juillet 2017 ; avril 2018 ;
Basse-Saxe	Octobre 2017 ; avril-mai 2018 ;

Conception de l'auteure

²⁴ Il s'agit d'entretiens oraux guidés par une grille analytique écrite auparavant dans le but de favoriser la comparabilité des données.

5.1.1. Le protocole d'enquête

Nous souhaitons préciser avant de présenter plus en amont le contenu de l'enquête, que les entretiens allemands se sont déroulés dans la langue du pays. Parlant couramment allemand, nous n'avons eu recours à aucun traducteur ni à l'intermédiation de l'anglais, ce qui a permis des échanges sans médiation avec l'ensemble des interlocuteurs. En outre, afin de pallier le décalage de connaissance entre le système allemand et français, lors de notre séjour en Hesse de mai à juillet 2017, accueillie à la *Technische Universität* de Darmstadt au sein de l'équipe de recherche du Professeur Arthur Benz, nous avons participé à plusieurs séminaires sur le système fédéral allemand. Cette immersion au sein du milieu universitaire a été particulièrement bénéfique pour mieux saisir les enjeux étudiés au sein de la thèse.

À l'échelle des quatre cas régionaux étudiés, nos enquêtés peuvent être réunis au sein de huit catégories : élus des exécutifs régionaux spécialistes des politiques agricoles ; personnels administratifs des services agricoles des autorités régionales ; personnels administratifs des services déconcentrés de l'État en France ; élus des autorités locales (Département, *Landkreis*, EPCI et communes) ; personnels administratifs des autorités locales ; élus, directeurs et techniciens des chambres d'agriculture ; représentants, chargés de mission et techniciens travaillant au sein des instances de représentation spécialisés de la filière biologique.

Tableau 0-7 : Classement des entretiens par type d'acteurs et par région

	Auvergne et AuRA	Bretagne	Hesse	Basse-Saxe	Total par type d'acteurs
Élus des gouvernements régionaux	2	2	1	0	6
Agents administratifs des gouvernements régionaux	2	5	4	4	14
Élus d'autorités locales	2	0	0	0	2
Agents administratifs des autorités locales	3	2	2	0	8
Services de l'État déconcentrés	6	1			7
Services de l'État				1	1 ²⁵
Élus et techniciens Représentation professionnelle généraliste	6	4	1	2	13
Élus et techniciens Représentation professionnelle spécialisée en agriculture biologique	4	5	7	5	21
Autres acteurs de la filière biologique (agriculteurs et transformateurs)	6	2	1	0	9
Total par cas régionaux	31	22	16	11	80

Conception de l'auteure à partir de la liste des entretiens (Annexe 1)

²⁵ Notre étude se concentrant sur l'analyse des espaces régionaux, nous avons choisi de ne pas rencontrer d'acteurs aux échelles nationale et européenne. Cependant, afin de réduire le différentiel de connaissances entre le contexte allemand et français concernant la politique étudiée, nous avons, en Allemagne, réalisé un entretien avec un expert travaillant au sein de l'Institut de recherche de Thünen, rattaché ministère fédéral de l'Agriculture, ayant participé aux négociations du plan fédéral de soutien à l'agriculture biologique.

La population qui s'est révélée, sur l'ensemble des terrains, la plus difficile à rencontrer est celle des représentants élus généralistes de la profession. Malgré nos sollicitations, si nous avons eu de nombreux contacts avec les techniciens et les directeurs des chambres d'agriculture dans chacun des cas analysés, nous n'avons eu que très peu l'occasion de nous entretenir avec des représentants élus au sein des chambres d'agriculture et/ou des syndicats agricoles généralistes – le cas de la Bretagne fait figure d'exception avec deux élus de la chambre. Nous avons ainsi essuyé un refus en Auvergne à la chambre d'agriculture de l'Allier, deux en Hesse, et un en Basse-Saxe²⁶. La principale motivation des refus était le manque de disponibilité de représentants professionnels travaillant dans le même temps sur leurs exploitations. Notre entretien avec l'un des élus bretons tend à confirmer cet argument. Notre conversation téléphonique a été interrompue trois fois par des sollicitations extérieures, ayant trait à la fonction d'élu local de l'agriculteur ainsi qu'à la gestion de l'exploitation agricole. Cependant, l'entretien réalisé en Auvergne avec le président de la chambre d'agriculture du Puy-de-Dôme, membre de la Confédération paysanne, fait entrevoir un autre facteur explicatif : celle du faible intérêt ou de l'attention limitée des représentants professionnels généralistes pour la thématique étudiée. La présence d'une représentation spécialisée rend probablement moins attractif l'enjeu de l'agriculture biologique pour les syndicats généralistes, qui, majoritaires comme minoritaires, ont vocation à représenter l'ensemble de la profession.

Au-delà du cas spécifique des représentants professionnels, une autre difficulté révélatrice de l'objet étudié se rapporte aux fins de non-recevoir donnant suite à nos sollicitations visant à organiser une rencontre avec les ministres chargés de l'Agriculture des deux Länder allemands. Ces refus contrastent avec les cas français au sein desquels j'ai pu systématiquement rencontrer les exécutifs en charge de la politique en question, le Président de Région en Auvergne, puis l'élu délégué à l'agriculture biologique en AuRA, et les deux vice-présidents successifs chargés de l'agriculture en Bretagne. Cette dissonance prolonge le constat de Romain Pasquier, concernant la récolte de données dans une enquête comparative « tant les données qualitatives et quantitatives restent dépendantes des modèles étatiques considérées » (Pasquier, 2012a, p. 59). La difficulté rencontrée dans notre enquête déplace quelque peu le regard en montrant que ces asymétries ne concernent pas uniquement la disponibilité des données, mais aussi la facilité d'accès aux acteurs. En effet, c'est la différence de statut des exécutifs régionaux d'un État fédéral et d'un État unitaire déconcentré qui explique cette différenciation. Pour compenser ce

²⁶ Ces refus ne nous ont cependant pas empêchés de rencontrer le directeur de la chambre d'agriculture de Basse-Saxe, ses homologues à la chambre d'agriculture de l'Allier et d'AuRA, ainsi que le porte-parole du syndicat majoritaire en Hesse.

manque, nous avons, en Hesse rencontré une élue Bündnis/*Die Grünen* du *Landtag* active dans la commission agricole et du même parti politique que la ministre en fonction. En Basse-Saxe, nous avons réalisé un entretien informel, en 2018, avec la directrice de cabinet de la nouvelle ministre de l'Agriculture²⁷. Nous avons en outre grandement compensé ce déficit par le recours aux archives parlementaires qui nous ont permis, y compris sur une période récente, jusqu'en 2019, d'avoir accès au positionnement des exécutifs dans le domaine observé.

5.1.2. Un usage averti des entretiens semi-directifs

Pour rendre compte de l'évolution de la capacité d'action des autorités régionales, il était nécessaire d'analyser en profondeur les processus de production et de mise en œuvre de l'action publique. Les entretiens semi-directifs qui constituent l'essentiel du matériau sur la période récente de l'enquête, de 2014 à 2020, sont apparus adéquats à la récolte de données puisqu'ils permettent de remplir deux objectifs primordiaux de la sociologie de l'action publique : « reconstituer des processus d'action publique dans leur historicité, d'une part, comprendre les pratiques constitutives de l'action publique et les représentations qui les orientent, d'autre part. » (Pinson et Pala, 2007, p. 556). Nous considérons les données récoltées par les entretiens à la fois comme un ensemble d'éléments factuels, parfois difficiles à collecter autrement que par la transmission orale, mais aussi comme des discours révélateurs des pratiques et des représentations des acteurs interrogés. Cependant, pour réaliser cette récolte de données de la manière la plus rigoureuse possible et éviter les erreurs d'interprétation, certaines pratiques concrètes sont essentielles à suivre.

Rencontrer une pluralité de catégorie d'acteurs nous a permis de croiser des points de vue différents autour du même objet : l'action publique régionale de soutien à l'agriculture biologique. Cette confrontation nécessaire pour révéler la structure des conflits et mettre au jour les différenciations et les similitudes concernant leurs pratiques et leurs représentations nous a également permis par la saturation des données de vérifier le caractère véridique des informations récoltées et ainsi de limiter le risque de déformation des faits par une « réinterprétation mémorielle » (Bongrand et Laborier, 2005). L'élaboration des grilles d'entretiens est apparue comme une phase cruciale pour éviter l'écueil d'une mauvaise interprétation des discours. Nous avons ainsi systématiquement demandé à l'enquêté en début d'entretien de procéder à une présentation de sa trajectoire de vie. Ces éléments, croisés à des

²⁷ Nous avons en effet partagé de manière fortuite le même logement en Airbnb.

données récoltées en ligne, favorisent la contextualisation du discours, nécessaire à une appréhension compréhensive des propos recueillis. Le recours à une grille d'entretien au déroulé similaire pour les enquêtés de même catégorie en Allemagne et en France s'est révélé nécessaire pour assurer une comparabilité du matériau recueilli.

En complément de l'enquête par entretiens, nous avons également réalisé, de manière ponctuelle, des observations au sein de différents événements qui ont permis d'une part, de vérifier ou de nuancer les propos tenus en entretien, et d'autre part, d'adjoindre à l'enquête régionale des données concernant les politiques locales. En juillet 2015, nous avons observé en Bretagne une réunion annuelle du Programme Ambition Bio 2017 ayant lieu au sein des locaux l'interprofession Initiative bio Bretagne, coordonnée par la chargée de mission agroenvironnement du Conseil Régional. Nous avons également participé en octobre 2018 au salon Ille-et-Bio organisé en Ille-et-Vilaine au cours duquel nous avons pu assister notamment à une conférence de l'association Nature et Progrès de Bretagne. En Auvergne, nous avons pu assister à une réunion à l'échelle de la Communauté de Communes en Bocage Bourbonnais, au sujet de la création d'un groupe de travail autour de la filière biologique sur le territoire. Lors de notre premier séjour en Hesse, nous avons également été présent à la rencontre annuelle des chargés de mission alimentation et agriculture du réseau des villes Bio allemandes qui avait lieu à Darmstadt. À l'échelle nationale, nous avons mené une observation au sein du colloque organisé par la FNAB sur le thème de la « *Transition agricole et alimentaire des territoires* » les 19 et 20 janvier 2017, qui nous a permis lors des ateliers d'avoir un aperçu de dispositifs d'action publique de soutien à l'agriculture biologique portés par des institutions politico-administratives locales au-delà de nos terrains de thèse.

À l'échelle régionale, nous avons également eu recours, pour compléter les entretiens, à différents documents programmatiques, comme les plans régionaux de soutien à l'agriculture biologique lorsque les exécutifs régionaux en proposaient ou les contrats de coalition pour les Länder allemands. C'est cependant principalement par la consultation des archives des institutions régionales au sein des quatre terrains que nous avons pu confronter les discours des enquêtés aux politiques concrètes. Le croisement des sources de même que la saturation des données ont ainsi constitué des garde-fous aux écueils possibles de l'enquête par entretiens semi-directifs.

5.2. Le recueil de données par archives et documents institutionnels

Le choix de réaliser une récolte de donnée à partir des archives institutionnelles au sein des quatre cas régionaux est arrivé tardivement dans le déroulé de l'enquête²⁸. Nous avons ainsi consulté les services d'archives de la Région Bretagne en septembre et octobre 2020, puis en janvier 2021. La recherche au sein des archives numériques des Länder allemands a eu lieu à l'automne 2020, et ce n'est qu'en février 2021, à la suite de la seconde période de confinement que nous nous sommes déplacés à Lyon pour avoir accès aux documents de la Région Auvergne²⁹. L'objectif de cette récolte de données d'archives était double. Il s'agissait tout d'abord de récolter des matériaux sur la période antérieure à celle de l'enquête par entretien qui débute en 2014, afin de retracer les processus étudiés sur un temps long à partir de la mise à l'agenda des premiers dispositifs. Sur la période 2014-2020, elle a en outre constitué un complément substantiel à l'enquête par entretiens.

5.2.1. Le protocole d'enquête par archive

Nous avons systématisé ce recueil de données sur l'ensemble des quatre terrains régionaux, sur une période allant de la mise à l'agenda³⁰ des premiers dispositifs à 2020. La récolte de données ne s'est cependant pas déroulée de la même manière en Allemagne et en France.

Pour les deux cas français, nous avons consulté les archives des Conseils régionaux au sein des services internes des deux collectivités³¹. La récolte de donnée s'est révélée très fructueuse au sein des deux cas régionaux. Les documents consultés du début des années 1980 à 2020 ont été principalement de trois types : les Comptes rendus de sessions d'assemblée, les Contrats de projet États-Région (CPER), les Budgets primitifs et les Comptes administratifs. À ces derniers,

²⁸ C'est à la suite de notre participation, au printemps 2019, à une séance des Ateliers de la recherche du laboratoire Arènes portant sur la découverte des archives départementales, qu'il nous est apparu d'avoir recours à une enquête archivistique concernant l'objet étudié : les politiques de soutien à l'agriculture biologique. Cet après-midi d'initiation nous a en effet amené à analyser au sein du fonds des archives départementales d'Ille-et-Vilaine, un carton provenant de l'ancienne Direction régionale de l'agriculture et de la forêt (DRAF) de Bretagne et datant du début des années 1990 dédié aux politiques de diversification agricole. Étaient classés en son sein des documents relatifs à la mise à l'agenda des premiers cofinancements État-Région en direction de l'agriculture biologique au sein du CPER de Bretagne 1994-1998. Cette première découverte portant sur la phase de mise à l'agenda des dispositifs de soutien à l'agriculture en Bretagne a éveillé notre curiosité concernant les autres cas régionaux.

²⁹ Du fait du contexte de COVID 19, l'enquête au sein du terrain de l'AuRA n'a pas pu être réalisée en amont. Elle s'est en outre révélée complexe à concrétiser puisque du fait de l'absence de personnel dans l'ancienne Région, les services ont été obligés de réaliser un transfert de cartons à Lyon pour me laisser les consulter.

³⁰ Le processus de mise à l'agenda s'étant révélé relativement spécifique et endogène à chacun des cas, nous avons dans un premier temps tâonné pour trouver les premiers documents attestant de dispositifs de soutien.

³¹ Je remercie vivement l'investissement du personnel des services des archives de la région Bretagne et de la région AuRA qui m'ont accueillie avec beaucoup de sympathie et qui ont accordé de leur temps pour mon enquête.

s'ajoute un ensemble hétéroclite de documents issus des services agricoles des deux Conseils régionaux. Ils comprennent entre autres des autorisations de paiement en direction des agriculteurs et des organismes professionnels, des comptes rendus de réunions, des notes manuscrites, mais aussi des échanges de mails. Nous avons eu accès à plus d'une centaine de cartons d'archives constituant un matériel d'enquête très riche (Annexe 2).

En Allemagne, nous n'avons pas procédé à une récolte de données *in situ* au sein des services d'archives des Länder, mais nous nous sommes appuyés sur les archives en ligne des deux parlements régionaux. Nous avons ainsi eu accès sur une période allant du début des années 1970 à 2020, aux versions numérisées des comptes-rendus des sessions parlementaires ainsi que des questions/réponses aux gouvernements (Annexe 2). Grâce à une recherche par mots clefs, nous avons au total consulté une quarantaine de documents parlementaires en Hesse et une soixantaine en Basse-Saxe. Malgré le différentiel d'accès aux archives entre les cas français et les cas allemands, la comparaison a été facilitée par la présence dans les quatre cas des comptes-rendus de session. Les réponses au gouvernement, rédigées par les services des ministères de l'Agriculture, ont en outre pu par certains aspects se rapprocher des documents des services agricoles des Conseillers régionaux même s'ils constituent des documents plus formels. Ainsi concernant les deux cas observés, « le caractère disparate et inégal des données à collecter » (Pasquier, 2012a, p. 66) s'est révélé nuancé. Cela a considérablement facilité le travail de comparaison.

L'enquête par archives a été complétée concernant la période antérieure aux années 2010 par des informations récoltées au sein de trois documents principaux : un rapport de la CEE sur l'agriculture biologique datant de 1989 (Peter et Ghesquiere, 1989) un rapport publié en 2011 par des experts de l'institut fédéral de Thünen sur l'historique des politiques de soutien à l'agriculture biologique en Allemagne (Nieberg, Kuhnert et Sanders, 2011), ainsi que la thèse de Solène Piriou publiée en 2002 (Piriou, 2002) qui porte sur l'institutionnalisation de l'agriculture biologique en France. Ces sources secondaires nous ont permis en particulier d'avoir accès à des données au-delà de nos quatre cas régionaux.

Afin de répondre à l'enjeu d'une comparaison multiniveaux, nous avons également consulté des documents aux échelles nationales et européennes. Concernant le second pilier de la PAC, il s'agit principalement des différents Règlements de développement rural ainsi que des plans-cadres nationaux. En France, nous avons eu en outre accès aux différents plans nationaux de soutien à l'agriculture biologique depuis le plan Riquois de 1998 jusqu'au Programme Ambition bio 2017. En Allemagne, nous avons également consulté les plans nationaux de soutien et les archives du *Bundesrat* ainsi que les documents de la Conférence des ministres de

l'Agriculture (*Agrarministerkonferenz*). Si la liste des documents consultés n'est ici pas exhaustive, elle permet d'avoir un aperçu des sources écrites recueillies pendant l'enquête de terrain.

5.2.2. La complexité de l'analyse budgétaire

De même que pour l'enquête par entretiens, nous souhaitons faire part ici d'une difficulté rencontrée dans notre analyse des documents d'archives institutionnelles, qui est illustrative de l'objet étudié : les politiques régionales de soutien à l'agriculture biologique. Si notre énigme de départ est issue d'un étonnement concernant les faibles masses budgétaires dédiées à l'agriculture biologique par les exécutifs régionaux, un constat majeur de notre enquête archivistique a été la difficulté, voire l'impossibilité de récolter de manière systématique sur plusieurs années consécutives les données budgétaires ayant trait à la politique observée.

En effet, la présence d'une ligne budgétaire spécifiquement dédiée à l'agriculture biologique au sein des budgets des Régions et des Länder est loin d'être systématique sur la période analysée, y compris de 2014 à 2020. C'est au sein des plans régionaux de soutien et non dans les documents budgétaires que ces chiffres sont clairement affichés et disponibles. L'absence de plan de soutien spécifique en Bretagne, et sa mise en place tardive en Basse-Saxe, en 2016, a ainsi rendu complexe la comparaison. Si en Bretagne, nous nous sommes appuyés en partie sur les comptes rendus d'assemblée pour récolter les données nécessaires, en Basse-Saxe, nous nous sommes reposés sur les propos du référent en agriculture biologique pour déterminer le montant annuel du budget du Land dédié à l'agriculture biologique. L'enquête par entretien, a révélé, en outre, que le personnel administratif lui-même n'avait pas de connaissance précise concernant la répartition des financements ainsi qu'en témoignent les propos de la chargée de mission agroécologie au sein des services agricoles du Conseil régional de Bretagne :

« En bio on finance beaucoup de monde, la FRAB, la chambre, IBB sur des études et des actions, mais aussi Cerafel. Parfois sur 100 000 euros de financement de la chambre j'ai 10 000 euros sur le bio, mais c'est très difficile de suivre les fonds. »³²

Cette difficulté à systématiser une étude comparative des budgets dédiés à l'agriculture biologique s'explique par des différenciations, quant à l'implication des exécutifs au sein des politiques étudiées. De manière plus générale, elle atteste d'une faible institutionnalisation de

³² Entretien avec la chargée des politiques agroenvironnementales du Conseil régional de Bretagne, juin 2015.

cette politique puisque la variété des modalités de soutien fait disparaître les dispositifs dans d'autres catégories budgétaires : les aides à la recherche, le soutien au conseil agricole, les investissements matériels aux agriculteurs, mais aussi les subventions aux associations entre autres.

Malgré cette limite, les documents d'archives ont constitué une source majeure pour ce travail de thèse. Une grande partie des documents récoltés – autorisations de paiement, plan de soutiens, réponse du gouvernement aux questions de l'assemblée au sein des Länder – constitue une collecte riche sur le contenu des politiques régionales ainsi que sur leurs modalités de gouvernance. Les comptes rendus d'assemblée ont, eux, l'intérêt principal de mettre au jour les représentations des élus sur la politique étudiée, ainsi que de dévoiler les clivages cognitifs dont elle fait l'objet.

6. Plan de la thèse

La première partie de la thèse interroge le renforcement de la capacité d'action des autorités régionales dans le domaine de l'agriculture biologique à partir des relations intergouvernementales. Le premier chapitre s'intéresse à la phase de mise à l'agenda des premiers dispositifs de soutien à l'agriculture biologique au sein des quatre cas régionaux. Il montre comment, à cette période, l'absence de politiques suprarégionales dans ce domaine d'action rend fortement dépendante la capacité d'action des autorités régionales aux modalités endogènes de mise à l'agenda. Le second chapitre porte sur l'inclusion progressive des autorités régionales au sein d'une régulation politique multiniveaux de l'agriculture biologique de l'Europe aux Régions. Il atteste que ce mouvement qui contribue à faire converger deux modèles étatiques opposés a des effets ambivalents sur la capacité d'action des autorités régionales. Ces dernières, reconnues comme autorité de gestion du second pilier de la PAC, gagnent certes des ressources institutionnelles par un processus de décentralisation, mais sont contraintes dans l'utilisation des ressources opérationnelles. Le troisième chapitre se focalise sur l'espace politique infranational pour analyser l'évolution de la place des autorités régionales en son sein concernant les politiques de soutien à l'agriculture biologique. Il atteste qu'un jeu double reposant sur les alternances partisans et l'eupéanisation des politiques régionales engendre une convergence vers le haut de l'instrumentation des politiques régionales de soutien à l'agriculture biologique au sein des quatre cas observés des années 1990 à 2020. Ce processus n'est pas, ou que très peu, concurrencé par les autorités locales.

La seconde partie de la thèse s'intéresse aux relations entre autorités régionales et acteurs sectoriels dans le but de démontrer que l'interdépendance entre les deux entités dans le domaine de l'agriculture biologique produit des effets contrastés sur la capacité d'action des autorités régionales. Le quatrième chapitre explique que l'importance relative des ressources des représentants professionnels au sein des territoires régionaux limite la capacité d'action des autorités régionales puisque d'une part, elle contribue à freiner le processus de régionalisation des réseaux d'action publique, et que d'autre part, elle engage des échanges asymétriques avec les autorités régionales. Le cinquième chapitre montre que le caractère alternatif du modèle de l'agriculture biologique contribue à renforcer l'autorité régionale, car elle active les oppositions partisans au sein des assemblées d'élus. Le sixième chapitre démontre en analysant les alternances partisans que cette conflictualité, loin de s'arrêter à la rhétorique, se concrétise dans l'action publique. L'engagement des exécutifs régionaux dans cette politique emblématique contribue ainsi à renforcer les ressources et la capacité d'influence des autorités régionales sur les organismes professionnels. Cette conclusion est cependant nuancée par la permanence d'une inertie institutionnelle liée à la forte asymétrie des rapports de force entre représentation orthodoxe et hétérodoxe de la profession agricole au sein des réseaux d'action publique régionaux.

Tableau 0-8 : Organisation de la thèse

	Argument	Chapitres	Sujet	Cadre théorique	Temporalité de l'analyse	Sources principales
Partie 1	La marginalité des politiques de soutien à l'agriculture biologique renforce la capacité d'action des autorités régionales dans le système de régulation multiniveaux.	Chapitre 1	Mise à l'agenda des premiers dispositifs	Approche par les modèles de mise à l'agenda	Temps long (1970-1995)	Archives parlementaires et institutionnelles
		Chapitre 2	Structuration d'une gouvernance multiniveaux de l'Europe au local	Gouvernance multiniveaux et processus d'eupéanisation	Temps long (1988-2014)	Documents institutionnels/entretiens semi-directifs
		Chapitre 3	Renforcement des autorités régionales au sein de l'espace infranational	Convergence et transfert ; Luites institutionnelles	Temps long (1990-2020)	Archives/entretiens semi-directifs/documents institutionnels
Partie 2	La marginalité de l'agriculture biologique par rapport à la profession majoritaire renforce la capacité d'action des autorités régionales au sein des réseaux d'action publique régionaux.	Chapitre 4	Institutionnalisation des réseaux d'action publique à l'échelle régionale	Approche par les groupes d'intérêts	Temps long (1970-2020)	Archives/entretiens semi-directifs
		Chapitre 5	Politisation de l'enjeu par la controverse professionnelle	Approche agonistique de l'action publique	Temps court (2004-2020)	Entretiens semi-directifs/archives parlementaires récentes
		Chapitre 6	Mise en œuvre de l'orientation partisane au sein d'une politique emblématique	Étude des rapports entre <i>politics</i> et <i>policy</i>	Temps court (2004-2020)	Entretiens semi-directifs/archives récentes/documents programmatiques et budgétaires

Conception de l'auteure à partir de la synthèse des chapitres de la thèse.

Partie 1

Un changement d'échelle de l'action publique en marge du secteur agricole

La littérature portant sur la régionalisation des politiques publiques en France a souligné à différentes reprises la diversité sectorielle de ce processus (Douillet et Faure, 2005; Barone, 2011; Faure et Négrier, 2012). Le changement d'échelle de l'action publique touche rarement un secteur dans son ensemble, mais porte le plus souvent sur un segment spécifique (Barone, 2011, p. 16). Les causes de cette segmentation sont cependant rarement interrogées en tant que telles. Les travaux sont, en effet, davantage focalisés sur les processus et les effets de la régionalisation, concernant la différenciation et la convergence des politiques régionales (Dupuy, 2017), les usages différenciés de la compétence (Barone, 2008) ou la capacité de proposer une alternative aux cadrages sectoriels dominants (Trouvé, 2007). Interroger la marginalité de l'agriculture biologique comme explication d'un mouvement de régionalisation permet ainsi « d'aborder de front la question causale généralement esquivée » (Smith, 2008a, p. 1023). Rejetant une approche fonctionnaliste qui chercherait dans les caractéristiques socio-économiques d'un domaine d'action l'explication de sa prise en charge à un échelon donné, c'est bien vis-à-vis des modalités de régulation politique du secteur que nous appréhendons ici la marginalité.

La première partie de cette thèse s'intéresse ainsi à un changement d'échelle de l'action publique en faveur des autorités régionales. Nous interrogerons la manière dont la marginalité du segment au sein d'une régulation politique sectorielle dominée par l'État et l'Union européenne est à l'origine de ce processus.

La réponse à ce questionnement soulève deux hypothèses. La première est que l'absence ou la relative marginalité des politiques suprarégionales constitue une opportunité pour les

perdants de la régulation dominante. La seconde repose sur une potentialité de décentralisation dans un segment marginal du secteur. Ces deux pistes renvoient à deux orientations différenciées de la littérature portant sur les changements d'échelle de la régulation politique. Certains travaux mettent en avant les facteurs exogènes de ce mouvement, c'est le cas notamment de ceux ayant trait à la gouvernance multiniveaux qui font valoir le rôle de l'Union européenne dans le phénomène de renforcement des autorités infranationales (Hooghe et Marks, 2001). Sans pour autant partager l'approche *top down* et fonctionnaliste de la théorie de la gouvernance multiniveaux, nombreuses sont les études réalisées sur les politiques régionales qui prennent pour point de départ un processus exogène de décentralisation (Hatzfeld, 1991; Bel, Méhaut et Mériaux, 2003; Barone, 2008; Berthet, 2011) ou de centralisation (Jeffery, 1997; Detemple, 2016). Même si ces évolutions sont le plus souvent analysées en interaction avec les acteurs régionaux (Barone, 2008) faisant dialoguer logiques *top down* et *bottom up*, le reproche que l'on peut avancer est qu'ils négligent le poids des dynamiques régionales propres dans les processus de changement d'échelle.

À l'inverse, l'approche d'Olivier Nay (1997) se focalise sur les facteurs endogènes de changement ou d'inertie au changement. Pour l'auteur, les acteurs régionaux – en particulier les représentants professionnels agricoles ainsi que les autorités régionales – par les interactions qu'ils établissent entre eux à cette échelle institutionnalisent progressivement l'espace régional comme lieu de production de l'action publique. Cette posture permet de prendre en compte la région comme sujet et non comme objet de changement. Cependant, comme le souligne Gilles Pinson, le risque principal de cette démarche est qu'elle soit tautologique en « expliqu[ant] l'institution par l'institutionnalisation et l'institutionnalisation par l'institution » (Pinson, 2002, p. 19). L'ambition de cette thèse est de se départir de cette opposition. Nous affirmons que si ces deux dynamiques sont bien distinctes, elles ne sont pas nécessairement contradictoires et peuvent se compléter dans une approche par mécanismes causaux (Goertz, 2017). Il ne s'agit pas ici de diluer les variables, mais d'en dévoiler les interactions en mettant en exergue le sens de leur enchaînement.

Afin d'analyser les facteurs du changement, cette première partie se structure autour d'une approche diachronique. Notre point de départ est celui de la mise à l'agenda des premiers dispositifs de soutien à l'agriculture biologique par les autorités régionales – au début des années 1980 pour les Länder, au début des années 1990 pour les Régions – et étudions la régionalisation dans une perspective de long terme, jusqu'en 2020, date de fin de l'enquête, qui correspond également à l'achèvement d'une programmation du fonds européen du second pilier de la PAC. Cette périodicité nous permet d'inscrire des éléments de ruptures que constituent

les processus de décentralisation en étudiant leur interaction avec le déjà-là, source potentielle d'inertie au changement (Pierson, 2000), ainsi que les dynamiques endogènes qui peuvent lui être favorables. Comme l'enjoint Andy Smith, ce recours au passé ne se réalise pas « sous un angle descriptif », mais dans une perspective causale (Smith, 2008a, p. 1024).

La partie se structure en trois chapitres. Le premier chapitre porte sur les processus de mise à l'agenda des premiers dispositifs de soutien à l'agriculture biologique. Les deux chapitres suivants se focalisent sur les facteurs du changement d'échelle en adoptant une perspective diachronique qui emprunte la même chronologie de la fin des années 1980 à 2020. Le second interroge l'impact d'un mouvement exogène, le processus d'eupéanisation des politiques de soutien à l'agriculture biologique, sur la capacité d'action des autorités régionales. Le troisième est consacré aux éléments de causalité plus endogènes en interrogeant l'affirmation des politiques régionales relativement à celle des autorités locales au sein de l'espace infranational.

Chapitre 1

La mise à l'agenda de l'agriculture biologique par les autorités régionales : entre stratégie de lobbying et variable partisane

Ce premier chapitre analyse la mise à l'agenda de l'agriculture biologique au sein des institutions régionales, soit « un processus de transformation d'enjeux publics en priorité de l'action gouvernementale »³³ (Zahariadis, 2016, p. 6). Il constitue le point de départ du questionnement général de la thèse autour du renforcement de la capacité d'action des autorités régionales.

Notre réflexion part du constat qu'au sein des quatre cas régionaux observés, les premiers soutiens à l'agriculture biologique apparaissent précocement au regard des politiques étatiques ou européennes, sur une période allant des années 1970 au début des années 1990. Si la République fédérale allemande (RFA) propose dès les années 1970 un premier dispositif de soutien à la recherche en direction des formes alternatives d'agriculture, et qu'en France un processus de labellisation publique de l'agriculture biologique se structure dans les années 1980, les plans de soutiens nationaux n'interviennent qu'en 1998 en France, en 2002 en Allemagne. À l'échelle de l'Union européenne, le premier programme de soutien EXTENBIO, n'est, lui, mis en œuvre qu'au début des années 1990. L'absence de politiques de soutien spécifique à l'agriculture biologique invalide ainsi l'hypothèse d'une décentralisation c'est-à-

³³ Cette définition nous permet d'envisager deux aspects majeurs du processus, l'accès d'un enjeu (*issue*) à l'espace politique institutionnel d'une part, la priorisation des problèmes et/ou des solutions par le gouvernement d'autres part. Celle-ci est visible au sein de l'agenda gouvernemental notamment par la mise en place de dispositifs d'action publique.

dire d'un transfert de compétence en direction des autorités régionales comme variable explicative de la mise à l'agenda. Le décalage temporel atteste au contraire du caractère endogène du processus impliquant une variabilité entre les cas régionaux, concernant la temporalité, les acteurs impliqués, mais aussi la trajectoire des compromis aboutissant aux dispositifs d'action publique régionaux. C'est à partir de ce postulat de différenciation que nous avons construit notre questionnement.

La particularité de notre point de vue est que le processus de mise à l'agenda n'y est pas analysé comme un résultat à expliquer, mais comme une variable explicative. L'argument du chapitre est en effet que *les modalités de mise à l'agenda ont un effet sur la capacité d'action des autorités régionales*.

Nous analysons comparativement le processus de mise à l'agenda au sein des quatre cas régionaux étudiés selon deux approches. Il s'agira tout d'abord d'interroger, dans une perspective centrée sur le jeu d'acteurs, les modalités de mise à l'agenda de l'agriculture biologique au sein des institutions régionales – assemblées et gouvernements. Afin de caractériser les différenciations et similitudes de ce processus, nous nous inspirons des cinq modèles idéaux-typiques de mise à l'agenda formulés par Philippe Garraud (1990) – mobilisation externe, médiatisation, offre politique, corporatisme silencieux, anticipation (voir Encadré 0-1). Ceux-ci nous amèneront en particulier à spécifier le profil des « entrepreneurs politiques » (Kingdon, 1984; Giuliani, 1998) et à souligner le rôle des autorités publiques dans le processus.

Encadré 1-1: Les modèles de mise à l'agenda de Philippe Garraud (1990, p. 31-39)

Le modèle de la mobilisation repose sur l'action de groupes organisés qui s'efforcent de défendre ou de promouvoir des intérêts socioprofessionnels et/ou une cause plus idéologique. Il peut se caractériser par une demande sociale constituée, un conflit public entre les autorités gouvernements et les groupes organisés, la création d'événements plus ou moins dramatiques, une forte médiatisation, l'utilisation de l'opinion, une controverse publique, mais un rôle assez secondaire des organisations politiques.

Le modèle de l'offre politique repose essentiellement sur l'action des organisations politiques. Certaines formations politiques se saisissent d'un thème parce qu'elles en pressentent la rentabilité politique en escomptant des gains pour leur crédit politique. Il peut se caractériser par l'absence d'une véritable demande sociale, une controverse publique entre formations politiques, une forte médiatisation, une stratégie d'appel à l'opinion, un conflit politique avec les autorités.

Le modèle de la médiatisation repose sur un rôle moteur et autonome des médias. Il peut se caractériser par l'absence de demande sociale constituée, une controverse publique autour du

rôle joué par l'autorité gouvernementale ou administrative, un rôle de relais de certains groupes organisés, une exploitation politique ponctuelle essentiellement tactique.

Le modèle de l'anticipation repose sur le rôle moteur des autorités publiques. Ce sont elles ou leurs agents par délégation qui perçoivent les décalages existant dans certains domaines ou des déséquilibres à venir et construisent les situations comme problématique avant de les inscrire sur l'agenda de leur propre initiative. Ce modèle se caractérise généralement par une absence de conflit, de controverse politique, d'exploitation médiatique ou partisane, mais aussi de demande sociale constituée et explicite. Il est fonction des capacités d'expertises des autorités publiques en question.

Le modèle de l'action corporatiste silencieuse repose sur le rôle de groupes organisés qui parviennent à saisir l'autorité publique en faisant inscrire leurs problèmes sur l'agenda gouvernemental pour obtenir des avantages matériels ou symboliques ou afin d'éviter de faire l'objet de mesures jugées néfastes. Il se caractérise généralement par l'absence de controverses et de conflit public, l'absence de médiatisation et de prises de position contradictoires des partis politiques.

Nous inscrivant également dans une approche agonistique de la production de l'action publique, nous considérerons dans le processus de mise à l'agenda la place « de la confrontation d'interprétations rivales ainsi que les processus d'ouverture ou de fermeture qui s'y jouent » (Fouilleux et Jobert, 2017, p. 11). La compréhension du processus de mise à l'agenda ne s'arrête ainsi pas à l'accès d'un enjeu à l'espace politique, mais implique également d'analyser au sein de cet espace, les conflits de cadrages cognitifs et normatifs³⁴ (Benford et Snow, 2000) et leurs résolutions puisqu'ils influencent directement la fabrique de l'action publique. En effet, « les problèmes publics [et leurs solutions] font constamment l'objet de luttes définitionnelles visant à en imposer des cadrages spécifiques. » (Gilbert et Henry, 2012, p. 39), or ces derniers guident par la suite l'instrumentation de l'action publique (Lascoumes et Le Galès, 2004). Les institutions régionales deviennent ainsi lors de la mise à l'agenda des « arènes politiques »³⁵ lieux de « conduite des négociations orientant directement les décisions de politiques publiques » (Fouilleux et Jobert, 2017, p. 11). La capacité des autorités régionales, en particulier de leurs exécutifs, à définir des compromis issus de ces conflits constitue une dimension clef de leur capacité d'action. Or, celle-ci est fortement dépendante des modalités de mise en

³⁴ La notion de cadrage, que nous empruntons à la sociologie des mouvements sociaux, fait référence ici à « un ensemble de croyances et de significations orientées vers l'action qui inspirent et légitiment les activités » (Benford et Snow, 2012, p. 224). Si les sociologues Snow et Benford ont théorisé ce concept dans le cadre de l'action collective, nous le réorientons pour notre part autour de l'action publique.

³⁵ Dans cette thèse, « une arène politique régionale » fait référence à l'ensemble des espaces de débats autour de l'élaboration et de la mise en œuvre d'une politique publique en l'occurrence le soutien à l'agriculture biologique. Elle se distingue par son caractère globalisant et relativement abstrait de la notion « d'arènes institutionnelles » que nous utilisons pour désigner des organisations concrètes, le plus souvent l'exécutif régional et l'assemblée régionale.

controverse de l'enjeu en question et notamment du degré de « politisation » des débats « au sens d'un affrontement entre fractions partisans » (Barthe, 2002, p. 78).

Le caractère endogène du processus de mise à l'agenda que nous observons à l'échelle régionale ne signifie cependant pas qu'il faille nier le contexte national dans lequel s'ancrent les cas régionaux. L'écart de plus d'une décennie entre les cas allemands et les cas français concernant la mise en place des premiers dispositifs incite à prendre en considération l'ancrage national pour saisir les variations des modalités de mise à l'agenda. Nous avons ainsi choisi de structurer le chapitre en deux sections mettant en vis-à-vis les deux Länder allemands (section 1), puis les deux Régions françaises (section 2). Pour favoriser une comparaison à l'échelle des quatre cas, nous procéderons, au sein des deux sections selon le même principe de développement. Après avoir présenté les cas d'un point de vue sectoriel tout en les situant dans un contexte national plus large, nous nous intéresserons dans une seconde partie aux modalités de mise à l'agenda de l'agriculture biologique au sein des arènes institutionnelles, puis à la mise en controverse et à la fabrication de compromis en leur sein.

Encadré 1-2 : Précisions méthodologiques concernant l'utilisation des archives parlementaires

Le matériau empirique de ce premier chapitre historique provient principalement des archives des assemblées régionales des quatre cas régionaux (Annexe 2). Nous avons analysé les débats des années 1970 aux années 1990 pour la Hesse et la Basse-Saxe, des années 1980 à la fin des années 1990 pour l'Auvergne et la Bretagne, temporalités qui correspondent aux processus de mise à l'agenda observés. Elles sont complétées pour les deux cas français par des documents d'archives issus des services agricoles des institutions régionales.

Appuyer notre analyse sur les comptes rendus d'assemblée soulève des biais. Cette arène institutionnelle, parce qu'elle donne à voir des positionnements d'élus, peut en effet nous amener à octroyer un rôle exagérément important à la variable partisane dans le processus de mise à l'agenda. En outre, comme le soulignent Barthe et Borraz à propos des controverses techniques au sein de l'Assemblée nationale en France, l'instance parlementaire « fonctionne comme une caisse de résonance ou une chambre d'écho des controverses, moins comme un lieu de résolution des conflits » (Barthe et Borraz, 2011, p. 70). Le processus décisionnel au sein des autorités régionales prend le plus souvent place au sein d'espaces de négociations plus opaques et fermés que sont les commissions permanentes, différents comités ou commissions spécialisées, ainsi que dans des échanges plus informels. La consultation des archives nous a permis en France d'analyser des documents de travail issus de certains comités, ou commissions de ce type. Les traces écrites, relativement ténues, ne font pas cependant par état de l'ensemble des échanges, ce qui rend complexe leur utilisation contrairement aux verbatims d'assemblée.

Si elle présente des biais, cette stratégie d'enquête nous est cependant apparue pertinente à plusieurs titres. D'une part, l'accès relativement égalitaire aux documents parlementaires

allemands et aux verbatim des sessions plénières pour les cas français assure une comparabilité des données. D'autre part, l'analyse des documents parlementaires est apparue propice au dévoilement du processus de mise à l'agenda de l'agriculture biologique au sein des autorités régionales. Les débats entre les élus attestent en outre des conflits de cadrages au sein de chaque cas. Enfin, de manière indirecte, l'étude des comptes-rendus parlementaires nous a permis de faire état de l'évolution de la hiérarchisation des demandes par les exécutifs régionaux.

1. Les Länder allemands : une mise à l'agenda précoce de l'agriculture biologique au cœur de controverses scientifiques

L'analyse des documents parlementaires, questions/réponses au gouvernement, ainsi que comptes-rendus des sessions, de Hesse et de Basse-Saxe, révèlent, tout d'abord, une différenciation importante entre les deux cas français et les deux cas allemands concernant la temporalité de la mise à l'agenda de l'agriculture biologique qui intervient dès les années 1970 en Hesse, au début des années 1980 en Basse-Saxe, mais seulement au début des années 1990 au sein des deux Régions françaises.

La précocité de la mise à l'agenda de l'agriculture au sein des deux Länder allemands, en l'absence de reconnaissance officielle de l'agriculture biologique par l'État allemand, qui n'interviendra qu'en 1988 rend caduque l'hypothèse de la structuration d'une gouvernance multiniveaux de l'Europe aux Régions, spécifique au segment dans cette phase initiale de prise en charge par les pouvoirs publics de l'agriculture biologique. Comment expliquer cette précocité de la mise à l'agenda à l'échelle régionale par rapport aux échelles supérieures ? Nous privilégions des facteurs explicatifs liés au contexte national pour expliquer cette similarité. Le premier facteur relève de la structure institutionnelle fédérale de l'État allemand. Les ressources institutionnelles des Länder leur confèrent une capacité d'action dans le secteur agricole puisque l'article 91 a. de la Loi fondamentale,³⁶ dispose que la gestion des structures agricoles relève d'une compétence partagée pour laquelle les Länder ont une autonomie d'action tant que l'État fédéral n'intervient pas. Un autre facteur explicatif de la précocité de la mise à l'agenda des premiers dispositifs de soutien par les Länder au regard des cas français est l'historicité des mouvements pionniers. L'Allemagne est en effet, dès l'entre-deux-guerres, le berceau d'un des premiers mouvements ayant initié l'agriculture biologique, la biodynamie. La frontière commune avec la Suisse où a été fondé par Hans et Maria Muller le mouvement de l'organo-biologie a également favorisé l'implantation dès les années 1940 d'un deuxième courant dans le sud du pays.

³⁶ Art. 91.a. de la Loi fondamentale de la République fédérale d'Allemagne.

Ces points communs ne doivent cependant pas cacher de nombreuses différenciations dans le processus de mise à l'agenda entre les deux Länder observés. Un décalage temporel est en effet visible entre les deux cas. Si en Hesse, les documents recueillis attestent dès le début des années 1970 d'échanges à propos de l'agriculture biologique au sein de l'arène parlementaire, en Basse-Saxe, cet objet n'apparaît qu'au début des années 1980. Outre la temporalité, les modalités de la mise à l'agenda de cet enjeu au sein des deux Landtags dévoilent des stratégies différenciées d'influence relevant de deux des cinq idéaux types de Garraud : l'anticipation, et l'offre politique (Garraud, 1990).

Il s'agira ainsi dans un premier temps de mettre au jour les variables explicatives des deux trajectoires. Dans un second temps, nous analyserons la réception du processus de mise à l'agenda au sein des arènes parlementaires en nous intéressant d'une part aux luttes de cadrages ayant lieu dans l'enceinte parlementaire, et d'autre part à la hiérarchisation des demandes par les exécutifs régionaux respectifs. Deux facteurs explicatifs principaux apparaissent comme plausibles pour expliquer la différenciation des cas régionaux : le contexte sectoriel ainsi que la variable partisane³⁷. Afin d'interroger le poids de ces deux facteurs qui viendraient confirmer une relative autonomie des autorités régionales vis-à-vis des échelles supérieures, il convient en premier lieu de revenir sur les contextes sectoriels propres à chacun des terrains.

1.1. La Hesse et la Basse-Saxe : un Land du sud versus un Land du nord

Avant la Réunification de 1990, le secteur agricole en RFA se caractérise par une division fonctionnelle entre les Länder du Nord, où se développe une agriculture tournée vers la production de masse et l'exportation, et les Länder du Sud qui présentent un système agricole moins productif, autour d'exploitations de plus petites tailles³⁸. Cette division qui recoupe partiellement des caractéristiques géographiques constitue un élément clef de compréhension des politiques agricoles allemandes. Elle se traduit à l'échelle fédérale par de nombreux compromis entre les Länder des deux territoires souvent opposés sur les modalités de soutien

³⁷ Au moment de la mise à l'agenda des premiers dispositifs, la Hesse est dirigée par une coalition entre le parti socialiste SPD majoritaire, et le parti libéral du FDP. En Basse-Saxe, c'est la CDU qui est à la tête du gouvernement.

³⁸ La Bavière constitue dans ce système dual un paradoxe. Premier des Länder en production laitière, elle est pourtant considérée avec le Bade-Wurtemberg comme l'un des représentants du système méridional, du fait de la présence majoritaire d'exploitations de tailles restreintes principalement regroupées au sud du Land.

au secteur (Ahrens et Lippert, 2002; Mehl et Plankl, 2002). Les deux cas étudiés se présentent dans ce cadre comme des espaces fonctionnels différenciés.

1.1.1. Deux systèmes agricoles opposés

Le Land de Hesse³⁹ a été fondé en 1946 sous occupation américaine⁴⁰. Dans les années 1950, la région connaît une croissance économique sans précédent. Elle devient ainsi dès 1957 un « *Geberland* »⁴¹ au sein de la péréquation fédérale. Misant sur sa centralité au sein de la RFA⁴², la ville de Francfort se développe autour du commerce et des services, en particulier de la finance. Deuxième centre industriel de l'Allemagne après la vallée de la *Ruhr*, le *Rhein Main Gebiet* est en outre caractérisé par la présence ancienne d'industries chimiques et automobiles. Le secteur agricole, majoritairement implanté dans la région de moyenne montagne au centre du Land ainsi qu'au nord, connaît, lui, un déclin progressif qui accompagne l'exode rural à partir des années 1950. En 1964, l'agriculture représente ainsi 12,31 % de la population active derrière le secteur tertiaire 31,5 % et le secteur manufacturier 37,62 % (Battesti, 1968, p. 150). La concentration de la population et de l'activité au sud, contraste avec les territoires ruraux du nord en déprise.

Dans le secteur agricole, la Hesse est un Land intermédiaire. Géographiquement, il se situe sur la ligne de fracture entre les Länder du nord dont les principaux représentants sont le Schleswig-Holstein et la Basse-Saxe aux systèmes d'exploitation principalement tournés vers l'élevage hors-sol, et les Länder du sud, la Bavière et le Bade-Wurtemberg, dont l'agriculture est davantage tournée autour du système de polyculture-élevage. La structure agricole de la Hesse se caractérise par la présence de moyenne montagne et d'élevages bovins relativement extensifs au nord. Le sud caractérisé par une forte urbanisation autour de la ville de Francfort concentre les productions céréalières et de plein champ, on y trouve aussi deux territoires

³⁹ Il regroupe les anciens territoires prussiens de Cassel et de Wiesbaden (Hessen-Nassau) avec l'État populaire de Hesse (ancien duché de Darmstadt) auquel on a enlevé une partie des territoires de l'ouest alors sous contrôle militaire français (Carte en Annexe 5).

⁴⁰ Après la Seconde Guerre mondiale et la défaite du régime nazi, les Alliés occupent l'Allemagne qui est découpée en quatre zones d'occupation (*Beatzungszone*). Les Soviétiques occupent la partie nord-est de l'État, qui deviendra par la suite la République démocratique allemande, les Américains le sud-est. La zone britannique se déploie au nord-ouest et la France occupe un territoire frontalier plus modeste au sud-ouest.

⁴¹ Littéralement « Land donateur », ce terme qualifie les Länder qui, du fait de leur richesse relative, sont contributeurs nets de la péréquation à l'échelle fédérale.

⁴² À la suite du blocus de Berlin par les Soviétiques de juin 1948 à 1949, les Alliés occidentaux décident de la création de la RFA qui réunit leurs trois zones d'occupation. Le 8 mai est adopté par le Conseil parlementaire réuni à Bonn future capitale, la Loi fondamentale qui précise juridiquement la répartition des pouvoirs entre les institutions du nouveau régime. Les deux Länder étudiés, la Hesse et la Basse-Saxe sont d'anciens Länder de la RFA qui en compte onze.

viticoles – *Rheingau* et *Bergstrasse*⁴³. Malgré sa position géographique intermédiaire, la part importante d'exploitations qui ne constituent pas l'activité principale des agriculteurs⁴⁴ ainsi que la taille moyenne à petite des exploitations la rapproche des Länder du sud.

Le Land de Basse-Saxe a lui été créé le 8 novembre 1946 par le règlement n° 55 du gouvernement militaire des Britanniques⁴⁵. Au sortir de la guerre, il est l'un des plus vastes de la RFA et l'un des plus pauvres. Les plus grandes villes ont été en grande partie détruites par les bombardements Alliés et le Land doit faire face à un afflux majeur de réfugiés et d'expatriés qui représentent près de 30 % (Battesti, 1968, p. 138) de la population en 1961⁴⁶. Dans les années 1950, la Basse-Saxe connaît un développement économique lié à la reconstruction ainsi qu'à la réindustrialisation du pays qui favorise l'exode rural. Cependant, cet essor reste moins important que dans les autres Länder de la RFA. La part de la population active agricole qui se maintient autour de 20 % au début des années 1960 pour une moyenne de 14 % à l'échelle de la RFA (Battesti, 1968, p. 150), atteste de la présence de territoires ruraux encore peu modernisés dans leurs infrastructures⁴⁷. Les autorités publiques vont dès le début des années 1950 concentrer les efforts en direction de ces territoires (Hauptmeyer, 2004, p. 128-131). Une part importante des aides publiques seront dédiées au secteur primaire qui connaît alors une modernisation sans précédent⁴⁸. Le développement du secteur qui s'oriente principalement vers l'intensification des productions animales marque durablement la trajectoire économique du Land qui devient dans les années 1980 le premier Land agricole de la RFA dans de nombreuses productions⁴⁹.

⁴³ Le dualisme de la structure agricole du Land s'explique en grande partie par ses particularités topographiques et pédoclimatiques. En effet, les alluvions du bassin du Main dans la région de Darmstadt et de Francfort et jusqu'à Wetterau enrichissent le sol propice aux cultures.

⁴⁴ Aujourd'hui, les deux tiers des agriculteurs de Hesse exercent l'agriculture en parallèle d'une autre activité.

⁴⁵ Les quatre entités, de tailles très variables, correspondent aux États issus du Congrès de Vienne de 1815.

⁴⁶ Ceux-ci proviennent d'une part de la zone d'occupation russe, avec laquelle la Basse-Saxe possède la plus longue frontière et d'autre part de réfugiés expulsés des anciens territoires des Sudètes. (Carte en Annexe 6)

⁴⁷ Le constat d'un déséquilibre de développement économique est particulièrement frappant dans la région d'Emsland, au sud d'Oldenburg, un des territoires les plus pauvres de la République fédérale. Le 5 mai 1950, un plan fédéral de soutien au développement économique du territoire le « *Emslandplan* » est mis en œuvre. Doté d'un budget de 2,1 millions de *Deutsche Marks* provenant des impôts fédéraux et du Land, il est déployé sur une période de 40 ans. Une partie des financements est dédiée aux infrastructures de communication, à l'électrification ainsi qu'à la rénovation de certains bâtiments publics.

⁴⁸ D'importants investissements publics sont orientés sur les machines agricoles permettant de drainer et de labourer des sols de tourbières pour les rendre propres à la culture. L'usine Krone de construction de machines agricoles installée à Spelle est fortement subventionnée. Les aides soutiennent aussi la rénovation du bâti agricole, remplaçant les habitations et les fermes en toits de chaume par des bâtiments modernes.

⁴⁹ Avec un produit annuel du secteur agricole de 11,9 milliards d'euros en 2019, la Basse-Saxe est toujours aujourd'hui le premier Land agricole d'Allemagne. Les principales filières de production sont les filières porcines, laitières, les volailles et les œufs.

Si la modernisation agricole est facilitée par les politiques publiques, la spécialisation dans l'élevage intensif est aussi portée dans les années 1960 par des acteurs privés attirés par un contexte politique favorable à l'installation de nouvelles entreprises agroalimentaires, et par l'accès aux échanges maritimes. C'est notamment le cas de l'entrepreneur Anton Pohlmann, surnommé le « Baron des œufs ». Implanté dans le *Landkreis* de Vetcha au sud-est du Land, il importe des États-Unis le modèle des bâtiments d'élevage de volailles en batterie. L'objectif affiché est de produire des denrées alimentaires à bas prix en optimisant la production. Il travaille pour cela en coopération avec Aldi, une grande enseigne de discount. Cette première expérience fait des émules dans le Land qui devient rapidement le premier producteur de poules pondeuses de la RFA et de la Communauté économique européenne (CEE). La Basse-Saxe est ainsi, aux côtés du Schleswig-Holstein, un Land emblématique du système agricole septentrional. L'intensité productive des exploitations en majorité orientées vers la production animale hors-sol la distingue de la Hesse.

1.1.2. L'étatisation des services agricoles en Hesse face à la puissance des organismes consulaires en Basse-Saxe

Au-delà des différenciations de systèmes productifs, la fracture nord/sud se retrouve également dans l'organisation du conseil agricole, et donc dans la structuration institutionnelle de la régulation politique du secteur agricole. Les chambres d'agriculture se sont historiquement implantées dans les Länder du Nord, anciens territoires prussiens, elles sont absentes en Bavière et en Bade-Wurtemberg qui ont choisi, après la Seconde Guerre mondiale, d'internaliser le conseil agricole au sein du Land, ou de recourir directement au syndicalisme agricole sans mettre en place de structures consulaires. Cette hétérogénéité qui contraste avec la symétrie française d'implantation des chambres d'agriculture départementales traduit une caractéristique du fédéralisme allemand. Les Länder sont responsables juridiquement des structures consulaires qui respectent certes une loi-cadre fédérale, mais dont les statuts sont produits par la législation des États fédérés.

Jusqu'en 1970, deux chambres d'agriculture sont actives en Hesse, l'une a son siège à Cassel au nord, et l'autre à Francfort au sud. La présence de chambres d'agriculture rapproche ainsi le Land du fonctionnement des Länder du nord de la RFA – Basse-Saxe, Rhénanie du Nord et Schleswig-Holstein. Cette particularité s'explique par l'importance historique du système caméral dans l'ancienne province prussienne de Nassau-Hesse. À la fin des années 1960, cependant, l'échec du processus de fusion des deux chambres d'agriculture aboutit à

l’internalisation du conseil agricole au sein des services du Land⁵⁰, ce qui rapproche la Hesse du fonctionnement du Bade-Wurtemberg⁵¹.

L’organisation du conseil et de la représentation des agriculteurs en Basse-Saxe est, elle, historiquement caractérisée par la présence de deux chambres d’agriculture sur le modèle prussien, issues de l’ancienne province de Hanovre, et du duché d’Oldenburg⁵². Le conseil technique agricole est également octroyé par des structures privées – les *Rings* – subventionnées par le Land à partir d’un certain nombre d’adhérents. La chambre d’agriculture n’ayant pas le monopole du conseil, le système de régulation apparaît plus ouvert que le modèle corporatiste. Cependant, cela ne doit pas cacher la puissance du syndicalisme agricole au sein du Land. Trois organisations de représentation du milieu agricole dominant le paysage : le *Landvolk* – émanation régionale de la *Bauernverband* dont la dénomination est spécifique à la Basse-Saxe – les *Junglandwirte* – équivalent des Jeunes Agriculteurs (JA) en France – ainsi que le réseau des *Landfrauen* – représentation des femmes vivant en milieu rural rassemblant aujourd’hui également des femmes agricultrices⁵³.

Les secteurs agricoles en Hesse et en Basse-Saxe se distinguent ainsi par leur importance relative dans l’économie régionale, par leur système productif, mais aussi par l’organisation institutionnelle du conseil agricole.

Tableau 1-1 : Contextes sectoriels différenciés entre la Hesse et la Basse-Saxe.

	Poids du secteur agricole	Système productif agricole	Conseil agricole	Fracture nord / sud
Hesse	Faible	Extensif	Services de l’État	Land méridional
Basse-Saxe	Fort	Intensif	Chambre d’agriculture	Land septentrional

Conception de l’auteure à partir d’un retour historique sur chacun des cas régionaux.

⁵⁰ Nous étudions avec plus de précision ce processus de fusion dans le quatrième chapitre de cette thèse.

⁵¹ Gesetz über die Auflösung der Land- und Forstwirtschaftskammern Hessen-Nassau und Kurhessen und die Mitwirkung des Berufsstandes bei der Förderung der Landwirtschaft, 1968.

⁵² Annexée en 1866 par la Prusse, la province de Hanovre se dote d’une chambre d’agriculture en 1899 en respect de la loi prussienne de 1894 portant sur la mise en place des chambres d’agriculture au sein de l’ensemble des territoires du royaume de Prusse. Ce n’est qu’en 1900 que le duché d’Oldenbourg se dote d’une chambre d’agriculture sur le modèle de la province voisine de Hanovre.

⁵³ Ces trois organisations qui constituent la représentation orthodoxe de la profession agricole en Allemagne sont présentes sur l’ensemble du territoire de la RFA y compris en Hesse. Elles sont cependant particulièrement puissantes en Basse-Saxe du fait de l’importance du secteur agricole au sein du Land.

À cette opposition sectorielle entre les deux Länder, s'ajoute une implantation et un développement de l'agriculture biologique différencié au sein des deux territoires.

1.1.3. Deux trajectoires différenciées d'implantation des mouvements pionniers de l'agriculture biologique

La frontière entre les Länder méridionaux et septentrionaux concernant le secteur agricole transparaît également dans le développement territorial inégal des mouvements pionniers de l'agriculture biologique en RFA après la Seconde Guerre mondiale⁵⁴.

Publié en 1989, un rapport de la CEE portant sur l'agriculture révèle ainsi que les Länder de Bavière et du Bade-Wurtemberg qui comptent chacun plus de 500 exploitations en agriculture biologique en 1987 sont les deux figures de proue dans ce domaine à l'échelle de la RFA. Avec 98 au total dont 40 en biodynamie et 58 déclarés sous le label Bioland (Peter et Ghesquiere, 1989, p. 58), la Hesse est le cinquième Land en valeur absolue en dessous de la Basse-Saxe, où 175 exploitations sont en agriculture biologique la même année, dont 68 en biodynamie et 107 sous le label Bioland. Les deux cas régionaux font ainsi partie des Länder intermédiaires concernant l'implantation des mouvements pionniers de l'agriculture biologique sur leur territoire à la fin des années 1980. Les trajectoires historiques des mouvements sont cependant différenciées au sein des deux territoires.

Historiquement, deux étapes structurent le développement des mouvements pionniers de l'agriculture biologique en Basse-Saxe. Dans l'entre-deux-guerres, la biodynamie s'y implante précocement autour de la ferme d'Amelinghause, tenue par Edouard Gauck. Il fonde ainsi dès 1935 un groupe de travail réunissant des agriculteurs et des agronomes des Länder du nord de l'Allemagne autour des pratiques agricoles biodynamiques. En 1941, l'interdiction par le régime nazi des organisations liées à l'anthroposophie marque un coup d'arrêt à ce mouvement. Dans les années 1950, c'est autour d'un agronome spécialiste de la biodynamie, le Dr Remer

⁵⁴ Il convient de rappeler qu'en Allemagne, deux principaux mouvements se sont développés à partir des années 1950 : la biodynamie et l'organo-biologie. Chacun d'entre eux a mis en place une mention privée pour distinguer les produits : Demeter pour la biodynamie, Bioland pour l'organo-biologie. Si Demeter est le mouvement le plus précoce, Bioland, créée au début des années 1970, prend progressivement le dessus en nombre d'adhérents, dès le milieu des années 1970. La troisième mention privée, Naturland est, elle, créée en Bavière seulement au début des années 1990 à la suite d'une scission d'un groupe d'agriculteurs de Bioland-Bayern. Chacune des trois mentions possède ses propres caractéristiques visibles dans leur cahier des charges, mais aussi dans le profil des agriculteurs adhérents. La particularité de la biodynamie est d'inclure une partie d'ésotérisme dans les préceptes initiaux par l'attention donnée aux astres dans le processus de culture, mais aussi par la pratique des préparations visant à fertiliser les sols. Bioland et Naturland ont un cahier des charges plus pragmatique avec un contenu relativement proche. Nous consacrerons une analyse plus détaillée de chacune de ces trois mentions au sein du cinquième chapitre de la thèse.

installé à Brème, que se réorganise progressivement un collectif de travail des agriculteurs et jardiniers biodynamistes du nord-ouest de l'Allemagne. En 1960, ils créent, ainsi, la *Bauerliche Gesellschaft Nordwestdeutschland*, futur *Demeter Nord*. Cette structure est active au sein d'un vaste territoire regroupant les Länder de Basse-Saxe et du Schleswig-Holstein ainsi que les villes-États de Brème et de Hambourg. C'est seulement dans les années 1970, que le mouvement organo-biologique voit le jour en Basse-Saxe. De même que sur l'ensemble du territoire de la RFA, il prend cependant le dessus sur la biodynamie dès la fin des années 1970. Son développement aboutit en 1989 à la création de *Bioland Niedersachsen-Bremen*, déclinaison régionale du mouvement fédéral.

La particularité du Land de Hesse est qu'il constitue, après la Seconde Guerre mondiale, le berceau du renouveau de la biodynamie en Allemagne. En effet, en 1946, se constitue à Darmstadt un groupe de recherche en biodynamie qui devient en 1950 le premier institut de recherche privé sur ce mode de production. Quatre années plus tard, sur le domaine de Dottenfelderdorf à Bad Vilbel non loin de Francfort, l'association *Demeter Bund* est créée dans le but de favoriser les échanges à l'échelle de la RFA. En 1974, une formation à destination des agriculteurs biodynamistes est mise en place sur l'exploitation. C'est également en Hesse à l'Université de Giessen, qu'à l'initiative du Pr von Boguslawski, directeur de l'institut des plantes et de la sélection végétale, sont réalisés dès les années 1970 les premiers travaux expérimentaux sur les « formes alternatives d'agriculture »⁵⁵ en Allemagne. Ils interrogent, entre autres, les effets de ces pratiques agricoles sur la fertilité des sols. La Hesse a ainsi pour particularité d'être un territoire précurseur en RFA en matière de recherche publique et privée sur les formes alternatives d'agriculture.

La relative proximité des deux Länder en ce qui concerne la présence numéraire des mouvements pionniers dans les années 1980, ne doit ainsi pas cacher des trajectoires différenciées des mouvements en leur sein. Or, l'implantation historique de la recherche sur l'agriculture biologique en Hesse par la voie de l'institut privé de biodynamie, mais aussi de l'université de Giessen, n'est pas sans influence sur la temporalité ainsi que sur les modalités de mise à l'agenda de cet enjeu au sein des arènes parlementaires.

⁵⁵ À cette époque, il n'existe pas de dénomination officielle regroupant les modalités de production des mouvements pionniers le plus souvent regroupés sous le vocable indéfini de « formes alternatives d'agriculture ».

1.2. Deux modèles hétérogènes de mise à l'agenda de l'agriculture biologique

L'analyse des documents parlementaires en Hesse et en Basse-Saxe révèle un décalage temporel concernant l'arrivée de l'enjeu de l'agriculture biologique au sein de l'arène parlementaire. On retrouve en effet en Hesse dès les années 1970 des échanges à propos des politiques de soutien à l'agriculture biologique au sein de l'arène parlementaire tandis qu'en Basse-Saxe, les documents d'archives les plus précoces à ce sujet datent du début des années 1980. Au-delà du décalage chronologique, les deux Länder présentent des modèles différenciés de mise à l'agenda.

En Hesse, prévalent des manœuvres d'influences silencieuses venant en particulier de deux entrepreneurs politiques, l'un issu du monde de la recherche, l'autre, député dans l'opposition de droite. En Basse-Saxe, la présence des députés *die Grünen* au sein de l'arène parlementaire fait émerger un modèle d'offre politique (Garraud, 1990). Il s'agit ainsi dans cette sous-partie d'interroger par l'analyse des documents parlementaires les facteurs explicatifs de ces différenciations. Nous étudierons dans le prolongement comment la manière dont les entrepreneurs politiques se saisissent de l'enjeu amène à privilégier des opérations de cadrage (Benford et Snow, 2012)⁵⁶ spécifiques à l'enjeu selon les cas.

1.2.1. Un modèle d'anticipation porté par des entrepreneurs innovateurs en Hesse

Les archives du Landtag de Hesse attestent dès les années 1970 de premières discussions parlementaires se rapportant aux mouvements agricoles alternatifs (« *alternative Landbau* »). Il s'agit de trois questions-réponses au gouvernement soit un ensemble de six documents parlementaires. Le premier échange sur cette thématique date de décembre 1972, le deuxième de 1977 et le troisième de 1980⁵⁷. Chaque document correspond à des mandatures distinctes (7, 8 et 9^e), toutes les trois dirigées par une coalition *Sozialdemokratische Partei Deutschlands* (SPD)/ *Freie Demokratische Partei* (FDP). Il n'existe à cette époque qu'un parti d'opposition au sein du *Landtag* : la *Christlich Demokratische Union* (CDU).

⁵⁶ Par cadre cognitif et normatif, nous entendons ici « un univers de sens organisant l'expérience et orientant l'action » (Benford et Snow, 2012, p. 224).

⁵⁷ Archives parlementaires du Land de Hesse, DRS 7/2788 ; DRS 7/3171 ; DRS 8/5026 ; DRS 8/5431 ; DRS 9/2278 ; DRS 9/3269.

L'analyse des trois documents parlementaires révèle que la mise à l'agenda de cette thématique au sein de l'institution du Land est principalement impulsée par deux « entrepreneurs de politique publique » (Kingdon, 1984; Giuliani, 1998) – un élu de la CDU, le député Nolte⁵⁸ et un scientifique le professeur Pr von Boguslawski chercheur à l'université de Giessen – ont en effet tous deux pour ambition d'assurer l'accès des formes alternatives d'agriculture à l'agenda gouvernemental.

Sur les trois questions au gouvernement qui traitent de l'agriculture biologique, deux sont ainsi portées par le député Nolte, en 1972 puis en 1977, ce qui tend à prouver un intérêt spécifique pour les mouvements agricoles alternatifs. Le statut de député du protagoniste laisse envisager dans un premier temps le rôle de la variable partisane dans le processus de mise à l'agenda selon une modalité « d'offre politique » (Garraud, 1990, p. 33). Cependant, son engagement dans la promotion de l'agriculture biologique pose question compte tenu justement de son appartenance partisane. La CDU est en effet historiquement en Allemagne un parti proche de la profession agricole majoritaire et du syndicat de la *Deutscher Bauernverband* (DBV) (Patel, 2010). La rentabilité politique du soutien à l'agriculture biologique pour la formation politique est ainsi très faible. Au-delà de la variable partisane, la trajectoire professionnelle du député, ancien ingénieur textile élu du *Landkreis* de Fulda, ne permet pas non plus d'expliquer ce positionnement en faveur de l'agriculture biologique. Non issu du monde agricole ou de celui de la recherche en agronomie, il ne possède pas de légitimité professionnelle ou d'expertise se rapportant à la défense de cette alternative. L'observation des archives parlementaires révèle cependant un engagement politique personnel concernant les questions environnementales⁵⁹ qui apparaît comme singulier. C'est ainsi principalement sa curiosité pour la protection de l'environnement et non la représentation d'un parti politique ou d'un corps professionnel qui l'amène à incarner le rôle d'entrepreneur de politique publique des mouvements agricoles alternatifs. Son statut de député ainsi que ses velléités de promotion de nouvelles idées dans l'action publique rapprochent son action du modèle de mise à l'agenda par anticipation : « les autorités publiques [par l'intermédiaire d'un élu dans notre cas] perçoivent

⁵⁸ Deux des trois questions au gouvernement portant sur l'agriculture biologique sont posées à son initiative seule ou accompagnée par d'autres députés de son groupe politique. Il propose ainsi une grande question au gouvernement en 1973 puis une petite en 1977 au sujet de l'agriculture biologique.

⁵⁹ En effet, au-delà de l'agriculture biologique il est à l'origine de différentes questions au gouvernement autour des enjeux environnementaux, dans le domaine de l'énergie aussi bien que dans celui de l'agriculture. Il apparaît ce faisant en marge de la posture conservatrice du parti chrétien-démocrate auquel il appartient. En l'absence d'un parti écologiste au sein de l'assemblée, qui est en Hesse tout juste en cours de formation, son engagement systématique sur les enjeux de protection de l'environnement est remarquable.

les décalages existants dans certains domaines ou des déséquilibres à venir et construisent les situations comme problématiques. » (Garraud, 1990, p. 36-37).

Le second entrepreneur de politique publique, le Pr von Boguslawski, vient confirmer ce résultat de la préséance d'un modèle de mise à l'agenda par anticipation en Hesse. Professeur à l'université de Giessen spécialiste de la fertilisation des sols, il est l'un des premiers chercheurs d'Allemagne à avoir produit des études sur les mouvements alternatifs pionniers de l'agriculture biologique, en particulier la biodynamie. À la différence du député Nolte, c'est bien la trajectoire professionnelle du chercheur qui explique son rôle d'entrepreneur de l'agriculture biologique. Sa légitimité à agir dans les sphères institutionnelles provient de son expertise scientifique. Un document parlementaire datant de 1977 confirme que c'est en sa qualité de chercheur qu'il siège depuis sa création en 1971 au sein du Comité environnemental du ministère de l'Agriculture et de l'Environnement. Ce dernier rassemble vingt-deux personnes qualifiées nommées par le ministre de l'Agriculture et de l'Environnement - trois députés du landtag et dix-neuf représentants d'organismes œuvrant dans le domaine de l'environnement⁶⁰. Se réunissant plusieurs fois par an lors de sessions plénières, mais aussi de groupes de travail, ses membres ont pour tâche de faire des propositions au gouvernement dans différents domaines qui concernent tous l'environnement. S'il n'est pas convié aux débats parlementaires, son influence est attestée par les nombreuses citations de ses études au sein des réponses du gouvernement. Sa présence au sein du comité environnemental ainsi que sa collaboration avec les acteurs de l'agriculture biologique dans ses recherches lui permettent d'exercer un rôle d'intermédiaire (Nay et Smith, 2002) entre trois univers : le monde de la recherche, les mouvements pionniers et le gouvernement régional. Son statut de scientifique l'éloigne cependant d'un travail de représentation d'une profession sur un mode d'action corporatiste. Par sa présence au sein du Comité environnemental il endosse un rôle d'expert, mettant à profit ses connaissances pour conseiller l'exécutif régional. Si l'on reprend la typologie de Giuliani portant sur les entrepreneurs de politiques publiques (cf : encadré), le profil des deux entrepreneurs peut être rapproché de celui de l'innovateur (Giuliani, 1998, p. 367) : issus de la sphère publique, leur principale compétence est de promouvoir des idées. Le Pr von

⁶⁰ La trajectoire du Pr von Boguslawski révèle qu'au-delà de l'implantation de la recherche au sein du Land, un autre facteur explique de manière indirecte la précocité de la mise à l'agenda de l'agriculture biologique en Hesse : la montée des mobilisations écologistes au sein du Land. En effet, la mise en place du comité environnemental au sein du ministère de l'Agriculture en 1971, qui permet au Pr von Boguslawski de s'affirmer en intermédiaire de l'action publique en accédant aux arènes politiques, est l'une des réponses de la majorité socialiste à une contestation sociale écologiste qui se développe dans le Land depuis le milieu des années 1960 autour d'une lutte contre l'agrandissement de l'aéroport de Francfort.

Boguslawski a cependant un profil hybride, car son accès au Comité environnemental et sa proximité avec les mouvements pionniers font de lui un intermédiaire qui l'assimilerait à la posture de courtier au sein des arènes politiques régionales.

Encadré 1-3 : La typologie des entrepreneurs de politique publique de Giuliani

Giuliani propose une typologie des entrepreneurs de politique publique en fonction de deux critères. Le premier distingue la compétence stratégique des entrepreneurs c'est-à-dire leur capacité à créer des ponts entre des espaces sociaux divers, de celle cognitive qui consiste à promouvoir des idées nouvelles au sein de l'action publique. Le deuxième critère porte sur l'appartenance des entrepreneurs à la sphère privée ou à la sphère publique. Le croisement des deux axes aboutit à quatre profils. Dans la sphère publique, le *leader* a des compétences principalement orientées autour de la structuration de réseaux, tandis que l'innovateur est lui focalisé sur la promotion d'idées nouvelles. Dans la sphère privée, le *broker* ou courtier est l'équivalent du *leader*. Il développe des compétences stratégiques de mise en lien, le promoteur lui est davantage orienté sur la traduction de problèmes ou de causes nouvelles au sein des arènes de politiques publiques (Neveu, 2015, p. 198-199).

L'analyse des documents parlementaires confirme cependant la proximité des profils des deux entrepreneurs qui incarne parfaitement la médiation cognitive qu'Olivier Nay et Andy Smith prêtent à l'activité d'intermédiaires généraliste de l'action publique. Ils « construisent du « sens commun » entre des milieux institutionnels qui ne recourent pas aux mêmes savoirs et aux mêmes représentations » (Nay et Smith, 2002, p. 13). Ils octroient ainsi, dans le processus de mise à l'agenda, une place majeure à la production de connaissances. Une majorité de questions au sein des documents analysés (5/6 en 1973, 2/4 en 1977 1/3 en 1979)⁶¹ portent sur des controverses scientifiques ou sur la production de données sur les systèmes de production alternatifs.

Les interrogations scientifiques se focalisent pour la plupart autour de résultats d'études comparatives entre modes de production conventionnel et alternatif sur un ensemble de paramètres, comme les rendements, mais aussi les bienfaits de l'utilisation des engrais organiques sur les plantes et la fertilité du sol⁶². Un autre enjeu de connaissance concerne plus spécifiquement la production de données sur l'état du développement de l'agriculture

⁶¹ Archives parlementaires du Land de Hesse, DRS 7/2788 ; DRS 8/5026 ; DRS 9/2278.

⁶² Les questions elles-mêmes révèlent une maîtrise limitée de ces enjeux par les députés. Ainsi, en 1973, la première question porte sur la différenciation de l'utilisation des engrais organiques par rapport aux engrais anorganiques sur les plantes. Or, les mouvements alternatifs utilisent des éléments minéraux et organiques dans leur pratique la différenciation se réalisant uniquement sur les intrants chimiques de synthèse, ce que les services agricoles du Land ne manquent pas de préciser dans leur réponse.

biologique au sein du territoire régional. Deux des trois questions à ce sujet sont relatives à la production d'un inventaire de la population agricole et de la surface agricole utile correspondant aux formes alternatives d'agriculture. La troisième porte sur la situation du marché des produits issus de ces formes alternatives d'agriculture en Hesse.

La précision des réponses données par les services du Land est remarquable. Un développement de plusieurs pages est ainsi rédigé autour de points très précis tels que les apports en phosphores et en nitrates des sols. Au-delà des recherches menées par le Pr Boguslawski et ses doctorants en Hesse, ainsi que par l'institut de recherche sur la *biodynamie* de Darmstadt⁶³, il y est fait référence à une expérimentation sur l'utilisation de l'humus à l'université de Göttingen, à une étude réalisée sur une station expérimentale à Askov au Danemark⁶⁴, ainsi qu'à un travail de recherche menée dans le Baden-Württemberg sur les rendements publié en 1974⁶⁵. Concernant l'estimation du nombre d'exploitations et de leur surface, il est précisé que les chiffres utilisés par le gouvernement sont issus d'études réalisées par l'institut de recherche de Darmstadt. La quantification apparaît cependant encore incertaine. En 1973, les documents consultés font état de 600 ha de Surface agricole utile (SAU) en biodynamie, soit un chiffre très bas comparé aux 940 000 ha de SAU du Land⁶⁶. L'instabilité des connaissances s'illustre par la variation des chiffres selon les années. En 1977 le nombre d'hectares indiqué n'est en effet plus que de 500 ha incluant cette fois-ci la biodynamie et la méthode du Dr Muller⁶⁷ pour un total de 10 exploitations⁶⁸. S'appuyant sur ces données, le gouvernement précise que le mouvement de la biodynamie a « une importance très limitée », la mise en rapport avec la SAU totale indique un pourcentage de 0,079 %. Les réponses du gouvernement soulignent en outre que le manque de données précises et fiables constitue un problème majeur⁶⁹.

La question portant sur le marché de l'agriculture biologique en Hesse met quant à elle en exergue le décalage entre l'offre et la demande de produits issus de l'agriculture biologique. Elle permet ainsi d'envisager la faible présence des mouvements pionniers comme un problème public. La réponse des services agricoles du gouvernement témoigne d'une connaissance fine

⁶³ Archive parlementaire du Land de Hesse, DRS 7/3171.

⁶⁴ Archive parlementaire du Land de Hesse, DRS 7/3171.

⁶⁵ Archive parlementaire du Land de Hesse, DRS 8/5431.

⁶⁶ Archive parlementaire du Land de Hesse, DRS 7/3171.

⁶⁷ « La méthode du Dr Muller » fait ici référence au mouvement pionnier de l'organo-biologie, issu de la Suisse.

⁶⁸ Nous manquons malheureusement de sources contradictoires pour vérifier les données récoltées par les services du ministère. Nous pouvons cependant d'une part supposer qu'elles sont incomplètes et qu'elles décrivent au mieux un état de fait, au pire, une situation en deçà de la réalité. Elles donnent cependant des indications sur la perception par le gouvernement du Land de l'importance relative des mouvements alternatifs sur son territoire.

⁶⁹ Archive parlementaire du Land de Hesse, DRS 7/3171.

des acteurs économiques du territoire. Il est indiqué que l'essentiel des achats sur le territoire régional se réalise principalement par des ventes directes, sur « les marchés de semaine », ou « des ventes à la ferme », mais aussi au sein de magasins spécialisés comme les « *Reformhäuser* »⁷⁰ ou le magasin Latscha à Francfort⁷¹. Une analyse territorialisée des difficultés d'approvisionnement est par la suite réalisée par les services du Land : au nord, territoire majoritairement rural, la faible densité des points de vente et leur éloignement complexifient l'accès des consommateurs aux produits tandis qu'au sud, territoire fortement urbanisé, l'offre ne parvient pas à répondre à la demande⁷².

Les questions des députés permettent ainsi de produire deux opérations différenciées de cadrage (Benford et Snow, 2000). L'agriculture biologique apparaît tour à tour comme une solution à différents problèmes publics en particulier concernant la protection de l'environnement – impacts sur la fertilité des sols et la qualité de l'alimentation – et comme un problème public en soi autour du décalage entre l'offre et la demande. Sous une apparence de technicité, la production de connaissance constitue une stratégie en vue de la mise à l'agenda de dispositifs de soutien. Elle amène en outre les services de l'État par leur réponse à s'acculturer à cet enjeu en produisant une expertise interne. La précision des réponses laisse envisager la mise en place d'une collaboration étroite à ce sujet entre les services du ministère et le Pr von Boguslawski.

Les questions au gouvernement portées par les députés de la CDU Nolte et Engel, incluent cependant également des sollicitations en direction de l'exécutif régional pour déployer un ensemble de dispositifs de soutien à l'agriculture biologique. La stratégie principale développée par le député Nolte pour inciter le Land à débloquer des fonds de soutien est celle de mettre en valeur des « bonnes pratiques » déjà existantes (Dolowitz et Marsh, 2000). Il fait ainsi référence en 1977 aux instruments de soutien développés par le gouvernement de Bavière comme modèles à transférer :

⁷⁰ Les *Reformhäuser* ou Maisons de la Réforme sont des magasins créés en Allemagne dans les années 1920 par le courant de la Réforme de la vie, un mouvement contestataire de l'industrialisation et de l'urbanisation. Il est notamment connu pour avoir développé des pratiques d'alimentation végétarienne et de soins fondés principalement sur les plantes, mais aussi de nouvelles techniques de production autour du compostage et du non-labour. Les magasins toujours présents dans l'après-guerre vendent principalement des denrées alimentaires et pharmaceutiques végétariennes dont certains sont issus des courants pionniers de l'agriculture biologique. Les magasins spécialisés en agriculture biologique dont le premier voit le jour à Berlin-Ouest dans les années 1970 ne sont pas encore présents en Hesse.

⁷¹ Archive parlementaire du Land de Hesse, DRS 7/3171.

⁷² Archives parlementaires du Land de Hesse, DRS 7/3171.

« Le gouvernement du Land est-il prêt à créer un conseil consultatif pour l'agriculture alternative auprès du ministère de l'Agriculture, sur le modèle bavarois, en collaboration avec des organisations de protection de la nature ? Le gouvernement de la Hesse est-il prêt, comme la Bavière, à faire exploiter un domaine d'État selon les principes de l'agriculture biologique et à former un nombre suffisant de conseillers pour la branche de l'agriculture biologique ? »

73

Ces deux questions au gouvernement attestent de la présence d'échanges horizontaux entre les institutions régionales. Le fonctionnement institutionnel du système fédéral allemand, dit coopératif, facilite ce type de transfert en particulier dans le cadre des politiques agricoles puisqu'il s'agit d'une compétence partagée dont la régulation repose sur l'institutionnalisation d'échanges horizontaux et verticaux⁷⁴. Une autre voie probable de transfert concerne la diffusion des informations au sein des partis politiques. Notre enquête sur les documents d'archives ne nous permet cependant pas d'attester qu'un canal a joué plus qu'un autre dans ce cas. Les dispositifs exemplaires proposés par le député Nolte concernent la formation d'un comité spécialisé dans les formes alternatives d'agriculture, la conversion d'un domaine de l'État à l'agriculture biologique pour développer des expérimentations, et enfin la mise en place de conseillers agricoles au sein des services du Land spécialisés dans ce domaine. La référence à la Bavière porte ainsi en creux les conditions de possibilité d'une progressive convergence des politiques régionales puisqu'elle témoigne d'une circulation des « bonnes pratiques » entre les Länder à l'échelle de la RFA⁷⁵. La question du Dr Engel au ministère, qui date de 1979, laisse entrevoir un deuxième facteur potentiel de convergence plus top down celui-ci : les politiques fédérales⁷⁶. Elle atteste en effet que pour la période de juillet 1979 à juin 1981 le gouvernement fédéral propose des cofinancements fléchés sur la recherche concernant les formes alternatives d'agriculture. Les politiques fédérales apparaissent ici non pas comme une obligation, mais comme une opportunité, ce qui octroie aux autorités régionales une relative autonomie d'action.

La précocité de l'implantation des acteurs de la recherche sur le territoire du Land alors même que les mouvements pionniers sont très faiblement structurés⁷⁷ se construit en Hesse

⁷³ Archive parlementaire du Land de Hesse, DRS 8/5026.

⁷⁴ Le *Bundesrat* au sein duquel siègent les exécutifs régionaux à l'échelle fédérale apparaît comme un vecteur majeur de circulation des bonnes pratiques.

⁷⁵ S'il est important de souligner que cette pratique de *bench marking* est présente dès la phase de mise à l'agenda. Nous reviendrons plus précisément au sein du troisième chapitre de cette thèse sur l'étude des modalités de transferts horizontaux d'instruments d'action publique qui vont se multiplier dans le domaine étudié.

⁷⁶ Archive parlementaire du Land de Hesse, DRS 9/3269.

⁷⁷ Si la mention Demeter Bund est créée dès 1954, Bioland ne l'est qu'en 1971. Le faible nombre d'agriculteurs au sein de chaque mouvement rend difficile la structuration d'une représentation à l'échelle de chacun des Länder. Ce n'est qu'au milieu des années 1980 que les associations Demeter Hesse et Bioland Hesse, déclinaisons

autour de l'engagement d'entrepreneurs politiques individuels suivant un modèle de mise à l'agenda par anticipation (Garraud, 1990). Le processus de mise à l'agenda en Basse-Saxe qui a lieu au début des années 1980 se réalise selon des modalités et avec des objectifs sensiblement différents.

1.2.2. L'offre politique du parti *die Grünen* en Basse-Saxe

Les documents les plus anciens portant sur l'agriculture biologique que nous avons identifiés lors de nos recherches au sein des archives numériques du Landtag de Basse-Saxe sont des échanges ayant lieu durant deux mandatures : la 10^e (de 1982 à 1986) sous majorité de la CDU, et la 11^e (de 1986 à 1990)⁷⁸ dirigée par une coalition CDU/FDP⁷⁹. Sur les huit documents étudiés, six sont directement issus d'une initiative portée par la fraction *die Grünen* par l'intermédiaire de questions au gouvernement ou de demande au sein du parlement. Même s'ils ne sont pas au gouvernement, la présence de députés *die Grünen* au sein du parlement de Basse-Saxe, depuis les élections de 1982, joue ainsi comme un catalyseur de la mise à l'agenda de l'agriculture biologique selon un modèle « d'offre politique » puisqu'elle « repose essentiellement sur l'action d'une organisation politique » (Garraud, 1990, p. 33). L'analyse des documents parlementaires fait cependant état d'un autre canal de mise à l'agenda : une demande de subvention émanant de l'alliance des deux principaux mouvements pionniers du Land en 1981.

Au début des années 1980, il n'existe en Basse-Saxe seul le mouvement pionnier de la biodynamie possède une représentation territoriale officielle. La déclinaison régionale de la mention privée Bioland n'existe pas encore même si le mouvement de l'agriculture organo-biologique prend de l'ampleur au sein du Land (Peter et Ghesquiere, 1989). Les documents d'archives parlementaires attestent cependant qu'en 1981, des agriculteurs issus des deux mouvements décident de s'unir pour créer un *Ring* – centre de conseil et d'expérimentation

régionales des deux principales mentions privées allemandes, verront le jour.

⁷⁸ Archives parlementaires du Land de Basse-Saxe, PP 10/51 ; PP 11/10 ; PP 11/50 ; PP 11/91 ; DRS 10/710 ; DRS 10/2380 ; DRS 10/5388 ; DRS 11/2982 ; DRS 11/4605.

⁷⁹ Pour la première mandature, qui débute en 1982 et s'achève en 1986, il s'agit d'un ensemble de cinq documents. Trois d'entre eux sont directement liés puisqu'il s'agit d'une question-réponse au gouvernement provenant de la fraction *die Grünen* (DRS 10/710 et DRS 10/2481) ainsi que d'un compte rendu d'une session plénière du parlement qui porte sur la même thématique (PP 10/51). Les deux autres documents sont indépendants, il s'agit d'une « grande question au gouvernement » posée par la fraction de la CDU (10/2197) et d'une réponse du gouvernement à une ordonnance du parlement (DRS 10/1860). Concernant la onzième mandature qui s'achève en 1990, les documents sont au nombre de trois : deux comptes-rendus de session plénière datant respectivement de 1986 (PP 11/11) et 1988 (PP 11/51) ainsi qu'une réponse du gouvernement à une grande question de la fraction *die Grünen* en 1989.

agricole – comme il en existe de nombreux au sein du Land. L’objectif de cette union est d’organiser des recherches expérimentales sur les formes d’agricultures alternatives, mais aussi de favoriser les échanges de pratiques entre professionnels. La mise en place de cette structure permet aux agriculteurs issus des mouvements pionniers de bénéficier pour la première fois de subventions du Land. La législation de l’État fédéré prévoit en effet que les *Rings* soient subventionnés au prorata du nombre d’agriculteurs adhérents. C’est ainsi en adaptant leur modalité d’action à une législation préexistante que les agriculteurs issus des mouvements pionniers parviennent à obtenir les premiers financements de l’exécutif régional⁸⁰. Ce premier soutien questionne cependant sur sa capacité à être conçu comme une mise à l’agenda selon la définition retenue en introduction d’un « processus de transformation d’enjeux publics en priorité de l’action gouvernementale » (Zahariadis, 2016, p. 6). En effet, le dispositif d’action publique n’est pas dirigé spécifiquement en direction de l’agriculture biologique. Il s’agit d’un instrument sectoriel dont les mouvements pionniers font un usage stratégique pour obtenir des subventions publiques. Nous considérons ainsi que cet épisode, s’il aboutit bien au premier financement de l’agriculture biologique par le Land, ne constitue pas une mise à l’agenda de l’agriculture biologique.

C’est ainsi exclusivement sur une modalité « d’offre politique » (Garraud, 1990) provenant de l’engagement des députés écologistes qu’est porté au sein des arènes institutionnelles l’enjeu de l’agriculture biologique, avec un succès très mitigé cependant. L’histoire du parti *die Grünen* en Basse-Saxe marquée par les mouvements antinucléaires⁸¹ explique que le secteur énergétique constitue un thème saillant des revendications du parti écologiste pendant les

⁸⁰ Cette expérience se prolonge dans le temps puisque tout au long des années 1980 *Ökoring* va se développer en s’ouvrant à d’autres mentions comme Naturland. D’un conseiller technique financé par le Land en 1982, l’augmentation progressive des adhérents permet à la structure de se doter de trois conseillers, dès 1987 (PP 11/10).

⁸¹ Dès la fin des années 1960, deux projets de centrales nucléaires sont prévus en Basse-Saxe dans le cadre du développement de la politique énergétique du gouvernement fédéral. La première est mise en service en 1970 à Stade sur l’Elbe à proximité de Hambourg, la seconde en 1978 à proximité de Nordenham. Un troisième projet est prévu dans les années 1970 à Emmerthal. Le Land est également choisi pour l’implantation d’un site d’enfouissement des déchets radioactifs. Le ministre président de Basse-Saxe annonce en 1977 qu’il sera construit à Gorleben, au nord-est du Land. Des initiatives citoyennes de riverains se constituent ainsi dès le début des années 1970 en contestation de ces projets d’infrastructures liés à l’énergie nucléaire. À la différence de la Hesse, ces mobilisations sont, dans un premier temps, très éclatées géographiquement et elles ont lieu essentiellement en milieu rural faisant également intervenir des agriculteurs. Le nombre élevé de projets sur un temps très court facilite cependant leur mise en réseau. À la suite de l’annonce de la construction du site de Gorleben, vingt différents mouvements issus de ces mobilisations s’unissent en mai 1977 pour fonder le parti de protection de l’environnement, un des premiers partis écologistes de RFA. Quelques mois plus tard en prévision des élections au Landtag de 1978, ils forment la *Grüne Liste Umweltschutz* (GLU). Le mouvement se renforce progressivement à la fin des années 1970 en élargissant son électorat aux villes universitaires. Le parti *die Grünen* de Basse-Saxe est ainsi fondé en décembre 1979 à Hanovre sans que le parti n’existe à l’échelle fédérale. Aux élections de 1982, les élus écologistes parviennent avec un score de 6,5% à faire leur entrée au sein du Landtag (Probst et Annika Laux, 2016).

premiers mandats électoraux. Cela n'empêche pas les députés écologistes, dès leur arrivée à l'assemblée en 1982, de défendre les mouvements pionniers de l'agriculture biologique. Ici, la mise à l'agenda de l'agriculture biologique par les députés du parti *die Grünen* au sein de l'arène parlementaire ne se cristallise pas comme en Hesse autour des enjeux de production de connaissance. Les élus écologistes orientent leur argumentaire exclusivement autour de propositions concrètes de soutien. Dans un premier temps au début des années 1980 les demandes des députés écologistes concernent la formation et la recherche. À partir de 1986, elles portent sur les aides directes à la conversion dans le cadre du programme d'extensification mis en place en partenariat avec la CEE. La stratégie argumentative des députés pour convaincre l'exécutif régional s'appuie sur deux techniques qu'on a pu déjà identifier en Hesse : le transfert de bonnes pratiques ainsi que l'opportunité de cofinancements suprarégionaux.

Les modèles de politiques publiques utilisés par les députés *die Grünen* sont de deux sortes. Ils font référence à plusieurs reprises aux avancées de l'État danois qui est le premier État européen à développer dès les années 1980 un plan de soutien à l'agriculture biologique. Lors d'une session plénière en 1986, la cheffe de la fraction *die Grünen* s'appuie également sur d'autres Länder ayant mis en place des standards plus élevés de sélection des dossiers concernant l'octroi des aides à l'extensification :

« Nous demandons au gouvernement du Land [...] de se mettre enfin au niveau des standards qui sont depuis longtemps une évidence dans d'autres Länder, même ceux gouvernés par des conservateurs, comme la Bavière, le Bade-Wurtemberg et le Schleswig-Holstein. »⁸²

La technique de *bench marking* dévoile un enjeu argumentatif majeur de la députée : celui de montrer l'agriculture biologique comme une préoccupation dépassant les clivages partisans. Le Land de Hesse est également cité comme modèle concernant le programme de financement d'une chaire à l'université de Giessen. La référence à la politique d'extensification européenne atteste dans le même temps d'une seconde stratégie d'influence : l'utilisation de politiques menées par la CEE comme opportunité de développer des instruments de soutien à l'agriculture biologique.

C'est dans le cadre de la politique d'extensification que la proposition de mettre en place des soutiens spécifiques aux formes alternatives d'agriculture est faite par la députée. Ce programme européen est mis en place à la fin des années 1980 dans l'optique de résoudre un problème public majeur de la Politique agricole commune (PAC), la surproduction. Il a pour

⁸² Archive parlementaire du Land de Basse-Saxe, PP 11/10.

but de financer par des aides en direction des exploitations des changements de pratiques agricoles, soit par une diminution du chargement à l'hectare, soit par un changement de types de production⁸³. Contrairement au noyau dur de la PAC que constitue la politique de garantie des prix, il s'agit d'un des volets de la politique structurelle de la CEE dont la déclinaison est laissée aux États membres. En Allemagne elle relève d'une compétence partagée entre les Länder et le gouvernement fédéral ce qui octroie aux exécutifs régionaux une marge de manœuvre dans sa mise en œuvre.

Le Land de Basse-Saxe est touché plus précocement que ses homologues par le programme en question. La pollution des sols en nitrate ainsi que les difficultés d'écoulement des produits engendrées par un système agricole fortement productif justifient en 1986 la mise en place à titre expérimental d'un premier programme d'extensification cofinancé par la CEE⁸⁴. Les modes alternatifs de production agricole proposés par les mouvements pionniers de l'agriculture biologique correspondant aux objectifs du programme concernant la diminution des rendements, les écologistes conçoivent cette expérimentation comme une opportunité pour mettre en place des aides directes à la conversion.

La présence d'élus écologistes au sein du parlement de Basse-Saxe différencie ainsi considérablement les modalités de mise à l'agenda avec celles de Hesse. C'est un modèle d'offre politique et non d'anticipation qui est à l'œuvre au sein de l'arène parlementaire. Les deux modalités ne sont pas sans conséquence sur la capacité d'action des autorités régionales. En effet, en Hesse, le mode de l'anticipation octroie une ressource majeure aux autorités régionales puisqu'il permet la construction progressive d'une expertise des services agricoles et une acculturation de l'institution à ces modes de production. En Basse-Saxe, au contraire, l'offre politique portée par un parti minoritaire d'opposition attise la conflictualité au sein des arènes politiques régionales rendant plus complexe la définition de compromis pour les exécutifs régionaux.

Malgré des processus différenciés de mise à l'agenda, en Hesse comme en Basse-Saxe, les demandes émises par les entrepreneurs politiques au sein de l'assemblée régionale témoignent dans un premier temps d'une réception peu enthousiaste des exécutifs régionaux, qu'ils soient socialistes en Hesse ou conservateurs en Basse-Saxe.

⁸³ Règlement n° 4115/88 de la Commission européenne.

⁸⁴ Ce programme sera étendu à l'ensemble de l'Union européenne à partir de 1988.

1.3. La domination des controverses scientifiques au sein des débats parlementaires

L'analyse des débats parlementaires au sein des deux Länder atteste de deux facteurs explicatifs du scepticisme des exécutifs régionaux. La mise en débat de cet objet au sein des arènes politiques régionales, témoigne tout d'abord d'un ancrage encore largement dominant du référentiel sectoriel modernisateur (Muller et Jobert, 1987) porté par les élites agricoles conventionnelles en Basse-Saxe comme en Hesse. La mise en controverse de ce référentiel par les modèles alternatifs de production a pour corollaire le développement de fortes critiques à leur encontre. Les cadrages cognitifs et normatifs élaborés par les entrepreneurs politiques sont contestés au sein des arènes parlementaires par d'autres députés donnant lieu à la production de contre-cadrages (Benford et Snow, 2012, p. 242). Les luttes définitionnelles (Gilbert et Henry, 2012) sont imprégnées à cette période par de fortes incertitudes entourant les mouvements, liées aux nombreuses controverses scientifiques et par le flou de la définition même des pratiques en l'absence de réglementation publique en la matière.

La comparaison de la Hesse et de la Basse-Saxe atteste cependant de différenciations dans la réception des stratégies d'influence des entrepreneurs politiques au sein des arènes parlementaires. Tandis qu'en Hesse, le financement par la recherche permet de répondre partiellement aux attentes sans faire l'objet de trop vives contestations, en Basse-Saxe, l'agriculture biologique se retrouve au cœur de conflits partisans majeurs.

1.3.1. Une délégitimation « des formes d'agriculture alternative » par la remise en cause de la scientificité des pratiques et de leur viabilité économique

La mise à l'agenda du soutien à l'agriculture biologique au sein des deux arènes régionales se réalise dans un contexte de marginalité forte des mouvements pionniers au sein de la profession agricole. Sur les deux terrains analysés, les mouvements pionniers ne représentent que 0,1 % de la population agricole. La fragmentation de ces mouvements est par ailleurs très importante ce qui rend complexe la stabilisation d'une définition unifiée des courants.

L'instabilité définitionnelle se traduit au sein des documents parlementaires par la multiplicité des dénominations faisant référence aux mouvements pionniers. Les acteurs utilisent ainsi tour à tour les syntagmes « d'agricultures alternatives »⁸⁵ au pluriel ou de « formes

⁸⁵ Archives parlementaires du Land de Hesse, DRS 8/5026 ; DRS 9/2278.

alternatives d'agriculture », et celui « d'agriculture biologique »⁸⁶. En Hesse, au sein des documents institutionnels consultés, trois mouvements sont distingués avec quatre dénominations différenciées : « la biodynamie », « l'agriculture organique biologique du Dr Muller », « l'agriculture organique de Suisse » - qui se réfèrent au même mouvement historique- et « l'ANOG ou l'agriculture naturelle »⁸⁷. L'unité des mouvements dans le langage se réalise ainsi principalement par une référence en contre point à « l'agriculture conventionnelle »⁸⁸. Ce constat de la multiplicité des dénominations est particulièrement présent dans les documents d'archives de Hesse, puisqu'en Basse-Saxe le terme « *ökologische Landwirtschaft* » est davantage usité par les élus, même si on y trouve régulièrement des références aux « formes alternatives d'agriculture ». Cette différenciation s'explique principalement par les temporalités du processus de mise à l'agenda au sein des deux Länder. C'est en effet au début des années 1980 que débute en Allemagne le processus d'institutionnalisation d'un segment unifié à l'échelle de la fédération⁸⁹. Il faut cependant attendre 1988 pour qu'un accord autour des lignes directrices communes de l'AGÖL soit reconnu par les pouvoirs publics et que se stabilise la terminologie « *ökologische Landwirtschaft* » pour désigner l'ensemble des mouvements répondant à ces objectifs.

À ces incertitudes définitionnelles s'ajoute l'existence à cette période de nombreuses controverses scientifiques portant principalement sur l'impact des formes alternatives sur l'environnement et la qualité alimentaire, mais aussi sur la rentabilité économique des modèles de production par rapport aux formes conventionnelles d'agriculture. Si les recherches en la matière débutent en Europe de l'Ouest dès l'après-guerre, elles sont encore peu développées dans les années 1970 et leurs résultats sont loin d'être consensuels puisqu'il n'est pas rare que deux études se contredisent sur une même thématique. Une partie substantielle des stratégies d'argumentation à l'encontre de la mise en place de soutien à l'agriculture biologique se

⁸⁶ Archive parlementaire du Land de Hesse, DRS 8/5026.

⁸⁷ Archive parlementaire du Land de Hesse, DRS 8/5431.

⁸⁸ Archive parlementaire du Land de Hesse, DRS 7/3171.

⁸⁹ Dès la fin des années 1970, des discussions entre les principaux labels – Demeter, Bioland, Biokreis et AGON, rejoint par Naturland en 1982 – ont lieu à l'échelle fédérale sous la houlette de la fondation « *Stiftung ökologischer Landbau* » (SÖL) dans le but de structurer des frontières communes de distinction avec l'agriculture conventionnelle. En 1984, lors de la Foire verte de Berlin, sont présentées « les directives de base pour la production de produits agricoles en culture écologique en République fédérale d'Allemagne ». La SÖL édite en 1986 une seconde version à laquelle se conforment les quatre marques privées ayant participé à son élaboration : Biokreis Ostbayern ; Demeter ; Bioland et Naturland. À la suite de cette première initiative, les quatre labels privés décident de créer en 1988 à l'échelle de la Fédération, l'*Arbeitsgemeinschaft ökologische Landbau* (AGÖL). Il s'agit d'une instance de coopération qui a pour objectif de définir des directives obligatoires pour l'ensemble du secteur, mais aussi de représenter l'agriculture biologique auprès des institutions politiques fédérale et européenne. Les lignes directrices d'AGÖL constituent, avant la mise en place dans les années 1990 du label européen, une référence pour les pouvoirs publics.

crystallise ainsi autour de ces controverses scientifiques. Les controverses des forums scientifiques⁹⁰ viennent « alimenter en idées les négociations de politiques publiques qui sont conduites dans les arènes. » (Fouilleux et Jobert, 2017, p. 12). Certains députés s'engagent en s'appuyant sur ces controverses dans un travail de contre-cadrage, dont l'objectif est de « réfuter, ébranler ou neutraliser les cadres interprétatifs » (Benford et Snow, 2000, p. 242) proposés par les entrepreneurs politiques.

En Hesse au sein des documents parlementaires étudiés, la timidité de l'exécutif régional socialiste dans la mise à l'agenda de dispositifs de soutien se traduit dans un débat portant sur la scientificité des courants agricoles alternatifs concernant la qualité alimentaire. Le ministre socialiste de l'Agriculture Dr Best, évoquant l'augmentation de la demande en produits issus de l'agriculture biologique au sud du Land critique le sous-bassement selon lui partiellement irrationnel de cet engouement :

« Le développement rapide d'un marché spécifique pour les aliments dits biologiques résulte en premier lieu du vaste débat sur l'augmentation de ce que l'on appelle les « maladies de civilisation » et la recherche de causes de cette augmentation. Trop souvent, dans ce débat, on prend position de manière polémique et émotionnelle, avec des affirmations non étayées, contre les engrais chimiques comme étant l'une des causes [du problème]. »⁹¹

Un champ lexical antithétique à la rationalité avec des termes comme « émotion », « peur » ou « polémique », mais aussi « maladie de civilisation » (« *Zivilisationkrankheit* ») est utilisé pour décrédibiliser certains consommateurs refusant d'acheter des produits de l'agriculture conventionnelle du fait des risques que l'utilisation des pesticides ferait courir pour leur santé. Pour argumenter son propos, le ministre souligne qu'il n'existe aucune étude à l'époque prouvant les impacts sanitaires négatifs des engrais chimiques de synthèse sur le consommateur par le biais de l'alimentation.

En Basse-Saxe, les attaques sont plus frontalement orientées sur la remise en cause du bien-fondé des pratiques agricoles alternatives. Au détour d'un argumentaire sur les faibles rendements de l'agriculture biologique, un député de la CDU n'hésite pas à décrédibiliser la scientificité des pratiques alternatives :

⁹⁰ Par forum scientifique, nous entendons suivant la définition d'Éve Fouilleux, « un lieu de débat au sein duquel s'affrontent plusieurs groupes d'acteurs développant des stratégies pour faire prévaloir leur vision du monde [...], guidé en son sein par l'impératif de rigueur scientifique du raisonnement » (Fouilleux, 2000, p. 279).

⁹¹ Archive parlementaire du Land de Hesse, DRS 7/3171.

« La seule différence entre l'agriculture biologique et l'agriculture conventionnelle, à l'exception de quelques secrets et rites particuliers, réside dans le fait que l'on n'utilise que des engrais organiques et que l'on renonce aux désherbants. Je pense que nous sommes d'accord sur ce point. »⁹²

Ce contre-cadrage provient d'un député de la CDU, le Dr Martens, lui-même chercheur en agronomie à l'Université de Göttingen. Sa qualité d'agronome fait de lui un intermédiaire assurant des échanges politiques entre le forum scientifique et l'arène politique régionale. Elle lui confère une légitimité supplémentaire à celle, élective, du mandat de député, celle de l'expert dans un sens large « individu doté de compétences spécialisées » (Hassenteufel, 2021, p. 132). L'utilisation du champ lexical de la magie, « rituels », « entouré de mystères », pour faire référence aux pratiques en vigueur au sein du mouvement de la biodynamie participe ainsi d'une délégitimation d'autant plus importante qu'elle provient d'un expert. D'autre part, la focalisation des critiques autour du mouvement de la biodynamie n'est pas anodine. Courant ésotérique issu du mouvement philosophique de l'anthroposophie, le caractère scientifique de certains de ses préceptes comme l'influence des astres sur les cultures ou l'utilisation de préparations fait en effet l'objet d'une forte remise en cause au sein du forum scientifique. S'appuyant sur les failles scientifiques de ce mouvement, alors majoritaire en Basse-Saxe, le député n'hésite pas à élargir ses conclusions à l'ensemble des mouvements alternatifs.

Au-delà du procès en irrationalité, les députés s'appuient dans leur travail de contre-cadrage sur l'utilisation de résultats d'études scientifiques pour remettre en cause le statut de solution à des problèmes publics des mouvements alternatifs que les entrepreneurs politiques défendent. C'est particulièrement le cas en Basse-Saxe, où le Dr Martens fait référence à deux reprises, en 1983 et 1986, à une étude réalisée par un laboratoire de recherche accrédité par la chambre d'agriculture, la LUFA d'Oldenburg, montrant que la qualité des denrées alimentaires issues des mouvements alternatifs ne présentait pas de différence d'un point de vue nutritionnel avec les produits conventionnels. On retrouve le même type d'argumentaire à la fin des années 1980 à propos de l'impact de l'agriculture biologique sur la pollution des sols en nitrate. Tandis que la cheffe du groupe *die Grünen* propose un projet expérimental d'aide à la conversion en agriculture biologique sur les zones polluées, le député socialiste Funke met en avant les doutes des chercheurs en la matière pour justifier l'opposition de son parti à la proposition :

⁹² Archive parlementaire du Land de Basse-Saxe, PP 10/51.

« Dans votre exposé des motifs, vous dites que "les problèmes d'enrichissement en nitrates par les cultures de légumineuses peuvent être résolus, preuves à l'appui, par des résultats de recherche récents". Ce serait bien si c'était aussi simple. Je ne connais pas pour l'instant les résultats de ces nouvelles recherches, je vous le dis très franchement. Mais tout ce que je sais jusqu'à présent à ce sujet indique que la culture de légumineuses est l'un des plus grands problèmes en ce qui concerne l'accumulation de nitrates. »⁹³

Si les deux argumentaires qui s'appuient sur des résultats de travaux scientifiques sont moins polémiques et plus circonscrits, ils n'en sont pas moins un frein considérable au développement des soutiens puisqu'ils empêchent les mouvements pionniers d'accéder à un statut de solution aux problèmes publics.

Dans le domaine économique, deux enjeux majeurs apparaissent dans les échanges parlementaires : celui du faible rendement des pratiques alternatives en comparaison de l'agriculture conventionnelle d'une part, celui de la difficulté de l'organisation du marché des produits issus de l'agriculture biologique d'autre part.

En Hesse, les thématiques du rendement ainsi que les difficultés d'organisation du marché des produits issus de l'agriculture biologique sont toutes deux soulevées par les questions au gouvernement portées, entre autres, par le député de la CDU Nolte. Le faible rendement de même que la désorganisation du marché principalement caractérisé par un décalage entre une demande croissante et une offre faible pourraient justifier le soutien du développement de l'offre par la puissance publique. Cependant, les réponses du gouvernement se détournent de ce potentiel cadrage normatif. Concernant les rendements, l'exécutif insiste ainsi sur leur compensation par des prix plus élevés. L'augmentation de la demande en produits issus des mouvements pionniers est, elle, remise en cause nous l'avons vu plus haut par une disqualification du comportement des consommateurs.

En Basse-Saxe, l'argumentaire concernant les enjeux économiques est beaucoup plus combatif. Les faiblesses économiques des mouvements pionniers sont considérées par les tenants d'une inaction publique, en particulier le Dr Martens, comme une justification de ne pas les soutenir :

⁹³ Archive parlementaire du Land de Basse-Saxe, PP 11/91.

« De plus, l'agriculture biologique alternative s'efforce depuis 55 ans de se répandre - depuis 55 ans - et ne peut vraiment pas se targuer de succès remarquables, malgré le mouvement des écologistes. »⁹⁴

La marginalité des mouvements pionniers malgré leur implantation historique au sein du Land depuis le début des années 1930, est présentée comme une preuve de leur incapacité à se développer économiquement. Au sein du même débat, le Dr Martens précise que le non-recours aux intrants chimiques de synthèse qui implique une main-d'oeuvre plus importante sur l'exploitation et un rendement moindre met les exploitations agricoles en danger de faillite. Un soutien du Land au développement de ces pratiques apparaît comme un non-sens économique. Un dernier point de son argumentation concerne les prix élevés des produits issus de l'agriculture biologique qu'il dénomme des « produits de luxe »⁹⁵. Au vu du faible impact sur la santé de la consommation de ces produits, il affirme que « ce n'est pas à l'État d'assumer les risques de perte de l'agriculture biologique »⁹⁶.

Dans une période où les mouvements alternatifs sont doublement dominés, par le faible nombre de leurs adhérents et l'absence ou la quasi-absence de reconnaissance publique, les asymétries de pouvoir au sein de la profession se concrétisent par un fort scepticisme des exécutifs régionaux qui tentent de canaliser les controverses par un processus que Fouilleux et Jobert qualifient de « déminage discursif » à savoir la production d'une « réinterprétation des dissonances de politique publique en des termes plus en phase avec le référentiel dominant » (Fouilleux et Jobert, 2017, p. 16).

Ainsi, la référence à une agriculture « intégrée » qui renvoie à un échange de pratique entre les formes alternatives d'agriculture et les procédés conventionnels est utilisée de manière récurrente au sein des documents parlementaires. En Hesse, la spécialisation des conseillers agricoles du Land en agriculture biologique étant considérée par l'exécutif régional comme discriminatoire, c'est plus largement autour des pratiques environnementales et de l'agriculture intégrée, que se développe un nouveau service de conseil⁹⁷. Le même procédé d'élargissement apparaît en Basse-Saxe lorsque la proposition des députés écologistes d'un soutien à la formation en agriculture biologique est transformée par les députés de la commission agricole issus de la CDU et du SDP en financement pour « l'intégration de pratiques environnementales au sein de la formation agricole »⁹⁸.

⁹⁴ Archive parlementaire du Land de Basse-Saxe, PP 10/51.

⁹⁵ Archive parlementaire du Land de Basse-Saxe, PP 11.10.

⁹⁶ Archive parlementaire du Land de Basse-Saxe, PP 11/10.

⁹⁷ Archive parlementaire du Land de Hesse, DRS 8/5026.

⁹⁸ Archive parlementaire du Land de Basse-Saxe, PP 10/51.

Une autre stratégie d'évitement consiste à avoir recours à « l'agriculture locale » comme synonyme d'agriculture de qualité⁹⁹. En Hesse, elle est utilisée par le ministre Dr Best pour défendre l'agriculture conventionnelle face à la montée des critiques des consommateurs :

« L'agriculture nationale s'efforce avec succès de produire des aliments qui répondent à toutes les exigences en matière de santé et de qualité, sur la base d'une législation stricte et de plus en plus complète visant à protéger le consommateur. »¹⁰⁰

La domination des contre-cadrages au sein des assemblées régionales en Hesse comme en Basse-Saxe, quels que soit les équilibres partisans, ou le contexte sectoriel régional, témoigne en creux d'un ancrage prépondérant du référentiel agricole modernisateur porté par les élites agricoles. Il constitue une explication majeure à la faible réception par les exécutifs régionaux des demandes émises par les entrepreneurs politiques. Les controverses scientifiques et les incertitudes définitionnelles rendent en outre plus ardue la définition par les exécutifs régionaux d'orientations stratégiques claires reposant sur des compromis. Malgré ce substrat commun, l'analyse des débats en Basse-Saxe et en Hesse révèle des différenciations tant concernant la structuration des controverses au sein des arènes parlementaires, que leur résolution par les exécutifs régionaux.

1.3.2. Un contournement par la recherche en Hesse, un conflit partisan en Basse-Saxe

Si le scepticisme vis-à-vis de l'agriculture biologique reste dominant au sein des deux cas analysés, la politisation de l'enjeu plus fortement marquée en Basse-Saxe qu'en Hesse, influence la capacité des exécutifs régionaux à déployer une capacité d'action en faveur de l'agriculture biologique.

En Hesse, l'exécutif régional se révèle timide lorsqu'il s'agit de développer des instruments d'action publique orientés sur le développement de la filière. Le gouvernement dans une réponse datant du 13 décembre 1977¹⁰¹ refuse ainsi de suivre le modèle bavarois proposé par le député Nolte. Pour l'exécutif, la création d'un comité spécialisé sur l'agriculture biologique n'apparaît pas nécessaire du fait de la présence du Pr von Boguslawski au sein du Comité environnemental. La proposition de convertir un domaine de l'État en agriculture biologique

⁹⁹ Nous verrons dans le cinquième chapitre que loin d'être cantonnées à la phase de mise à l'agenda des premiers soutiens, ces stratégies d'argumentation perdurent.

¹⁰⁰ Archive parlementaire du Land de Hesse, DRS 7/3171.

¹⁰¹ Archive parlementaire du Land de Hesse, DRS 8/5431.

pour développer la recherche-expérimentation ainsi que la formation des conseillers agricole est également rejetée dans un premier temps par l'exécutif. Le gouvernement refuse en outre de développer un conseil spécialisé aux agriculteurs biologiques au sein des services du Land sur le modèle bavarois :

« La formation de conseillers uniquement pour la branche "agriculture biologique" n'est pas défendable objectivement et en fonction du nombre d'exploitations pratiquant ces méthodes. La vulgarisation agricole en Hesse a plutôt l'obligation d'être à la disposition de toutes [en gras dans le texte] les exploitations, quelle que soit leur orientation culturale. Cela vaut également pour les exploitations pratiquant l'agriculture biologique. » ¹⁰²

La justification du refus d'un conseil spécialisé est double. Elle repose d'une part sur la faible implantation de l'agriculture biologique au sein du Land et d'autre part sur le refus de discrimination entre les agriculteurs conventionnels et les agriculteurs biologiques¹⁰³.

Cependant, concernant le financement de la recherche, le Land de Hesse apparaît précurseur puisque dès 1969 un contrat est passé avec l'institut dirigé par le Pr von Boguslawski de l'université de Giessen pour financer dans le cadre de la politique de recherche des travaux sur les formes alternatives d'agriculture. En 1971, l'année de l'entrée du professeur au sein du Comité environnemental, un financement supplémentaire est octroyé par le Land à son institut de recherche. Le gouvernement affirme également que des expérimentations dans ce domaine sont menées par les agents de l'administration agricole, sans que soit précisé s'il s'agit uniquement de recherches sur les formes alternatives d'agriculture biologique ou plus largement sur l'impact de l'utilisation des fumures animales sur la fertilité des sols. Le programme de soutien à la recherche développé par le Land est ainsi l'un des premiers d'Allemagne. Si la Hesse n'est pas un Land précurseur concernant la mise à l'agenda des dispositifs de soutien à l'agriculture biologique en comparaison de la Bavière et du Bade-Wurtemberg, son orientation précoce sur la recherche est cependant innovante. En 1983, elle sera ainsi prise en exemple par une députée écologiste de Basse-Saxe pour le financement d'une chaire spécialisée en agriculture biologique au sein de la Haute école de Witzenhausen. En outre, si dans un premier temps, les dispositifs de soutien sont limités au domaine spécifique de la recherche concernant les subventions à l'université, la conversion du domaine d'État de Gladbacherhof en biodynamie en 1983, et la mise en place d'un séminaire autour des formes

¹⁰² Archive parlementaire du Land de Hesse, DRS 8/5431.

¹⁰³ Il faut ainsi attendre 1979 pour qu'un premier groupe de travail local d'agriculteurs animé par un conseiller du Land, voit le jour à Eschwege.

alternatives de productions par les services agricoles du Land en 1984 attestent quelques années plus tard d'une inflexion progressive de la majorité socialiste.

L'absence de compte-rendu de session sur la période analysée ne nous permet pas d'affirmer un consensus en la matière au sein de l'arène politique régionale. La provenance des questions au gouvernement des fractions de la CDU et du FDP témoigne cependant que l'intérêt pour la question des formes alternatives d'agriculture dépasse les oppositions partisans. Le cadrage normatif dominant de la production de connaissance, du soutien à la recherche et dans une moindre mesure à la formation, fait l'objet de peu de conflits partisans au sein de l'arène parlementaire. Le travail d'intermédiaire généraliste du Pr von Boguslawski au sein du Comité environnemental favorise cette acceptation transpartisane par une acculturation des députés à cet enjeu.

En Basse-Saxe, le financement par l'exécutif régional de la structure *Ökoring* en 1982, loin de créer un précédent en faveur de la mise en place de dispositifs de soutien à l'agriculture biologique sera l'un des seuls dispositifs de soutien en direction des formes alternatives d'agriculture proposé par le Land dans la décennie¹⁰⁴. Lorsqu'on observe la réception des propositions faites par les députés écologistes tout au long des deux mandatures tenues par une majorité de droite, force est de constater que l'exécutif régional ne montre aucun volontarisme politique à soutenir les mouvements pionniers. Arguant d'une nécessité de non-discrimination entre agriculture conventionnelle et biologique, l'ensemble des dispositifs sont soit rejetés, soit intégrés dans une politique plus englobante d'inclusion de pratiques environnementales dans le secteur agricole.

Cette stratégie est particulièrement visible au début des années 1980 dans les échanges parlementaires. En février 1983, la fraction *die Grünen* propose au gouvernement d'ouvrir des financements pour la création de chaires universitaires spécialisées sur les formes alternatives d'agriculture, ainsi que pour l'introduction de cours sur ces thématiques à l'université, dans les hautes écoles professionnelles et dans la formation initiale des agriculteurs¹⁰⁵. À la suite de l'étude de cette proposition, la commission du *Landtag* dédiée à l'alimentation, à l'agriculture et à la forêt présente en mars 1984 une contre-proposition à celle des écologistes. Celle-ci qui concerne la formation agricole vient considérablement amender la place initialement accordée aux formes alternatives d'agriculture :

¹⁰⁴ Nous avons d'ailleurs précisé dans la deuxième partie de la section que nous ne considérons pas comme un processus de mise à l'agenda de l'agriculture biologique la mise en place de ce premier dispositif, qui dans une politique plus générale de financement des Rings au sein du Land, dont les critères quantitatifs d'acceptation du financement (nombre d'adhérents) ne laissent que peu de place à la discrimination entre deux types de production.

¹⁰⁵ Archive parlementaire du Land de Hesse, DRS 10/710.

« Le gouvernement du Land est invité à veiller à ce que les aspects et les intérêts écologiques soient toujours pris en compte de manière appropriée à tous les niveaux de l'enseignement et de la formation dans le domaine agricole. Cela concerne aussi bien les programmes de l'enseignement supérieur et des écoles professionnelles que les entreprises de formation agricole. »¹⁰⁶

La comparaison entre les deux propositions témoigne de deux principales évolutions. La référence à l'instauration d'une chaire universitaire sur le modèle de la Hesse, dans le domaine de l'agriculture biologique n'apparaît plus dans la seconde proposition. En outre, toute référence aux formes alternatives d'agriculture a disparu au sein de la proposition remaniée. Il est ainsi uniquement recommandé d'inclure des considérations autour de « l'environnement » au sein des enseignements agricoles. Les débats parlementaires faisant suite à ces deux propositions révèlent qu'une seconde proposition est soutenue par les membres de la CDU, mais aussi par les députés du SPD qui précisent les raisons de cet élargissement sémantique :

« Les représentants des groupes CDU et SPD au sein de la commission ont toutefois estimé que la création d'une filière de formation professionnelle d'agriculteur écologique conduirait en fin de compte à une scission du profil professionnel unique d'agriculteur. Cela n'est pas approprié. La proposition ne peut donc pas être acceptée sous cette forme. »¹⁰⁷

L'évolution de la proposition est donc assumée par les députés socialistes et conservateurs. En 1984 dans le cadre d'un programme cofinancé par le gouvernement fédéral, l'exécutif régional met ainsi en place un ensemble de 80 h dédiées à l'environnement au sein de la formation initiale et continue de l'ensemble des agriculteurs du Land¹⁰⁸. Les enseignements sur les formes d'agriculture alternatives y apparaissent, cependant, subsidiaires et non-obligatoires.

À partir du milieu des années 1980, les débats portent sur des aides directes dans le cadre de l'expérimentation du programme d'extensification financé à hauteur de 120 millions d'euros par la CEE et de 20 millions d'euros par le Land. Les députés *die Grünen* sont très critiques à l'encontre de la solution initiale proposée par l'exécutif qui consiste à subventionner la mise en jachère. Selon eux, la technique consistant à laisser en friche par rotation une partie des terres agricoles n'a aucun impact ni sur la pollution des sols en nitrates ni sur la diminution de la production par exploitation. La députée du parti *die Grünen* propose ainsi de mettre en place des aides à la conversion à l'agriculture biologique sur un temps limité pour compenser la diminution des rendements due à la conversion. Cette proposition est vivement critiquée par les

¹⁰⁶ Archive parlementaire du Land de Basse-Saxe, DRS 10/2481.

¹⁰⁷ Archive parlementaire du Land de Basse-Saxe, PP 10/51.

¹⁰⁸ Archive parlementaire du Land de Basse-Saxe, DRS 10/5388.

membres de la CDU, l'un d'entre eux, le député Vajen, la qualifiant « d'aide sociale »¹⁰⁹. La proposition est par la suite rejetée par la majorité des députés¹¹⁰.

Ces différents épisodes illustrent la manière dont le travail de contre-cadrage des députés se traduit en acte dans le contenu de l'action publique par son instrumentation.

L'analyse croisée de la mise à l'agenda de l'agriculture biologique par les autorités régionales en Hesse et en Basse-Saxe conduit ainsi à trois résultats majeurs. Tout d'abord, il existe un décalage de presque dix ans dans la mise à l'agenda de l'agriculture biologique au sein des deux arènes parlementaires. Ce décalage temporel est principalement dû à une mobilisation précoce d'entrepreneurs politiques « innovateurs » en Hesse sur un modèle d'anticipation, tandis qu'en Basse-Saxe il faut attendre l'arrivée des députés *die Grünen* pour que cet enjeu intègre les débats parlementaires par le modèle de « l'offre politique » (Garraud, 1990, p. 33). La temporalité relativement précoce de la mise à l'agenda de l'agriculture biologique au sein des deux assemblées octroie une place majeure aux controverses scientifiques dans les luttes de cadrages au sein des assemblées. Celles-ci en contribuant à créer un climat d'incertitude complexifient la prise en charge de l'enjeu par les pouvoirs publics.

L'analyse des débats parlementaires atteste cependant d'une différenciation majeure entre les deux cas régionaux : le degré de politisation de l'enjeu. En Basse-Saxe nous sommes en présence d'une scène partisane particulièrement agonistique autour de cette thématique. Les écologistes défenseurs de l'agriculture biologique font frontalement face aux députés de la CDU et du FDP, mais aussi aux socialistes qui s'opposent aux propositions de soutien à plusieurs reprises. Cette forte politisation constitue un frein au développement d'une capacité d'action de l'autorité régionale dans ce domaine. En Hesse, l'enjeu de l'agriculture biologique apparaît plus transpartisan au vu de l'éclectisme politique des députés initiateurs de la mise à l'agenda, issus de la CDU et du FDP. La précocité de la mise à l'agenda des premiers dispositifs orientés spécifiquement en direction de la recherche permet à l'autorité régionale sans remettre en cause

¹⁰⁹ Archive parlementaire du Land de Basse-Saxe, PP 11/10.

¹¹⁰ Il faut attendre 1988 et la mise en place de la politique d'extensification à l'échelle de l'ensemble de l'Union européenne pour que soit mise en place en 1989 la première aide à la conversion en direction de l'agriculture biologique. Ce retournement de situation est principalement dû à l'intégration des politiques régionales au sein d'une gouvernance multinationale. L'Union européenne par le règlement 1760/87, prévoit que les mesures d'extensification reposent soit sur des critères quantitatifs, soit sur des critères techniques de production agricole, dont la conversion à des formes alternatives d'agriculture. Ce n'est qu'à la suite de discussions sur les aides à la conversion menées à l'échelle fédérale dans le cadre de la GAK (PP 11/50) que la Basse-Saxe choisit, de même que la majorité des Länder de la RFA, d'axer son programme d'extensification autour du soutien à deux types de techniques de production : la conversion à l'agriculture biologique et l'arrêt des productions de taureaux et de bœufs engraisés. Pour l'année 1989 cependant, le nombre de fermes ayant reçu les aides au titre d'une conversion à l'agriculture biologique est seulement de 46 tandis qu'il est de 183 pour les changements de production concernant les taureaux et les bœufs (DRS 11/4712). Cet écart témoigne d'une mise en concurrence des mesures où l'agriculture biologique dans un rapport coût/bénéfice semble perdante.

fondamentalement le modèle agricole dominant de confirmer l'innovation du territoire en matière de production d'études scientifiques et de formation universitaire. Le contexte sectoriel différencié des deux Länder constitue en toile de fond un facteur explicatif de cette différenciation, même s'il est véhiculé par des variables intermédiaires. La précocité de l'implantation de la recherche publique et privée sur les modalités alternatives d'agriculture biologique en Hesse favorise la mise à l'agenda des premiers soutiens. En Basse-Saxe à l'inverse, la puissance d'un système agricole dominant productif rend plus risquée électoralement pour l'ensemble des formations politiques en dehors des écologistes, une posture de soutien aux mouvements pionniers. L'analyse des deux cas français nous permettra de prolonger ce résultat.

2. Les régions françaises : une mise à l'agenda plus tardive marquée par une gestion corporatiste du secteur agricole

En Auvergne et en Bretagne, la mise à l'agenda de l'agriculture biologique au sein des arènes institutionnelles régionales se réalise seulement au début des années 1990¹¹¹. Le décalage temporel vis-à-vis des Länder allemands s'explique principalement par l'émergence tardive des autorités régionales en France. La création de territoires administratifs régionaux, espaces intermédiaires entre les départements et l'État, intervient dans les années 1960 autour des politiques d'aménagement du territoire. Ce sont cependant dans un premier temps des territoires purement fonctionnels, dont les administrations de l'État, ont principalement l'usage. Après l'échec du référendum de De Gaulle portant sur la réforme du Sénat et la régionalisation en 1969, ce n'est qu'au début des années 1970 avec la création des Établissements publics régionaux (EPR) que le processus de régionalisation politico-administrative émerge. Structures hybrides, ces nouvelles institutions rassemblent une assemblée d'élus, nationaux et locaux, ainsi que des représentants de la société économique et du monde culturel et associatif. Dans les années 1980, la mise en place des Contrats de Plan État Région (CPER), permet aux EPR de développer des dispositifs d'action publique sur des domaines diversifiés même si ces dispositifs sont inclus dans des politiques étatiques, voire européenne. Ce n'est qu'en 1982 par les lois de décentralisation que sont créés les Conseils régionaux, sous le statut de collectivité territoriale¹¹². Les premières élections régionales ont lieu en 1986. C'est ainsi seulement à partir

¹¹¹ Compte-rendu de session extraordinaire du Conseil régional d'Auvergne, 14 octobre 1991 ; archives du Conseil régional de Bretagne, carton 348 W 29 à 33.

¹¹² Pour un historique plus précis des Conseils régionaux en France, lire l'ouvrage de Romain Pasquier, *Le pouvoir régional* (Pasquier, 2012b).

du milieu des années 1980 que les autorités régionales ont des ressources institutionnelles et politiques suffisantes pour agir dans le domaine observé, de manière relativement autonome, même si l'essentiel des dispositifs nous le verrons sera intégré au sein des CPER.

Cette temporalité a une conséquence majeure sur le contexte de mise à l'agenda de l'agriculture biologique. Contrairement à la Hesse et à la Basse-Saxe, lorsque les deux Régions françaises instaurent les premiers dispositifs de soutien, l'agriculture biologique est déjà à l'agenda institutionnel national par le biais d'une législation reconnaissant l'existence d'une « agriculture biologique », et en précisant les contours par un cahier des charges public d'homologation des mentions privées¹¹³. Malgré ce cadrage définitionnel, l'absence d'une politique nationale ambitieuse de soutien à l'agriculture biologique¹¹⁴ octroie aux Régions françaises une certaine autonomie dans le processus de mise à l'agenda de l'agriculture biologique attestée par la différenciation temporelle du déploiement des premiers dispositifs par les Conseils régionaux¹¹⁵.

Contrairement aux deux Länder analysés, l'Auvergne et la Bretagne présentent une temporalité relativement similaire dans le processus de mise à l'agenda des premiers dispositifs de soutien. L'arrivée simultanée des Verts au sein des deux assemblées régionales aux élections de 1992, interroge sur le rôle de la variable partisane dans ce processus. Elle laisse envisager un modèle de mise à l'agenda similaire à celui de la Basse-Saxe : l'offre politique (Garraud, 1990). Notre étude vient cependant nuancer cette hypothèse en dévoilant des différenciations dans les modalités de mise à l'agenda, ainsi que dans le choix des dispositifs déployés. Après

¹¹³ La loi d'orientation agricole du 4 juillet 1980 vient reconnaître l'existence d'une agriculture « *n'utilisant pas d'intrants chimiques de synthèse* ». Le 10 mars 1981, le décret d'application de la loi précise les conditions auxquelles les mentions privées doivent répondre pour que leur cahier des charges soit homologué par la puissance publique. Le changement de majorité au gouvernement qui intervient en mai 1981 marque un temps d'arrêt au processus d'institutionnalisation. Un arrêté porté par Michel Rocard en 1983 précise les modalités de reconnaissance des cahiers des charges par arrêté ministériel et prévoit la mise en place de la Commission nationale d'homologation des cahiers des charges de l'agriculture biologique (CNHCAB). La première mission de la commission est d'établir une définition de l'agriculture biologique plus précise et qui fasse consensus chez les différents acteurs en présence. Dès 1984 est déposé un logo officiel adossé à un cahier des charges-cadre qui précise une liste de produits qui peuvent être utilisés en agriculture biologique. La procédure de définition de l'agriculture biologique se réalise ainsi uniquement à partir d'éléments techniques. Au-delà du respect de cette liste, un cahier des charges pour être homologué doit répondre à un certain nombre de critères de fonctionnement. Il faut cependant attendre décembre 1988 pour que soit protégé juridiquement le terme « agriculture biologique » (Piriou, 2002).

¹¹⁴ Avant la mise en place du plan Riquois de 1998, les aides de l'État français en direction de l'agriculture biologique se cantonnent exclusivement au financement de projets de recherche et à la formation, par l'intermédiaire de structures comme l'INRA, l'INSERM, mais aussi l'Institut technique en agriculture biologique (ITAB) (Piriou, 2002).

¹¹⁵ Dès le début des années 1980, des Régions précurseurs comme la Région Rhône-Alpes et la Région PACA, rejointes quelques années plus tard par le Nord-Pas de Calais proposent ainsi les premiers dispositifs de soutien. Au début des années 1990, un groupe de sept régions viennent se joindre aux trois premières, parmi elles se trouvent l'Auvergne et la Bretagne. Les Régions les plus tardives suivront le mouvement à la fin des années 1990 dans le cadre d'une politique partenariale avec l'État (Piriou, 2002).

avoir présenté le contexte sectoriel des deux régions, nous reviendrons sur les processus de mise à l'agenda au sein des deux configurations régionales. Dans une dernière partie, il s'agira de montrer comment, malgré la présence de controverses sectorielles communes, on perçoit de même que pour les Länder une différence dans la réception de l'enjeu au sein des arènes parlementaires régionales.

Encadré 1-4 : Présentation des données empiriques récoltées pour les cas français de 1988 à 1998.

Cette section s'appuie sur l'analyse de documents institutionnels récoltés au sein des services des archives des régions Bretagne et Auvergne-Rhône-Alpes ainsi que du fonds des archives départementales d'Ille-et-Vilaine (annexe 2). Contrairement aux Länder allemands, nous avons pu avoir accès sur les cas français à une pluralité de documents dont les principaux sont les comptes-rendus des assemblées plénières, ainsi que les documents issus des services agricoles des Conseils régionaux et des services régionaux déconcentrés de l'État. Dans ce chapitre portant sur le processus de mise à l'agenda, nous analysons ces archives sur une période de dix ans, de 1988, date où est évoquée pour la première fois dans les archives bretonnes une demande de subvention de la part des représentants de l'agriculture biologique¹¹⁶, à 1998, date de mise en place du premier plan national de soutien à l'agriculture biologique en France.

2.1. Un contexte sectoriel régional contrasté, une régulation politique standardisée

De même que les Länder allemands, les deux régions étudiées présentent des systèmes productifs agricoles contrastés. Si leur point commun est le poids de l'élevage, la Bretagne est historiquement marquée, de même que la Basse-Saxe, par le développement d'un secteur agricole productif et fortement intégré, tandis que l'Auvergne s'est dirigée dès les années 1960 vers une montée en gamme autour de labels de qualité. Pour autant, à la différence de l'Allemagne, le centralisme français se perçoit par la présence dans chacun des départements de chambres d'agriculture. L'homogénéité de l'implantation des organismes consulaires sur l'ensemble du territoire national, contraste avec l'hétérogénéité des organes de représentation spécifiques de l'agriculture biologique, pendant la période étudiée.

¹¹⁶ Compte-rendu de session du Conseil régional de Bretagne, février 1988.

2.1.1. Le modèle agricole breton versus les signes de qualité auvergnats

Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, comme la majorité des campagnes françaises, l’Auvergne présente un système agricole essentiellement tourné vers la polyculture élevage. Avec l’arrivée de la modernisation agricole, la région se spécialise dans l’élevage bovin viande et bovin-lait. Malgré cette orientation, le monde agricole auvergnat se caractérise par une hétérogénéité territoriale qui n’est pas sans lien avec le contexte géographique. Tandis que les terres hautes du Massif central représentent les deux tiers du territoire au sud, le nord de la région est quant à lui constitué de terres basses légèrement vallonnées qui correspondent au début du Bassin parisien. À cette opposition nord/sud s’ajoute la rupture que constitue la plaine sédimentaire de la Limagne, qui prend sa source au nord de Clermont-Ferrand et remonte vers le centre du département de l’Allier.

Le département de l’Allier au nord, bénéficiant d’une topographie moins enclavée que le reste de la région, se spécialise dans l’élevage bovin allaitant autour de la race charolaise issue du Morvan voisin qui devient par le jeu des sélections génétiques une race à viande. Les territoires méridionaux de moyenne montagne, de la Haute-Loire, du Cantal et dans une moindre mesure du Puy-de-Dôme, se caractérisent par la présence d’exploitations de petite taille. Les contraintes topographiques – déclivité et pauvreté des sols – et pédoclimatiques – froid et humidité – y rendent plus difficile la modernisation agricole. Les agriculteurs montagnards qui se spécialisent dans l’élevage laitier ont ainsi un accroissement de productivité limitée en comparaison des agriculteurs de plaine. La structure agricole du Puy-de-Dôme se révèle plus hétérogène que celle des deux départements du sud. Si la majorité des exploitations de montagne se spécialise dans la production laitière, la présence de la Limagne au nord fait également du département une terre de production céréalière et de grandes cultures. La création en 1965, de la coopérative semencière Limagrain, a participé à la modernisation des techniques agricoles sur l’ensemble du territoire régional. L’entreprise, tournée vers la recherche expérimentale dans le domaine des semences, se développe considérablement à partir des années 1980.

Malgré la diversité départementale des systèmes productifs, la décennie des années 1980 ouvre une période de crise pour une majorité des agriculteurs auvergnats tournés vers l’élevage. L’évolution de l’activité laitière en France dans les années 1970 favorise une concentration de la production au profit de territoires agricoles de plaines : la Bretagne et les Pays de la Loire (Lorenzi, 2018). Les tentatives de montée en gamme par les AOC fromagères en particulier, ne

suffisent pas à protéger l'agriculture auvergnate qui souffre à la fin des années 1980 de grandes difficultés économiques.

Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, l'agriculture bretonne se caractérise elle aussi par un système de polyculture élevage dont les productions sont essentiellement dévolues à l'autoconsommation. L'enclavement du territoire ainsi que la faible modernisation des infrastructures limitent le développement des échanges et de la productivité. En l'espace de vingt ans cependant, des années 1950 aux années 1970, la région devient le fleuron français des productions animales en particulier avicoles, porcines et laitières. Pour le géographe Corentin Canevet, le mouvement s'explique plus par des facteurs sociodémographiques et culturels que par les conditions pédoclimatiques ou d'implantation géographique de la région (Canevet, 1992, p. 60-70).

La première phase de modernisation du secteur agricole dans les années 1950 repose sur une intensification des exploitations en polyculture élevage. Le mouvement de la Jeunesse agricole chrétienne (JAC), implanté en Bretagne depuis les années 1930, joue un rôle majeur dans la vulgarisation des innovations techniques au sein du monde agricole qu'elles soient agronomiques ou mécaniques. La seconde phase de développement qui s'amorce à la fin des années 1950 est favorisée par les lois agricoles de 1960 et 1962. Issues d'une collaboration entre l'État et le Centre national des jeunes agriculteurs (CNJA), elles mettent en place différents dispositifs - surface minimale d'exploitation ; aides à la cessation d'activité ; mutations professionnelles des aidants familiaux – qui favorisent l'agrandissement des exploitations. Elles reconnaissent en outre le statut des groupements de producteurs – coopératives agricoles, Société d'intérêt collectif agricole (SICA), ou comités économiques – qui peuvent toucher des subventions via le Fonds d'orientation et de régulation des marchés agricoles. La présence d'un réseau très dense de coopératives en Bretagne permet aux agriculteurs de capter une part conséquente de ces aides publiques. Si leur objectif est de favoriser des achats groupés d'intrants, alimentation animale, engrais et pesticides, elles permettent en aval de renforcer le poids des producteurs dans la mise en marché des produits. Dans les années 1970, le déploiement sans précédent des industries agroalimentaires impulse une troisième phase de développement du secteur agricole breton. L'arrivée de capitaux étrangers, notamment du géant américain Cargill dans le domaine de l'alimentation animale, procède d'un même mouvement de libéralisation du système productif. L'hyperspécialisation des productions et l'augmentation des rendements favorisent la concentration des productions particulièrement dans les filières porcines, avicoles et laitières.

Dans les années 1980, le « modèle agricole breton » arrivé à son apogée (Canévet, 1984) doit cependant faire face à une crise majeure de ses principales filières de production¹¹⁷. Il dévoile alors ses faiblesses : fort endettement des agriculteurs, vulnérabilité aux cours mondiaux du fait d'un système productif à faible valeur ajouté et fortement intégré au marché. La déprise agricole, qui accompagne la modernisation des structures, est parvenue jusque dans les années 1980 à limiter la dévitalisation rurale grâce à l'implantation des industries agroalimentaires dans les villes moyennes y compris dans les territoires reculés du centre Bretagne. Malgré l'intervention des pouvoirs publics, les crises successives entraînent de nombreux licenciements au sein des entreprises de transformation et remettent en question cet équilibre économique. À la fin des années 1970, apparaissent également au grand jour les conséquences environnementales de ce productivisme agricole. L'utilisation dans les zones légumières d'une quantité importante de produits chimiques azotés, ainsi que l'épandage des effluents d'élevages entraînent des excédents en nitrate et en phosphore dans les sols. En 1988, le problème est mis à l'agenda politique avec la présentation d'un rapport sur la qualité de l'eau au Conseil économique social et environnemental régional (CESER). Ce dernier atteste de la multiplication par cinq du taux de nitrate dans les eaux bretonnes entre 1971 et 1986 (Canevet, 1992, p. 86). De même que la Basse-Saxe, la région Bretagne est particulièrement visée par la « directive nitrate » de 1991 qui prévoit dans les zones sensibles l'obligation de diminuer l'épandage des fertilisants organiques de 210 kg/ha à 170 kg/ha.

Si les deux cas régionaux présentent un contexte sectoriel bien différencié, contrairement aux deux Länder allemands, la forme institutionnelle de la régulation du secteur agricole à l'échelle régionale y est relativement similaire.

2.1.2. Un modèle imposé par le haut de gestion corporatiste du secteur agricole

En France, les chambres d'agriculture ont été mises en place sur l'ensemble du territoire national à l'échelle départementale par voie législative en 1924¹¹⁸. Jusque dans les années 1960, avec de faibles budgets, des compétences limitées et peu de personnel, elles n'ont que très peu

¹¹⁷ La filière avicole bretonne, orientée vers le poulet-export en direction du Moyen-Orient, est directement atteinte par la concurrence du Brésil. L'excédent des œufs à la consommation au sein de la CEE entraîne des destructions importantes de productions ainsi qu'une augmentation de la durée des vides sanitaires. La filière porcine est touchée à la fin des années 1980 par une concurrence intra-européenne liée à la dévaluation du franc et au mécanisme des montants compensatoires monétaires. Enfin, la filière laitière, en surproduction à l'échelle de la CEE, doit se réorganiser à la suite de la mise en place en 1984 des quotas laitiers et des aides à la cessation d'activité.

¹¹⁸ Loi du 3 janvier 1924 relative aux Chambres d'agriculture.

de ressources d'action (Nay, 1997, p. 42). Il faut attendre la fin des années 1950 et les réformes de modernisation du secteur agricole qui mettent en place un système de régulation qualifié de cogestionnaire (Muller, 2000; Colson, 2008), pour les voir progressivement s'imposer comme acteurs dominants de la régulation du secteur à l'échelle infranationale (Nay, 1997).

Un premier décret datant de 1957 leur octroie une compétence élargie en matière d'action technique agricole, ainsi qu'une liberté plus importante de gestion des budgets. En 1959, un second décret portant sur la « vulgarisation agricole » prévoit de donner plus de poids à la profession dans l'organisation du conseil agricole. Ce sont les groupements professionnels agréés par l'État – Centres d'études des techniques agricoles (CETA), Groupements de valorisation agricole (GVA), associations départementales de développement, et non plus les services départementaux de l'État qui assurent le conseil agricole avec la possibilité de toucher des aides publiques. Cette évolution va indirectement renforcer le poids des chambres consulaires, car il est prévu que les conseillers peuvent être mis à disposition des groupements par les chambres d'agriculture. Le décret de 1966 portant sur la création des services d'utilité agricole et de développement au sein des chambres consulaires, remplaçant les services de vulgarisation vient entériner le mouvement de renforcement du réseau dans la mise en œuvre des politiques agricoles¹¹⁹. Le système consulaire reste cependant caractérisé à cette période par l'hégémonie de l'échelon départemental. Si l'article 39 de la loi de 1924 prévoit la possibilité de création de chambres d'agriculture régionales par une union de chambres départementales, il s'agit d'un regroupement volontaire et fédéral qui a avant tout un objectif fonctionnel : la coopération sur certains enjeux sectoriels qui nécessitent une collaboration supradépartementale¹²⁰. Au début des années 1990, en Bretagne comme en Auvergne, l'essentiel du conseil agricole est ainsi concentré au sein du réseau consulaire principalement implanté à l'échelle départementale. L'essentiel des politiques agricoles portées par les Conseils régionaux étant intégré au sein des CPER, les Directions régionales de l'agriculture et de la forêt (DRAF), services extérieurs de l'État en région, sont également puissantes dans la régulation politique du secteur à l'échelle régionale.

¹¹⁹ Chargées de porter la politique de modernisation des exploitations, elles reçoivent pour ce faire une grande partie du fonds national de développement agricole géré par l'Association nationale pour le développement agricole (ANDA).

¹²⁰ La dépendance aux chambres départementales se perçoit ainsi dans la nomination du bureau qui doit nécessairement être composé de vice-présidents représentants chaque département. Les chambres régionales sont en outre tributaires des cotisations des chambres départementales pour leur financement et leur création est issue de la volonté de ces structures consulaires. Le périmètre d'action peut fortement varier d'un territoire à l'autre puisqu'il n'existe pas de frontières administratives régionales définies.

Tableau 1-2 : Contextes sectoriels différenciés entre la Hesse et la Basse-Saxe.

	Poids du secteur agricole	Système productif agricole	Conseil agricole
Auvergne	Moyen	Élevage qualité	Chambre d'agriculture
Bretagne	Fort	Élevage intensif	Chambre d'agriculture

Conception de l'auteure à partir de la trajectoire historique sectorielle des deux régions françaises.

Malgré la distinction qui apparaît entre les deux cas régionaux concernant le système productif agricole, l'Auvergne et la Bretagne ont pour caractéristique commune de faire partie des premières régions françaises à se doter d'une représentation régionale de l'agriculture biologique à la fin des années 1980 pour la Bretagne, au début des années 1990 pour l'Auvergne.

2.1.3. Une régionalisation précoce des acteurs de l'agriculture biologique

En dehors de l'Alsace dont la proximité avec l'Allemagne favorise l'implantation de la biodynamie, l'émergence des mouvements pionniers, de l'agriculture biologique en France dans l'après-guerre se réalise principalement dans l'Ouest. Le Groupement des agriculteurs biologiques de l'Ouest (GABO), première structure de représentations de la filière biologique, est créé en 1958, sur le modèle britannique de la *Soil association*, intégrant majoritairement des producteurs, mais aussi des chercheurs, des transformateurs et des distributeurs spécialisés dans le domaine de l'agriculture biologique. Au début des années 1960, la structure connaît cependant une fracture avec la création par les ingénieurs agronomes Lemaire et Boucher d'un mouvement indépendant autour d'une méthode de fertilisation spécifique. Le département d'Ille-et-Vilaine fait partie des premiers territoires d'implantation de ce mouvement qui est présent également dans les territoires d'élevage de l'Allier et du Puy-de-Dôme (Robidel, 2014). À la fin des années 1970 cependant ni la Bretagne, ni l'Auvergne n'apparaissent comme des régions accueillant une forte densité d'agriculteurs exerçant selon la méthode Lemaire et Boucher, leur concentration étant plus importante dans le sud-est et le sud-ouest ainsi que dans

les régions Centre et Pays de la Loire. À la même période, les adhérents du mouvement concurrent Nature et Progrès sont essentiellement présents dans le sud de la France. L'affaiblissement du courant de Lemaire et Boucher, renforce progressivement la mention Nature et Progrès, et celle de Biofranc¹²¹ au sein des quatre départements de Bretagne ainsi que dans l'Allier et le Puy-de-Dôme en Auvergne¹²².

Si, concernant l'implantation des mouvements pionniers, les deux régions ne sont pas précurseurs à l'échelle nationale, leur originalité vient de l'institutionnalisation précoce d'une représentation généraliste des agriculteurs biologiques -c'est-à-dire incluant l'ensemble des mentions privées - à l'échelle régionale. En France, les organisations de producteurs biologiques se développent dans les années 1980 quasi exclusivement à l'échelle départementale au sein des Centres d'initiatives pour valoriser l'agriculture (CIVAM) bio ou des Groupements d'agriculteurs biologiques (GAB). Les structures régionales de représentation des agriculteurs biologiques sont rares avant les années 1990 (Piriou, 2002, p. 196).

En Bretagne, c'est en 1987 qu'est créée une Fédération régionale des agrobiologistes de Bretagne (FRAB) qui regroupe à l'échelle régionale quatre structures de représentation départementale : la MAB 29, le GAB 56, le GAB 22 et Agrobio 35. Sa fondation fait suite à un conflit qui débute en 1986, opposant certains agriculteurs biologiques du Finistère au Cerafel, un comité économique œuvrant dans la filière fruits et légumes (Piriou, 2002, p. 196).

En Auvergne, l'émergence d'une structure de représentation de la filière biologique à l'échelle régionale s'est réalisée au début des années 1990. Selon les informations que nous avons pu recueillir au cours de l'enquête par entretien, le projet est impulsé par un technicien de la chambre régionale d'agriculture engagé dans le développement des labels de qualité. Partant du constat de la difficulté d'organisation de la filière de l'amont à l'aval, il travaille en partenariat avec un élu d'opposition de la chambre, Bernard Devoucoux, lui-même membre du GAB de l'Allier, à la création d'une interprofession spécialisée en agriculture biologique. Elle sera composée d'un collège de producteurs réunissant les quatre GAB départementaux, d'un collège de transformateurs et de distributeurs, d'un collège de consommateurs, et d'un collège institutionnel avec les chambres régionales de commerce, des métiers et de l'agriculture. Ainsi

¹²¹ La mention Biofranc est créée en 1978 à la suite du départ de certains agriculteurs de la mention Nature et Progrès pour créer une organisation représentant uniquement les agriculteurs la Fédération nationale des agriculteurs biologiques (FNAB). La mention dont le cahier des charges est très proche de celui de Nature et Progrès reste cependant très minoritaire et disparaît pour donner suite à la mise en place en 1992 du label européen.

¹²² Il faut en outre préciser pour le cas auvergnat que l'installation en 1980 d'une école du courant anthroposophique sur la commune de Saint-Menoux dans le département de l'Allier a encouragé l'implantation d'agriculteurs en biodynamie à proximité.

que le rapporte Bernard Devoucoux rencontré en entretien, l'investissement des élus majoritaires de la chambre régionale d'obédience proche de la FNSEA n'était pourtant pas si évident :

« [Le président de la chambre] de l'époque n'y croyait pas beaucoup, mais moi et le technicien nous y croyons et il nous a laissé structurer cela dans un objectif de filière de qualité ce qui leur parlait bien. »¹²³

La place centrale de la chambre d'agriculture régionale dans ce processus amène ainsi à relativiser l'autonomie des acteurs de la filière biologique vis-à-vis des structures de représentation orthodoxe de la profession agricole. La posture d'intermédiaire de Bernard Devoucoux, à la fois élu de la chambre régionale et membre du GAB de l'Allier, en atteste. Les propos de l'élu mettent en outre en avant une particularité du cadrage normatif entourant l'agriculture biologique en Auvergne que l'on retrouvera par la suite au sein des arènes politiques régionales, à savoir son inscription au sein des politiques de labellisation des produits agricoles.

Malgré des facteurs presque opposés de création des structures régionales – conflits avec une instance agricole régionale dominante en Bretagne, impulsion de la chambre d'agriculture régionale en Auvergne – ainsi qu'une forte différenciation quant à la forme de la représentation – organisation de producteurs dans le cadre de la FRAB, interprofession pour Auvergne biologique – la présence relativement précoce à l'échelle régionale d'une représentation professionnelle de l'agriculture biologique n'est pas sans impact sur la mise à l'agenda de l'agriculture biologique par les Conseils régionaux. Contrairement aux Länder allemands étudiés, la présence d'organisations de représentation du segment professionnel laisse en effet envisager la possibilité d'un modèle d'action corporatiste.

2.2. Le rôle clef des représentants professionnels orthodoxes dans la mise à l'agenda de l'agriculture biologique

Si, dans les Länder allemands, nous avons montré le rôle déterminant des acteurs du monde de la recherche ainsi que du parti écologiste au sein du processus de mise à l'agenda de l'agriculture biologique au sein des arènes politiques régionales, dans les Régions françaises, on assiste à une mobilisation qui se rapproche davantage de la catégorie de l'action corporatiste

¹²³ Entretien avec un agriculteur biologique, fondateur d'Auvergne biologique, ancien élu de la Confédération paysanne et Conseiller régional EEVL, mars 2014.

silencieuse définie par Philippe Garraud comme l'intervention « de groupes organisés qui parviennent à saisir l'autorité publique en faisant inscrire leurs problèmes sur l'agenda gouvernemental sans controverses et conflits publics, de manière silencieuse. » (Garraud, 1990, p. 37-38). Nous verrons cependant que le caractère « silencieux » de l'intervention des acteurs professionnels mérite d'être relativisé. Certes, les stratégies d'influence ont lieu en majorité dans des arènes institutionnelles relativement fermées, une commission du CPER en Bretagne, un comité *ad hoc* formé par le Conseil régional pour répondre à une crise agricole en Auvergne, cependant, la présence au sein des arènes parlementaires d'élus régionaux issus du monde agricole permet aux professionnels et en particulier aux représentants orthodoxes de la profession, d'exercer une *voice* au sein des assemblées.

2.2.1. Le rôle d'entrepreneur de la chambre d'agriculture régionale en Auvergne

En Auvergne, le premier dispositif de soutien à l'agriculture biologique apparaît dans les débats lors d'une session extraordinaire du Conseil régional d'Auvergne consacrée à la crise du secteur agricole le 14 octobre 1991.

L'Auvergne est en effet touchée au début de l'année 1991 par une crise économique sectorielle sans précédent. Le démantèlement progressif des soutiens au marché au sein de la PAC entraîne en avril 1990 une première diminution du prix du lait puis en février 1991 une brusque chute. Les élevages allaitants¹²⁴ voient également les prix de vente diminuer. Si ces difficultés impactent l'ensemble du territoire national, elles ont des répercussions particulièrement importantes dans la région où les revenus d'une majorité des producteurs sont touchés. Lors de la mobilisation nationale du 29 septembre 1991, on assiste à un mouvement de contestation sans précédent des éleveurs dans le Cantal et l'Allier¹²⁵. C'est dans ce contexte de crise sociale que le président de Région Valéry Giscard d'Estaing décide de réunir une session extraordinaire du Conseil régional consacrée à l'agriculture en présence du préfet de région. En amont, il a chargé Michel Debatisse, membre influent de la profession agricole à l'échelle nationale¹²⁶ et président de la commission agricole du Conseil régional, d'ouvrir une

¹²⁴ L'adjectif « allaitant » renvoie aux élevages de viande bovine. La dénomination s'explique par le fait que les veaux restent auprès de la mère pour allaiter contrairement aux élevages laitiers.

¹²⁵ Des violences ont lieu lors d'une manifestation à Aurillac, et à Moulins la tension est très forte entre les agriculteurs et le préfet qui a ordonné l'arrestation d'un responsable de la FNSEA.

¹²⁶ En tant que secrétaire générale du CNJA de 1958 à 1963, Michel Debatisse est l'un des principaux architectes des lois de modernisation agricole. Il exerce la fonction de secrétaire général de la FNSEA de 1966 à 1970 avant d'en devenir président de 1970 à 1978. De 1986 à 1992, il est élu au sein de la majorité du Conseil régional

concertation avec les représentants de la profession pour proposer de possibles soutiens de la part de l'exécutif régional. La commission a ainsi reçu en audition le président de la chambre d'agriculture régionale, le président de la FRSEA, un représentant du CRJA, ainsi que le responsable de la fédération régionale des coopératives et celui de la fédération des caisses de Crédit Agricole à l'échelle régionale¹²⁷. Si l'impulsion du plan de soutien vient de l'exécutif régional, le rôle majeur des acteurs dominants de la profession agricole dans son élaboration n'est ainsi pas sans rappeler le modèle de cogestion (Colson, 2008), mis en place par Michel Debatisse lui-même à l'échelle nationale dans les années 1960. C'est bien lors de ces négociations avec les représentants orthodoxes de la profession que le soutien à l'agriculture biologique est présenté comme l'une des solutions à la crise du secteur agricole auvergnat et fait son entrée dans l'arène institutionnelle régionale.

Deux points majeurs sont évoqués comme prioritaires dans la résolution de la crise par les représentants professionnels : l'augmentation des quotas laitiers pour les jeunes agriculteurs et le renforcement des productions de qualité sur le territoire régional. C'est au sein de ce second axe que l'agriculture biologique est apparue comme proposition ainsi qu'en attestent les propos de Michel Debatisse :

« La profession souhaite regrouper les initiatives régionales en matière de qualité par la constitution d'un organisme certificateur régional et l'élaboration d'une stratégie de communication permettant la mise sous assurance qualité avec l'aide de la Chambre régionale. Ils ont évoqué ce point sur un plan général, car l'organisme certificateur permet de jouer sur les productions qui sont déjà en Appellation d'origine contrôlée, mais aussi sur d'autres productions en reprenant l'idée notamment que les jeunes agriculteurs avaient évoquée lors de la finale de la Coupe du championnat de labours de produits de montagne. L'agriculture biologique a été évoquée avec une aide à la reconversion pour que des exploitants même en nombre limité puissent aller sur cette voie. »¹²⁸

Le rôle majeur de la représentation agricole orthodoxe dans la mise à l'agenda de l'agriculture biologique au sein de l'institution régionale apparaît au premier abord comme un paradoxe. Le processus « d'extension du cadrage » (Benford et Snow, 2012, p. 241) de l'agriculture biologique vers la montée en gamme par les labels de qualité résout partiellement cette contradiction initiale. La segmentation du marché apparaît en Auvergne comme une réponse à la crise économique puisqu'elle permet aux agriculteurs de sortir de la concurrence directe des régions laitières les plus productives, sans pour autant remettre en cause

d'Auvergne.

¹²⁷ Compte-rendu de session extraordinaire du Conseil régional d'Auvergne, 14 octobre 1991.

¹²⁸ Compte-rendu de session extraordinaire du Conseil régional d'Auvergne, 14 octobre 1991.

fondamentalement un modèle agricole déjà orienté vers les productions de qualité. Le contexte pédoclimatique de moyenne montagne n'est pas sans incidence sur l'orientation des acteurs professionnels régionaux qui, même s'ils font partie des institutions dominantes de la profession, développent une représentation du secteur agricole différente du référentiel agricole dominant (Muller et Jobert, 1987). Outre le contexte sectoriel, un autre facteur explique le poids de la profession majoritaire dans le processus de mise à l'agenda.

Même si nous n'avons pas eu accès aux verbatims des auditions entre Michel Debatisse et les représentants professionnels, il est probable que la proposition de soutien à l'agriculture biologique émane de la chambre d'agriculture régionale qui s'engage à la même période dans le projet de construction d'une interprofession de la filière biologique. Nous avons mis exergue, dans la première partie de section, le rôle crucial de deux entrepreneurs – un technicien de la chambre, et un représentant professionnel de l'opposition – dans cette évolution interne. C'est dans une optique de diversification et de montée en gamme des productions en particulier dans la filière du pain que le technicien agricole responsable des filières qualité met en politique l'agriculture biologique au sein de la chambre. Fort de sa connaissance d'initiatives locales et de son expertise technique, caractéristique de l'innovateur (Giuliani, 1998), il incarne un rôle d'entrepreneur de politique publique au sein de la chambre d'agriculture. Il est soutenu dans sa démarche par Bernard Devoucoux dont le statut d'élus de l'opposition et d'agriculteur biologique assure une position d'intermédiaire entre le segment professionnel alternatif et la profession agricole majoritaire. Son statut de marginal-sécant entre deux univers qui n'échangent pas ou que très peu jusqu'alors, s'appuyant sur des compétences stratégiques de mise en réseau, ce dernier apparaît davantage comme un *leader* (Giuliani, 1998). Les deux protagonistes ont une place cruciale dans l'émergence du projet d'interprofession, en particulier dans les négociations avec le président de la chambre régionale « qui laisse faire » aux dires de Bernard Devoucoux¹²⁹. Leur action peut ainsi être assimilée à un modèle d'anticipation, les deux acteurs ayant mis en relief une demande au sein de l'institution parapublique de la chambre sans qu'il existe de mobilisation spécifique à ce sujet à l'extérieur.

La mise à l'agenda de l'agriculture au sein des arènes régionales en Auvergne procède ainsi d'un modèle d'action hybride entre corporatisme et anticipation. Cette particularité rapproche en ce sens le cas auvergnat de celui de la Hesse. Cette proximité se prolonge par le caractère

¹²⁹ Entretien avec un agriculteur biologique, fondateur d'Auvergne biologique, ancien élu de la Confédération paysanne et Conseiller régional EEVL, mars 2014.

novateur des premiers dispositifs de soutien à l'agriculture biologique proposé par l'exécutif régional.

À la suite des concertations, un plan régional de soutien à l'agriculture est proposé à hauteur de 20 millions d'euros sur 18 mois par l'exécutif régional¹³⁰. En son sein est intégré un dispositif d'aide à la conversion en agriculture biologique sur une période de deux ans. L'Auvergne est la première Région française à mettre en place un tel dispositif de soutien. L'innovation instrumentale s'explique par la volonté politique du président de région de regrouper exclusivement des aides directes aux agriculteurs au sein du plan de soutien. La mise en œuvre de ce premier dispositif se révèle cependant relativement instable. Ainsi, si l'autorisation de paiement concernant le soutien à l'agriculture biologique est de 1,5 million de francs sur deux ans, le crédit de paiement s'élève uniquement à 500 000 francs. Les aides ne touchent qu'une poignée d'agriculteurs puisqu'ils sont moins d'une dizaine par an à y avoir accès, et en 1994 le soutien est arrêté en attendant la mise en place de la nouvelle politique européenne¹³¹.

Si la mise en place du premier dispositif de soutien à l'agriculture biologique que nous avons retracée ci-dessus témoigne d'un modèle hybride de mise à l'agenda mêlant anticipation et action corporatiste, dès 1992, l'entrée des écologistes au sein de l'assemblée régionale fait évoluer la structure des échanges vers l'offre politique. De même qu'en Basse-Saxe, la présence d'élus écologistes au sein de l'arène parlementaire favorise la mise à l'agenda de l'agriculture biologique à cette échelle. Le rôle d'entrepreneurs politiques des conseillers écologistes au sein de l'assemblée devient particulièrement important en 1994, lors de l'entrée de Bernard Devoucoux au sein de l'assemblée en remplacement du conseiller René Chenaud. Sa trajectoire professionnelle et politique¹³² l'amène en effet à endosser une activité d'intermédiation de courtier (Nay et Smith, 2002) en représentant les intérêts des agriculteurs biologiques au sein de l'assemblée. Il s'implique ainsi fortement avec son nouveau mandat de conseiller régional dans la recherche de soutiens à la filière en déposant un amendement dès 1994 pour une demande de subvention à l'interprofession qui lui est refusée une première fois par la commission agricole. La même année, est inscrite au sein du CPER 1994-1998 une première

¹³⁰ Compte-rendu de session du Conseil régional d'Auvergne, 19 décembre 1991.

¹³¹ Compte-rendu de session du Conseil régional d'Auvergne, 19 décembre 1994.

¹³² Agriculteur biologique depuis la fin des années 1970, il s'engage dans les années 1980 dans la création à l'échelle locale de la première coopérative de viande bio de France, COVIBIO, pour favoriser la commercialisation des produits issus de l'agriculture biologique. Il est par la suite l'un des fondateurs du GAB de l'Allier. Élu de la chambre régionale d'agriculture, il participe activement au début des années 1990 à la création de l'interprofession Auvergne biologique.

ligne de soutien à l'agriculture biologique. Dans le prolongement du dispositif de 1992, il s'agit du cofinancement d'une aide à la conversion dans le cadre de la politique de la diversification agricole qui s'ouvre en 1995¹³³. Une première subvention est octroyée par l'exécutif régional à l'interprofession la même année.

2.2.2. Une stratégie de coalition de la FRAB pour contourner un refus de l'exécutif régional en Bretagne

De même qu'en Auvergne, l'analyse du processus de mise à l'agenda de l'agriculture biologique au sein des arènes institutionnelles régionales met en avant le rôle des représentants professionnels. Cependant, tandis qu'en Auvergne la chambre régionale d'agriculture est apparue comme le principal initiateur du mouvement, c'est la FRAB qui initie le changement en Bretagne.

La première référence à l'agriculture biologique au sein des documents de l'assemblée date de l'année 1988. Il y est question d'une demande de subvention de la FRAB au Conseil régional afin de réaliser un audit de la filière biologique. Elle est cependant rejetée puis ajournée par l'exécutif régional¹³⁴. À la suite de cet échec, les documents d'archives du département d'Ille-et-Vilaine issus des services agricoles déconcentrés de l'État attestent d'une évolution de la stratégie de la FRAB. Elle cherche d'une part à s'allier à la chambre d'agriculture régionale pour la réalisation de l'audit, et au lieu d'aller directement chercher des financements auprès du Conseil régional, c'est aux services de l'État en région qu'elle s'adresse pour obtenir un soutien.

L'accès aux financements publics pour le développement de la filière est en effet possible dans le cadre de la politique de diversification¹³⁵ déclinée au sein du CPER et portée par la Mission interministérielle pour le développement et l'aménagement de la Bretagne (MIDAB). Mise en place en France comme déclinaison de la politique européenne d'extensification, la politique de diversification soutient des filières minoritaires définies par opposition aux productions régionales majoritaires : le lait, le porc, l'aviculture et les cultures légumières¹³⁶. Les financements sont orientés sur des projets collectifs qui ont pour but d'améliorer la structuration des filières de l'amont à l'aval. Ces projets peuvent concerner des investissements

¹³³ CPER auvergnat 1994-1998.

¹³⁴ Compte-rendu de session du Conseil régional de Bretagne, février 1988.

¹³⁵ Le terme de « diversification » renvoie ici aux types de production agricole et non au développement d'activités en dehors du secteur agricole sur les exploitations (transformation ; commercialisation ; tourisme ...), comme il est d'usage aujourd'hui.

¹³⁶ Archives départementales d'Ille-et-Vilaine, DRAF, note de synthèse de la MIDAB réunion du 6 avril 1988.

matériels collectifs, des études diverses, de l'animation et de l'encadrement technique¹³⁷. Dix productions sont identifiées en Bretagne comme pouvant bénéficier de soutien : les productions horticoles, les productions légumières, la filière cidricole, la production ovine, le foie gras, le vison, la production des tubercules de pommes de terre, la filière bois, l'agriculture biologique et le cheval de selle. Les aides s'élèvent à 2,5 millions de francs par an, 10,5 millions de francs sur l'ensemble du CPER entre 1988 et 1993, dont 4 millions de l'État, et 6,5 millions du Conseil régional, avec un potentiel cofinancement de l'Union européenne dans le cadre de la politique structurelle de développement des territoires ruraux au sein des « zones rurales fragiles » (objectif 5 b)¹³⁸. Si l'agriculture biologique apparaît dès 1988 comme un axe de diversification, dans les premières années du CPER aucun financement n'est dédié à cette filière¹³⁹. Les fonds de diversification vont principalement abonder un soutien au développement de la filière cidricole.

Consécutivement à la demande de la FRAB de financer un audit en coopération avec la chambre d'agriculture, la préfecture de région organise le 10 avril 1992 une réunion de présentation des enjeux de la réalisation d'une telle étude à laquelle sont conviés la chambre régionale d'agriculture ainsi que le directeur des services agricoles du Conseil régional¹⁴⁰. À la suite de la rencontre du 10 avril, les participants confient à l'Observatoire des Industries agroalimentaires (IAA), hébergé au sein de la chambre d'agriculture, la tâche de réaliser un cahier des charges de l'audit. Il y est proposé la réalisation d'une préétude en partenariat avec la FRAB et la chambre d'agriculture. Présentée en octobre 1992, elle permet la validation du financement d'un audit par les services de l'État et le Conseil régional¹⁴¹. C'est ainsi à partir de 1992 que sont ouverts les premiers dispositifs régionaux de soutien à l'agriculture biologique dans le cadre du programme de diversification du CPER 1988-1994. Le financement de l'audit est un premier pas, puisque la politique conjointe de l'État et du Conseil régional se prolonge à d'autres dispositifs de soutien¹⁴². Il faut cependant attendre le CPER 1994-1998 pour qu'une

¹³⁷ Compte rendu du comité régional de diversification agricole du 30 octobre 1991.

¹³⁸ Ce dernier est décliné en Bretagne à partir de 1991 au sein du programme MORGANE qui inclue à la mesure 13 des aides à la diversification.

¹³⁹ Le retard de cette intervention sera en partie justifié par la DRAF en 1991 qui souligne la nécessité d'attendre dans ce domaine la mise en place de la certification européenne ainsi que des précisions concernant les aides de l'État à la reconversion.

¹⁴⁰ Archives départementales d'Ille-et-Vilaine, note de synthèse, réunion agriculture biologique du 10 avril 1992.

¹⁴¹ Archives départementales d'Ille-et-Vilaine, note de synthèse, réunion agriculture biologique du 10 avril 1992.

¹⁴² Les fonds régionaux soutiennent la même année quatre projets destinés à améliorer la structuration aval des filières de produits issus de l'agriculture biologique, portée par la FRAB, en particulier la mise en place d'une première coopérative de maraichage et de blé noir en Bretagne, Eurobreizh, ainsi que la création du groupement, Bretagne viande bio (BVB).

ligne budgétaire spécifique à l'agriculture biologique apparaisse¹⁴³. Une partie des subventions régionales en direction de l'agriculture biologique, octroyée en dehors des CPER, finance les programmes de recherche expérimentation portés par le Groupe d'études pluridisciplinaires sur l'agriculture biologique en Bretagne (GEPAB)¹⁴⁴.

La stratégie d'alliance de la FRAB est intéressante à plusieurs titres. Elle révèle tout d'abord comme en Auvergne le rôle clef de la chambre d'agriculture comme facilitateur de l'intervention des pouvoirs publics. Ce partenariat marque d'ailleurs durablement les politiques régionales de soutien à l'agriculture biologique en Bretagne. Au-delà de l'audit, la chambre d'agriculture participe à une partie des projets de filières développés par la FRAB et à la mise en place d'un comité de recherche, le GEPAB. Cet épisode révèle en outre que l'intervention du Conseil régional se réalise principalement par le truchement d'une politique à deux voire trois niveaux dans la cadre des CPER. La comparaison avec les trois autres cas régionaux atteste que l'utilisation de dispositifs européens ou nationaux dans la phase de mise à l'agenda des premiers dispositifs de soutien n'est pas une spécificité du cas breton. Cependant, à la différence des autres cas régionaux, en Bretagne, c'est une sollicitation des services de l'État en région qui initie la mise à l'agenda des premiers dispositifs de soutien par le Conseil régional. Il atteste d'un engagement politique limité de l'exécutif régional.

L'observation des documents d'archives, et en particulier des notes prises par le directeur des services du Conseil régional lors d'une réunion de restitution de la préétude de l'audit en octobre 1993¹⁴⁵, souligne une troisième caractéristique de la stratégie de la FRAB. Pour appuyer un argumentaire concernant la nécessité d'un soutien du Conseil régional, les salariés de la structure prennent en effet comme exemple le dispositif auvergnat d'aides à la conversion¹⁴⁶. Cette référence à l'Auvergne est intéressante à deux titres. Si elle témoigne d'un léger décalage temporel entre le Conseil régional de Bretagne et celui d'Auvergne, elle révèle surtout qu'il existe des échanges de pratiques entre les collectivités¹⁴⁷, potentiels mécanismes de convergence des dispositifs (Hassenteufel et de Maillard, 2013). L'Auvergne de même que la

¹⁴³ CPER breton 1994-1998.

¹⁴⁴ Fondé au début des années 1990, c'est un Groupement d'intérêt scientifique qui réunit les principaux acteurs régionaux actifs dans la recherche expérimentation sur l'agriculture biologique : l'Université Rennes 1, l'INRA, l'ENSAR, la Chambre d'agriculture, et la FRAB.

¹⁴⁵ Archive du Conseil régional de Bretagne : réunion agriculture biologique, octobre 1993, notes manuscrites.

¹⁴⁶ Sur la dernière page de note, il est ainsi inscrit : « La Région Auvergne a mis en place une aide à la reconversion bio (30 000 F/exploitation) pour bio total dans les cinq ans. ».

¹⁴⁷ Le transfert est cependant porté par les représentants professionnels de l'agriculture biologique et non par les services régionaux qui semblent méconnaître les actions de leurs homologues.

Hesse en Allemagne apparaissent dans ce processus de *bench marking* comme des modèles à suivre par les deux autres cas régionaux, la Bretagne et la Basse-Saxe.

Ce retour historique sur la mise à l'agenda de l'agriculture biologique au sein des arènes institutionnelles régionales met en exergue le rôle clef de la FRAB comme entrepreneur de l'agriculture biologique. Son action laisse peu de doute sur la place majeure de l'action corporatiste silencieuse dans le processus de mise à l'agenda du premier dispositif de soutien en Bretagne. La stratégie de la FRAB atteste cependant qu'une adaptation aux institutions existantes, par l'alliance avec la DRAF et les chambres d'agriculture, s'est révélée nécessaire pour franchir la barrière d'entrée au sein du Conseil régional, dirigé à cette période par la droite.

L'arrivée des élus écologistes au sein de l'assemblée régionale aux élections de 1992 favorise dans un second temps la mise à l'agenda de l'agriculture biologique au sein de l'assemblée régionale par un modèle d'offre politique. Cependant, elle n'aboutit pas nécessairement sur une mise à l'agenda de nouveaux dispositifs¹⁴⁸. Au sein du débat budgétaire de 1993, le groupe des Verts propose en effet un amendement concernant l'agriculture biologique. Celui-ci concerne essentiellement des évolutions rédactionnelles concernant le budget. Bien que des subventions aient été prévues concernant différents projets en direction de l'agriculture biologique comme l'audit de la filière, ou les soutiens aux organisations économiques de producteurs, le terme « d'agriculture biologique » n'apparaît en effet pas explicitement dans le budget. Les financements sont intégrés dans des sous-parties plus vastes principalement la recherche et l'expérimentation ainsi que la diversification. Il y est notamment fait allusion de manière floue « aux formes d'agriculture alternatives et intégrées »¹⁴⁹. L'absence de spécificité des lignes budgétaires autour de l'agriculture biologique fragilise la pérennité des financements puisqu'elle ne permet pas d'inscrire des montants spécifiques en direction de la filière. Les Verts proposent ainsi d'y remédier, mais l'amendement est rejeté par un vote de l'assemblée.

La comparaison de la trajectoire de l'Auvergne et la Bretagne, concernant la mise à l'agenda des premiers dispositifs de soutien à l'agriculture biologique, atteste de modalités de mise à l'agenda différenciées selon un modèle hybride de corporatisme et d'anticipation en Auvergne, plus classiquement par une stratégie corporatiste menée par la FRAB en Bretagne. On peut cependant percevoir trois principaux points communs : la timidité initiale des exécutifs régionaux, le rôle crucial des chambres d'agriculture, mais aussi l'intégration des financements

¹⁴⁸ Compte-rendu de session du Conseil régional de Bretagne, janvier 1993.

¹⁴⁹ Alors même que le terme d'agriculture biologique est reconnu et protégé juridiquement en France par les pouvoirs publics depuis 1984.

au sein des CPER dans une collaboration avec les services de l'État. Les deux régions apparaissent en 1994 comme les premières en France à présenter une ligne budgétaire spécifique sur l'agriculture biologique au sein des contrats de plan. Un dernier rapprochement s'illustre par le cadrage cognitif de l'agriculture biologique au sein des débats parlementaires comme nous allons le voir dans une troisième partie.

2.3. Les controverses au sein des arènes politiques régionales marquées par des conflits sectoriels

Si au sein des arènes parlementaires des Länder allemands, les controverses scientifiques autour de l'agriculture biologique prennent une place importante dans les débats, les luttes définitionnelles au sein des arènes politiques régionales françaises portent davantage sur des controverses économiques. La stabilisation de la définition de l'agriculture biologique par le processus de labellisation du gouvernement national au début des années 1980, puis de l'Union européenne en 1992, constitue un facteur explicatif majeur de différenciation entre les cas allemands, et les cas français. Ce tableau commun se traduit cependant de manière différenciée selon les contextes régionaux. En Auvergne, le cadrage normatif autour de la qualité s'intègre plus facilement aux logiques sectorielles préexistantes et favorise la mise à l'agenda de dispositifs de soutien. En Bretagne, les débats font état d'un espace partisan conflictuel au sein de l'assemblée entre partisans d'un statu quo et défenseurs d'une diversification du modèle agricole breton.

2.3.1. Un cadrage environnemental marginalisé au profit d'un cadrage économique

L'analyse des débats des deux assemblées autour de l'agriculture biologique dans la première moitié de la décennie des années 1990 témoigne tout d'abord, à l'inverse des Länder allemands, d'une stabilisation de la définition de ce que signifie la terminologie « agriculture biologique » considérant la présence à l'échelle nationale d'un label public. Le terme est ainsi utilisé par l'ensemble des conseillers régionaux, quelle que soit leur appartenance partisane ou leur trajectoire professionnelle. Malgré cette stabilité, des débats de vocabulaire subsistent portant principalement sur la rédaction des propositions de soutien par les exécutifs régionaux.

En Bretagne, lors de la présentation du budget de 1993 une discussion a lieu autour d'un amendement déposé par les conseillers écologiques visant à rendre plus lisible la présence de

dispositifs de soutien à l'agriculture biologique en son sein¹⁵⁰. Ces derniers sont en effet éclatés au sein de différentes rubriques et notamment celle de la diversification. Ce flou sémantique est critiqué dans les rangs socialistes par le conseiller Moreau :

« Le mot diversification est, certes, inscrit dans le budget, mais il ne suffit pas à lui seul, car on ne sait pas ce qu'il recouvre et l'utilisation des crédits est laissé à la discrétion du bureau. »¹⁵¹

Les élus écologistes dénoncent en outre les périphrases utilisées dans le budget régional pour désigner l'agriculture biologique sans que cette terminologie n'apparaisse. Il est ainsi fait référence à « des pratiques agronomiques économes en intrants » ou « des formes d'agriculture alternatives et intégrées », mais aussi plus largement à « la diversification »¹⁵². Une conseillère régionale écologiste propose ainsi d'y ajouter la mention « en particulier l'agriculture biologique »¹⁵³. L'utilisation de périphrases se rapproche de ce que Fouilleux et Jobert qualifient de « déminages discursifs » (Fouilleux et Jobert, 2017). Si ces parades terminologiques permettent d'effectuer un contournement pour éviter d'octroyer des financements spécifiques à l'agriculture biologique, elles sont aussi un outil efficace dans la production d'un contre-cadrage par les exécutifs régionaux. Contrairement aux Länder allemands, ce dernier ne porte pas sur la remise en cause radicale de l'agriculture biologique par des condamnations de non-scientificité, mais sur la critique d'une représentation de l'agriculture biologique comme une alternative au modèle dominant comme en attestent les propos du Président de la Région Bretagne :

« Telle qu'elle s'est développée, l'agriculture a quand même permis à notre région d'avoir une économie plus prospère et une industrie agroalimentaire tout à fait remarquable et créatrice d'emplois. Aujourd'hui, il lui est reproché par certains d'avoir été une agriculture de production intensive. J'admets tout à fait l'idée qu'il puisse y avoir une agriculture que vous qualifiez de biologique. Elle existe déjà et elle se développe progressivement. Faut-il pour autant bouleverser toutes les politiques qui sont conduites ? C'est une autre question. »¹⁵⁴

L'intégration de l'agriculture biologique au sein des politiques de diversification au même titre que le cidre ou le développement de la commercialisation des visons, permet aux exécutifs de « l'étiqueter » comme une pratique marginale parmi d'autres.

¹⁵⁰ Compte-rendu de session du Conseil régional de Bretagne, janvier 1993.

¹⁵¹ Compte-rendu de session du Conseil régional de Bretagne, janvier 1993.

¹⁵² Compte-rendu de session du Conseil régional de Bretagne, janvier 1993.

¹⁵³ Compte-rendu de session du Conseil régional de Bretagne, janvier 1993.

¹⁵⁴ Compte-rendu de session du Conseil régional de Bretagne, janvier 1993.

En Auvergne, au sein d'un débat de l'assemblée datant de 1992, un court échange autour du terme de « diversification » témoigne de la présence de la même tension terminologique comme le souligne un élu écologiste :

« Il y a un contre sens, lorsqu'on parle de diversification. Ce n'est pas la diversification dont on a besoin actuellement, c'est de réviser entièrement la façon de produire. [...] On conçoit toujours l'agriculture biologique comme un à côté de la culture traditionnelle, où l'on continue, à grand renfort d'engrais ou de pesticides pour avoir des rendements maximums. Ce n'est pas ça. Ce qu'il nous faut pour demain c'est revoir carrément les méthodes de production. »¹⁵⁵

Cette vision de l'agriculture biologique comme potentielle alternative à l'agriculture conventionnelle est rejetée par les élus de la majorité en particulier un conseiller régional M Blanc qui insiste, de même que le Président de la Région Bretagne, sur les limites de l'agriculture biologique comme réponse viable aux difficultés du secteur agricole :

« En ce qui concerne la nature, cela sera indispensable, car l'agriculture est bien sûr là pour entretenir la nature, mais attention, on ne réglera pas tout non plus parce que pour entretenir la nature il ne faudra pas non plus une population très dense. Alors je me réjouis de voir l'ensemble de la classe politique, mais aussi l'ensemble des Français se pencher sur cette agriculture, mais faisons attention à ne pas faire rêver les agriculteurs en leur proposant à terme des choses qui seront impossibles à réaliser. »¹⁵⁶

Si la représentation de l'agriculture biologique comme solution aux pollutions environnementales d'origine agricole est soutenue par certains conseillers écologistes, c'est le cas de Mme Moriceau en Bretagne et de M Chenaud en Auvergne¹⁵⁷, ce cadrage est largement minoritaire dans les arènes parlementaires régionales. Les débats sont ainsi essentiellement orientés autour de considérations économiques. D'un côté, les défenseurs de la filière comme Mme Moriceau en Bretagne ou M Devoucoux en Auvergne mettent l'accent sur la nécessité d'un soutien régional pour améliorer la structuration de la filière de l'amont à l'aval et ainsi répondre à une demande croissante des consommateurs. À l'opposé, les conseillers régionaux critiques du soutien comme M Hélias en Bretagne craignent que les pouvoirs publics aident à développer une filière pour laquelle la demande est encore très marginale.

¹⁵⁵ Compte-rendu de session Conseil régional d'Auvergne, décembre 1992.

¹⁵⁶ Compte-rendu de session Conseil régional d'Auvergne, décembre 1992.

¹⁵⁷ La première présente ainsi explicitement l'agriculture biologique comme une solution à la lutte contre les pollutions d'origine animale, le second comme une façon de préserver la fertilité des sols.

« Vous avez parlé également d'une autre forme de pratique culturelle. Sur ce plan il n'y a pas de désaccords formels entre les membres de l'assemblée. Encore faut-il toujours Madame [Moriceau] qu'il y ait une liaison entre l'économique et la capacité de produire. Je souhaite que l'AB trouve sa place demain, mais je ne suis pas persuadé que les agriculteurs auront les garanties de revenus espérés qu'ils méritent. »¹⁵⁸

La domination des cadrages économiques sur les cadrages environnementaux dans les débats parlementaires participe cependant d'une technique d'extension des cadres portée par les entrepreneurs politiques eux-mêmes. Les cadrages dominants au sein de l'arène institutionnelle et de la profession majoritaire forment une « trame de pertinence » qui « engage des connaissances de sens commun » (Cefaï, 1996, p. 47) préexistant à l'émergence de la solution. Cette adaptation à l'existant porte tant sur les cadrages discursifs que sur l'instrumentation de l'action publique. Les entrepreneurs de l'agriculture biologique vont en effet intégrer cet enjeu au sein d'orientations politiques déjà existantes, en Auvergne, les filières de qualité, et en Bretagne la diversification. Préalable nécessaire à la mise à l'agenda des premiers dispositifs de soutien, ces orientations vont durablement marquer l'action publique régionale dans ce domaine.

Malgré ce substrat commun, on peut repérer de même que pour les cas de Hesse et de Basse-Saxe, des différenciations entre l'Auvergne et la Bretagne en ce qui concerne la déclinaison des conflits et leur résolution au sein des arènes politiques régionales.

2.3.2. Un consensus autour de la qualité en Auvergne, un conflit partisan en Bretagne

La configuration partisane régionale est relativement similaire en Auvergne et en Bretagne au moment de la mise à l'agenda. Une majorité de centre-droit domine l'assemblée auvergnate depuis la création du Conseil régional en 1986, en Bretagne, c'est une alliance Rassemblement pour la République (RPR)-Union pour la Démocratie française (UDF) qui est à la tête de l'exécutif. Si la principale force d'opposition est le parti socialiste, les écologistes font leur entrée dans l'assemblée régionale aux élections de 1992. La proximité des équilibres partisans n'empêche cependant pas une différenciation du degré de politisation au sein de l'assemblée régionale.

En Auvergne, la mise à l'agenda du premier dispositif de soutien qui a lieu en réponse à une crise économique ne soulève, dans un premier temps, pas de débats lors de la session

¹⁵⁸ Compte-rendu de session du Conseil régional de Bretagne, octobre 1993.

extraordinaire. L'arrivée des écologistes au sein de l'arène politique régionale en 1992 génère cependant les premiers conflits partisans autour de l'agriculture biologique. Ils concernent en particulier la faiblesse du dispositif de conversion¹⁵⁹, ainsi que le refus de financement de l'interprofession¹⁶⁰. Ceux-ci s'estompent cependant avec le ralliement précoce du chef de l'exécutif, Valéry Giscard d'Estaing à la politique de soutien à l'agriculture biologique.

Dans une première phase, les prises de positions du Président de Région non hostiles à l'agriculture biologique transparaissent exclusivement dans ses discours. En 1991, lors de la session exceptionnelle de présentation du plan de soutien à l'agriculture auvergnate, il évoque le soutien à l'agriculture biologique dans son discours introductif lors d'une énumération non exhaustive des nouveaux dispositifs. Autre signal faible, il prend soin à deux reprises, en 1995 puis en 1996, de souligner la prise en considération de deux propositions de Bernard Devoucoux portant sur l'agriculture biologique. La première concerne une demande de modification d'un rapport du CESER qui contenait une remarque à propos de l'agriculture biologique affirmant que « *[le] marché [de l'agriculture biologique] est en forte régression, car il repose sur une réalité plus culturelle qu'économique* »¹⁶¹. L'élus écologiste s'inscrit en faux vis-à-vis de cette affirmation en assurant que la filière connaît bien une progression en France à cette période. La seconde qui date de 1996 porte sur une proposition de financement d'un poste au sein de l'interprofession pour construire la filière biologique à l'échelle régionale. La posture encourageante du président de Région est confirmée par des propos tenus en 1997 où il affirme plus directement son soutien à la filière :

« Il est bon pour l'Auvergne de développer l'agriculture biologique et c'est ce qui est souhaitable. »¹⁶².

S'il ne s'agit que de prises de position orales, la publicisation de l'engagement du Président de Région en faveur de l'agriculture biologique au sein de l'assemblée contribue à atténuer les conflits entre les élus écologistes et les membres de la majorité de droite (UDF-RPR) et donc le degré de politisation, au sens partisan du terme, de l'enjeu au sein de l'arène politique régionale. Le contexte sectoriel facilite la formulation d'un compromis porté par le président de l'exécutif autour des signes de qualité ce qui renforce la capacité d'action de l'exécutif régional dans ce domaine par une légitimité politique plus facile à établir. La configuration auvergnate peu propice à la conflictualité contraste avec l'assemblée régionale bretonne.

¹⁵⁹ Compte-rendu de session du Conseil régional d'Auvergne, décembre 1992.

¹⁶⁰ Compte-rendu de session du Conseil régional d'Auvergne, décembre 1994.

¹⁶¹ Compte-rendu de session du Conseil régional d'Auvergne, octobre 1995.

¹⁶² Compte-rendu de session du Conseil régional d'Auvergne, décembre 1997.

La politisation de l'agriculture biologique en Bretagne est attestée dès 1988 autour du refus du soutien régional à la FRAB¹⁶³. Lors de la présentation du budget agricole pour l'année 1989, alors que la question de cette subvention n'est pas mentionnée par le rapporteur de la commission agricole, un conseiller socialiste de l'opposition, M Moreau, met en discussion le rejet de la demande de subvention.

« D'autres dossiers auraient mérité un meilleur sort et notamment celui de l'agriculture biologique. Actuellement dans certains secteurs l'agriculture subit des lésions visibles et durables. Il est bon que certains cherchent par d'autres moyens à les limiter en ayant un autre modèle d'agriculture surtout quand il y a des débouchés. [...] Le dossier présenté par le CEDAPA a été également rejeté alors qu'il mérite un meilleur sort. Là encore, la volonté de développer une autre agriculture avec d'autres moyens respectant mieux l'environnement était manifeste. »¹⁶⁴

La mise à l'agenda de l'agriculture biologique s'ancre ainsi précocement dans un conflit partisan qui se cristallise autour d'une opposition entre deux pôles du développement agricole représentés par quatre structures. Un pôle alternatif regroupant la FRAB et le Centre d'études ou un développement agricole plus autonome (CEDAPA)¹⁶⁵, et un pôle conventionnel regroupant le Cerafel et la chambre d'agriculture. Il est en effet reproché à l'exécutif régional par les conseillers régionaux socialistes, deux refus successifs aux demandes de subvention de la FRAB et du CEDAPA, alors même que la région confie la régulation d'un programme phytosanitaire au Cerafel. À l'opposé du spectre partisan, M Daunay, conseiller régional du RPR et rapporteur de la commission agricole, justifie la décision de l'exécutif régional concernant la subvention au Cerafel :

« Pourquoi confier la répartition des subventions au Cerafel ? Parce qu'il a l'avantage de regrouper l'ensemble des composantes de la filière, lesquelles ont abouti à un consensus pour présenter un programme d'action. Nous ne pouvons que nous en réjouir, avoir une telle attitude permet de ne pas disséminer nos crédits et d'avoir un interlocuteur qui pourra présenter un compte rendu de ses activités. »¹⁶⁶

Si la représentativité du Cerafel apparaît comme un argument majeur de l'exécutif, l'analyse des conflits entre les agriculteurs biologiques et la structure remet en cause cette affirmation. Le refus du Cerafel de commercialiser les produits issus de l'agriculture biologique exclut en

¹⁶³ Compte-rendu de session du Conseil régional de Bretagne, février 1988.

¹⁶⁴ Compte-rendu de session du Conseil régional de Bretagne, février 1988.

¹⁶⁵ Le CEDAPA est une structure de recherche-expérimentation et de conseil agricole fondée en 1982 dans les Côtes-d'Armor par l'agronome André Pochon ancien jaciste, autour de la promotion d'un système d'élevage bovin faible en utilisation d'intrants.

¹⁶⁶ Compte-rendu de session du Conseil régional de Bretagne, février 1988.

effet de fait l'une des « *composantes de la filière* » à savoir les agriculteurs biologiques. Certes, certaines voix de la majorité comme celle de M de Menou regrettent le refus de subvention à la FRAB, mais il reste cependant minoritaire. L'implantation historique des principaux élus RPR siégeant au sein de la commission agricole, M Hélias, et M Daunay, au sein du pôle conventionnel de la profession agricole constitue dans ce conflit un frein au changement. Le premier, ancien directeur de la FDSEA 22, est en 1988 directeur de la chambre d'agriculture des Côtes-d'Armor. M Daunay, rapporteur de la commission agricole, ancien jacobin et agriculteur laitier en Ille-et-Vilaine, est le président de la FDSEA et président de la chambre d'agriculture départementale jusqu'en 1994. La profession agricole majoritaire a ainsi ses entrées directes au sein de l'assemblée régionale, de même qu'en Auvergne avec Michel Debatisse. La configuration sectorielle bretonne atteste cependant à cette période d'une opposition plus importante de la profession agricole majoritaire à l'encontre des modalités alternatives de production. L'exercice d'une *voix* par la profession majoritaire au sein même de l'institution régionale, par l'intermédiaire des deux élus, contribue à empêcher la mise à l'agenda des premiers soutiens. L'action corporatiste dépasse ainsi largement les lieux confinés (Gilbert et Henry, 2012) en participant indirectement à activer les conflits partisans au sein de l'assemblée régionale.

Avec l'entrée des Verts à l'assemblée en 1992 les socialistes trouvent un allié de poids dans cette lutte partisane. L'année 1992 marque aussi la mise à l'agenda du premier dispositif de soutien à l'agriculture biologique par l'exécutif régional. Si nous avons vu que cette mise à l'agenda est principalement due à la stratégie d'alliance de la FRAB avec la chambre d'agriculture et les services de l'État en région, l'implication du Conseil régional dans le soutien à l'agriculture biologique se renforce progressivement dans les années qui suivent dans le cadre du CPER. Le Contrat de plan État région de 1994-1998 se caractérise ainsi par une autonomisation de l'agriculture biologique vis-à-vis de la politique de diversification. Ainsi, le document final stipule en mars 1995 que la quatrième action du programme dédié à l'agriculture est spécifiquement orientée sur le soutien à l'agriculture biologique¹⁶⁷. Une enveloppe financière de 6 millions de francs pour quatre ans lui est octroyée, dont 4 millions provenant de la Région et 2 millions de l'État¹⁶⁸. La principale nouveauté du CPER est qu'il prévoit la mise

¹⁶⁷ CPER breton 1994-1998.

¹⁶⁸ Il est précisé en outre que sur les zones sensibles, des financements du programme européen MORGANE peuvent également être sollicités. Les bénéficiaires de ces aides sont la FRAB, la nouvelle structure interprofessionnelle ainsi que les agriculteurs biologiques et leurs groupements, la chambre d'agriculture, les coopératives et opérateurs économiques uniquement pour des projets collectifs acceptés par le comité technique de programmation. Les orientations principales de soutien y sont également détaillées : animation, encadrement et

en place d'une interprofession régionale de la filière biologique. À la suite de sa création en 1995, les subventions du Conseil régional en direction de l'agriculture biologique s'étoffent et sont principalement dirigées vers trois structures – Inter bio Bretagne, la FRAB et le GEPAB- dont deux d'entre elles sont des organismes qu'on peut qualifier d'hybrides, car accueillant en leur sein des représentants spécialistes de l'agriculture biologique et des représentants conventionnels, dont la FRAB et la chambre d'agriculture.

La comparaison de la trajectoire des cas breton et auvergnat révèle ainsi malgré la présence de controverses communes et d'une timidité initiale des exécutifs régionaux à intégrer l'agriculture biologique au sein de leur agenda de politiques publiques, une différenciation importante portant sur le degré de conflictualité des arènes régionales autour de cette thématique. Or, cette conflictualité traduit de même que pour les Länder allemands une capacité d'action différenciée des autorités régionales. La définition d'une stratégie de compromis est plus facile à établir en Auvergne autour de la politique des signes de qualité que dans le cas breton où l'exécutif régional suit dans un premier temps l'impulsion des services de l'État déconcentrés plutôt qu'il ne développe une politique propre.

appui technique de la filière au sein d'une interprofession; études de marché préalables aux développements de nouvelles productions et à la consolidation des anciennes; investissements collectifs mobiliers ou immobiliers pour améliorer l'organisation de la production, de la transformation et de la commercialisation; promotion d'une marque régionale de l'agriculture biologique; actions de promotion des produits biologiques au sein de salons régionaux, nationaux ou internationaux.

Conclusion du Chapitre 1

Tableau 1-3 : Tableau comparatif de la mise à l'agenda de l'agriculture biologique au sein des quatre cas régionaux étudiés.

	Temporalité de la mise à l'agenda	Modèle de mise à l'agenda	Controverses	Conflictualité au sein de l'assemblée régionale	Temporalité des premiers dispositifs de soutien	Type du premier dispositif
Hesse	1971	Anticipation	Scientifique	Compromis autour de la recherche	(1970) ¹⁶⁹ 1984	Soutien à l'institut de recherche
Basse-Saxe	1982	Offre politique	Scientifique	Politisations	(1982/1984) 1989	Soutien au Ring en AB
Auvergne	1992	Corporatisme (anticipation)	Économique	Compromis autour des signes de qualités	1992	Soutien à la conversion
Bretagne	1988	Corporatisme	Économique	Politisations	1992	Financement d'un audit de filière

Conception de l'auteure

Source : Archives institutionnelles des trois cas régionaux.

L'analyse de la mise à l'agenda de l'agriculture biologique au sein des quatre cas régionaux étudiés permet de mettre en avant trois modulations du processus ayant des effets sur la capacité d'action des autorités régionales : la temporalité, les modalités de mise à l'agenda ainsi que le degré de politisation de l'enjeu.

¹⁶⁹ La parenthèse signifie que la date correspond à la mise en place d'un dispositif pas uniquement orienté vers l'agriculture biologique.

La temporalité de la mise à l'agenda

Concernant la temporalité, il convient de distinguer deux mécanismes qui influent sur la capacité d'action des institutions régionales. Le premier concerne le cadrage des controverses au sein des arènes politiques régionales. Nous avons en effet perçu un décalage assez conséquent entre les cas français et allemands à ce propos. La mise à l'agenda de l'agriculture biologique, en Hesse et en Basse-Saxe, en amont de l'institutionnalisation à l'échelle nationale et européenne d'une labellisation publique de l'agriculture biologique octroie une place majeure aux controverses scientifiques. L'instabilité définitionnelle qui se perçoit notamment dans la forte variation du vocabulaire utilisé pour désigner l'enjeu en question crée un contexte d'incertitudes peu propice à la stabilisation « d'orientations stratégiques » (Painter et Pierre, 2005) de la part des autorités régionales. À l'inverse, en France, la présence d'un label national a évacué d'emblée au sein des deux assemblées régionales tout débat définitionnel en orientant les controverses autour d'enjeux principalement économiques correspondant aux « trames de pertinences » (Cefaï, 1996) dominantes au sein des deux contextes sectoriels.

Le second mécanisme par lequel se déploie la variable temporelle concerne non plus la mise à l'agenda, mais l'instrumentation de l'action publique. L'innovation instrumentale c'est-à-dire la mise en place de manière avant-gardiste par rapport aux autres collectivités d'un dispositif de soutien renforce en effet la capacité d'action des autorités régionales par le biais d'un processus d'apprentissage et de transfert (Dolowitz et Marsh, 2000). Ce d'autant plus que nous avons repéré dans l'enquête le recours régulier par les entrepreneurs de politique publique aux échanges de bonnes pratiques. La Hesse et l'Auvergne ont ainsi servi de modèles à la Basse-Saxe et à la Bretagne concernant le déploiement de dispositifs innovant – le financement d'une chaire universitaire et la mise en place de soutien à la conversion. L'innovation instrumentale est un moyen pour les autorités régionales, grâce à différents canaux de transfert, d'agir en dehors de leur frontière par la propagation d'un modèle d'action.

Si la temporalité du processus de mise à l'agenda constitue une variable à part entière de la capacité d'action, il convient de préciser, que pour les deux mécanismes mis au jour, elle ne s'appréhende pas de manière absolue, mais relativement à d'autres institutions, suprarégionales ou régionales.

Les modalités de mise à l'agenda

Le deuxième aspect du processus de mise à l'agenda ayant des effets sur la capacité d'action des autorités régionales concerne les modalités de mise à l'agenda de l'enjeu. Nous inspirant des modèles de Philippe Garraud, nous avons perçu, en observant les quatre cas régionaux, trois

principaux modes de mise à l'agenda de l'agriculture biologique, caractérisés par des profils spécifiques d'entrepreneurs de politique (Giuliani, 1998) : l'anticipation, l'offre politique et l'action corporatiste plus ou moins silencieuse (Garraud, 1990). Le modèle d'anticipation que nous avons surtout perçu en Hesse, au travers de deux entrepreneurs politiques qui agissent au sein des institutions régionales, est apparu propice à l'intervention de l'autorité régionale. Elle a en effet doté l'institution d'une ressource d'action majeure : l'expertise. La production et la compilation de données par les services du ministère de l'Agriculture, en réponse aux sollicitations du député Nolte puis de la députée Engel, contribuent non seulement à réduire certaines incertitudes, mais aussi à acculturer les élus et les services à ce nouvel enjeu. À l'inverse, en Basse-Saxe, l'offre politique portée par un parti d'opposition permet d'ouvrir les débats au sein de l'assemblée, mais attise les conflits dans l'arène parlementaire. Concernant enfin le modèle corporatiste, la comparaison entre le cas breton et le cas auvergnat est particulièrement intéressante puisqu'elle dévoile deux configurations opposées : une demande émanant d'une organisation hétérodoxe directement rejetée, et une demande émanant d'une représentation orthodoxe, la chambre d'agriculture, rapidement acceptée. Dans les deux cas, il apparaît que l'engagement des représentants professionnels orthodoxes de la profession en particulier les chambres régionales d'agriculture constitue un levier pour l'intervention des exécutifs qu'elle légitime aux yeux de la profession majoritaire. Invalidant l'hypothèse d'une alliance entre deux perdants de la régulation sectorielle, le rôle des chambres d'agriculture dans le processus de mise à l'agenda dans les deux cas français corrobore les conclusions de récentes thèses en science politique (Benoit, 2015; Hobeika, 2016) qui attestent de l'hégémonie des acteurs orthodoxes dans la régulation du secteur à l'échelle infranationale.

Des trois modalités de mise à l'agenda étudiées, celle de l'anticipation apparaît ainsi la plus propice à l'avènement de l'action des exécutifs régionaux, car elle dote en interne l'institution de nouvelles ressources d'expertise.

La politisation de l'enjeu au sein des assemblées régionales par le biais de la profession agricole

Le dernier paramètre de la mise à l'agenda dont nous avons observé l'impact sur la capacité d'action des autorités régionales est celui de la « politisation », c'est-à-dire de la présence d'une conflictualité partisane autour de cet enjeu au sein des assemblées (Barthe, 2002). Elle s'est révélée particulièrement vive dans les assemblées de Basse-Saxe et de Bretagne. En Basse-Saxe, c'est une opposition entre les écologistes et la majorité de droite qui structure les débats lors de la mise à l'agenda. En Bretagne, ce sont les socialistes dans l'opposition qui prennent la

défense de l'agriculture biologique face au refus de la majorité de droite d'octroyer des soutiens aux organismes agricoles hétérodoxes, la FRAB et le CEDAPA. En Auvergne comme en Hesse, si les exécutifs régionaux respectivement de centre-droit et socialistes, sont réticents à mettre en œuvre les premiers soutiens, la variable partisane apparaît moins pertinente comme explication de l'opposition. En Hesse en effet, les questions au gouvernement de la CDU et du FDP laissent envisager l'agriculture biologique comme un enjeu transpartisan. En Auvergne, la mise à l'agenda des premiers soutiens au sein du plan de crise agricole n'avive que peu de tensions au sein de l'assemblée.

Or, le degré de conflictualité partisane au sein de l'assemblée exerce une influence majeure sur la capacité des exécutifs régionaux à définir une orientation pour la mise à l'agenda des premiers soutiens. En Hesse, les négociations aboutissent relativement tôt sur une spécialisation du Land autour du soutien à la recherche, en Auvergne des signes de qualité. À l'inverse en Basse-Saxe, les amendements parlementaires autour des heures de formations attestent d'un faible engagement de l'exécutif de droite, mais aussi des élus de l'opposition du SDP dans une politique de soutien à l'agriculture biologique. Pour le cas breton, c'est par l'intervention des services de l'État en Région que le changement se réalise et non sous une impulsion de l'autorité régionale. Cette opposition fondamentale entre d'un côté la Hesse et l'Auvergne, et de l'autre la Bretagne et la Basse-Saxe, soulève le rôle sous-jacent des contextes sectoriels régionaux sur les clivages partisans. L'agriculture biologique vient directement mettre en controverse les modèles agricoles dominants dans les deux régions les plus productives, la Basse-Saxe et la Bretagne. À l'inverse, en Auvergne et en Hesse l'inadéquation partielle du modèle agricole régional au référentiel sectoriel dominant favorise l'acceptation de l'alternative y compris au sein de la profession agricole. L'influence du secteur agricole sur les conflits partisans est d'autant plus forte que nous avons observé au sein des quatre cas régionaux que la profession agricole, particulièrement sa frange orthodoxe et, dans une moindre mesure, le segment des agriculteurs biologiques, a un accès indirect aux arènes parlementaires par la présence d'élus marginaux sécants.

Au-delà des différenciations, ce chapitre met en évidence un point commun entre les cas observés. Les exécutifs ont systématiquement refusé dans un premier temps de soutenir l'agriculture biologique. En outre, dans les quatre cas régionaux, les débats parlementaires attestent de l'hégémonie d'un cadrage économique. Il se structure en Hesse autour du décalage entre l'offre et la demande, en Auvergne au travers des signes de qualité, et en Basse-Saxe et en Bretagne au sein des argumentaires autour de la viabilité économique de l'agriculture biologique. Ce cadrage économique comme l'hésitation des exécutifs s'explique par la

domination à l'échelle régionale d'un référentiel sectoriel modernisateur, et atteste d'une autonomie faible des exécutifs régionaux face aux représentations dominantes de la profession agricole. L'hégémonie de la profession majoritaire se traduit par ailleurs concrètement en Auvergne et en Bretagne par une intervention directe des organisations professionnelles orthodoxes dans le processus de mise à l'agenda.

Un dernier résultat concerne l'instrumentation de l'action publique. En introduction, nous sommes partis du constat initial du caractère endogène du processus de mise à l'agenda à l'échelle des régions, du fait de sa précocité en comparaison des plans de soutiens nationaux et européens. Notre analyse, tout en confirmant ce postulat initial, vient cependant en nuancer la portée. L'étude des premiers dispositifs régionaux révèle qu'au sein des quatre cas observés, des instruments cofinancés par des institutions suprarégionales, l'État et/ou l'Union européenne sont utilisés, ou peuvent être utilisés par les exécutifs régionaux pour intervenir dans le domaine de l'agriculture biologique. Ces dispositifs développés dans le cadre de programmes d'action plus larges, la diversification en France, et l'extensification en Allemagne sont perçues comme des opportunités pour les entrepreneurs de politique publique qui en font un usage stratégique (Jacquot et Woll, 2008a). En France, il semble difficile, voire impossible pour les Régions, d'intervenir sans en avoir l'usage du fait de leurs faibles ressources institutionnelles dans le secteur agricole. Les autorités régionales n'ont cependant pas l'obligation d'y recourir dans le cadre d'un soutien à l'agriculture biologique. Prémisses de l'avènement d'une gouvernance multiniveaux, de l'Europe aux Régions, beaucoup plus intégrée et orientée spécifiquement sur l'agriculture biologique, les dispositifs cofinancés n'apparaissent cependant pas à ce stade comme une contrainte pour les autorités régionales.

Chapitre 2

L'intégration des politiques de soutien à l'agriculture biologique au sein d'un système de régulation multiniveaux de l'Europe aux Régions

Le premier chapitre a montré comment la marginalité de l'agriculture biologique vis-à-vis des politiques sectorielles européennes et nationales expliquait le caractère endogène de la mise à l'agenda de cet enjeu au sein des institutions régionales, elle-même, vectrice de différenciations, quant à la capacité d'action des autorités régionales. Ce second chapitre analyse comment la mise en place à l'échelle européenne de politiques de soutien à l'agriculture biologique à partir des années 1990 contribue à institutionnaliser en Allemagne comme en France une gouvernance multiniveaux, de l'Europe aux Régions. L'objectif est d'interroger l'impact de ce processus sur la capacité d'action des autorités régionales. En d'autres termes, il s'agit de questionner les conséquences de l'intégration européenne sur les systèmes territoriaux de deux États membres (Bursens, 2008) au sein d'un domaine d'intervention spécifique, l'agriculture biologique.

L'étude des répercussions de l'intégration européenne sur les institutions régionales, et notamment leur poids face aux États membres, a particulièrement intéressé la littérature en science politique dans les années 1990 et au début des années 2000 (Balme et Jouve, 1995; Benz et Eberlein, 1999b; Hooghe et Marks, 2001; Carter et Pasquier, 2010) dans le cadre de l'analyse des fonds structurels européens (Balme et Jouve, 1995; Smith, 1995; Bache, 1998). Deux thèses s'opposent alors. L'approche de la gouvernance multiniveaux souligne les effets positifs de l'intégration européenne sur le renforcement des gouvernements régionaux. Hooghe et Marks (2001) montrent ainsi comment, malgré un accès limité des autorités régionales aux

arènes décisionnelles européennes, la consolidation des politiques européennes constitue une opportunité pour les autorités régionales qui participent à la création de réseaux à cette échelle indépendamment des États. On assisterait, selon eux, à l'avènement d'une « gouvernance multiniveaux », définie comme « un processus de création politique dans lequel l'autorité et l'influence sur l'élaboration des politiques publiques sont partagées entre plusieurs niveaux de gouvernement – infranational, national et supranational. » (Hooghe et Marks, 2001, p. 2). Le caractère partagé de la production des politiques publiques serait assuré par l'existence « d'arènes politiques non pas imbriquées, mais interconnectées » (Hooghe et Marks, 2001, p. 4). Cette thèse, d'une Europe non pas « des Régions », mais « avec les Régions » (Hooghe et Marks, 2001), fait face à celle d'autres auteurs (Jeffery, 1997; Weatherill, 2005) qui insistent eux au contraire sur les effets centralisateurs de l'intégration européenne. L'accaparement par les États membres des institutions décisionnelles, en particulier du Conseil des ministres, ainsi que la faiblesse des organes de représentations des Régions à l'échelle européenne contribuent à rassembler le pouvoir aux mains des exécutifs nationaux (Moravcsik, 2002). Ce phénomène est d'autant plus visible dans les États fédéraux où une partie des compétences exclusives ou partagées des autorités régionales sont transférées à l'échelle européenne (Jeffery, 2005). Tentant d'échapper à cette dichotomie en apparence irréconciliable, l'ouvrage de Le Galès et Lequesnes *Paradoxes des Régions en Europe* (Le Gales et Lequesne, 1997), mais aussi celui d'Andy Smith (1995) sur les fonds européens, mettent en exergue la forte variabilité du processus selon les contextes étatiques et régionaux.

Afin de prendre en compte cette complexité du rapport entre intégration européenne et capacité d'action des autorités régionales, nous nous appuyons ici sur les apports du courant de littérature portant sur l'europanisation des politiques publiques (Featherstone et Radaelli, 2003; Graziano et Vink, 2006; Palier, Surel et Collectif, 2007). Par europanisation nous entendons en suivant la définition de Palier et Surel, « l'ensemble des processus d'ajustements institutionnels, stratégiques et normatifs induits par la construction européenne » (Palier, Surel et Collectif, 2007, p. 39). Plus précisément dans notre cas, à l'instar des travaux de Tanja Börzel (2001) sur les régions allemandes et espagnoles, il s'agit d'analyser dans un segment sectoriel précis, les effets de l'europanisation sur les structures institutionnelles territoriales de deux États membres, l'Allemagne et la France.

Notre étude s'inscrit dans la lignée des approches interactives de l'europanisation. Il s'agit en effet de prendre en considération tout à la fois les logiques descendantes (*uploading*) qui se rapportent aux pressions adaptatives de l'Union européenne sur les systèmes nationaux (Knill et Lehmkuhl, 2002), et les logiques ascendantes (*downloading*) par lesquelles les acteurs

nationaux et/ou locaux tentent de peser sur les dynamiques européennes (Börzel et Risse, 2003). Cette approche d'interaction entre deux niveaux a été complétée par la prise en compte d'une européanisation horizontale résultant de transferts (Saurugger et Surel, 2006) et de diffusion au sein de l'espace européen en l'absence de contrainte directe issue de l'Union européenne. Concernant les politiques étudiées, le processus d'européanisation relève principalement d'une pression adaptative par la promotion d'un modèle, même si le caractère non obligatoire de la décentralisation proposée par l'Union européenne dans le cadre du second pilier de la PAC peut dans une certaine mesure être considéré comme une hybridation entre logique horizontale et verticale d'européanisation.

Étudiant la réception domestique des politiques européennes Cowles, Caporaso et Risse (2001), de même que Börzel et Risse (2003), soulignent le caractère différencié de l'adaptation des États membres aux pressions de l'Union européenne. Ils avancent un mécanisme explicatif de cette différenciation au travers de la notion de compatibilité (*goodness of fit*) de l'État membre avec le modèle européen. Plus un système national sera compatible, moins l'européanisation exercera une pression à l'adaptation (*adaptation pressure*). À l'inverse, plus un État est éloigné, plus il existe une pression pour qu'il adapte sa structure interne. L'approche par la compatibilité différentielle est intéressante pour notre analyse, car elle met en exergue le poids des institutions préexistantes dans le processus d'européanisation (Börzel et Risse, 2003). Les structures institutionnelles opposées entre l'État fédéral allemand et l'État unitaire et décentralisé français auraient pour conséquence un différentiel d'injonction au changement. Cependant, la pression adaptative différenciée ne dit rien sur le résultat final (Cowles, Caporaso et Risse, 2001). Un changement trop radical peut être empêché par une inertie au changement issue du legs historique des institutions. C'est en outre dans un cadre institutionnel spécifique que vont se mouvoir des acteurs domestiques dont certains ont tout intérêt à promouvoir le changement, mais d'autres à l'empêcher. Le contexte partisan national et régional, l'existence de points de veto (Tsebelis, 2000) au sein de chaque système institutionnel, la présence ou l'absence de promoteurs soutenant le modèle européen sont autant de variables intermédiaires potentiellement explicatives du changement ou de l'inertie du système territorial national.

L'approche par la compatibilité différentielle a pour avantage de prendre en considération les configurations institutionnelles existantes face au processus d'européanisation. Elle n'octroie cependant qu'une attention très mince à la dimension ascendante de l'européanisation qui se conçoit uniquement dans sa dimension réactive. Les acteurs ne seraient que des « courroies de transmission » (Woll et Jacquot, 2010, p. 176) du processus étudié. Ce travail, qui s'inscrit dans une épistémologie relative au néo-institutionnalisme centré sur les acteurs,

rejoint ainsi l'analyse de Jacquot et Woll par l'attention qu'il porte aux usages politiques de l'Europe (Jacquot et Woll, 2004), en prenant en compte les logiques d'appropriation et de résistances des acteurs à l'intégration européenne. Les deux auteures distinguent trois types d'usages. Les usages stratégiques visant à s'appuyer sur l'Europe pour renforcer les ressources institutionnelles et/ou matérielles, les usages cognitifs de diffusion des idées servant de vecteur de persuasion, et enfin les usages de légitimation, la référence à l'Europe étant destinés à légitimer une action à l'échelle nationale ou locale (Jacquot et Woll, 2008b, p. 179). Cette focale permet d'adopter la proposition de Pasquier et Carter (2010) de considérer les espaces politiques régionaux comme « sujets » politiques de l'Europe et non pas seulement comme « objet » ou « réceptacle » de changements issus d'échelons suprarégionaux.

Si l'analyse des usages nous permet d'amender une conception trop descendante de l'eupéanisation en envisageant le rôle actif des autorités régionales dans le processus étudié, l'approche par la pression adaptative différentielle est particulièrement intéressante dans notre cas puisqu'elle nous amène à formuler l'argument suivant : *l'eupéanisation des politiques régionales de soutien à l'agriculture biologique a pour conséquence, un renforcement des autorités régionales dans la gouvernance multiniveaux de l'Europe aux Régions*. Nous nous focalisons dans ce chapitre sur une dimension institutionnelle de la convergence (Hassenteufel, 2019), qui concerne, non pas le contenu des politiques publiques¹⁷⁰ (*policy*), mais bien les relations interinstitutionnelles (*polity*).

Cet argument nous amène tout d'abord à analyser le processus de pression adaptative de l'Union européenne sur les systèmes institutionnels nationaux. Comme le préconise Claudio Radaelli (2003, p. 47) c'est uniquement dans une perspective de long terme que peut s'analyser avec précision l'eupéanisation. Ce d'autant plus que, loin de constituer le point de départ unique du changement, l'eupéanisation peut s'inscrire dans des dynamiques nationales et/ou régionales qui la précède et la dépasse. L'eupéanisation doit être ce faisant considérée comme un facteur parmi d'autres du changement (Radaelli et Pasquier, 2008). Il s'agira ainsi tout d'abord de dévoiler les mécanismes causaux du changement institutionnel observé dans une perspective de long terme en incluant l'eupéanisation dans des processus de changement plus endogène aux États étudiés. L'analyse du changement ne s'arrête cependant pas aux facteurs et interroge les résultats de la dynamique sur l'objet analysé à savoir la capacité d'action des autorités régionales dans le domaine de l'agriculture biologique.

¹⁷⁰ Nous nous intéresserons plus précisément à l'évolution du contenu de l'action publique régionale de soutien à l'agriculture biologique dans le chapitre trois de cette thèse.

Dans ce cadre, l'acceptation relationnelle du pouvoir que nous adoptons, nous incite à considérer non seulement les processus de transferts de ressources institutionnelles et/ou matérielles vers les autorités régionales, dans une perspective *top down*, mais, aussi, leur faculté à influencer les décisions aux échelles suprarégionales, dans une perspective *bottom up*. Elle invite également à questionner l'autonomie de l'action des autorités régionales dans l'utilisation, à leur échelle, des ressources transférées par l'Union européenne.

Le chapitre est ainsi structuré en deux sections. La première analyse le processus d'eupéanisation prenant en compte l'adaptation différentielle des deux États membres à la pression de l'Union européenne concernant la structuration d'une gouvernance à trois niveaux des politiques de soutien à l'agriculture biologique (section 1). La seconde revient sur les conséquences de ce processus sur la capacité d'action des autorités régionales en interrogeant le pouvoir d'influence des autorités régionales sur les séquences décisionnelles suprarégionales ainsi que les effets de l'eupéanisation sur leur capacité d'action au sein de leur propre territoire d'intervention (section 2).

1. L'adaptation différentielle des États membres au modèle européen de gouvernance à trois niveaux

Le point de départ du changement, même si nous l'inscrivons par la suite dans des dynamiques nationales, concerne la mise à l'agenda de l'agriculture biologique à l'échelle européenne. Celle-ci s'est traduite au début des années 1990 par deux instrumentations différenciées d'action publique. La première est la mise en place d'un label public européen adossé à un logo qui a pour but d'homogénéiser au sein du marché unique les techniques de production en agriculture biologique (Fouilleux et Loconto, 2017). Il s'accompagne de mesures de soutien au développement de l'agriculture biologique, réunies au sein du programme EXTENBIO. Celles-ci sont principalement des aides directes aux agriculteurs visant à accompagner la conversion et le maintien en agriculture biologique. Elles sont intégrées au second pilier de la Politique agricole commune (PAC) et financées depuis la réforme de l'Agenda 2000 par le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER). Or, même si ce dernier ne fait pas officiellement partie des fonds structurels européens, il en partage en partie le fonctionnement et en suit les quatre grands principes¹⁷¹. Depuis sa mise en place au

¹⁷¹ Les principes de programmations pluriannuelles portées par l'État membre ou des autorités régionales ; le principe d'additionnalité des fonds par le biais du cofinancement, le principe de concentration des ressources sur un nombre limité de priorités, et le principe de partenariat avec des acteurs publics et privés dans le processus de déclinaison du cadre européen.

début des années 2000, les Règlements de développements ruraux (RDR), qui cadrent chacune des programmations donnent le choix aux États membres de déléguer la gestion du fonds aux autorités régionales¹⁷².

Même si la décentralisation de la gestion du second pilier n'est pas obligatoire, le modèle soutenu par la Commission dans la gestion du FEADER est ainsi celui d'une gouvernance à trois niveaux, fondée sur une coopération entre l'Union européenne, l'État membre et les autorités. Or, ce système intégré de gouvernance est très proche de celui en vigueur en Allemagne dans le domaine des politiques agricoles des structures, compétence partagée par le gouvernement fédéral et les Länder. Il s'éloigne en revanche du système institutionnel français au sein duquel, malgré l'existence des CPER, les autorités régionales sont marginalisées. L'Allemagne présente ainsi une compatibilité (*goodness of fit*), (Cowles, Caporaso et Risse, 2001; Börzel et Risse, 2003) plus importante que la France vis-à-vis du modèle institutionnel promu à l'échelle européenne.

Nous verrons dans un premier temps que la relative conformité du modèle allemand favorise une adaptation précoce du système existant sans bouleversement, qu'on peut rapprocher d'un processus d'absorption¹⁷³ (Börzel et Risse, 2003, p. 69). Le renforcement du fédéralisme coopératif auquel on assiste en consolidant l'intervention du gouvernement fédéral agit cependant comme un mouvement de centralisation de la décision dans le domaine analysé. À l'inverse, en France, la pression à l'adaptation est beaucoup plus forte. Loin d'amener à une rupture radicale, nous verrons qu'elle se traduit dans un premier temps par une relative inertie au changement. Ce n'est que sur un temps long et en interaction avec les stratégies d'acteurs domestiques qu'on assiste progressivement à une transformation du modèle institutionnel existant.

¹⁷² Trois possibilités sont offertes : l'établissement d'un seul programme national décliné territorialement par la suite, mais géré par l'État, l'établissement de programmes de développement rural régionaux gérés en autonomie par les autorités régionales, ou l'établissement de programmes régionaux gérés par les autorités régionales, mais encadrés par un programme national.

¹⁷³ Börzel et Risse (2003) distinguent trois degrés de changement des institutions domestiques en réponse à l'europanisation. L'absorption correspond à l'incorporation par un État membre d'une politique européenne sans modifier substantiellement les politiques et institutions existantes. L'accommodation est une adaptation de l'existant sans en changer considérablement les traits principaux. La transformation correspond au remplacement de la politique ou du système politique existant par un autre substantiellement différent.

1.1. En Allemagne : l'absorption du modèle européen par un renforcement du fédéralisme coopératif

Dans secteur agricole les Länder peuvent intervenir par voie législative au travers d'une compétence concurrente. La Loi fondamentale précise ainsi qu'ils peuvent produire des textes de loi « tant, et dans la mesure où, la Fédération ne fait pas usage de son droit de légiférer »¹⁷⁴. La possibilité pour le gouvernement fédéral d'intervenir dans ce cadre est très vaste puisqu'elle peut agir dès lors qu'un « besoin fédéral » se fait sentir¹⁷⁵. Les Länder et leur administration sont en revanche chargés de la mise en œuvre de la législation concurrente. La politique agricole des structures, au sein de laquelle s'inscrivent certains dispositifs de soutien à l'agriculture biologique, relève quant à elle depuis 1969 d'une compétence exécutive partagée, ou « tâche commune »¹⁷⁶, pour laquelle « la Fédération concourt à l'accomplissement des tâches des Länder [...] si ces tâches sont importantes pour l'ensemble »¹⁷⁷ grâce à un financement conjoint¹⁷⁸. La « tâche commune agricole », appelée *Gemeinschaftaufgabe für die Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutz* (GAK), est élaborée par une planification conjointe issue d'un accord entre les exécutifs des Länder et le gouvernement fédéral. Elle constitue une illustration idéale typique du fonctionnement du fédéralisme allemand dit « coopératif » (Detemple, 2016). La notion de « fédéralisme coopératif » a été développée très tôt dans la littérature de science politique pour qualifier l'État allemand (Hesse, 1962; Lehbruch, 2002; Scharpf, 2006). Elle renvoie au fonctionnement des institutions¹⁷⁹ prévu au sein de la Loi fondamentale caractérisé par un système de décision conjointe entre les exécutifs des Länder, le gouvernement fédéral et les organes législatifs. Cette imbrication se traduit d'une part par l'objectif constitutionnel « d'égalisation des conditions de vie » entre les Länder à l'échelle fédérale¹⁸⁰, et d'autre part par la présence de nombreuses compétences législatives et exécutives qui nécessitent un accord entre les Länder et les instances fédérales,

¹⁷⁴ Article 72 al. 2 de la Loi fondamentale de la République fédérale d'Allemagne.

¹⁷⁵ Le fort degré d'imprécision de ce cadre a favorisé une utilisation intensive de ce pouvoir par la Fédération sans que la Cour constitutionnelle n'y fasse obstacle.

¹⁷⁶ Elles sont en 1969 au nombre de trois : l'extension et la construction des bâtiments universitaires, l'amélioration de la structure économique régionale, l'amélioration de la structure agricole et la protection des côtes.

¹⁷⁷ Article 91 a de la Loi fondamentale de la République fédérale d'Allemagne.

¹⁷⁸ Article 91 a et b de la Loi fondamentale de la République fédérale d'Allemagne.

¹⁷⁹ Si nous nous focalisons ici sur les institutions formelles, le politiste Gerhard Lehbruch souligne, lui, le rôle clef des partis politiques dans ce jeu institutionnel (Lehbruch, 2000). En dialogue constant entre échelle fédérale et Länder, ils contribuent en effet à l'intégration du système politique allemand reposant aux deux niveaux sur un régime parlementaire.

¹⁸⁰ Cette ambition constitutionnelle justifie ainsi la structuration d'une péréquation horizontale entre les Länder à l'échelle fédérale, mais aussi au sein des politiques partagées la mise en place de clefs de répartition concernant les financements c'est le cas au sein de la GAK.

gouvernement et/ou *Bundestag*¹⁸¹ (Scharpf, 2006, p. 847-848). Le *Bundesrat*¹⁸², organe de représentation des gouvernements régionaux au niveau fédéral, en est l'une des clefs de voute concernant le pouvoir législatif. La coopération entre le gouvernement fédéral et les exécutifs régionaux se traduit cependant aussi dans les tâches communes par la présence d'instances de planification conjointes prévues par la Loi fondamentale.

Au moment de la mise à l'agenda des premiers dispositifs de soutien à l'agriculture biologique, les années 1970 pour la Hesse et 1980 pour la Basse-Saxe, le gouvernement fédéral n'intervient qu'à la marge dans ce domaine. L'autonomie laissée aux Länder dans ce segment est ainsi relativement importante. Le renforcement de l'intervention de l'Union européenne au début des années 1990 vient cependant changer les équilibres en intégrant un nombre croissant de dispositifs de soutien au sein de la GAK autour d'un cofinancement à trois niveaux : l'Union européenne, le gouvernement fédéral et les Länder. Les résultats de notre étude rejoignent ainsi les conclusions de Tanja Börzel (2001). Loin de remettre en cause le fonctionnement du fédéralisme coopératif, le processus d'eupéanisation vient le renforcer en s'y intégrant.

Il s'agira tout d'abord d'étudier comment malgré l'absence de transformation des règles institutionnelles régissant les rapports entre gouvernement fédéral et Länder, l'eupéanisation des politiques régionales de soutien à l'agriculture biologique se traduit par un processus de centralisation décisionnel à l'échelle fédérale. Nous verrons dans un second temps que la mise en place de plans fédéraux de soutien à l'agriculture biologique n'impacte au contraire que très marginalement l'action des Länder.

1.1.1. L'eupéanisation des politiques régionales de soutien à l'agriculture biologique : un processus de centralisation

L'eupéanisation des politiques régionales de soutien à l'agriculture biologique en Allemagne se traduit par deux principaux dispositifs : la mise en place d'une certification publique européenne, ainsi que la mise en place d'aides directes aux agriculteurs biologiques cofinancées par l'Union européenne, le gouvernement fédéral et les Länder.

C'est selon le modèle français que s'élaborent à l'échelle de l'Union européenne les premiers cahiers des charges européens en agriculture biologique au début des années 1990. L'objectif des pouvoirs publics est de renforcer la confiance des consommateurs, mais aussi de favoriser les échanges de produits issus de l'agriculture biologique au sein du marché commun

¹⁸¹ Le *Bundestag* est l'assemblée parlementaire de la République fédérale d'Allemagne.

¹⁸² Le *Bundesrat* est un organe législatif de représentation des exécutifs des seize Länder à l'échelle fédérale.

(Fouilleux et Loconto, 2017). L'impact de la certification européenne sur les politiques régionales en Allemagne a tout d'abord été d'élargir le public touché par les dispositifs de soutien qui ne concernait jusqu'ici que les agriculteurs sous mentions privées. Elle a également eu pour incidence l'octroi d'un nouveau rôle aux Länder dans le cadre du contrôle de la certification.

Dès sa mise en place au début des années 1990, la réglementation européenne se fonde sur une certification par tierce partie (Fouilleux et Loconto, 2017). Ce sont des organismes privés agréés et accrédités par la puissance publique qui sont chargés de certifier et de contrôler les exploitations en agriculture biologique. Ces derniers doivent cependant obtenir un agrément, c'est-à-dire une autorisation administrative pour exercer leur activité sous contrôle réglementaire, ainsi qu'une accréditation, à savoir une reconnaissance par un organisme tiers de la compétence à réaliser des activités spécifiques d'évaluation de la conformité. L'Union européenne laisse aux États membres le choix de la procédure d'agrément et d'accréditation. En Allemagne, c'est l'administration fédérale, l'Institution fédérale de l'agriculture et de l'alimentation (*Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung*), agence rattachée au ministère de l'Agriculture, qui octroie l'agrément aux organismes certificateurs. Ces derniers au nombre de dix-sept en 2021, sont accrédités par une entreprise privée désignée par le gouvernement fédéral, l'Organisme d'accréditation allemand (*Deutsche Akkreditierungsstelle*). Cependant, le contrôle des organismes certificateurs relève de la compétence de chacun des seize Länder. En Basse-Saxe, les services de contrôle des organismes certificateurs sont regroupés depuis 2001 au sein d'un même département de la haute administration du Land relevant du ministère de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Protection des consommateurs : le *Landesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit*, (LAVES). En Hesse, les fonctionnaires contrôleurs sont eux hébergés au sein d'un service déconcentré du Land, le *Regierungspräsidium*¹⁸³ de Giessen. La mise en place du label européen a ainsi eu pour conséquence directe à l'échelle des Länder un accroissement de leur travail de contrôle. Il ne s'agit cependant pas d'un transfert de compétence puisque cette délégation s'inscrit plus

¹⁸³ Le *Regierungspräsidium* est un échelon déconcentré du Land de Hesse intermédiaire entre l'échelon du Land et celui du *Landkreis*. Il existe ainsi trois *Regierungspräsidium* en Hesse (Kassel ; Giessen ; Darmstadt) pour 21 *Landkreise*. Si l'échelon des *Landkreise* est également historiquement un échelon d'implantation des services déconcentrés du Land, il a connu une évolution de fonction en devenant progressivement une échelle d'implantation d'une institution politico-administrative exerçant une autonomie d'administration. Contrairement aux *Landkreise*, les *Regierungspräsidium* sont restés un échelon exclusivement administratif de services déconcentrés du Land.

largement dans une compétence de contrôle déjà réalisée par les services des Länder dans les domaines vétérinaire et agricole (Erwert, 2016).

L'européanisation des politiques régionales se concrétise également dès la fin des années 1980 au travers des aides directes aux agriculteurs biologiques. S'il n'existe pas encore de programme européen spécifique de soutien à l'agriculture biologique, les premières aides aux systèmes d'agriculture alternative apparaissent en 1988 dans un règlement de la Communauté économique européenne (CEE)¹⁸⁴ portant sur la politique d'extensification¹⁸⁵. Elles sont financées par la section orientation du fonds de financement de la PAC, le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA), distinct de la section garantie qui regroupe les instruments touchant à la politique des marchés. En Allemagne, ces politiques de structures sont intégrées au sein de la GAK.

Les mesures d'extensification sont conditionnées à deux modalités de changement de pratiques : une méthode « quantitative » sur la base d'une réduction de 20 % de la production par exploitation ; une méthode « techniques de production » sur la base de l'adoption de techniques de production moins intensives par les agriculteurs¹⁸⁶. Dans le cadre de cette seconde forme d'extensification des aides à la conversion, des systèmes agricoles vers des formes alternatives d'agriculture peuvent être subventionnés par la CEE et les États membres. En 1989, des aides à la conversion se mettent ainsi en place dans le cadre du programme d'extensification européen dans les Länder allemands volontaires, c'est le cas de la Basse-Saxe et de la Hesse.

À la suite de la réforme Mac Sharry de 1992, la CEE propose des mesures de soutien cette fois-ci définies spécifiquement en direction de l'agriculture biologique. L'article 2 du règlement n° 2078/92 du Conseil de la CEE du 30 juin 1992, prévoit ainsi le déploiement d'aides en direction des exploitants agricoles « qui s'engagent à [...] introduire ou maintenir des méthodes de l'agriculture biologique. »¹⁸⁷. Leur mise en place ne constitue pas une rupture majeure puisqu'elle s'inscrit dans la continuité des premiers soutiens. De même que pour les

¹⁸⁴ Règlement de la CEE n° 4115/88

¹⁸⁵ Les agriculteurs sont encouragés par des mesures financières à diminuer leur rendement en mettant une partie de leur production en repos des terres, mais aussi en diminuant le nombre de bêtes à l'hectare. Les agriculteurs prennent pour ce faire un engagement sur cinq ans qui précisent les conditions des changements de pratiques.

¹⁸⁶ Règlement de la CEE n° 4115/88

¹⁸⁷ Les méthodes en question doivent respecter les différents cahiers des charges de la certification européenne. Le montant maximal des aides est précisé en écus au sein de l'article 4 du règlement pour chacune des productions potentiellement concernées par des mesures agroenvironnementales auxquelles sont intégrées les aides à l'agriculture biologique. Le règlement prévoit également une possibilité d'octroi de cofinancement « portant sur des stages et des cours de formation visant les pratiques de production agricoles, et forestières compatibles avec les exigences de la protection de l'environnement [...] notamment avec des règles de bonnes conduites agricoles et d'une agriculture biologique » ainsi qu'à des projets de démonstration sur ces pratiques plus vertueuses pour l'environnement (art 4 règlement n° 2078/92 du Conseil de la CEE du 30 juin 1992).

programmes d'extensification, ces mesures sont intégrées au sein de la GAK et gérées par les Länder au sein de programmations prévues sur sept ans.

En 1999, la réforme de l'Agenda 2000 intègre les aides à la conversion et au maintien en agriculture biologique, au sein du second pilier de la PAC dit de « développement rural ». Ce dernier à côté des mesures spécifiques de conversion et de maintien à l'agriculture biologique présente un ensemble d'aides destinées aux agriculteurs, mais aussi aux entreprises de transformation et de commercialisation des produits agricoles qui peuvent toucher les acteurs de la filière biologique sans leur être pour autant spécifiques. Il est prévu que le second pilier soit financé par un fonds propre, le FEADER. Or, dès sa mise en place, en 2003, les Länder deviennent autorité de gestion de ce fonds. S'il s'agit d'un mouvement de décentralisation, c'est-à-dire d'une délégation de gestion de l'Union européenne vers les autorités régionales, cette évolution ne constitue pas une évolution majeure dans le fonctionnement institutionnel de la gestion des politiques agricoles. Le second pilier de la PAC s'intègre en effet au fonctionnement de la GAK qui passe d'un système à deux niveaux à un système à trois niveaux.

À l'échelle européenne, les RDR précisent les objectifs stratégiques de la politique de développement rural ainsi que l'ensemble des conditions pour accéder aux cofinancements du FEADER. À chaque programmation, il est convenu, en respectant le règlement européen et après négociations entre les Länder et le gouvernement fédéral, d'un plan-cadre fédéral. Les Länder, en tant qu'autorités de gestion, établissent ensuite leur programme de développement rural (PDR) en choisissant dans le menu européen et national les mesures à ouvrir sur leur territoire. L'accès aux cofinancements de l'Union européenne et du gouvernement fédéral est conditionné au respect du RDR ainsi qu'au plan-cadre fédéral.

L'expansion progressive des politiques européennes en direction de l'agriculture biologique impacte de manière ambiguë la capacité d'action des Länder. L'analyse de l'évolution des politiques de soutien des Länder en Allemagne (Nieberg, Kuhnert et Sanders, 2011) montre en premier lieu que la politique européenne a été à l'origine d'un développement généralisé des politiques de soutien à l'agriculture biologique au sein des seize Länder¹⁸⁸. Cependant, les

¹⁸⁸ Avant 1989 et la mise en œuvre des premières aides à la conversion, seule la Sarre avait développé en RFA des aides directes aux agriculteurs biologiques. En 1993, l'ensemble des Länder allemands proposent des aides à la conversion octroyées sur cinq ans par hectare selon les types de production. Concernant l'aide au maintien, seul le Schleswig-Holstein retarde son ouverture en 1998, l'ensemble des autres Länder la proposant dès 1994. Si nous ne disposons pas de données sur l'ensemble des Länder concernant le soutien aux transformateurs et à la commercialisation des produits issus de l'agriculture biologique, l'analyse historique des deux cas régionaux observés souligne que dès le début des années 1990, les Länder de Hesse et de Basse-Saxe développent des dispositifs de soutien aux TPE-PME de la filière biologique¹⁸⁸ dont les financements proviennent des fonds structurels de l'Union européenne. En 2000, elles sont rejointes par une aide au remboursement partiel de la certification également incluse à la politique européenne.

acteurs rencontrés au sein des services agricoles des deux Länder étudiés soulignent à plusieurs reprises que l'eupéanisation des politiques de soutien à l'agriculture biologique s'est traduite selon eux par un mouvement de centralisation du pouvoir du fait d'un renforcement de l'ascendant du gouvernement fédéral sur les Länder.

Certes, l'autorité de gestion du FEADER constitue une nouvelle ressource institutionnelle pour les Länder. Cependant l'intégration au sein du second pilier de la PAC des dispositifs de soutien limite leur autonomie d'action et renforce dans le même temps la faculté du gouvernement fédéral d'influencer leur action. Pour obtenir les cofinancements, les exécutifs régionaux doivent en effet respecter un double cadrage, européen et fédéral. L'intensité et la complexité des audits européens et nationaux ont même incité le gouvernement de Hesse à limiter la demande de cofinancement européen concernant certaines mesures agroenvironnementales¹⁸⁹. Cela ne touche cependant pas les aides à la conversion et au maintien en agriculture biologique (CAB et MAB) qui sont cofinancées par le FEADER à hauteur de plus de 75 %¹⁹⁰. À l'inverse tandis que le gouvernement fédéral était quasiment absent des politiques de soutien à l'agriculture biologique, la structuration d'une gouvernance à trois niveaux élargit ses prérogatives dans ce domaine.

La perte d'autonomie d'action des Länder est d'autant plus perçue comme un processus de centralisation que les cadrages par le haut ne se sont pas compensés par le renforcement de leur faculté à exercer une influence sur les séquences décisionnelles suprarégionales :

« Il faut dire que le gouvernement fédéral est toujours le négociateur, puisqu'il représente l'Allemagne au Conseil [...]. L'Union européenne a un très grand poids dans la politique agricole. Nous essayons d'intervenir à différents endroits, mais il faut reconnaître que nous sommes seize Länder, un État membre sur vingt-sept et que si nous voulons que l'Allemagne représente nos intérêts au niveau de l'Union nous devons être unis au niveau fédéral. »¹⁹¹

L'interlocuteur souligne ainsi trois limites à la capacité d'influence des Länder sur les politiques européennes : leur accès limité aux organes décisionnels bruxellois ; la puissance du gouvernement fédéral dans les négociations européennes¹⁹² ; la nécessité d'unification des Länder pour peser sur la décision. À l'échelle fédérale, les règles de fonctionnement de la GAK octroient au gouvernement fédéral un droit de veto (Tsebelis, 2000) puisqu'il possède un

¹⁸⁹ Entretien avec un gestionnaire du fonds FEADER au ministère de l'Environnement, de l'Agriculture et de la Protection des consommateurs de Hesse, mai 2017.

¹⁹⁰ Entretien avec un gestionnaire du fonds FEADER au ministère de l'Environnement, de l'Agriculture et de la Protection des consommateurs de Hesse, mai 2017.

¹⁹¹ Entretien avec un gestionnaire du fonds FEADER au ministère de l'Environnement, de l'Agriculture et de la Protection des consommateurs de Hesse, mai 2017.

¹⁹² Nous étudions plus en détail ces deux premiers obstacles dans la section 2 de ce chapitre.

nombre de voix supérieur à ceux de l'ensemble des Länder réunis, ce qui contribue d'autant plus à déséquilibrer les pouvoirs entre les deux échelons de gouvernement.

Loin de remettre en cause la logique de coopération de la GAK, les politiques européennes viennent ainsi s'y intégrer et la renforcer. Cette étude rejoint ce faisant les conclusions des travaux de Tanja Börzel (2001) qui montrent par la comparaison entre l'Allemagne et l'Espagne, que l'eupéanisation n'a pas eu d'impact, ou seulement à la marge, sur le fonctionnement des institutions du fédéralisme allemand du fait de la compatibilité (*goodness of fit*) de son fonctionnement avec le modèle promu à l'échelle européenne. Ceci explique que l'absorption du modèle européen de gouvernance se soit réalisée de manière précoce en Allemagne. Dès 1989, au sein des deux Länder observés, on perçoit les signes annonciateurs de la mise en place d'une gouvernance à trois niveaux des dispositifs de soutien. En 2003, les Länder font partie des premières Régions en Europe à devenir autorités de gestion du FEADER.

L'absence d'évolution du système institutionnel ne signifie pas pour autant que l'eupéanisation n'impacte pas la capacité d'action des Länder. Dans une perspective relationnelle, le gouvernement fédéral profite en effet davantage que les Länder de la structuration d'une gouvernance à trois niveaux des politiques de soutien à l'agriculture biologique, d'une part en s'imposant comme un acteur décisionnel à l'échelle européenne, et d'autre part en élargissant ses domaines d'intervention dans le cadre de la GAK dont les modalités de décision le favorisent face aux Länder¹⁹³.

Le renforcement de l'action du gouvernement fédéral dans les politiques de soutien à l'agriculture biologique se manifeste également au début des années 2000 par la mise en place d'un plan fédéral de soutien à l'agriculture biologique porté par Renate Künast, la première ministre de l'Agriculture issue du parti *Bündnis90/die Grünen*¹⁹⁴. Relativisant l'impression d'un jeu à somme nulle qui laisserait penser que l'augmentation de l'intervention des échelons suprarégionaux se traduirait nécessairement par une perte de capacité des Länder, nous verrons cependant que la définition d'un plan fédéral de soutien à l'agriculture biologique n'affecte qu'à la marge la capacité d'action des autorités régionales.

¹⁹³ Nous analyserons plus en détail les deux processus dans la deuxième section du chapitre qui porte plus spécifiquement sur la fabrique et la mise en œuvre de la programmation du FEADER 2014-2020 au sein des quatre cas régionaux étudiés.

¹⁹⁴ Le parti *die Grünen* est fondé en Allemagne de l'Ouest en 1980. En 1993, il fusionne avec le parti *Bündnis 90*, fondée en Allemagne de l'Est en 1990 au moment de la Réunification.

1.1.2. Le faible impact des plans de soutien fédéraux sur la capacité d'action des Länder

Dès la fin des 1970, le gouvernement fédéral allemand propose les premiers instruments de soutien à l'agriculture biologique. Il s'agit de dispositifs cofinancés aux côtés des Länder dans les domaines de la recherche et de la formation. En Hesse, en 1981, des dispositifs d'aide à la recherche au sein de l'Université de Giessen sont développés dans le cadre d'un partenariat avec le gouvernement fédéral. En Basse-Saxe, en 1984, 80 heures sur les formes alternatives d'agriculture dont nous avons vu qu'elles ont été élargies aux « pratiques agricoles environnementales », cofinancées par le gouvernement fédéral sont intégrées aux programmes de formation initiale des agriculteurs. Les politiques propres du ministère de l'Agriculture fédéral dans le domaine de l'agriculture biologique restent cependant très marginales pendant les années 1990. Ce n'est qu'au début des années 2000 que s'ouvre une fenêtre d'opportunité (Kingdon, 1984) en faveur du soutien à l'agriculture biologique.

Dans un contexte de crise sanitaire, la décennie 2000 est marquée par une augmentation sans précédent de la demande en produits issus de l'agriculture biologique. Jusqu'ici relativement épargnée par l'épidémie de la vache folle, l'Allemagne découvre en 2000 les premiers cas de bovins infectés nés sur le sol allemand. La résurgence au Royaume-Uni puis aux Pays-Bas de la fièvre aphteuse en 2001 renforce le climat de crainte au sein de la population vis-à-vis des denrées alimentaires. À l'échelle fédérale, le courant de problème public rejoint un courant politique, la crise sanitaire constitue en effet une opportunité pour la coalition *rot-grün* au pouvoir de faire évoluer de manière significative les politiques agricoles et leur mode de gestion (Kropp et Wagner, 2005, p. 160). L'ambition de Gerhard Schröder est d'orienter la politique agricole vers la protection des consommateurs et de l'environnement. En 2001, Renate Künast, membre du parti *Bündnis90/die Grünen*, est nommée au poste de ministre de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Protection des consommateurs. S'appuyant sur le concept de transition agricole (*Agrarwende*), l'objectif de la nouvelle ministre est de faire évoluer le contenu de la politique agricole fédérale, mais aussi de modifier en profondeur sa gouvernance qui donne, selon elle, trop de place aux industries agroalimentaires et chimiques ainsi qu'aux intérêts du syndicalisme majoritaire hégémonique, la *Bauerverband*. Elle entend donner plus de place dans les négociations politiques à d'autres intérêts : ceux des organisations non gouvernementales écologistes, des consommateurs, ainsi que des représentants minoritaires de l'agriculture notamment les associations de producteurs en agriculture biologique (Kropp et Wagner, 2005, p. 176).

Des débats ont eu lieu dans la recherche allemande concernant l'effectivité de ce changement au-delà des discours. Feindt et Ratschow (2003) mettent ainsi en avant les difficultés d'effectuer une véritable transition du fait d'un contexte institutionnel vecteur d'inertie. La marge de manœuvre du gouvernement fédéral est limitée dans le secteur agricole puisqu'elle doit se conformer d'une part à la politique européenne, et d'autre part aux compromis initiés avec les Länder. Plus qu'un changement radical, il s'agit d'une évolution incrémentale (Feindt et Ratschow, 2003). Celle-ci repose principalement sur une transformation des modalités de financements des structures dans le cadre de la recherche-expérimentation. Ainsi, les procédures relativement opaques de sélection qui favorisaient les acteurs dominants de la profession sont reléguées au profit de la généralisation d'appels à projets mettant en concurrence un nombre plus vaste d'organisations¹⁹⁵.

Si à l'échelle des politiques agricoles la transition annoncée apparaît relativement modeste, dans le domaine spécifique de l'agriculture biologique les changements apparaissent relativement conséquents. Le modèle alternatif de production apparaît comme une solution aux problèmes publics sanitaires, et environnementaux qui touchent le secteur agricole. La nouvelle ministre de l'Agriculture prend ainsi, dès son entrée en fonction, deux mesures principales. La première est la mise en place d'un logo bio allemand pour distinguer les produits biologiques des produits conventionnels. Contrairement au logo français qui possède à cette période un cahier des charges propre, il s'adosse au cahier des charges européen. Le gouvernement accompagne sa mise en place d'une campagne de communication à destination des consommateurs – plus de 7,5 millions d'euros lui seront consacrés.

La deuxième mesure phare de Renate Künast est la mise en place d'un programme fédéral de soutien à l'agriculture biologique, abondé à hauteur de 70 millions d'euros pour les deux premières années, le *Bundesprogramm Ökologischer Landbau* (BÖL). L'objectif affiché est d'atteindre 20 % de la SAU en agriculture biologique à horizon 2012. Le programme se structure en quatre parties : production agricole ; collecte et transformation ; distribution, commercialisation et consommation ; recherche et transfert de savoir dans le domaine de l'agriculture biologique. L'essentiel des dispositifs concerne la formation, la recherche et la communication¹⁹⁶. Le plan sera par la suite renouvelé par les gouvernements successifs avec

¹⁹⁵ Entretien avec le directeur de l'antenne allemande de l'institution de recherche du FiBL en Allemagne, avril 2018.

¹⁹⁶ La Fédération prévoit des aides pour la mise en place de matériel pédagogique à destination des écoles primaires et secondaires ; de cours de formation continue pour les transformateurs les distributeurs, mais aussi les cuisiniers et les vétérinaires. Elle finance également des formations à la conversion ; des reportages sur l'agriculture biologique ; la représentation de l'agriculture biologique au sein de différents salons et foires professionnels ; la

des variations concernant son budget et ses objectifs¹⁹⁷. Le choix des domaines d'intervention n'est pas anodin en effet, ils s'intègrent dans des compétences n'impliquant pas nécessairement l'intervention conjointe des Länder. Contrairement au second pilier de la PAC, le BÖL est pourvu exclusivement par des fonds du gouvernement fédéral. N'entrant pas dans le cadre de la GAK, le programme n'a que peu d'impact sur les politiques régionales. Les Länder ne participent pas à son financement, et très partiellement à sa mise en œuvre. Il ne vient ainsi pas bouleverser les équilibres concernant les relations entre le gouvernement fédéral et les Länder et n'impacte ce faisant pas ou seulement à la marge la capacité d'action de ces derniers.

En Allemagne, le processus d'eupéanisation des politiques de soutien à l'agriculture biologique qui intervient précocement, se traduit ainsi par une absorption (Börzel et Risse, 2003, p. 69) du modèle européen de gouvernance à trois niveaux qui est incorporé aux institutions existantes, en particulier de la GAK, sans pour autant en faire évoluer le fonctionnement interne. La centralisation perçue par le personnel administratif des deux terrains est une conséquence du renforcement de règles institutionnelles caractéristiques d'un fédéralisme coopératif à tendance centralisatrice. En France, l'éloignement du mode des gestions des politiques agricoles avec le modèle européen concernant l'intervention des autorités régionales en particulier, engendre une transformation (Börzel et Risse, 2003, p. 69) du système institutionnel puisqu'il vient faire évoluer les traits fondamentaux de ce système de régulation à savoir son caractère centralisé. Ce processus de transformation qui n'est pas sans faire face à des formes de résistances s'appréhende uniquement sur le long terme, et dans une dynamique plus vaste de décentralisation qui dépasse le cadre des politiques européennes. Les politiques de soutien à l'agriculture biologique apparaissent dans ce mouvement comme précurseurs.

mise en place d'un réseau de démonstration de fermes bio sur l'ensemble du territoire ainsi que la mise en place d'un portail internet (www.ökolandbau.de) sur lequel on trouve des informations sur l'agriculture biologique en Allemagne ainsi que sur le programme fédéral.

¹⁹⁷ En 2005 lors du changement de majorité du gouvernement fédéral¹⁹⁷ en faveur des conservateurs de la CDU, le programme est maintenu, mais il connaît des coupes budgétaires conséquentes – de 30 millions par an son financement passe à 15 millions. En outre, une décision du *Bundestag* datant du 26 novembre 2010 élargit le programme vers l'inclusion de dispositifs touchant plus largement des « formes d'agriculture durable » (Nieberg, Kuhnert et Sanders, 2011, p. 3). Le BÖL devient le *Bundesprogramm Ökologischer Landbau und andere Formen nachhaltiger Landwirtschaft* (BÖLN). Enfin si l'ambition des 20 % de SAU est maintenue, la limite temporelle disparaît, l'objectif de 2012 est en effet loin d'être atteint puisqu'en 2017, seuls 7 % de la SAU allemande sont exploités en agriculture biologique.

1.2. En France : une transformation progressive du modèle de gestion centralisé

À la différence du système fédéral allemand, la régulation des politiques agricoles est dominée en France par l'intervention de l'État en alliance avec la profession agricole majoritaire (Muller, 2000; Colson, 2008). Sa mise en œuvre repose depuis les années 1960 à l'échelle locale sur une coopération entre deux institutions majeures : les chambres d'agriculture et les services déconcentrés de l'État. Par son caractère corporatiste et centralisé, le secteur agricole constitue l'une des exceptions au modèle de régulation croisée théorisé par les membres du CSO pour caractériser le système de gestion territorial français avant les années 1980 (Crozier et Thoenig, 1975). Si les lois de décentralisation au début des années 1980 ont encouragé les collectivités territoriales à agir dans ce domaine par la clause générale de compétence ou la compétence économique, l'intervention des Conseils régionaux reste marginale par rapport à l'État central, mais aussi aux Conseils généraux jusqu'au début des années 2000 (Berriet-Sollic, 2002). Le seul point commun remarquable avec les Länder est qu'une grande partie des dispositifs d'action des Régions dans le secteur s'inscrit dans une politique coopérative avec l'État reposant sur des cofinancements au sein des Contrats de plan État-Région (CPER). Le système de gestion caractérisé par une asymétrie de pouvoir entre l'État et les Régions reste cependant très éloigné de la coopération à trois niveaux, promue par l'Union européenne dans le cadre du FEADER.

La forte pression à l'adaptation (Cowles, Caporaso et Risse, 2001) qui découle de cette incompatibilité initiale est relativisée par le caractère non contraignant de l'adoption du modèle de gouvernance à trois niveaux. Cependant, ce dernier constitue une opportunité pour les autorités régionales qui vont ainsi déployer un usage stratégique de l'Europe (Jacquot et Woll, 2004) pour convaincre l'État central de mettre en œuvre le premier mouvement de décentralisation portant spécifiquement sur le secteur agricole, même s'il s'agit d'une partie congrue des politiques européennes. Ce processus qui atteste d'un engagement actif des Régions dans le mouvement d'eupéanisation doit cependant s'appréhender dans le temps long. D'une part parce que plus de dix ans se sont écoulés entre l'ouverture des premières discussions relatives au transfert des fonds structurels au début des années 2000 (Pasquier, 2012b, p. 250) et sa réalisation en 2014, d'autre part, car la dynamique de régionalisation de la gouvernance des politiques de soutien à l'agriculture biologique précède celle du second pilier de la PAC.

1.2.1. Les plans étatiques de soutien à l'agriculture biologique précurseurs d'une régionalisation de la régulation des politiques agricoles d'aide aux structures

L'État français s'implique tardivement dans une politique de soutien à l'agriculture biologique comparativement à l'Union européenne, ainsi qu'aux deux Régions observées puisque le premier plan national est établi en 1998.

La consultation des archives régionales en Auvergne et en Bretagne dévoile cependant que dès le début des années 1990 les premiers dispositifs régionaux de soutiens sont intégrés aux politiques de diversification des CPER¹⁹⁸. Déclinées à l'échelle régionale, elles sont l'un des volets de la mise en œuvre nationale des politiques européennes d'extensification. L'ouverture de ces dispositifs est cependant très inégale selon les régions. En l'absence de plan national de soutien à l'agriculture biologique, le contenu des CPER concernant l'agriculture biologique repose en effet exclusivement sur des négociations menées sous le pilotage des services déconcentrés de l'État au sein de chacun des territoires régionaux¹⁹⁹. Les CPER breton et auvergnat de 1994 à 1998 sont ainsi les seuls en France à inscrire dans leur budget une ligne spécifique dédiée à l'agriculture biologique cofinancée par l'État et la Région (Piriou, 2002).

La mise en place par le gouvernement français de ce plan ne peut être analysée sans un retour sur l'état de la filière biologique française à la fin des années 1990. Des années 1980 au début des années 1990, la demande en produits issus de l'agriculture biologique augmente progressivement en France, accompagnée par un changement de profil des consommateurs (Piriou, 2002, p. 206-207). Cependant, la crise sanitaire de la vache folle qui intervient dès 1996 en France marque une rupture. La perte de confiance des consommateurs vis-à-vis des modalités de production de l'agriculture conventionnelle renforce considérablement la demande qui n'est cependant pas suivie par une augmentation équivalente de l'offre. Une étude sur la filière biologique diligentée par l'État en amont de la définition du plan révèle qu'entre 1993 et 1996 les importations de produits issus de l'agriculture biologique ont ainsi été multipliées par vingt (Riquois, 1998). De même qu'en Allemagne au début des années 2000, le contexte politique favorise l'ouverture d'une fenêtre d'opportunité. Au cœur d'une

¹⁹⁸ Archives du Conseil régional d'Auvergne, cartons 1195 WR 1 à 9. Archives du Conseil régional de Bretagne, cartons 1850 W 4-8.

¹⁹⁹ Les négociations sont multilatérales puisqu'elles intègrent non seulement les Conseils régionaux, mais aussi les représentants de la société civile organisée et notamment les représentants orthodoxes de la profession agricole ainsi que d'autres collectivités territoriales.

cohabitation, le gouvernement national dirigé par le Premier ministre Lionel Jospin est en effet entre les mains du parti socialiste qui soutient une transition dans le domaine agricole.

C'est par le prisme économique d'un déséquilibre entre offre et demande que le ministre de l'Agriculture Louis Le Pensec justifie auprès des partenaires professionnels la mise en place du Plan pluriannuel de développement de l'agriculture biologique (PPDAB) lors du discours de Rambouillet tenu le 12 décembre 1997²⁰⁰. L'objectif affiché est que 5 % des exploitations agricoles françaises soient en agriculture biologique pour 3 % de la SAU d'ici à 2005 (Riquois, 1998). L'analyse du rapport de propositions pour la mise en œuvre du PPDAB commandé par le ministre à Alain Riquois, ingénieur général du génie rural des eaux et forêts, et président de la section « agriculture biologique » de la Commission nationale des labels et des certifications, révèle cependant la présence d'un argument secondaire : celui de l'aménagement du territoire. La tenue des territoires et la gestion de la durabilité justifient en effet selon le rapport de proposer une approche de concertation avec les acteurs infranationaux (Piriou, 2002, p. 225). Alors que le département constitue historiquement l'échelon de mise en œuvre des politiques agricoles, ce cadrage normatif (Benford et Snow, 2000) justifie de s'appuyer sur le territoire régional, échelon historique des politiques d'aménagement du territoire en France²⁰¹. L'originalité du rapport réside dans la place centrale qu'il octroie à l'échelon régional :

« L'échelon régional est le plus pertinent pour conjuguer [trois] approches [territoriale, socio-économiques et environnementale]. C'est cette conjugaison des approches qui donne à l'agriculture biologique sa véritable dimension d'outil d'aménagement du territoire. » (Riquois, 1998, p. 14).

Cet argumentaire discursif autour de l'aménagement du territoire pour justifier la déclinaison régionale du plan ne doit cependant pas faire oublier que le cadrage économique reste dominant ainsi qu'on a pu le remarquer dans le discours de présentation du plan par le ministre. Cependant, l'approche économique de mise en lien entre offre et demande ne délégitime pas l'échelon régional bien au contraire. Il est fait référence à plusieurs reprises au sein du rapport aux interprofessions biologiques régionales comme un modèle à promouvoir (Riquois, 1998). Les politiques de développement de la filière développées par les Conseils

²⁰⁰ La domination du cadrage économique n'est pas sans rappeler le processus de mise à l'agenda de l'agriculture biologique au sein des assemblées régionales étudiée dans le premier chapitre de la thèse. Elle confirme une adaptation discursive à une « trame de pertinence » (Cefaï, 1996) dominante au sein du secteur, qui est la même aux deux échelles de régulation politique.

²⁰¹ La création puis le développement des régions administratives, sous la IV^e puis la V^e République, s'est réalisé en effet principalement autour de l'ambition fonctionnelle d'aménagement du territoire, c'est-à-dire de renforcement des équilibres territoriaux de développement de l'espace national.

régionaux en partenariat avec les DRAF – qui constituent une originalité par rapport aux Départements qui se sont concentrés sur le soutien au conseil agricole – ont contribué à encourager le mouvement de régionalisation.

Lors de l'élaboration du rapport, différentes rencontres sont ainsi organisées avec des acteurs régionaux déjà impliqués dans des dispositifs de soutien à l'agriculture biologique. Le rapport d'étape de novembre 1997 fait état de discussions avec les DRAF et les chambres régionales d'agriculture de Bretagne, des Pays de la Loire, de Midi-Pyrénées et d'Aquitaine. Les fédérations ou interprofessions régionales d'agriculture biologique d'Aquitaine, de Bretagne, de Midi-Pyrénées et des Pays de la Loire sont également consultées, ainsi que les Conseils régionaux de Bretagne et de Midi-Pyrénées (Piriou, 2002, p. 228). Certains plans régionaux d'action comme ceux de Rhône-Alpes et des Pays de la Loire sont présentés en exemple (Piriou, 2002, p. 233). On trouve en outre en annexe du rapport le schéma de la gouvernance de la politique de développement de l'agriculture biologique en Pays de la Loire, ainsi que le cahier des charges d'un audit de la filière biologique réalisé en région Languedoc-Roussillon (Riquois, 1998, p. i10). Ces différentes phases de consultation et l'absence ou la quasi-absence d'une référence aux politiques menées par les Conseils généraux au sein du rapport attestent dès l'élaboration du plan d'un prisme régional qui tranche avec la régulation dominante des politiques agricoles. Cette originalité se maintiendra dans les plans suivants : Plan Barnier en 2008, Programme Ambition bio en 2012. Cependant, il convient de ne pas surinterpréter le poids des Conseils régionaux et plus largement de l'échelon régional dans la conception et la mise en œuvre du plan Riquois.

Pour reprendre les termes de Solen Piriou empruntés à Vincent Simoulin, les autorités régionales sont des « émetteurs » plus que des « médiateurs » (Piriou, 2002, p. 233) dans le processus de construction du plan de développement de l'agriculture biologique. Du point de vue des acteurs professionnels, ce sont en effet principalement les organisations nationales qui participent à l'élaboration du plan. En outre, en dehors de la consultation ponctuelle de certains Conseils régionaux à l'avant-garde, la participation des autorités régionales aux négociations reste marginale. L'absence de représentation commune des Conseils régionaux à l'échelle nationale – l'Association des Régions de France (ARF) n'est créée que fin décembre 1998 – limite en outre leur accès aux arènes décisionnelles nationales. On retrouve cette forte asymétrie entre échelon national et échelon régional dans la déclinaison du plan lui-même.

Le PPDAB se structure autour de trois volets de coordination. Le premier est le partenariat entre les instances nationales professionnelles (le PIP bio²⁰²). Le second correspond aux plans d'action régionale concertés pour le développement de l'agriculture biologique (les PARC bio). Le dernier est le comité d'orientation, de suivi et d'évaluation du plan (le COSE bio²⁰³). L'institutionnalisation d'une collaboration entre l'État et les Régions se réalise exclusivement dans la mise en œuvre du plan au travers des PARC bio, dont l'objectif est « d'adapter aux spécificités régionales les trois grands volets du plan national : Règlementation-Contrôle-Qualité ; Territoires-Filières-Marchés ; Recherche-Développement-Formation. » (Riquois, 1998, p. 12). Portés par les préfets régionaux en coordination avec les Conseils régionaux, ils sont contractualisés au sein des CPER avec des financements partagés de l'État et des Conseils régionaux. Ils doivent réunir des instances professionnelles de l'agriculture biologique, les représentants des organisations professionnelles conventionnelles, les administrations d'État en région auxquels s'ajoutent les élus régionaux. Les services déconcentrés apparaissent maîtres du jeu dans la coordination des acteurs puisque le préfet de région est chargé de piloter les PARC. La participation des Conseils régionaux est cependant reconnue et généralisée. Concernant le contenu des PARC, en dehors de l'obligation d'effectuer un audit, une certaine liberté est laissée aux acteurs régionaux pour établir la liste des dispositifs de soutien afin de les adapter aux contextes régionaux. Le plan se concrétise par la généralisation dans chaque CPER de la période 2000-2006 d'une ligne de cofinancement État-Région destinée à l'agriculture biologique avec des crédits renforcés qui sont en partie fléchés sur la réalisation d'un audit de la filière.

Si le premier PPDAB marque une avancée dans l'institutionnalisation d'une coopération entre État et Conseils régionaux dans le domaine de l'agriculture biologique, la dynamique de

²⁰² Le PIP bio réunit les instances nationales de représentation de l'agriculture biologique ainsi que les organisations professionnelles agricoles conventionnelles qui présentent en interne une section agriculture biologique. Trois structures sont chargées plus spécifiquement de la mise en œuvre : la FNAB, Biocohérence, et l'Assemblée permanente des Chambres d'Agriculture (APCA). À chacune d'entre elles sont délégués une mission dominante et un chantier prioritaire, même si elles sont amenées à collaborer sur de nombreux sujets.

²⁰³ Le COSE bio est une structure informelle, puisque le rapport Riquois (1998) précise qu'il ressort de la concertation qu'aucune instance *ad hoc* ne doit être créée pendant les deux premières années de la mise en œuvre du plan afin de laisser aux structures émergentes le temps de préciser leur rôle et de collaborer. Le COSE bio est présidé par le ministère de l'Agriculture, il rassemble des représentants de la FNAB de l'APCA-bio, de Bioconvergence, mais aussi des cinq directions du ministère de l'Agriculture participant au financement du plan ainsi que des représentants de cinq organismes professionnels agricoles et agroalimentaires : la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA) le Centre national des jeunes agriculteurs (CNJA), la Confédération paysanne et l'Association nationale des industries alimentaires (ANIA). L'instance informelle a un rôle de coordination à l'échelle nationale entre les représentants professionnels et l'administration. Le rapport précise qu'il doit aussi assurer la coordination entre les différents échelons d'action de l'Union européenne au local. Cependant, la composition du COSE bio ne laisse aucune place à une quelconque représentation des collectivités locales.

coopération s'essouffle par la suite. En 2002, date de la fin du premier plan, le député Martial Saddier²⁰⁴ est chargé d'effectuer un rapport pour établir un nouveau plan quinquennal de soutien à l'agriculture biologique. Les évolutions mises en œuvre comme le remplacement du Contrat territorial d'exploitation (CTE) de conversion par le Contrat d'agriculture durable (CAD), ou l'ouverture de la possibilité pour les Conseils régionaux de cofinancer une aide au maintien dans le cadre de la politique européenne, restent marginales. Le plan, peu porté politiquement par la droite au pouvoir, arrive à un moment de crise pour l'agriculture biologique qui connaît des difficultés à stabiliser un marché (Madignier, Parent et Quevremont, 2013). Ce n'est qu'en 2007 dans le contexte du Grenelle de l'environnement²⁰⁵ qu'un nouveau souffle est donné à la politique nationale au travers du plan « Agriculture biologique : Horizon 2012 » porté par le nouveau ministre de l'Agriculture Michel Barnier. Les principales mesures du plan concernent la mise en place d'un cofinancement par l'État de la CAB et de la MAB dans le cadre du FEADER²⁰⁶, l'harmonisation de la certification française sur celle de l'Union européenne, et l'objectif de 20 % de produits issus de l'agriculture biologique au sein de la restauration collective publique d'ici 2012²⁰⁷. Le rôle de l'échelon régional dans ce plan reste secondaire. Dans sa phase d'élaboration, le dialogue avec les Conseils régionaux est limité et s'il est demandé aux DRAF de constituer des « Conférences régionales de l'agriculture biologique », un bilan du plan publié en 2012 révèle que l'activité de ces instances est très hétérogène selon les contextes régionaux (Madignier, Parent et Quevremont, 2013, p. 23). Notre enquête confirme ce résultat puisque la consultation des archives institutionnelles révèle qu'en Auvergne, ces réunions de concertation ont lieu tous les ans depuis 2008, en Bretagne cependant elles sont interrompues dès 2010.

Il faut attendre mai 2012 et l'arrivée du parti socialiste à la présidence de la République pour assister à un regain du travail de coopération entre l'État et les autorités régionales dans le domaine de l'agriculture biologique²⁰⁸. Le ministre de l'Agriculture Stéphane Le Foll fait ainsi

²⁰⁴ Martial Saddier est un député de l'UMP ancien cadre au sein de la chambre d'agriculture de Haute-Savoie, il se spécialise tôt au sein de l'assemblée sur les thématiques relatives au secteur agricole. À la même période que celui sur l'agriculture biologique, il est chargé de produire un rapport sur l'état de l'apiculture en France.

²⁰⁵ Le Grenelle de l'environnement initié par le Président de la République Nicolas Sarkozy fait référence à un ensemble de rencontres organisées à l'échelle nationale autour du ministère de l'Environnement rue de Grenelle, à la fin de l'année 2007, autour de la thématique de l'environnement et de la biodiversité.

²⁰⁶ Il sera de courte durée puisqu'en 2010 les deux aides sont intégrées au premier pilier de la PAC.

²⁰⁷ La circulaire de mai 2008 relative à l'exemplarité de l'État en matière d'utilisation de produits issus de l'agriculture biologique au sein de la restauration collective précise que cette disposition s'applique uniquement pour la restauration collective relevant de l'État et de ses établissements publics. Elle encourage cependant les collectivités territoriales à faire de même.

²⁰⁸ La proximité partisane entre le nouveau gouvernement et la grande majorité des exécutifs régionaux n'est pas neutre dans cette évolution, nous le verrons également concernant le transfert d'autorité de gestion du FEADER aux Régions qui a lieu à la même période.

intervenir les autorités régionales dès la phase de conception du programme « Ambition bio 2017 ». Les vingt-deux régions métropolitaines sont invitées par l'intermédiaire des Directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF) à faire remonter à l'échelle nationale leurs réponses à un questionnaire portant sur l'état des lieux de la filière ainsi que sur les dispositifs existants à l'échelle régionale pour la soutenir. Cette démarche de collaboration est renforcée par la participation de l'ARF à l'élaboration du programme à l'échelle nationale. Les autorités régionales copilotent en outre aux côtés des DRAAF les déclinaisons régionales du programme autour d'une scène de régulation incluant les représentants des agriculteurs biologiques – interprofession régionale et/ou FRAB – le réseau des chambres d'agriculture, et celui de Coop de France. Le programme ne prévoit cependant pas de moyens financiers, ou de dispositifs spécifiques pour l'agriculture biologique à l'échelle régionale. Il est pensé exclusivement comme un moyen de faciliter les échanges entre les acteurs publics et les représentants des acteurs de la filière biologique à l'échelle régionale.

L'originalité des plans nationaux de soutien à l'agriculture biologique est d'intégrer l'espace régional comme échelle de déclinaison des politiques nationales dès la fin des années 1990, alors même qu'en France l'échelon historique de la mise en œuvre des politiques agricoles est le département. La préexistence de dispositifs de soutien à l'échelle régionale principalement dans le cadre des CPER constitue un facteur explicatif de cette précocité. L'étude de ce processus vient relativiser la logique *top down* du processus de régionalisation qui apparaît ici être issue d'une reconnaissance par l'État central d'expériences antérieures dans un mouvement *bottom up*. Il convient cependant de relativiser la portée de ce phénomène. En effet d'une part, les déclinaisons régionales des plans nationaux concernent quasi exclusivement la création de scènes de gouvernance dont la mise en œuvre effective apparaît aléatoire dans le cadre du plan Barnier. Le transfert de ressources matérielles de l'État vers les régions est limité même si on observe au sein des CPER une généralisation des lignes budgétaires en direction de l'agriculture biologique. Les Conseils régionaux s'ils parviennent à obtenir le copilotage du programme « Ambition bio 2017 » à l'échelle régionale agissent systématiquement en collaboration avec les services déconcentrés de l'État. La portée des plans nationaux de soutien à l'agriculture biologique sur le système territorial français reste très limitée, et ce d'autant plus que leur historique atteste de fortes discontinuités concernant la place de l'échelon régional en leur sein. Similairement à l'Allemagne, les plans nationaux n'affectent ainsi qu'à la marge la capacité d'action des Régions. C'est au travers de la politique européenne qu'un changement structurel intervient.

1.2.2. Des années 1990 au milieu des années 2010 : le long processus d'adaptation de l'État français au modèle européen de gouvernance à trois niveaux

En France, on peut distinguer trois phases chronologiques distinctes à l'adaptation des institutions domestiques au modèle promu par l'Union européenne concernant la place de l'espace régional dans la déclinaison des politiques agricoles. La première étape des années 1990 jusqu'au milieu des années 2000 est caractérisée par un poids important de l'État central dans la gestion et la déclinaison régionales des politiques européennes au sein des CPER. Après la mise en place du FEADER en 2005, une nouvelle période s'ouvre où, malgré une gestion centralisée du programme de développement rural, la mise en place des Documents régionaux de développement rural (DRDR), donne un nouveau souffle aux scènes régionales de régulation autour des services déconcentrés de l'État. Ce n'est cependant que tardivement, en 2014, à la suite d'une stratégie d'influence des Régions qu'on assiste à un processus de décentralisation de l'autorité de gestion du second pilier du FEADER en faveur des Régions.

Dès les années 1990, de même qu'en Allemagne, certains dispositifs de soutien à l'agriculture biologique dispensés par les autorités régionales françaises sont issus indirectement de politiques européennes. En Auvergne dès 1994, l'aide à la conversion est financée de manière tripartite par des fonds européens et nationaux dans le cadre du programme EXTENBIO. Le plan régional de soutien à l'agriculture biologique est en outre intégré au sein du CPER à l'objectif 5b du règlement européen des politiques structurelles. Sur la période 2000-2006, l'aide aux investissements matériels pour les productions sous signes de qualités, ainsi que celle sur la collecte de différentes filières biologiques, sont des mesures proposées au sein du second pilier de la PAC²⁰⁹. En Bretagne, les premières aides en direction de la filière biologique au début des années 1990 sont octroyées dans le cadre de la politique de diversification, et sont cofinancées par l'Union européenne au travers de la politique structurelle de développement des territoires ruraux au sein des zones rurales fragiles (objectif 5b)²¹⁰. La mise en place du second pilier de la PAC au début des années 2000 constitue une dynamique positive dans le déploiement d'instruments de soutien direct aux agriculteurs biologiques par les aides à l'achat de matériel, mais aussi à partir de 2005 par le remboursement partiel du coût de la certification. L'étude des archives des deux cas régionaux étudiés permet ainsi d'affirmer que l'intégration des dispositifs régionaux de soutien à l'agriculture biologique au sein de

²⁰⁹ Archives du Conseil régional d'Auvergne, cartons 1195 WR 1 à 3.

²¹⁰ Archives du Conseil régional de Bretagne, cartons 773 W 40-76

politiques européennes a lieu dès les années 1990. Cependant, elle se réalise uniquement dans le cadre des CPER, liant les Conseils régionaux à l'État, et non à l'Union européenne. Il est même difficile dans les archives de déterminer la présence ou l'absence de cofinancements européens ou le rattachement d'un dispositif à une politique européenne spécifique, tant il y est rarement fait référence à l'échelle européenne dans les documents des services, les sessions d'assemblée ainsi que les CPER eux-mêmes.

La mise en place du FEADER au début des années 2000 contribue cependant à faire évoluer cette gouvernance sans pour autant transformer fondamentalement la capacité d'action des autorités régionales. Lors de la première programmation de 2007 à 2013, contrairement à l'Allemagne, ce ne sont en effet pas les Conseils régionaux qui sont autorité de gestion, mais bien le ministère de l'Agriculture. L'État établit un plan de développement rural hexagonal (PDRH) au sein duquel sont ouvertes les mesures du FEADER sur l'espace national. Un premier mouvement de régionalisation a cependant lieu. Le ministère laisse en effet la possibilité d'adapter certaines mesures du plan aux spécificités régionales. En coopération avec les Conseils régionaux, ce sont les préfets de régions, secondés par les DRAAF qui sont chargés de rédiger DRDR. Une partie des mesures, rassemblée au sein du socle national, sont obligatoirement ouvertes sur l'ensemble de l'espace national, et cofinancées uniquement par l'État central²¹¹. C'est le cas de la CAB qui touche un cofinancement de 55 % des fonds européens complété par une part nationale, d'autres, comme la MAB, peuvent être ouvertes au sein des régions si et seulement si certaines collectivités souhaitent les cofinancer.

La régionalisation à laquelle on assiste favorise en premier lieu les DRAAF au sein de l'espace régional. Jusqu'ici relativement secondaires dans la mise en œuvre de la PAC par rapport aux Directions départementales de l'agriculture et de la forêt (DDAF), services départementaux chargés de l'instruction des dossiers des agriculteurs, elles parviennent à s'imposer comme pilotes de la déclinaison régionale du second pilier de la PAC. Elles sont en charge des négociations avec les partenaires, principalement les organismes de représentation professionnelle, les collectivités locales, mais aussi les associations environnementales, et, plus largement, des intérêts organisés dans le domaine agricole et du développement rural à l'échelle de chacune des régions. Si en février 2010, contrairement à d'autres directions régionales elles ne parviennent pas à obtenir de lien hiérarchique sur les services départementaux, les nouvelles

²¹¹ Il s'agit des aides à l'installation des jeunes agriculteurs ou de l'Indemnité compensatoire de handicap naturel (ICHN), de la desserte forestière du plan chablis, de l'amélioration des peuplements forestiers, de la prime herbagère agroenvironnementale ainsi que de la MAE rotationnelle.

Directions départementales des territoires (DDT)²¹² (Bezes et Lidec, 2010), les politiques européennes leur permettent d'accéder à de nouvelles ressources positionnelles qui attestent d'un mouvement de régionalisation des services de l'État déconcentré dans le secteur agricole. Les Conseils régionaux sont des partenaires clefs des DRAAF dans ce processus d'élaboration et de mise en œuvre des DRDR. Ils participent notamment au cofinancement de certaines mesures. C'est le cas en Auvergne de la MAB jusqu'en 2010, date à laquelle elle est réintégrée au sein du premier pilier, et pour les deux Régions observées, de l'aide en direction de la certification sous signe de qualité dont l'agriculture biologique. Cependant, contrairement aux Länder allemands, les Régions ne se voient pas transférer l'autorité de gestion du fond qui reste entre les mains de l'État central. Elles ne sont en outre pas non plus responsables du pilotage des DRDR.

Dès 2008, à l'occasion du bilan de santé de la PAC, les Conseils régionaux représentés par l'ARF vont cependant exercer un fort lobbying à l'échelle nationale pour obtenir l'autorité de gestion du FEADER sur le modèle de leur voisin allemand. Ce processus d'influence est particulièrement intéressant à analyser puisqu'il atteste d'un usage stratégique de l'Europe (Jacquot et Woll, 2004) par les autorités régionales. Le modèle promu au sein du RDR d'une gouvernance à trois niveaux est en effet non obligatoire. L'objectif des Conseils régionaux est de convaincre l'État de la plus-value d'un tel processus de décentralisation pour le secteur agricole et le développement rural. La Région Bretagne apparaît comme une des Régions les plus investies dans ce processus de persuasion. Le Conseil régional prend en effet l'initiative en février 2008 de faire parvenir au ministère de l'Agriculture, après avoir procédé à une consultation des principaux acteurs sectoriels à l'échelle régionale²¹³, mais aussi des Régions avec qui elle partage un bureau à Bruxelles²¹⁴, une contribution au bilan de santé de la PAC 2008. Pour justifier cette démarche, la vice-présidente chargée de l'agriculture prend en exemple l'Allemagne :

²¹² Les DDT, ou DDTM dans les départements côtiers sont créées au 1^{er} janvier 2010 dans le cadre de la Révision générale des politiques publiques (RGPP). Elles regroupent les anciennes DDAF, aux directions départementales de l'équipement (DDE) ainsi qu'aux directions départementales des affaires maritimes pour les départements littoraux.

²¹³ Il est indiqué dans le compte rendu de session portant sur le vote de la contribution qu'ont été en particulier consultés « les syndicats, la Chambre régionale, et les représentants des grandes filières ».

²¹⁴ Il s'agit des Régions Pays de la Loire, Poitou-Charentes. Elles sont rejointes par la Région Basse-Normandie. L'ARF a aussi été mise à contribution dans la validation du texte final.

« La régionalisation est une réalité pour nos voisins européens. Elle est déjà appliquée dans de nombreux pays telle l'Allemagne. Cela lui a permis d'adapter les aides notamment aux cultures de légumes dans des territoires où la production était faible ce qui a créé une concurrence déloyale ! [...] En France, la régionalisation du second pilier est un processus mis en place, mais de façon inachevée et celle du second pilier est possible, mais elle reste ignorée. »²¹⁵

C'est principalement autour d'un cadrage (Benford et Snow, 2000) économique libérale que se structure sa démonstration. La régionalisation y est en effet présentée comme un moyen de réponse à la mise en concurrence accrue des territoires au sein du marché européen. L'analyse du discours atténue en outre le caractère *top down* du processus d'eupéanisation par la promotion d'un modèle de gestion au sein du RDR, en dévoilant la place majeure d'un mouvement horizontal d'eupéanisation par « transfert institutionnel » (Saurugger et Surel, 2006, p. 193). La référence au système allemand atteste en effet que « de[s] connaissances attachées aux politiques, aux arrangements administratifs, aux institutions et aux idées dans un système politique sont utilisées pour le développement de politiques, d'arrangements administratifs d'institutions ou d'idées dans un autre système politique. » (Dolowitz et Marsh, 2000, p. 5). La huitième proposition de la contribution au bilan de santé de l'Europe par la Région Bretagne porte ainsi sur la régionalisation :

« La huitième proposition [de cette contribution bretonne] tend à régionaliser la politique de développement rural pour la développer en l'adaptant aux territoires régionaux et en la faisant gérer par les Régions. »²¹⁶

Si la Région Bretagne apparaît particulièrement impliquée dans cette démarche, c'est également le cas de l'ARF qui procède dès 2008 à un lobbying auprès du gouvernement ainsi qu'en attestent les propos du Président de la région Auvergne également Président la commission agricole de l'ARF de 2008 à 2012 rencontré en entretien :

²¹⁵ Compte-rendu de session du Conseil régional de Bretagne, février 2008.

²¹⁶ Compte-rendu de session du Conseil régional de Bretagne, février 2008.

« L'ARF et sa commission agricole, à partir de 2008, a exercé beaucoup de pression et a effectué des simulations pour montrer qu'il était possible que l'on soit autorité de gestion des fonds européens du premier et du second pilier de la PAC. Nous n'avons pas gagné sur le premier, mais sur le deuxième. Le président de la République a arbitré à ce sujet en donnant la compétence aux Régions. Inutile de vous dire que la profession agricole n'en voulait pas. »²¹⁷

N'ayant pas réalisé d'enquête à l'échelle nationale de 2008 à 2014, il est difficile de corroborer les dires de M Souchon concernant le rôle des représentants orthodoxes de la profession – APCA, et représentants syndicaux – comme vecteur d'inertie au changement. Cependant, l'institutionnalisation précoce du partenariat entre l'État et le syndicalisme majoritaire dans la gestion du secteur agricole que vient partiellement ébranler l'arrivée d'un nouvel acteur rend hautement probable cette hypothèse. La mise en place de politiques publiques antérieures parce qu'elle organise une répartition des ressources en faveur d'un groupe d'intérêt particulier qui en bénéficie, agit en effet comme un verrou (*lock in*) institutionnel (Pierson, 1993, p. 600-601).

Un autre facteur, plus conjoncturel, peut être avancé comme vecteur d'inertie institutionnelle : l'opposition partisane sur cette période entre un gouvernement dirigé par la droite, et des exécutifs régionaux majoritairement socialistes depuis les élections de 2004²¹⁸. Cette seconde hypothèse est d'autant plus probable que le refus de transfert d'autorité de gestion ne touche pas uniquement le FEADER, mais plus largement l'ensemble des fonds structurels. C'est ainsi seulement en 2013 alors que l'ARF bénéficie d'un contexte partisan favorable, puisque le gouvernement appartient depuis 2012 à une majorité socialiste, que les négociations aboutissent. Notre étude rejoint les conclusions de Patrick Le Galès qui a mis en avant le poids des considérations partisans comme facteur explicatif des réformes de décentralisation portées par une majorité socialiste tout juste arrivée au pouvoir (Le Galès, 2006). La loi MAPTAM du 27 janvier 2014 prévoit le transfert de l'autorité de gestion du FEADER de l'État aux Régions. Cette évolution législative en renforçant considérablement les ressources institutionnelles des autorités régionales entérine la mise en place d'un nouveau mode de gestion du second pilier de la PAC qui repose comme en Allemagne sur une gouvernance à trois niveaux.

²¹⁷ Entretien avec le Président de la Région Auvergne, président de la commission agricole de l'Association des Régions de France, avril 2014.

²¹⁸ En France métropolitaine, seules l'Alsace et la Corse sont remportées par l'UMP.

Malgré cette avancée majeure, sur le terrain, le processus de transfert du second pilier de la PAC est considéré comme inachevé²¹⁹. Quatre principaux freins à la capacité d'action des Régions dans la gestion du FEADER sont soulignés.

La première limitation concerne le maintien d'un cadrage national strict des PDR dont nous verrons en section deux qu'il est plus contraignant que celui du gouvernement fédéral en Allemagne. La deuxième a trait aux modalités d'instruction des dossiers. En effet, les dossiers de demandes d'aides déposés par les agriculteurs à titre individuel restent instruits par les services déconcentrés de l'État à l'échelle départementale – les DDT. En outre, les paiements sont toujours réalisés par un organisme public national – l'Agence de service et des paiements (ASP). L'État et ses services déconcentrés gardent ainsi un poids majeur dans la relation aux destinataires des aides par l'instruction et le paiement. Un troisième aspect revenu à différentes reprises dans les entretiens, porte sur le manque de personnel au sein des services régionaux pour la gestion du programme.

La loi MAPTAM prévoit de compenser la surcharge de travail pour les Conseils régionaux par un transfert de personnel des services déconcentrés vers la collectivité régionale ou par des compensations financières destinées à l'embauche de nouveaux agents. Il s'avère que les deux exécutifs régionaux étudiés ont dû faire face, bien qu'à des degrés divers, à des difficultés concernant le transfert de personnel. C'est en Auvergne qu'elles ont été les plus importantes puisque la Région a dû essuyer des refus de la part des agents de la fonction publique d'État :

« Le souci qu'on a nous, c'est que nous sommes très peu dotés en termes d'ETP et ce travail de préparation [du PDR] il fallait le faire sans personne en plus. [...] En gros, aucun personnel de la DRAAF ne veut venir travailler avec nous à la région. »²²⁰

La situation apparaît plus simple en Bretagne au premier abord puisque trois agents de la DRAAF ont été transférés à la Région. Une explication donnée par la nouvelle responsable du FEADER à la Région Bretagne elle-même issue de la DRAAF à la réussite du transfert est celle des habitudes de travail prises entre les deux institutions :

²¹⁹ Constat partagé par ailleurs par un rapport du Sénat de la Mission d'information sur la sous-utilisation chronique des fonds européens en France. Rapport du Sénat n° 745 (2018-2019) de Mme Colette Mélot Pour une mobilisation plus ambitieuse des fonds européens au service des territoires.

²²⁰ Entretien avec la cheffe du service agriculture du Conseil régional d'Auvergne, 9 mai 2014.

« Moi je suis arrivée dans les négociations du FEADER quand j'étais à la DRAAF, car il y a un très bon partenariat entre la DRAAF et la Région en Bretagne c'est pas le cas partout. Ce qui fait que dès janvier 2014 j'ai commencé à bosser pour la région en étant à la DRAAF. »²²¹

L'image de la réussite bretonne que véhiculent les propos de la responsable mérite cependant d'être nuancée par le fait qu'en 2017 l'un des nouveaux venus a demandé son retour aux services de l'État. Les difficultés du transfert ne sont pas relatives à un changement statutaire puisque les agents sont en détachement. Elles s'expliquent principalement par des pratiques professionnelles concrètes. La proximité entre scène de décision politique et administration qui constitue l'une des caractéristiques de la fonction publique territoriale (Biland, 2012) est perçue par les agents d'État comme un danger pouvant dégrader la qualité de travail voire la probité des agents comme en atteste cet échange avec un personnel de la DDT de l'Allier :

« Le FEADER c'est très rigoureux, très strict avec des critères de sélection, on ne peut pas y déroger. [...] Autant c'est facile de dire quand on est à l'État, vous ne rentrez pas dans les cases vous n'êtes pas éligibles donc on ne vous subventionne pas, quand c'est un élu qui fait jouer ses réseaux c'est plus difficile. Et souvent tu as des élus qui viennent directement auprès des gestionnaires de dossiers en disant : tu mets celui-là au-dessus de la pile. Et ça, nous, on ne fait pas donc on se demande comment cela va se passer à la région avec le transfert. »²²²

Si les changements de majorité gouvernementale peuvent impacter les services déconcentrés par la mise en place de nouveaux programmes d'action ou de directives, l'éloignement physique de la sphère politique octroie, en effet, un espace d'autonomie plus important aux agents ainsi qu'une impression de plus grande « neutralité » vis-à-vis des logiques clientélistes.

Cette proximité avec les élus n'est cependant pas le seul facteur explicatif de la défiance des agents de l'État vis-à-vis des services régionaux. En effet, que cela soit en Auvergne ou en Bretagne, l'une des principales craintes des agents de l'État concernait le manque d'organisation des services agricoles régionaux lors du transfert de l'autorité de gestion. S'ajoutent à cela les difficultés matérielles liées à l'utilisation des logiciels mis en avant par un agent des services agricoles de la Région Bretagne :

²²¹ Entretien avec la cheffe du service FEADER du Conseil régional de Bretagne, mai 2018.

²²² Entretien avec la cheffe de service économie agricole de la DDT de l'Allier, février 2017.

« Un des transferts est retourné à l'État. C'était la programmation de trop pour lui. Je pense quand il a vu les logiciels Isis et Osiris, c'était vraiment le merdier. La finalité du FEADER ne compense pas certaines absurdités du quotidien on fait des tâches purement administratives et on s'éloigne un peu de l'objet. »²²³

Les contraintes informatiques constituent un quatrième argument attestant de l'inachèvement du processus de transfert. Que cela soit en Bretagne, en Auvergne ou en AuRA, l'ensemble des agents des services régionaux rencontrés ont en effet insisté sur les problèmes rencontrés à la suite du transfert du logiciel OSIRIS chargé de traiter une grande partie des paiements du second pilier de la PAC :

« C'était déjà compliqué avant le transfert pour les instructeurs saisir sur Osiris, mais avec 20 PDR il fallait tout reprendre. L'ASP a fait beaucoup de sensibilisation pour avoir plus de moyens de la part de l'État, mais celui-ci n'a pas répondu et a même commencé à ne pas remplacer un départ à la retraite sur deux. L'ASP ils nous ont envoyé des fichiers Excel à paramétrer avec plus de 80 onglets, on ne comprenait rien du tout. Ils croisent les doigts pour que le logiciel tienne. »²²⁴

Les difficultés que rencontrent l'ASP et les Régions avec les logiciels constituent l'une des causes des retards de paiement de plus d'un an d'une partie des aides directes aux agriculteurs, dont celles de la mesure 11 de soutien à l'agriculture biologique²²⁵.

L'inachèvement du transfert de la gestion du FEADER est ainsi multiforme. Il touche aussi bien au degré d'autonomie décisionnelle des exécutifs régionaux par la présence d'un cadrage national contraint, qu'aux difficultés concernant le transfert des ressources en personnel et en moyens logistiques. La loi MAPTAM, en transférant l'autorité de gestion du FEADER aux Régions, constitue cependant une rupture institutionnelle dans un secteur qui n'avait jusqu'ici jamais été touché par un mouvement de décentralisation.

En Allemagne comme en France, l'europanisation des politiques régionales de soutien à l'agriculture biologique a ainsi été le vecteur principal d'intégration d'une partie des dispositifs de soutien à l'agriculture biologique au sein d'une gouvernance multiniveaux à trois échelons

²²³ Entretien avec le chargé des politiques environnementales du FEADER au Conseil régional de Bretagne, mai 2018.

²²⁴ Entretien avec le chargé des politiques environnementales du FEADER au Conseil régional de Bretagne, mai 2018.

²²⁵ Une enquête sur la chaîne de paiement des aides agricoles versées par l'ASP diligenté par la Cour des comptes en 2018 pointe le fait que « la décentralisation de la gestion des aides agricoles encore au milieu du gué » a pu participer aux difficultés du traitement des paiements. Cependant elle souligne également le caractère multifactoriel des retards de paiement qui ont également été causés par un manque de personnel pour réaliser l'ensemble des évaluations imposées par l'Union européenne au sein de l'ASP, et pour répondre à l'injonction de la Commission de réaliser une révision de l'ensemble du Registre parcellaire graphique (RPG).

– Europe, État et autorités régionales. Au sein de deux États membres aux systèmes d'organisation opposés, l'un fédéral, l'autre unitaire et décentralisé, le processus d'eupéanisation a contribué à un mouvement de convergence qui se traduit en particulier par l'accession des autorités régionales au statut d'autorité de gestion du second pilier de la PAC. Notre étude tend ainsi à confirmer la thèse d'une pression différentielle à l'adaptation (Cowles, Caporaso et Risse, 2001) selon l'éloignement du modèle national au modèle promu à l'échelle européenne.

La structure fédérale allemande plus adaptée aux propositions de régionalisation ne subit pas de modifications fondamentales. Les logiques européennes sont absorbées par le système institutionnel existant reposant sur une coopération étroite entre l'État fédéral et les Länder. Le mouvement de centralisation qui découle de cette absorption est issu du recours accru à la GAK dont les règles institutionnelles de décision renforcent le pouvoir du gouvernement fédéral sur les Länder. Dans le contexte français, c'est à une transformation du système institutionnel (Börzel et Risse, 2003, p. 65) à laquelle on assiste, les politiques agricoles étant touchées pour la première fois en 2014 par un processus de décentralisation en faveur des Conseils régionaux. Un retour historique atteste du poids majeur des autorités régionales dans ce mouvement qui est une conséquence d'un usage stratégique (Jacquot et Woll, 2008b, p. 178) de l'Union européenne par les Conseils régionaux.

Si cette première section nous a permis de relever les mécanismes explicatifs du changement, la seconde section du chapitre étudie plus précisément les conséquences de ce mouvement de convergence sur la capacité d'action des autorités régionales en se focalisant sur l'analyse de la programmation 2014 – 2020 du FEADER.

2. Une asymétrie de pouvoir au sein de la régulation à trois niveaux des politiques européennes

L'étude de la gestion du FEADER semble vérifier au premier abord la thèse formulée par Hooghe et Marks, à partir de l'analyse des fonds structurels, de l'avènement d'une « gouvernance multiniveaux » caractérisée par des « arènes politiques non pas imbriquées, mais interconnectées » (Hooghe et Marks, 2001, p. 4). Sans pour autant remettre en cause le pouvoir majeur des États membres dans la régulation politique, l'hypothèse de la gouvernance multiniveaux est celle d'une relativisation de leur capacité d'action du fait d'un partage plus prononcé des décisions entre les échelons d'interventions. Pour les tenants de cette école de pensée, l'intégration européenne n'a pas seulement relativisé la centralité des États par le haut,

mais aussi par le bas en favorisant l'émergence et le renforcement des autorités régionales (Keating, 1998; Hooghe et Marks, 2001). Elle a permis ce faisant de rééquilibrer, même partiellement, les asymétries de pouvoir en promouvant des relations directes entre les institutions européennes et les autorités infranationales. La thèse de l'émergence d'une gouvernance multiniveaux a cependant été relativisée ou contestée par des études mettant en avant les fortes différenciations entre les cas nationaux (Le Gales et Lequesne, 1997) et régionaux (Smyrl, 1997) d'action. Une des principales critiques est celle du maintien d'une imbrication verticale des relations au sein de laquelle les États joueraient un rôle de « *gate keeper* » (Bache, 1998) entre les institutions européennes et les autorités infranationales par « la monopolisation par le gouvernement central des contacts avec la Commission européenne ainsi que du contexte de la mise en œuvre domestique des fonds » (Bache et Jones, 2000, p. 16). Dans le cadre du FEADER, il apparaît que le fonctionnement de la régulation à trois niveaux atteste bien plus de relations imbriquées qu'interconnectées entre l'Union européenne, les États membres et les autorités régionales. Ces dernières n'exercent en effet qu'une influence très limitée sur les séquences décisionnelles suprarégionales et en particulier européennes, faiblement accessibles et principalement monopolisées par les gouvernements des États.

L'analyse des conséquences du transfert de l'autorité de gestion sur la capacité d'action des autorités régionales ne s'arrête cependant pas aux enjeux d'influence des décisions suprarégionales. Charlie Jeffery a ainsi montré en interrogeant l'évolution de la stratégie des Länder vis-à-vis de l'intégration européenne que si dans les années 1970 leur objectif était de peser sur les décisions à l'échelle européenne (« *let us in* »), depuis le début des années 2000, les exécutifs étaient davantage à la recherche d'une autonomie d'action (« *leave us alone* ») pour pouvoir développer leurs propres politiques territoriales (Jeffery, 2007, p. 23-24)²²⁶. L'enjeu de la politique européenne porte ainsi également voire surtout sur la capacité d'action des autorités régionales au sein de leur propre territoire. Dans le cadre du FEADER, il apparaît certes que le double cadre européen et national dans lequel s'insèrent les programmes régionaux circonscrit par un processus de coercition et/ou d'incitation l'autonomie des Länder et des Régions. Cependant, le transfert de l'autorité de gestion en Allemagne comme en France

²²⁶ L'auteur explique cette évolution du positionnement des Länder par deux facteurs principaux, d'une part la faible efficacité des organismes d'influences à l'échelle européenne, bureaux de liaisons et Comité des Régions, et d'autre part l'accroissement de la différenciation de l'orientation des Länder depuis la réunification qui complexifie l'élaboration d'une position commune. Cette évolution n'est en outre pas sans lien avec la thèse d'Arthur Benz du passage d'un fédéralisme coopératif à un fédéralisme compétitif caractérisé par l'accroissement de la concurrence entre les Länder pour l'accès à différentes ressources (Benz, 2007).

procède à un renforcement non négligeable des ressources institutionnelles des autorités régionales qu'elles peuvent faire valoir vis-à-vis de leurs partenaires régionaux.

Afin de prendre en compte ces deux volets de la capacité d'action, la section est structurée en deux parties. Nous interrogerons d'abord l'influence des autorités régionales sur les séquences décisionnelles européennes et nationales dans le cadre des politiques de soutien à l'agriculture biologique, avant de nous concentrer plus spécifiquement sur la gestion du FEADER à l'échelle régionale.

2.1. Une influence limitée des autorités régionales sur les séquences décisionnelles suprarégionales

L'un des arguments des théoriciens de la « gouvernance multiniveaux » concernant le renforcement des échelons infranationaux porte sur l'opportunité que constitue l'Union européenne comme nouvel espace d'influence pour les autorités régionales ou locales (Keating, 1998; Hooghe et Marks, 2001). Différentes recherches ont ainsi eu lieu dans les années 1990 autour de la structuration d'accès directs des autorités infrarégionales aux arènes institutionnelles européennes²²⁷ (Jeffery, 1997; Keating et Aldecoa, 1999; Hooghe et Marks, 2001). Ces structures de paradiplomatie se sont cependant révélées relativement inopérantes comme organes d'influence des décisions européennes (Jeffery, 1997). Face à cette difficulté, l'auteur met en avant que les mobilisations des autorités infranationales pour influencer les politiques européennes ne peuvent se saisir que par leur action dans le cadre des institutions nationales (Jeffery, 2000). Notre étude sur les politiques de soutien à l'agriculture biologique confirme cette thèse. Les tentatives d'influences des autorités régionales sur les décisions européennes ne s'élaborent qu'au travers des institutions nationales domestiques. L'accès aux arènes décisionnelles européennes est la chasse gardée des gouvernements étatiques véritables *gate keeper* (Bache, 1999) des arènes décisionnelles européennes (Moravcsik, 2002).

Le poids des autorités régionales semble plus important à l'échelle nationale dans la mise en place des plans-cadres du FEADER. Un système de coopération très institutionnalisé en Allemagne, en voie de structuration en France, favorise en effet la participation des autorités régionales à la définition de la déclinaison nationale des politiques européennes. Cependant, à

²²⁷ Il s'agit en particulier des bureaux de liaisons des autotriés régionales, qui se sont développées à partir du début des années 1990 sous l'impulsion des Länder allemands, de la création par le traité de Maastricht du Comité des Régions, instance de représentation des collectivités territoriales, mais aussi de la mise en place d'associations interrégionales orientées autour d'une thématique ou d'une zone géographique, et enfin de la possibilité prévue par le Traité de Maastricht par son article 146 pour des ministres régionaux d'accéder au Conseil des ministres.

cette échelle également, des limites sont perceptibles. En Allemagne, le principe de la décision partagée (*joint decision*) (Scharpf, 2006), qui implique un accord horizontal entre les Länder ainsi qu'un autre vertical avec la Fédération révèle une asymétrie de pouvoir entre les deux échelons. En France, les Régions qui apparaissent comme un acteur parmi d'autres dans les négociations nationales peinent à sortir d'un jeu d'influence individuelle et informelle très inégalitaire (Benz et Eberlein, 1999b).

2.1.1. Les États *gate keeper* des arènes décisionnelles européennes

Au sein des deux cas régionaux français, dans le domaine observé à savoir les politiques en direction de l'agriculture biologique, nous n'avons pas perçu dans notre enquête de stratégie pour influencer les réglementations européennes – RDR et/ou certification. Si nous avons abordé en entretien les liens avec l'Union européenne, les réponses se focalisaient autour des relations développées avec les agents administratifs de la Commission dans le cadre précis de l'élaboration, du suivi et du contrôle des PDR. Nous aborderons plus précisément cet enjeu dans la seconde partie de cette section.

À la différence des Régions françaises, lors d'un échange avec les deux responsables du FEADER de Hesse²²⁸ différents canaux potentiels d'influence des décisions européennes ont été cités : le statut d'observateur²²⁹, les bureaux bruxellois de représentation²³⁰, le Comité des

²²⁸ Entretien avec le responsable du service de la politique agricole, des marchés agricoles et des aides surfaciques, au sein du ministère de l'Environnement, de l'Agriculture et de la Protection des consommateurs de Hesse, accompagné par le gestionnaire du fonds FEADER au ministère de l'Environnement, de l'Agriculture et de la Protection des consommateurs de Hesse, mai 2017.

²²⁹ Les Länder allemands ont été précoces dans le développement d'une paradiplomatie bruxelloise répondant à l'accroissement de la législation européenne touchant à leurs propres compétences ou aux compétences partagées (Börzel, 2001). Dès 1956 à l'initiative du Bade-Wurtemberg et de la Bavière ils décident de créer une instance commune : l'observateur des politiques communautaires. Siégeant à Bruxelles, il a pour objectif d'informer le *Bundesrat* sur les actions ainsi que les projets de loi portés par les institutions européennes, en particulier la Commission et le Parlement. Il s'agit avant tout pour les personnels administratifs actifs dans ce bureau de suivre les négociations pour rendre compte des positions, et non de participer directement à la prise de décision.

²³⁰ Les Länder, avec en avant-garde la ville-État de Hambourg et le Land de Sarre en 1985, ont créé à Bruxelles les premiers bureaux de liaisons régionaux spécifiques à chacun des Länder ils ont une fonction informationnelle, mais aussi de représentation politique. Informels et sous statut privé dans un premier temps, ils sont reconnus par l'État fédéral en 1992. À la fin des années 1980, chaque Land de RFA possède son propre bureau à Bruxelles. La Hesse se dote d'un bureau en 1989 et la Basse-Saxe en 1991. En France ce n'est que plus tardivement que ces instances se développent. Si la Bretagne possède, dès 1988, une délégation permanente à Bruxelles, c'est seulement en 2005 que s'ouvre l'espace interrégional Bretagne-Pays de la Loire-Poitou Charente, la même année que le bureau Auvergne-Centre-Limousin. Deux dimensions différencient les bureaux des Länder de ceux des Régions françaises. D'une part, la majorité des structures de représentation des Régions françaises regroupent plusieurs entités régionales. En outre, le nombre de salariés permanents travaillant au sein des bureaux est beaucoup plus important dans les cas allemands – la Hesse en compte 32, la Basse-Saxe 21 en 2020 – que français - la Maison de la Bretagne ne possède que cinq salariés et le bureau d'Auvergne-Rhône-Alpes six.

Régions (CdR)²³¹, ainsi que le parlement européen, au travers d'un député parlementaire originaire de Hesse et lui-même agriculteur²³². La précision des propos atteste d'une connaissance précise du fonctionnement des organes européens par les deux agents du Land. Cependant, la référence à ces instances reste très générale et aucun des deux agents ne fait état d'une mobilisation concrète de ces organes dans le cadre des politiques en direction de l'agriculture biologique. L'analyse des documents officiels du CdR nous a permis de préciser que l'organe de représentation intervient à chaque programmation en donnant un avis obligatoire sur le RDR. Faisant suite à une demande de la Commission le CdR a en outre produit en 2015 un avis concernant le renouvellement de la certification européenne de l'agriculture biologique. Il s'est exprimé en faveur d'un « statu quo amélioré consistant à amender la législation actuelle et à mieux la mettre en œuvre. »²³³. Le scénario final choisi par la Commission a été celui d'une refonte majeure de la législation de 2007 allant ainsi contre l'avis du Comité, ce qui témoigne de sa capacité d'action limitée sur les décisions. Cette constatation n'est que peu surprenante au regard des études réalisées sur cet organe (Hooghe et Marks, 2001; Jeffery, 2005).

Malgré la faible utilisation des voies d'accès directs à Bruxelles, nous avons repéré en Allemagne une mobilisation des Länder pour influencer la décision européenne dans le cadre du renouvellement de la certification européenne de l'agriculture biologique à la fin des années 2010. C'est cependant par l'intermédiaire des institutions fédérales et en particulier du *Bundesrat* qu'ils ont tenté d'agir. L'objectif était d'obliger le gouvernement à tenir une position en Conseil des ministres européen qui corresponde à la volonté commune des exécutifs des Länder. Ce recours aux institutions internes prolonge la thèse de Charlie Jeffery sur l'existence « d'une politique domestique européenne » (Jeffery, 2000). C'est au travers des institutions nationales que les autorités régionales cherchent à influencer les politiques européennes bien plus que par les canaux d'accès aux institutions bruxelloises. L'analyse de ce cas pratique nous amène à revenir de manière concrète sur le fonctionnement d'une gouvernance à trois niveaux

²³¹ Rassemblant des représentants des exécutifs de collectivités territoriales européennes, dont les Länder allemands et les Régions françaises, et créé par le Traité de Maastricht en 1992, le Comité des régions (CdR) est une instance européenne consultative.

²³² Si M Trautman sous-entend que l'exécutif régional a profité de la présence d'un parlementaire issu de Hesse et agriculteur de profession pour faire valoir ses intérêts à Bruxelles, son collègue le reprend en soulignant que l'agriculteur n'est plus élu au parlement. Cette imprécision révèle la forte contingence de ce mécanisme d'influence. Une autre limite concerne le statut même des parlementaires. Ils sont élus en Allemagne selon un scrutin de liste par parti ou mouvement politique, et non en fonction d'une appartenance territoriale. Aux élections de 2019, seules la CDU et la CSU ont proposé des listes par Land. L'ensemble des autres partis (SDP ; *Bündnis 90/die Grünen* ; FDP ; AfD ; *die Linke*), ont choisi de présenter des listes fédérales.

²³³ JO de l'Union européenne C 19 n° 58 21 janvier 2015 ; 2015/C 019/18

faisant intervenir les institutions européennes – Commission et Conseil des ministres – le gouvernement fédéral et les Länder, dans le contexte spécifique du fédéralisme coopératif allemand.

Le 24 mars 2014, la Commission européenne présente une proposition de révision du règlement du Parlement européen et du Conseil européen relatif à la production biologique²³⁴. La réception de cette révision a été plutôt négative en Allemagne chez les représentants de l'agriculture biologique. Le *Bund Ökologische Lebensmittelwirtschaft* (BÖLW), instance de représentation fédérale des mentions privées des transformateurs et des distributeurs actifs dans la filière biologique, s'est ainsi positionné devant la commission agricole du parlement européen contre une « révision totale » du règlement. Cette prise de position est partagée par l'ensemble des Länder qui décident d'officialiser leur désaccord vis-à-vis de la proposition de la Commission dès le 24 mai 2014 par une décision du *Bundesrat*²³⁵. Le ministre *Bündnis90/die Grünen* de la Basse-Saxe a été l'un des protagonistes les plus engagés à l'encontre de cette révision. Il reproche particulièrement l'incertitude, mais aussi le renforcement de la bureaucratie induit par le contrôle a posteriori qu'elle impliquerait. L'exécutif bavarois, de la *Christlich-Soziale Union* (CSU), était aussi fortement impliqué dans cette contestation puisque c'est lui qui a rédigé la première proposition de décision au Bundesrat. En Hesse, le référent en agriculteur biologique au sein des services du Land, responsable de la coordination de l'ensemble des référents en agriculture biologique des Länder à l'échelle fédérale, est également actif dans la préparation des négociations fédérales pour obtenir une position commune des Länder contre la révision totale.

Pendant la période de négociation qui a débuté en mars 2014, date de présentation de la redéfinition du règlement, et s'est terminée fin 2017 par les votes de la Commission, du

²³⁴ Les évolutions concernent en particulier l'harmonisation des règles applicables entre les produits de l'Union européenne et les produits importés, la suppression d'une grande partie des dérogations en matière de production et de contrôle, l'ajout des analyses de risques aux contrôles, la possibilité d'un régime de certification de groupe, simplifier la législation pour réduire les coûts administratifs des agriculteurs en proposant notamment des contrôles bisannuels et non plus annuels, mais aussi l'obligation de résultat plutôt que de processus concernant la présence de résidus chimiques avec la mise en place de seuils de déclassement automatiques, ainsi que la reconnaissance des semences paysannes, ou la possibilité d'une certification en groupe de plusieurs petits agriculteurs.

²³⁵ Plusieurs arguments sont apparus dans les entretiens réalisés auprès des principales mentions privées ainsi que des services administratifs des Länder au sein des deux cas régionaux analysés. La critique principale vient de l'incertitude que créerait un changement trop radical de la certification sur le marché de l'agriculture biologique en plein essor. La mise en place de seuils de déclassement concernant les pesticides est particulièrement visée par les représentants de l'agriculture biologique. La proximité d'un voisin en conventionnel peut en effet être la cause de la présence de pesticides qui empêcherait d'obtenir la certification. Dans le même sens, la disparition totale des dérogations que propose la commission n'est pas souhaitable selon eux, car une application trop stricte des règles pourrait rendre plus difficile la conversion en particulier concernant l'alimentation animale et l'utilisation des semences (Question écrite n° 00478 ; JO Sénat 13.07.2017).

Parlement et du Conseil des ministres européen, les Länder ont utilisé, dans leur tentative d'infléchir le positionnement de la Commission, deux principales institutions à l'échelle fédérale : le *Bundesrat* et l'*Agrarministerkonferenz* (AMK) – structure informelle de représentation des Länder concernant la compétence exécutive partagée de la GAK²³⁶.

Le premier positionnement des Länder à l'encontre de la révision totale de la réglementation que propose la Commission apparaît dans le protocole de l'AMK datant du 4 avril 2014. Par la suite, l'analyse chronologique révèle une gradation dans la posture des Länder²³⁷. Le dernier protocole de la conférence des ministres à ce sujet, datant de mars 2017 soit quelques mois avant le vote du Conseil, est ainsi directement incriminant à l'encontre du gouvernement fédéral :

« Les Länder font remarquer que la décision de l'AMK du 09.09.2016 à Rostock n'a pas été mise en œuvre jusqu'à présent. Ils constatent qu'il incombe à l'État fédéral de défendre les intérêts allemands au niveau des négociations de l'UE. Ils attendent toutefois que le rejet des projets présentés jusqu'ici soit clairement exprimé et qu'un échec des négociations soit expliqué afin d'aboutir au développement du règlement préexistant en matière d'agriculture biologique dans l'intérêt des exploitations pratiquant l'agriculture biologique. »²³⁸

Si les avis répétés des ministres de l'Agriculture des Länder au sein de cet organe de représentation ont pour objectif d'exercer une pression sur le gouvernement fédéral, c'est par le biais du *Bundesrat* que les exécutifs régionaux peuvent obtenir gain de cause d'un point de vue juridique²³⁹. Dans le cadre de la révision du règlement européen, le gouvernement est en

²³⁶ Les Conférences des ministres en Allemagne sont des instances non prévues par la Loi fondamentale, mais fortement institutionnalisées. Elles constituent l'un des socles du fédéralisme coopératif. Au nombre de 18, elles réunissent par secteur d'action l'ensemble des ministres de chacun des seize Länder et pour certaines, c'est le cas de celle concernant l'agriculture, un représentant du gouvernement fédéral invité. Les résolutions prises au sein des conférences n'ont pas de valeur légale contrairement à celles du Bundesrat. Les instances servent principalement à coordonner l'action des Länder et à préparer en amont les discussions au sein du Bundesrat, mais dans certains cas elles peuvent servir par la publication d'un avis à influencer le positionnement des organes fédéraux, le gouvernement ou le Bundestag (Hegele et Behnke, 2017). Caractéristique du modèle de la décision conjointe la prise de décision en leur sein est unanime, ou nécessite une majorité qualifiée de 13 Länder sur 16.

²³⁷ Ils réitèrent leur prise de position le 5 septembre 2014 à Potsdam, le 20 mars 2015 à Bab Homburg, le 9 septembre 2016 à Rostock ainsi le 31 mars 2017 à Hanovre. Jusqu'en 2016 ils cherchent avant tout à influencer les négociations en cours. Cependant, en 2016, ils dénoncent plus frontalement la trop faible évolution des négociations « *malgré les engagements du parlement européen et du Conseil* », ils précisent en outre que les positionnements des trois instances décisionnelles de l'Union européenne sont trop différents.

²³⁸ Ergebnisniederschrift AMK, 30.03.2017.

²³⁹ L'alinéa 5 de l'article 23 de la Loi fondamentale dispose en effet que « dans la mesure où les intérêts des Länder sont touchés dans un domaine de compétence exclusive de la Fédération ou lorsque la Fédération a, à un autre titre le droit de légiférer, le gouvernement fédéral prend en considération la prise de position du Bundesrat. Lorsque des pouvoirs de législation des Länder, l'organisation de leurs administrations ou de leur procédure administrative sont concernées de manière prépondérante, l'opinion du Bundesrat doit être prise en considération de manière déterminante lors de la formation de la volonté de la Fédération » (art 23 paragraphe 5 de la Loi fondamentale de la République fédérale d'Allemagne). En ce qui concerne les compétences exclusives des Länder, l'alinéa 6 dispose que « l'exercice des droits que possède la République fédérale d'Allemagne en tant qu'État membre de l'Union européenne sera confié par la Fédération à un représentant des Länder désigné par le Bundesrat. ». Les

effet tenu « de prendre en considération de manière déterminante »²⁴⁰ l'opinion du *Bundesrat*. Dans une décision datant du 24 mai 2014 le *Bundesrat* demande explicitement au gouvernement d'émettre de fortes critiques à l'encontre de la proportion initiale de la Commission :

« 6. Le Bundesrat estime qu'une révision totale du règlement européen relatif à l'agriculture biologique n'est pas nécessaire et qu'elle est discutable au regard du développement souhaité de l'agriculture biologique. De l'avis du Bundesrat, il convient de s'en tenir à l'orientation et à la structure fondamentalement éprouvées du règlement juridique existant, tout en le développant et en l'améliorant de manière conséquente et ciblée.

7. Le Bundesrat demande donc au gouvernement fédéral de défendre cette position auprès des autres États membres de l'UE lors des prochaines négociations. »²⁴¹

À la suite de cette première décision, ne percevant pas d'évolutions le Bundesrat a renouvelé l'expression publique de son désaccord le 10 juillet 2015 :

« Le Bundesrat constate avec grande inquiétude que, malgré un accord au sein du Conseil, il n'existe pas de résultats qui tiennent suffisamment compte des exigences formulées par le Bundesrat dans son avis du 23 mai 2014 et qui laissent espérer un meilleur développement du secteur agroalimentaire biologique avec la législation existante. »²⁴²

Malgré le positionnement des ministres des Länder au sein de l'AMK ainsi que les deux décisions du Bundesrat, le gouvernement choisit de s'abstenir lors du vote du Conseil en 2018. La décision a été perçue comme une trahison par les Länder :

« Par deux fois, le gouvernement fédéral de l'époque a pris des décisions contre une majorité en Allemagne, une fois sur le règlement de l'agriculture biologique, une seconde fois sur le glyphosate. Il savait que toutes les associations, et presque tous les Länder s'y opposaient, le Bundestag et le Bundesrat ont voté contre, mais il s'est quand même abstenu lors du vote du règlement. Nous aurions pu empêcher le projet de modification de l'ordonnance sur l'écologie. »²⁴³

D'un point de vue analytique, cet épisode est particulièrement intéressant à étudier sous plusieurs aspects. Nous rejoignons en effet les conclusions de l'étude d'Hegele et Behnke sur

dispositifs en direction de l'agriculture biologique relevant d'une compétence législative concurrente et d'une compétence exécutive partagée, ils ne sont pas concernés par cette configuration. La certification de l'agriculture biologique relève de la deuxième configuration. En effet, si la compétence législative est principalement celle de la Fédération, ce sont cependant les administrations des Länder qui la mettent en œuvre.

²⁴⁰ Article 23 alinéa 5 de la Loi fondamentale de la République fédérale d'Allemagne.

²⁴¹ Archive parlementaire du *Bundesrat*, DRS 113/14.

²⁴² Archive parlementaire du *Bundesrat*, DRS 298/15.

²⁴³ Entretien avec le coordinateur du PDR au sein du ministère de l'Environnement, de l'Agriculture et de la Protection des consommateurs de Hesse, et représentant du groupe de travail sur l'agriculture biologique des Länder allemands, mai 2016.

le fonctionnement des conférences des ministres qui soulignait dans le secteur de l'environnement que lorsque les enjeux relèvent des politiques européennes, la principale vocation des conférences des ministres est de trouver une position commune pour tenter d'influencer le gouvernement fédéral²⁴⁴ (Hegele et Behnke, 2017, p. 542). Cette stratégie des Länder qui transparaît également au travers du *Bundesrat*, dévoile la présence d'une « politique domestique européenne » des autorités régionales. Nous empruntons la notion de « politique domestique européenne » à Charlie Jeffery qui l'utilise pour désigner le fait que dans le processus de fabrication des politiques européennes les autorités locales « se mobilisent au travers plutôt qu'au-delà des structures institutionnelles des États membres. » (Jeffery, 2000, p. 2).

L'utilisation de cette voie interne évite une surcharge (*overload*) décisionnelle puisque la politique est caractérisée par un découplage entre le pouvoir décisionnel détenu par le gouvernement fédéral, et la fonction de mise en œuvre des Länder (Benz et Eberlein, 1999a). Cependant, plusieurs aspects de la démarche attestent d'une capacité d'influence des Länder relativement faible sur le gouvernement. Aucune législation n'oblige en effet le gouvernement à suivre les résolutions de l'AMK et celle du *Bundesrat* dans le domaine étudié ce qui tempère considérablement l'efficacité de la stratégie. Concernant la certification, la posture de retrait du gouvernement a ainsi assuré le vote de la révision totale proposée par la Commission.

Il apparaît ainsi en France comme en Allemagne que les gouvernements nationaux parviennent à garder le monopole de l'accès aux arènes décisionnelles européennes. Ils affirment en cela un rôle de *gate keeper* (Bache, 1999). Cet épisode témoigne d'un contexte institutionnel bien plus imbriqué qu'interconnecté y compris dans le système fédéral allemand, vient ce faisant fortement nuancer voire contredire l'hypothèse de la structuration « d'une gouvernance multiniveaux » (Hooghe et Marks, 2001). Afin de confirmer ce résultat, il convient cependant également d'interroger l'influence des autorités régionales sur les séquences décisionnelles nationales. Le fonctionnement très différencié des deux États membres concernant les relations entre gouvernements étatiques et autorités régionales nous amène à distinguer le contexte allemand et français dans l'étude des relations domestiques intergouvernementales.

²⁴⁴ Elles se distinguent d'autres conférences notamment celle sur l'éducation au sein de laquelle l'objectif principalement de coordonner les politiques propres des Länder à l'échelle fédérale.

2.1.2. Des scènes de négociations entre le gouvernement fédéral et les Länder fortement institutionnalisées en Allemagne

En Allemagne les négociations entre le gouvernement fédéral et les Länder se structurent, dans le domaine de l'agriculture biologique, autour de trois principales institutions - le *Bundesrat*, la commission pour la planification des politiques agricoles des structures et de la protection du littoral (*Planungsausschuss für Agrarstruktur und Küstenschutz* – PLANAK) et l'AMK. À ces trois instances à destination des exécutifs, il convient d'ajouter les rencontres du groupe de travail des Länder pour l'agriculture biologique (*Länderarbeitsgemeinschaft ökologischer Landbau* – LÖK) rattaché à l'AMK réunissant à l'échelle fédérale les personnels administratifs des Länder spécialistes de l'agriculture biologique. L'analyse de chacun de ces organes de négociations permet de préciser la capacité d'action des Länder dans le processus d'élaboration du cadre fédéral du FEADER ainsi que dans la mise en œuvre de la certification européenne.

Tableau 2-1 : Principaux organes de coopération entre les Länder et le gouvernement fédéral dans le domaine des politiques de soutien à l'agriculture biologique

	Bundesrat	PLANAK	AMK	LÖK
Type de pouvoir	Législatif	Exécutif	-	-
Institutionnalisation	Prévu par l'article 50 de la Loi fondamentale	Prévu par l'article 91 de la Loi fondamentale	Informelle	Informelle création sur demande de l'AMK
Domaine d'action publique	Généraliste	GAK-plan de financement	Secteur agricole	Contrôle de la certification de l'agriculture biologique
Composition	Ensemble des exécutifs des 16 Länder	Ministères de l'Agriculture des Länder ; ministre de l'Agriculture et ministre des Finances de la Fédération	Ensemble des ministres de l'Agriculture des 16 Länder Invitation du ministre de l'Agriculture fédéral à titre d'observateur	Référents en AB des 16 Länder Invitation du référent fédéral en observateur
Modalité de la prise de décision	Nombre de voix d'un Land en fonction de son importance démographique Majorité simple ou des 2/3	Chaque Land a une voix La Fédération a le nombre de voix des Länder soit 16 Majorité des Länder et accord de la Fédération nécessaire pour la décision	Unanimité des 16 Länder qui ont une voix chacun	Unanimité des 16 Länder en vue de la préparation des décisions de l'AMK
Modalité d'influence concernant l'agriculture biologique	Potentielle procédure d'opposition législative Avis dans le cadre des règlements et directives de l'UE	Codécision	Lobbying auprès du gouvernement fédéral par la publication d'avis Préparation des décisions en PLANAK ou au Bundesrat	Préparation des travaux de l'AMK

Conception de l'auteure à partir de l'analyse des institutions du fédéralisme coopératif à l'œuvre dans la politique de soutien à l'agriculture biologique.

Un recensement des décisions²⁴⁵ du *Bundesrat* sur la période 2014-2020²⁴⁶ révèle que cet organe est peu actif dans le domaine spécifique de l'agriculture biologique. En dehors de la validation des lois de finances de la Fédération au sein desquelles s'inscrit la GAK, ses interventions dans ce champ ont exclusivement trait à la certification, ce que nous avons étudié en amont.

Le second organe prévu par la Loi fondamentale pour structurer les relations entre les Länder et le gouvernement fédéral concernant la compétence partagée de la GAK est la PLANAK²⁴⁷. Réunissant les ministres de l'Agriculture et des Finances du gouvernement fédéral ainsi que l'ensemble des seize ministres de l'Agriculture des Länder, elle a pour objectif de déterminer un plan de financement commun. Ce dernier, défini sur une période de quatre ans, regroupe l'ensemble des mesures du plan-cadre national, leur condition d'octroi ainsi que la hauteur des cofinancements des Länder et du gouvernement fédéral²⁴⁸. Il abonde le budget total à hauteur de 60% soit 900 millions d'euros pour la période 2016-2020. Depuis l'an 2000, une clé de répartition détermine la part du budget du gouvernement fédéral accordée à chaque Land²⁴⁹. La Hesse reçoit ainsi seulement 4,5 % du total tandis que la Basse-Saxe avec 14,4 % possède le deuxième taux le plus important après la Bavière.

Contrairement au *Bundesrat*, les Länder bénéficient d'une seule voix chacun au sein de la PLANAK. Le gouvernement fédéral a lui « *autant de voix que les Länder* »²⁵⁰ soit seize voix au total. Or, l'article 6 de la loi portant sur la GAK, précise que la décision doit se prendre à la majorité des Länder plus les voix du gouvernement fédéral soit 25 voix au minimum. La répartition des voix et la modalité de décision créent ainsi un droit de veto institutionnel

²⁴⁵ Pour les lois dites d'approbation, qui sont précisées dans la constitution, l'accord du *Bundesrat* est nécessaire pour qu'un texte soit voté. Pour la majorité des lois cependant, c'est-à-dire les textes législatifs ne relevant pas des lois d'approbation, le *Bundesrat* a uniquement la possibilité de s'opposer à la loi. Son avis ne joue alors un rôle que si le *Bundestag* rejoint sa position. Depuis les années 1990 grâce au changement constitutionnel apporté par l'article 23 de la Loi fondamentale, le *Bundesrat* doit en outre être informé par le gouvernement fédéral et donner un avis sur les textes réglementaires européens. Le gouvernement doit par la suite prendre en considération son avis avec plus ou moins d'importance selon qu'il s'agit de compétences législatives exclusives ou partagées. La prise de décision dans l'enceinte du *Bundesrat* se réalise au vote à main levée et chaque Land a autant de voix qu'il possède de représentants. La répartition des sièges est réalisée selon un critère démographique. Cependant, l'ensemble des représentants d'un même Land doit voter de manière commune, l'unanimité entre eux est exigée.

²⁴⁶ Archives du *Bundesrat*: <https://www.bundesrat.de/DE/service/archiv>. Consulté le 22 août 2022.

²⁴⁷ La commission de planification pour les politiques agricoles des structures et la protection du littoral a été créée en 1969 au moment de l'inclusion par l'article 91 de la Loi fondamentale de tâches communes entre les Länder et le gouvernement fédéral. Son fonctionnement est régi par la loi portant sur la tâche partagée de la GAK (*GAK Gesetz*).

²⁴⁸ Si le budget prévisionnel est décidé pour quatre ans, la PLANAK se réunit tous les ans pour préciser ses potentielles évolutions.

²⁴⁹ Elle est définie en fonction d'un ensemble de facteurs prenant en compte les caractéristiques du secteur agricole, mais aussi plus largement de l'évolution des conditions de vie au sein de chacun des Länder.

²⁵⁰ Paragraphe 2 article 6 de la loi sur la GAK.

(Tsebelis, 2000) au gouvernement fédéral. Il peut en effet facilement bloquer la décision. Les Länder en possèdent également un, mais à la condition que la majorité d'entre eux s'allient. Pour les responsables de la gestion du FEADER du Land de Hesse, la posture de financeur du gouvernement fédéral justifie que les modalités de prise de décision au sein de la PLANAK soient à son avantage :

« D : Nous demandons à l'État fédéral et essayons d'obtenir la majorité en tant que Länder. L'État fédéral peut quand même dire non. Le gouvernement fédéral a un droit de veto.

T : Donc si 10 ou 13 Länder disent nous voulons ça, alors le Bund doit enfin il ne peut pas dire non. » ²⁵¹

Cet échange traduit l'ambivalence du système de décision conjointe sur la capacité d'action des Länder. Certes, l'État fédéral ne peut pas agir seul dans l'élaboration du plan national et la présence d'un organe de négociation exclusif de la représentation d'autres intérêts octroie une place primordiale aux négociations entre Länder et gouvernement fédéral. La répartition des voix et les règles de prise de décision donnent cependant des marges de blocages plus importantes au gouvernement fédéral qu'aux Länder contraints de trouver un accord, ce qui configure une asymétrie fondamentale.

À côté de ces deux instances prévues par la constitution, les négociations entre les Länder et le gouvernement fédéral concernant les politiques agricoles, repose sur l'organe informel de la conférence des ministres de l'Agriculture des Länder, l'AMK. Le caractère informel fait référence ici au fait que cette instance n'est pas prévue par la Loi fondamentale de la République fédérale d'Allemagne, ce qui n'empêche pas sa forte institutionnalisation (Hegele et Behnke, 2017). Existant depuis les années 1970, l'AMK réunit les ministres de l'Agriculture des Länder et celui du gouvernement fédéral présent en observateur. Le président de la commission agricole du *Bundesrat* y est également invité ainsi qu'un représentant de la conférence des ministres de la Santé²⁵². Les rencontres de l'AMK ont deux objectifs principaux, le premier est d'assurer une coordination de l'action des Länder. Le second est de permettre aux Länder de tenir des positions communes vis-à-vis de la Fédération et ainsi de préparer les travaux du *Bundesrat* et d'émettre des avis sur les politiques fédérales. Les rencontres de l'AMK ont lieu deux fois par

²⁵¹ Entretien avec le responsable du service de la politique agricole, des marchés agricoles et des aides surfaciques, au sein du ministère de l'Environnement, de l'Agriculture et de la Protection des consommateurs de Hesse, accompagné par le gestionnaire du fonds FEADER au ministère de l'Environnement, de l'Agriculture et de la Protection des consommateurs de Hesse, mai 2017.

²⁵² L'AMK n'est pas une particularité du secteur agricole puisqu'il existe différentes conférences thématiques de ce type en Allemagne, l'une des premières étant celle concernant l'éducation mise en place dès 1948.

an, la coutume veut que la première ait lieu à Berlin en janvier et l'autre dans l'un des treize Länder avec une rotation par ordre alphabétique qui exclut cependant les villes-États²⁵³.

Entre 2014 et 2020²⁵⁴, les prises de position de l'AMK sur le domaine spécifique de l'agriculture biologique portent en majorité sur la certification européenne. Si les critiques concernant le renouvellement de la certification ont fait l'objet de différents avis, les discussions se sont également focalisées sur l'amélioration de la coordination des Länder dans la mise en œuvre de la certification. Cet impératif a abouti en 2014 à la création d'un groupe de travail spécifique portant sur l'amélioration du contrôle de la certification réunissant les référents en agriculture biologique de chacun des Länder : le LÖK. Une deuxième thématique revenue à plusieurs reprises à partir de 2015 est la position des Länder vis-à-vis de la stratégie du gouvernement fédéral pour le futur de l'agriculture biologique : *Zukunftstrategie ökologischer Landbau* (ZÖL). Les Länder cherchent dans un premier temps à être intégrés aux négociations à l'échelle fédérale pour l'élaboration de ce programme. Ils insistent en particulier sur la nécessité d'une adéquation entre la politique du gouvernement fédéral et celle des Länder²⁵⁵. Les rencontres sont enfin un espace de préparation de la PLANAK. Des sessions extraordinaires de l'AMK ont ainsi lieu en amont de la définition du plan de financement pluriannuel de la GAK. Les résolutions de l'AMK ne sont cependant pas opposables au gouvernement fédéral. Malgré les demandes répétées, l'implication des Länder dans l'élaboration du plan fédéral de soutien à l'agriculture biologique est restée marginale selon les dires d'un des responsables de l'Institut fédéral de Thünen chargé de mener les négociations²⁵⁶.

Les trois organes de négociation présentés ci-dessus relèvent tous d'une représentation des exécutifs régionaux. Les politiques de soutien à l'agriculture biologique ne dérogent ainsi pas aux conclusions du politiste Scharpf (Scharpf, Reissert et Schnabel, 1976) qui évoque une « dynastie gouvernementale » pour décrire les scènes de régulations entre l'échelon fédéral et

²⁵³ Chaque rencontre dure trois jours en tout. La première journée est dédiée à la préparation des échanges et concerne uniquement le personnel administratif des Ministères. La seconde journée est prévue pour la rencontre des chefs des services agricoles des Länder. La publication de leurs avis a pour objectif de préparer la troisième journée qui est consacrée à la rencontre entre les ministres de l'Agriculture. Lors de cette troisième journée, les Länder publicisent leurs positions communes en direction du gouvernement fédéral qui ne prend pas part aux décisions, mais qui est systématiquement invité aux échanges. Les seize ministres de l'Agriculture disposent dans cette arène d'une seule voix et les décisions doivent être prises à l'unanimité.

²⁵⁴ Nous avons pu consulter sur cette période l'ensemble des comptes rendus des décisions (*Ergebnisniederschrift*) publiés par l'AMK à la suite de ses rencontres pluriannuelles sur le site internet de la conférence des ministres : <https://www.agrarministerkonferenz.de>. Consulté le 22 août 2022.

²⁵⁵ Par la suite, ils prennent différentes positions en ce sens en particulier la demande de reconnaissance par le gouvernement fédéral du dispositif des *ökomodellregion* avec à la clef une réorientation du plan de financement du BÖLN en leur faveur.

²⁵⁶ Entretien avec un chercheur en économie et gestion à l'Institut Johann Heinrich Thünen, octobre 2017.

les Länder. En effet, celles-ci marginalisent les organes législatifs – *Bundestag* et *Landtag* – au profit des instances gouvernementales relevant du pouvoir exécutif.

Dans le domaine spécifique du contrôle de la certification de l'agriculture biologique, l'AMK a cependant mis en place un groupe de travail administratif, le LÖK, réunissant les référents en agriculture biologique de chacun des ministères de l'Agriculture des Länder en vue de préparer les prises de positions des ministres. Le personnel administratif du gouvernement fédéral invité aux réunions bisannuelles n'a, de même qu'au sein de l'AMK, qu'un rôle d'observateur. Depuis 2016, le LÖK a été renforcé par la désignation d'un responsable, le référent en agriculture biologique de Hesse, où se situe dorénavant son siège²⁵⁷. La prise de décision en son sein est unanime, puisqu'il s'agit de préparer les avis de l'AMK, elle se révèle cependant complexe selon les dires de Thomas Zebunke, coordinateur du LÖK de 2016 à 2019 :

« C'est un organe qui a été rénové auprès des autorités de la conférence ministérielle et qui doit préparer les décisions qui concernent uniquement la certification de l'agriculture biologique. Ensuite nous devons faire des propositions à l'AMK à l'unanimité, toutes se font à l'unanimité. [...] Si nous ne sommes pas unanimes, la proposition est rejetée. C'est très difficile, nous avons parlé de centaines de points pendant deux ans, mais nous n'avons pris que huit décisions. »²⁵⁸

La politique observée, compte tenu des règles institutionnelles qui régissent les négociations entre le gouvernement fédéral et les Länder illustre parfaitement le concept de décision conjointe (*politische verflechtung*) théorisé par Fritz Scharpf (1985). Le système d'interdépendance complexe du système fédéral coopératif allemand particulièrement visible dans le domaine des compétences partagées engendre deux types d'imbrications (*Verflechtung*). Une imbrication horizontale qui provient de la nécessité pour les Länder de s'accorder sur des mesures communes à la majorité ou à l'unanimité, et une imbrication verticale liée à une obligation de concertation entre les Länder et le gouvernement fédéral. Le concept de *Politikverflechtung* a été construit pour faire état de la difficulté de la prise de décision dans un tel contexte d'imbrication des décisions. Les négociations contiennent un risque important de blocage (*joint decision trap*) puisqu'il n'y a pas de possibilité *d'exit* d'un des membres, et une multiplicité de points de veto (*veto point*) institutionnels (Tsebelis, 2000).

²⁵⁷ Si les tensions avec le gouvernement fédéral à propos du renouvellement de la certification européenne ont pu jouer comme justification du renforcement de cette instance, les différenciations dans la mise en œuvre du contrôle entre les Länder ont également fortement incité à une coordination plus poussée à l'échelle fédérale.

²⁵⁸ Entretien avec le coordinateur du PDR au sein du ministère de l'Environnement, de l'Agriculture et de la Protection des consommateurs de Hesse, et représentant du groupe de travail sur l'agriculture biologique des Länder allemands, mai 2018.

Comme en attestent les propos de Thomas Zebunke, l'accord nécessaire entre les Länder en amont des négociations concernant que cela soit au sein de la PLANAK, de l'AMK, ou du *Bundesrat*, affaiblit la capacité d'action des Länder d'influencer les décisions à l'échelle fédérale. En effet, elle les oblige à se concentrer uniquement sur les enjeux pour lesquels une majorité ou une unanimité est recueillie. Les accords sont d'autant plus difficiles à élaborer dans le domaine agricole que les positionnements des exécutifs régionaux peuvent diverger selon l'orientation partisane, mais aussi en fonction de la fracture agricole nord-sud (Erwert, 2016) dont nous avons vu dans le premier chapitre qu'elle était structurante pour saisir le positionnement des exécutifs régionaux.

Contrairement à l'échelle européenne, la forte institutionnalisation des organes de négociation entre les Länder et le gouvernement fédéral dans le cadre de la GAK, donne des accès multiples et fréquents des exécutifs régionaux aux arènes décisionnelles fédérales. Témoins d'un fédéralisme coopératif, ils traduisent cependant la tendance centralisatrice de ce système de gouvernance multiniveaux qui oblige les Länder à trouver un accord entre eux, et dont les règles institutionnelles octroient plus de poids au gouvernement fédéral, nous l'avons vu dans le cadre du *Bundesrat*, mais aussi de la PLANAK²⁵⁹. Cette asymétrie de pouvoir se traduit cependant davantage dans le contexte français au sein duquel les Régions sont un partenaire parmi d'autres de l'État central dans l'élaboration du cadre national du second pilier de la PAC.

2.1.3. En France : la stabilisation progressive d'instances de scènes de négociations nationales entre les Régions et le gouvernement central

Le processus de décentralisation français qui débute dès les années 1980 n'a pas eu pour conséquence l'institutionnalisation d'organes de négociations entre les Régions et l'État central. Les relations entre les deux échelons sont ainsi longtemps restées essentiellement bilatérales par le biais des CPER et se déroulaient non pas à l'échelle centrale, mais majoritairement au sein des territoires régionaux sous le pilotage des services déconcentrés de l'État.

La création de l'ARF en 1998, première instance de représentation des exécutifs régionaux à l'échelle nationale, constitue une évolution majeure dans la structuration des relations entre les deux niveaux d'intervention. Dotée dès l'origine d'une commission agricole, l'influence de

²⁵⁹ Il est tout de même possible d'établir une gradation dans la capacité d'influence des Länder sur les politiques nationales. Leur influence est en effet plus importante dans le cadre des politiques cofinancées relevant de la GAK que concernant celles exclusives de la Fédération le BÖLN en particulier.

l'ARF sur les politiques agricoles est, dans un premier temps, relativement limitée. Avant le transfert de l'autorité de gestion du FEADER aux Régions en 2014, elle n'a en effet qu'un rôle secondaire dans les négociations avec l'État, et c'est principalement à l'échelle régionale avec les DRAAF que les Régions participent à l'élaboration des DRDR. La capacité d'influence de l'ARF à l'échelle nationale sur la définition du programme hexagonal, porté par les services centraux de l'État est très réduite, ce d'autant plus que les négociations sont imprégnées par une logique corporatiste. Selon René Souchon, Président du Conseil régional d'Auvergne et de la commission agricole de l'ARF au moment de l'enquête :

« Jusqu'à présent, il y avait un plan hexagonal seul pour la France négocié par l'État avec les organismes agricoles. Donc ce plan moi qui représente les régions je n'ai pas arrêté de m'y opposer, car il ne fonctionnait pas. Forcément, il n'y a pas une seule agriculture, il y en a une multitude. »²⁶⁰

Le transfert de l'autorité de gestion du FEADER aux Régions renforce cependant le rôle de l'ARF puisqu'il contribue à institutionnaliser des scènes de négociations entre les Régions et l'État à l'échelle centrale. Dès 2012, est mis en place un comité État-Régions dont l'objectif est de répartir les fonds du FEADER. Présidé par le ministre de l'Agriculture et le président de la commission agricole de l'ARF, c'est en son sein qu'est défini le budget prévisionnel de la programmation pour sept ans. Les principales décisions budgétaires concernent le taux de transfert du premier au second pilier de la PAC ainsi que la répartition des enveloppes du FEADER selon les Régions, déterminée au préalable par des négociations au sein de l'ARF. Un socle commun de financement est également stabilisé pour les mesures obligatoires du cadre national.

Malgré l'implication de l'ARF dans la répartition des fonds, il convient de ne pas surestimer son rôle dans la détermination du cadre national. En effet, la définition des mesures à proprement parler est issue d'un processus de concertation menée en amont par les services administratifs de l'État central qui n'ont aucune obligation d'y inclure des représentants des autorités régionales²⁶¹. Notre enquête de terrain vient cependant nuancer ce constat. L'un des personnels des services agricoles de la région Bretagne a en effet participé à l'élaboration à

²⁶⁰ Entretien avec le Président de la Région Auvergne, et président de la commission agricole de l'Association des Régions de France, avril 2014.

²⁶¹ Ainsi, concernant l'aide à l'installation qui fait partie d'une des mesures les plus encadrées à l'échelle nationale, ce sont principalement les Jeunes Agriculteurs qui ont été à la manœuvre dans la définition des critères d'attribution de l'aide, mais aussi de définition de son montant. Ils ont notamment insisté pour que la mesure soit la moins régionalisée possible arguant de l'égalité de traitement entre les agriculteurs sur le territoire national (Rapport d'activité JA, juin 2013 p.7).

l'échelle nationale de deux mesures du cadre national, la SPE ainsi que la mesure bocage, sur invitation des services de l'État en Région :

« En Bretagne il y avait une personne de la DRAAF très impliquée sur la question des MAE qui avait beaucoup fait pour la SFEI et qui m'a proposé de l'accompagner aux réunions de négociations sur la mesure système polyculture élevage qui allait remplacer la SFEI et donc j'y ai participé. [...] Sur le bocage, nous avons exprimé notre insatisfaction lors de la nouvelle programmation, il n'y avait pas de nouvelles mesures sur le bocage. Elles finançaient des pratiques inadaptées au bocage breton. Donc ils nous ont pris au mot en nous demandant de proposer nous-même une mesure compatible avec une MAE bocage en Bretagne. »²⁶²

Ce témoignage met en lumière le caractère très informel et conjoncturel de l'implication des Régions dans le processus de définition des mesures du cadre national. Il s'agit dans le cadre de la mesure Système de Polyculture Élevage (SPE) de l'aboutissement circonstanciel d'une habitude de travail entre les services du Conseil Régional et ceux de la DRAAF en Bretagne. La place de canaux d'influences peu régulés, et initiés par une seule Région est confirmée par un autre épisode de négociation ayant eu lieu entre la Région Bretagne et l'État sur la mesure SPE, mais cette fois-ci après la définition du cadre national ainsi que l'explique l'ancien vice-président à l'agriculture de la Région Bretagne, Michel Morin :

« On a même appelé Bruxelles pour qu'ils nous donnent raison face au national sur les MAEC par exemple. [...] Nous voulions mettre en place une aide qui reconnaît un passage avec un peu de maïs et une autre pour les porcs ou volailles. Notre dossier ne passait pas parce qu'il ne rentrait pas dans le cadre national qui demandait un même plafond pour tout le monde. Finalement on a gagné, car Bruxelles a confirmé que la Bretagne avait raison c'était tout ou partie donc le barrage a sauté. [...] Ils ont dû réécrire le cadre national sur les MAEC de manière moins rigide pour que ça passe. Il fallait pouvoir avoir un contact avec Bruxelles et aller au cabinet du ministre, toute chose que l'on sait faire. »²⁶³

Cet épisode qui nous éloigne quelque peu de la politique de soutien à l'agriculture biologique est intéressant à analyser, car il atteste d'un usage stratégique de l'Europe (Jacquot et Woll, 2008b, p. 178) par la Région Bretagne qui lui permet de gagner dans un bras de fer avec l'État central. Il tend à contredire la thèse initiale de la structuration d'un système de régulation multiniveaux « imbriqué » et au contraire à attester de la présence « d'interconnexions » (Hooghe et Marks, 2001, p. 4) entre l'Union européenne et les

²⁶² Entretien avec le chargé des politiques environnementales au sein du FEADER au Conseil régional de Bretagne, mai 2018.

²⁶³ Entretien avec le vice-président à l'agriculture au sein du Conseil régional de Bretagne (Parti socialiste), juillet 2015.

gouvernements régionaux qui atténuent la centralité du pouvoir de l'État. Cependant, plusieurs indices nous amènent à relativiser le poids de ces « interconnexions ».

Tout d'abord, le recours à l'Union européenne apparaît très limité puisqu'il ne concerne qu'une seule mesure et que c'est uniquement sur un élément technique à la marge qu'intervient le changement. On perçoit en outre une forte inégalité de la capacité des Régions à influencer le cadre national du fait du caractère fortement contingent de leur accès aux arènes de négociations nationales. Nous n'avons par exemple pas eu connaissance de telles négociations en Auvergne. Plusieurs facteurs peuvent expliquer cette différenciation. Concernant les Mesures agroenvironnementales et climatiques (MAEC), Système fourrager économe en intrant (SFEI) et SPE, le poids important du système herbager au sein de ces deux mesures. Les proximités partisans entre élus nationaux et élus régionaux peuvent également constituer un frein ou au contraire un catalyseur de l'implication des exécutifs régionaux dans la définition des cadrages nationaux. Ainsi, au début de notre entretien, le vice-président chargé de l'Agriculture à la région Bretagne, Michel Morin, a insisté sur sa proximité avec le président de la République de l'époque François Hollande, permise par sa carrière au sein du parti socialiste dans les Côtes-d'Armor. Un autre facteur qui expliquerait l'hétérogénéité dans l'implication des Conseils régionaux dans les négociations nationales, en dehors de l'ARF, concerne la taille des services administratifs agricoles ainsi que ceux chargés du FEADER dans le cadre du service des relations avec l'Union européenne. En Auvergne, seuls deux agents sont chargés de la concertation et de l'élaboration du PDR. Accaparées par la concertation régionale, elles n'avaient pas de temps disponible pour les négociations nationales. Les services agricoles ainsi que ceux chargés des politiques européennes en Bretagne sont plus étoffés, ce qui leur a permis de négocier avec l'État y compris en ayant recours à l'administration de la Commission européenne sur des éléments juridiques.

Le caractère fortement contingent et différencié des négociations bilatérales vient ainsi fortement nuancer le poids des Régions face au gouvernement national. Dans le domaine de l'agriculture biologique, c'est le ministère de l'Agriculture qui a défini l'obligation de l'ouverture de la CAB et de la MAB par l'ensemble des Régions en début de programmation, cette décision allant dans le sens des objectifs nationaux d'augmentation de l'agriculture biologique à horizon 2017. Le retrait de l'État du cofinancement de la MAB en 2017 accompagné de l'arrêt de l'obligation de son ouverture relève également d'une décision unilatérale du gouvernement bien qu'elle ait des conséquences importantes sur les politiques régionales. L'influence des Régions apparaît plus importante concernant les politiques nationales.

La mise en place en 2012 par la nouvelle majorité socialiste d'un programme de développement de l'agriculture biologique vient en effet entériner le renforcement de la coopération entre État et Régions dans le domaine de l'agriculture biologique. Jusqu'ici exclue des négociations concernant les plans nationaux de soutien à l'agriculture biologique, l'ARF s'impose en 2013 comme l'interlocuteur principal du ministère de l'Agriculture dans l'élaboration et la mise en œuvre du Programme Ambition bio 2017. Lors de la phase d'élaboration du plan, les services centraux du ministère de l'Agriculture demandent à chacune des vingt-deux Régions métropolitaines de réaliser un diagnostic sur les dispositifs déjà présents ainsi que sur les enjeux actuels de la filière sur leur territoire. Cette première étape qui prend place de 2013 à 2014 constitue une reconnaissance pour les acteurs régionaux ainsi que l'illustrent les propos de Mme Lerohellec, responsable agroécologie des services agricoles de la Région Bretagne :

« Il y a aussi ce jeu-là, on n'est pas responsable, on n'a pas été à l'origine du plan donc on attendait l'État. Les concertations régionales étaient proposées par le niveau national donc on attendait qu'il y ait des remontées pour préciser le plan national donc c'est sorti au printemps 2014 pour un lancement fin 2012 et donc une mise en œuvre concrète en 2015. »²⁶⁴

Ce sont les DRAAF qui sont chargées de faire remonter les contributions régionales, mais les Conseils régionaux sont associés à leur rédaction. Le canevas des contributions relativement strict²⁶⁵, a été défini à l'échelle nationale par un comité de pilotage, alliant services du ministère de l'Agriculture et de l'Écologie, l'ARF, le groupement des DRAAF, les représentants de la profession (FNAB, JA, FNSEA, Confédération paysanne, Coordination rurale, APCA) ainsi que l'Agence bio Synabio et Coop de France pour l'aval de la filière. La version définitive du programme publié en décembre 2013 est ainsi introduite par le ministre de l'Agriculture Stéphane Le Foll et par le président de l'ARF Alain Rousset. Cependant, il convient de ne pas surévaluer le rôle des autorités régionales et de l'ARF dans le comité de pilotage. Le plan est en effet majoritairement conçu par les services ministériels en négociation avec les acteurs professionnels, et l'ARF est surtout active dans la définition du volet régional du programme

²⁶⁴ Entretien avec la chargée des politiques agroenvironnementales au Conseil régional de Bretagne, juin 2015.

²⁶⁵ L'ensemble des contributions, publiées en ligne sur le site du ministère de l'Agriculture, est structuré autour de trois axes : une présentation des données régionales sur l'agriculture biologique – production, acteurs principaux, gouvernance des politiques publiques-, la stratégie régionale pour les cinq années à venir puis une déclinaison des objectifs selon les six axes du plan -développement de la production, structuration des filières, développement de la consommation, recherche et développement, formation des acteurs agricoles et agroalimentaire, adaptation de la réglementation- et enfin une question ouverte permettant des propositions régionales au futur programme national.

qui consiste essentiellement en la mise en relation des acteurs à l'échelle régionale puisqu'aucun subside de l'État n'est fléché sur cet aspect du plan.

Dans le cadre du FEADER, l'analyse des relations entre l'État central et les autorités régionales, Länder et Région, concernant l'élaboration du cadre national rejoint les conclusions émises par Benz et Eberlein (1999a) à la fin des années 1990 concernant les fonds européens. L'europanisation des politiques publiques ne bouleverse pas fondamentalement les systèmes de marchandages internes qui reposent en Allemagne sur une forte institutionnalisation de la décision conjointe (*joint decision*), et en France sur un système plus informel et bilatéral de négociations (Benz et Eberlein, 1999b, p. 337-338). Si l'Union européenne peut constituer une opportunité pour contourner l'État central, nous l'avons vu dans le cas breton, ce n'est qu'à la marge que les autorités régionales déploient un usage stratégique de l'Europe (Jacquot et Woll, 2008b). Au sein des deux contextes nationaux, le fonctionnement des institutions atteste d'une importante asymétrie de pouvoir entre les gouvernements nationaux et régionaux qui porte tant sur le poids décisionnel des gouvernements nationaux à l'échelon européen, que sur les négociations du cadre national. La gouvernance à trois niveaux des politiques publiques se caractérise ainsi par son caractère imbriqué, l'éloignant de la conception « interconnectée » des relations au fondement du concept de « gouvernance multi-niveaux » théorisé par Hooghe et Marks (2001). Ce premier constat interroge dans le prolongement l'autonomie d'action des autorités régionales au sein de leur propre territoire dans le cadre du FEADER. Elles sont en effet contraintes dans le déploiement des dispositifs d'action publique de respecter un double cadrage européen et national qui s'imposent à elles par le haut.

2.2. L'autorité de gestion du FEADER : entre cadrage par le haut et nouvelles ressources institutionnelles

Cette dernière partie de section s'intéresse ainsi à la gestion du FEADER par les autorités régionales en analysant un instrument d'action publique spécifique : le Programme de développement rural (PDR). Le système imbriqué de régulation que nous avons repéré en étudiant la capacité d'influence des autorités régionales sur les échelons suprarégionaux se perçoit également dans l'instrumentation de l'action publique. Le PDR constitue le dernier niveau d'un ensemble de trois dispositifs emboîtés de manière hiérarchique. Le RDR européen s'impose aux cadres nationaux qui eux-mêmes constituent une structure contraignante pour les PDR. Si nous reprenons la typologie de Lascoumes et Le Galès (2004, p. 351), on se situe bien dans une instrumentation de type réglementaire caractérisée par un pouvoir tutélaire des

institutions supérieures sur les autorités régionales. La structuration verticale de l'instrumentation constitue une limitation considérable de l'autonomie d'action des autorités de gestion. L'étude des mesures de soutien à l'agriculture biologique, CAB et MAB atteste que ce n'est que dans les interstices que se jouent les marges de manœuvre des exécutifs régionaux. Cependant, nous verrons dans un second temps que malgré ces contraintes par le haut, le transfert de l'autorité de gestion du FEADER a eu pour conséquence de renforcer de manière non négligeable les ressources institutionnelles des institutions régionales, ce qui leur permet de s'ériger en pilotes de la régulation du secteur agricole vis-à-vis des régions.

2.2.1. La déclinaison du second pilier de la PAC : une autonomie dans les interstices

Le premier résultat de notre enquête concernant l'élaboration des PDR est que l'imbrication de la contractualisation entre trois documents -le RDR, le plan-cadre national et le PDR régional- constitue une importante limitation de l'autonomie des autorités régionales. Le premier volet de limitation de cette autonomie provient du pouvoir de cadrage de l'Union européenne. Le directeur des services agricoles de la Région AURA, souligne ainsi que le PDR est avant tout une politique européenne :

« La stratégie est en outre déjà définie par les PDR c'est bien l'Europe qui a une politique et ça les élus ont du mal à comprendre. Cette politique européenne appelle des co-financiers nationaux et non l'inverse ». ²⁶⁶

Le RDR proposé par la Commission et adopté par le parlement et le Conseil de l'Union européenne est un instrument de cadrage des PDR sur plusieurs dimensions. En amont d'une programmation, il précise les modalités de définition, de gestion et de mise en œuvre du FEADER. Il donne également le contenu du second pilier de la PAC en définissant ses objectifs ²⁶⁷ déclinés en six priorités qui doivent guider les autorités de gestion dans l'élaboration des PDR ²⁶⁸. Le RDR décline en outre les vingt mesures pouvant être proposées au sein des États

²⁶⁶ Entretien avec le directeur du service agricole de la région AuRA, février 2017.

²⁶⁷ Favoriser la compétitivité de l'agriculture ; garantir la gestion durable des ressources naturelles et la mise en œuvre de mesures visant à préserver le climat ; assurer un développement territorial équilibré des économies et des communautés rurales, notamment la création et la préservation des emplois existants.

²⁶⁸ Encourager le transfert de connaissance et l'innovation dans les secteurs de l'agriculture ; améliorer la compétitivité de tous les types d'agriculture et renforcer la viabilité des exploitations agricoles ; promouvoir l'organisation de la chaîne alimentaire et la gestion des risques dans le secteur agricole ; restaurer préserver et renforcer les écosystèmes tributaires de l'agriculture et de la sylviculture ; promouvoir l'utilisation efficace des ressources et soutenir la transition vers une économie à faible émission de CO2 et résilients face au changement climatique dans les secteurs agricoles de l'agroalimentaire et la foresterie ; promouvoir l'inclusion sociale la réduction de la pauvreté et le développement économique.

membres. Ces dernières constituent un menu dans lequel vont piocher les États ainsi que les autorités régionales pour définir les plans-cadres nationaux ainsi que les PDR²⁶⁹.

Au-delà de la proposition des mesures, et des modalités globales de financement, c'est également à l'échelle européenne qu'est précisée la structure de rédaction des PDR²⁷⁰. Le document doit comprendre un diagnostic de départ avec une évaluation *ex ante* ainsi qu'une analyse SWOT (forces, faiblesses, opportunités et menaces) ; une description de la stratégie en lien avec les objectifs et les priorités de l'Union européenne, comprenant la déclinaison des mesures en sous-mesures puis en types d'opération (TO) qui précisent les conditions d'octroi des aides, et d'un plan de financement. La hiérarchie des normes est ainsi bien établie entre le RDR et le PDR.

Le respect de la réglementation européenne est assuré par des procédures de contrôle et d'évaluation effectuées par les agents de la Commission. Interrogée sur le processus de validation, la responsable du FEADER des services des politiques européennes de la Région Bretagne explique ainsi que la procédure faite d'allers-retours entre les services régionaux et les services de la Commission a duré dix-huit mois pour le premier PDR breton :

« La première version du PDR breton a été soumise en avril 2014 et il s'est écoulé presque 18 mois entre ce premier dépôt et l'approbation finale. Après l'envoi de la première version, la lettre d'approbation de la Commission est arrivée fin août, il y avait plus de 350 remarques : c'était énorme. [...] À chaque remarque, il y a une réponse à apporter. Nous avons beaucoup repris le PDR, non pas tant le contenu politique, mais sur la rédaction technique. Notamment, car certaines règles n'étaient pas connues en avance. On nous a demandé d'écrire en taux fixe alors qu'avant c'étaient des taux maximums demandés par exemple. »²⁷¹

Ce contrôle des services européens est également présent en cours de programmation. Les autorités de gestion doivent fournir un rapport de synthèse annuel sur les réalisations du PDR. En outre, la Commission prévoit la réalisation d'audits de performance – bonne utilisation des ressources financières - et de conformités -respect des règles juridiques européennes- auprès des autorités de gestion au cours de la troisième ou quatrième année de programmation ainsi qu'à la clôture du PDR. L'action des autorités de gestion est ainsi considérablement encadrée par la Commission dans l'élaboration et la mise en œuvre des PDR, ce qui constitue une limitation non négligeable de leur autonomie. Le risque induit par une mauvaise gestion est

²⁶⁹ Le règlement de 2013 précise cependant que les mesures liées à LEADER doivent à elles seules atteindre un montant de 5 % du FEADER, et les mesures à objectifs environnementaux doivent atteindre 30 % du FEADER. En outre pour chaque mesure, le FEADER peut intervenir dans la fourchette de 25 à 75 % du financement de la mesure.

²⁷⁰ Article 8 du RDR 2013.

²⁷¹ Entretien avec la cheffe du service FEADER du Conseil régional de Bretagne, mai 2018.

important puisqu'en cas de sous-utilisation des crédits ou de non-respect de la réglementation certains budgets du FEADER peuvent être retirés par la Commission. Contrairement aux contrats d'action publique caractérisés par un « contrôle de la responsabilité et un système de sanction pour manquement aux engagements [...] très lacunaires » (Gaudin, 2007, p. 57), la Commission exerce ainsi un pouvoir majeur sur les autorités régionales dans l'élaboration du PDR. Les programmes régionaux ne sont pas uniquement des engagements moraux et politiques puisque le non-respect du RDR peut être sanctionné administrativement.

En dessous du RDR, les plans-cadres nationaux constituent un autre niveau de contrainte pour les autorités régionales. L'analyse croisée des deux contextes nationaux atteste cependant d'une différence entre les deux États membres concernant le degré de contrainte des plans-cadres nationaux sur les PDR qui se traduit dans la perception différenciée des enquêtés du statut des plans-cadres. Le directeur du service agricole de la région AuRA insiste sur la faible marge de manœuvre laissée aux Régions françaises dans la déclinaison des mesures du fait des obligations nombreuses du cadre national :

« Sur les trois milliards d'euros de FEADER que nous devons gérer, il y en a près de 80% qui sont déjà préemptés par l'État dans le cadre national. [...] On a très peu de marge, très peu de marge. On a 300 000 millions en marge, 10%. Le reste, ce sont des mesures du cadre national, l'ICHN, la prédation contre le loup, les MAEC. Pour toutes ces grosses mesures, il y a un cadre national très directif pour 80 à 90 % du FEADER en réalité. »²⁷²

Le personnel des services régionaux rencontré en Hesse met au contraire en avant la faculté de choix des Länder concernant les modalités d'ouverture et de financement des mesures :

« Nous décidons directement vis-à-vis de l'UE quelles mesures du règlement FEADER nous voulons choisir. Nous disons aussi comment nous voulons les financer. Avec le Land et le FEADER, avec le FEADER et la GAK ou avec le FEADER et le Land ou bien seulement la GAK. Il y a cinq possibilités. Le FEADER seul est aussi possible, mais c'est un cas particulier dans le cadre d'un transfert du premier pilier. »²⁷³

L'opposition des deux discours incite à étudier spécifiquement la portée des cadres nationaux au sein de chacun des États membres. En France, le cadre national décline vingt mesures que peuvent ouvrir les autorités régionales pour la programmation 2013-2020, cinq d'entre elles²⁷⁴ - dont la mesure 11 réunissant CAB et MAB - ainsi qu'une sous-mesure²⁷⁵, sont

²⁷² Entretien avec le directeur du service agricole de la région AuRA, février 2017.

²⁷³ Entretien avec un gestionnaire du fonds FEADER au ministère de l'Environnement, de l'Agriculture et de la Protection des consommateurs de Hesse, mai 2017.

²⁷⁴ Les mesures 10, 11, 12, 13 et 19.

²⁷⁵ La sous-mesure 6.1 concernant l'aide à l'installation.

obligatoirement ouvertes dans l'ensemble des régions du territoire national²⁷⁶. Parmi les mesures obligatoires, il existe une marge d'action différenciée pour les autorités régionales²⁷⁷. Si le cadre national stipule que la CAB doit être ouverte sur l'ensemble du territoire pour la MAB, les régions peuvent choisir de ne l'octroyer que sur une partie du territoire régional présentant des enjeux environnementaux²⁷⁸. En Allemagne aucune mesure du cadre national n'est obligatoirement ouverte par les Länder, sauf celle concernant le programme LEADER (mesure 19) puisqu'il s'agit d'une obligation européenne. D'un point de vue formel, la logique d'imbrication des échelons laisse ainsi moins d'autonomie d'action aux autorités régionales françaises qu'aux Länder allemands concernant la composition des PDR. Cependant, dès lors que les Länder ont recours à un cofinancement de la part du gouvernement fédéral et/ou de l'Union européenne, ils sont tenus de respecter le RDR ainsi que le plan-cadre national concernant la mesure ou la sous-mesure ouverte. Le cadre allemand apparaît ainsi plus incitatif et moins coercitif que le plan-cadre français. Cependant, la logique de cofinancement à l'origine incitatrice contient en elle une forme de coercition même si son degré est moins fort que celui du cadre national français.

Afin d'analyser la portée des cadrages suprarégionaux sur l'autonomie d'action des autorités régionales dans le domaine qui nous concerne à savoir l'agriculture biologique, il convient ainsi d'examiner plus précisément au sein des quatre PDR la mesure 11 regroupant les sous-mesures CAB et MAB. L'objectif est de préciser les marges de manœuvre effectives des autorités régionales dans la déclinaison des mesures. L'article 29 du RDR définit les principales conditions d'octroi de la mesure 11 à savoir produire ou convertir sa production en agriculture biologique selon la certification européenne. Le RDR précise en outre certaines modalités des aides : le montant est donné par hectare selon les productions, pour une durée de 5 à 7 ans avec prolongation annuelle possible par la suite. Les paiements sont accordés annuellement et les montants maximums de cofinancement européen sont indiqués en annexe du RDR.

Suivant le cadre national français, sur la période 2013-2017, les autorités régionales sont dans l'obligation d'ouvrir les deux aides au sein de leur PDR. Elles peuvent toutefois pour la

²⁷⁶ Pour l'ensemble des autres mesures, mises à part celles concernant le programme LEADER dont il est stipulé dans le RDR à l'échelle européenne qu'il est obligatoire de l'ouvrir à hauteur au minimum de 5 % du budget FEADER, les Conseils régionaux peuvent choisir d'ouvrir ou non les mesures.

²⁷⁷ La mesure 17 qui concerne la gestion des risques principalement climatiques, mais aussi épidémiques est la seule qui relève encore de l'autorité de gestion de l'État. L'ICHN et la sous-mesure relative à l'aide à l'installation des jeunes agriculteurs sont obligatoirement ouvertes et leurs modalités d'accès et de paiement sont définies à l'échelle nationale. L'ensemble des autres mesures ouvertes obligatoirement par les autorités régionales peuvent se décliner de manière différenciée selon les PDR sur des éléments particuliers.

²⁷⁸ Depuis 2017, le gouvernement qui s'est désengagé du cofinancement de la MAB laisse même aux Régions la possibilité de ne plus l'ouvrir.

MAB choisir de cibler l'octroi des aides à des agriculteurs biologiques implantés sur un territoire ou des territoires ayant un enjeu environnemental spécifique. Le financement des aides est défini sur une période de cinq ans et leur montant par hectare est déterminé par le cadre national. Les Régions peuvent uniquement faire le choix d'établir un plafond par exploitation et sont en charge dans ce cas d'établir son montant. La législation a évolué en 2017 à la suite de l'annonce du ministre de l'Agriculture Stéphane Travert d'arrêter le cofinancement étatique de l'aide au maintien et de mettre un terme à l'obligation d'ouverture. Les Régions bretonne et auvergnate ont fait le choix de 2013 à 2017 d'ouvrir les deux mesures sur l'ensemble du territoire régional. L'exécutif auvergnat a cependant mis en place dès 2014 un plafond de 12 000 euros pour la CAB et 8000 euros pour la MAB afin de mieux gérer l'enveloppe financière. En Bretagne, il a été décidé d'introduire un plafond en 2016 après une année de programmation afin d'assurer une meilleure gestion de l'enveloppe à la suite d'une vague importante de conversion en agriculture biologique. Celui-ci a été diminué en 2018, sauf pour les zones algues vertes, passant de 20 000 à 15 000 euros pour la CAB et de 12 000 à 7 500 euros pour la MAB.

En Allemagne sur la période 2013- 2020, les Länder sont libres d'ouvrir ou non la mesure 11 avec cofinancement de l'UE et du gouvernement fédéral. Dans les faits, l'ensemble des Länder ont ouvert cette mesure suivant le plan fédéral sur la période observée. Le cadre national laisse cependant un peu plus de marge de manœuvre aux Länder concernant les financements. Ils peuvent en effet faire varier le montant proposé par le gouvernement fédéral de 30 % au-dessus ou en dessous du cadre national proposé. Les Länder peuvent en outre choisir de faire varier sur la période de cinq ans le montant des mesures. Le tableau répertoriant le montant des aides en Hesse et en Basse-Saxe fait ainsi état de différenciations importantes sur certaines productions comme les cultures maraîchères²⁷⁹.

²⁷⁹ Nous verrons dans le chapitre 6 que la variation des montants des aides directes CAB et MAB constitue l'un des leviers actionnés par les exécutifs régionaux pour différencier les politiques de soutien à l'agriculture biologique à la suite d'une alternance partisane.

Tableau 2-2 : La déclinaison de la CAB au sein des quatre cas régionaux étudiés (2014-2020)

Mesure CAB		RDR européen	Cadre national Français	Cadre national Allemand	Hesse		Basse-Saxe		Auvergne*	Bretagne**
Durée		7 ans max	5 ans	5 ans	2 ans	3 ans	2 ans	3 ans	5 ans	5 ans
<i>Ackerland / cultures annuelles</i>		600 €/ha (max)	300 €/ha	250€/ha	260 €/ha	260 €/ha	403 €/ha	273 €/ha	300 €/ha	300 €/ha
<i>Grünland / prairies</i>		450 €/ha (max)	130 €/ha	250 €/ha	190 €/ha	190 €/ha	403 €/ha	273 €/ha	130 €/ha	130 €/ha
Légumes	Cultures maraîchères	450 €/ha (max)	900 €/ha	590 €/ha	420 €/ha	420 €/ha	900 €/ha	390 €/ha	900 €/ha	900 €/ha
	Cultures légumières de plein champ		450 €/ha						450 €/ha	450 €/ha
<i>Dauerkultur /cultures pérennes</i>		900 €/ha (max)		950 €/ha	750 €/ha	750 €/ha	1200 €/ha	750 €/ha		

* Plafond de 12 000€ / an dans le cadre de la CAB depuis 2014.

** Plafond depuis 2016 diminué à 15 000 €/ha pour la CAB depuis 2018 sauf en baies algues vertes où le plafond est maintenu à 20 000€/an.

Conception de l'auteure

Source : les quatre PDR régionaux 2014-2020.

Tableau 2-3 : La déclinaison de la MAB au sein des quatre cas régionaux étudiés (2014-2020)

Mesure MAB	Cadre national Français	Cadre national Allemand	Hesse	Basse-Saxe	Auvergne*	Bretagne **
Modalité d'octroi			Renouvellement annuel	Renouvellement annuel	Sur 5 ans puis renouvellement annuel	Sur 5 ans puis renouvellement annuel
Ackerland / cultures annuelles	160 €/ha	210 €/ha	260 €/ha	273 €/ha	160 €/ha	160 €/ha
Grünland / prairies	90 €/ha	210 €/ha	190 €/ha	273 €/ha	90 €/ha	90 €/ha
Gemüse/Légumes	600 €/ha	360 €/ha	420 €/ha	390 €/ha	600 €/ha	600 €/ha
Dauerkultur /cultures pérennes	250 €/ha	750 €/ha	750 €/ha	750 €/ha	250 €/ha	250 €/ha

* Plafond de 8 000€/ an pour la MAB depuis 2014 ; en 2018 fermeture de la MAB en Auvergne Rhône Alpes.

**Plafond depuis 2016 diminué à 7500 €/ ha pour la MAB depuis 2018 sauf en baies algues vertes où le plafond est maintenu à 12 000€/an.

Conception de l'auteure

Source : les quatre PDR régionaux 2014-2020.

La contractualisation à trois niveaux révèle ainsi dans le cadre du second pilier de la PAC une configuration hiérarchique qui n'octroie qu'une autonomie limitée aux autorités régionales concernant la déclinaison de la mesure 11. Les liens hiérarchiques observés se distinguent d'un processus de « gouvernement à distance » (Epstein, 2005) qui impliquerait une intervention moins coercitive se traduisant par une mise en concurrence des échelons. Le processus de contrainte observé rejoint celui plus classique du « command and control » exercé par l'Union européenne sur les autorités régionales. Si l'on reprend la typologie des formes d'instrumentation de l'État entre sticks (régulation contraignante) carottes (incitations économiques) et sermons (techniques de communication), développée par Videc, Rist et Belmont (Lascoumes et Simard, 2011, p. 15) il s'agit d'une forme hybride entre carottes et sticks. Plus précisément, l'accès aux « carottes » implique en Allemagne comme en France la mise en place d'une régulation contraignante.

Malgré la limitation importante de l'autonomie des autorités régionales dans le cadre de la déclinaison de la mesure 11, le statut d'autorité de gestion du FEADER assure l'accession des autorités régionales à de nouvelles ressources institutionnelles qui constituent une opportunité non négligeable pour affirmer leur capacité d'action vis-à-vis de leurs partenaires à l'échelle régionale.

2.2.2. L'octroi de nouvelles ressources institutionnelles aux autorités régionales par la gestion du FEADER

L'analyse de la gestion du FEADER par les autorités régionales, révèle, en effet, que celle-ci n'est pas uniquement source de contrainte, mais qu'elle permet aussi aux autorités régionales de renforcer leurs ressources institutionnelles « liées à la position occupée au sein du processus d'action publique » (Hassenteufel, 2021, p. 65) au sein de l'espace régional d'action.

Les autorités régionales : pilotes de la concertation

Une première dimension de ce renforcement se perçoit dans le pilotage de l'élaboration des PDR. Ce rôle de concertation est souligné par la responsable des services agricoles auvergnats :

« En juin 2013 on a fait un grand séminaire de lancement avec des ateliers thématiques autour des priorités de l'Europe des ateliers thématiques autour des mesures qui étaient dans nos priorités. Ensuite nous avons fait une grande concertation pas uniquement sur nos politiques propres, mais aussi sur celles des conseils généraux et de l'État également, avant d'écrire les PDR. »²⁸⁰

En France, le suivi des mesures agroenvironnementales et de soutien à l'agriculture biologique est assuré au sein de chaque région par la Commission régionale agroécologique et climatique (CRAEC) :

« C'est une commission qui réunit [deux fois par an] les syndicats agricoles, la chambre d'agriculture les représentant de l'agriculture alternative dont FRAB et CIVAM, les associations environnementales avec eaux et rivières les représentants des parcs naturels et les représentants des PAEC, les financeurs (CD/agences de l'eau DRAAF) et les administrations c'est-à-dire les instructeurs donc les DDT. »²⁸¹

C'est en son sein que sont prises les décisions concernant la territorialisation de la MAB par exemple ou le montant des plafonds. L'analyse des deux cas régionaux français atteste en outre malgré la présence de concertations, d'une capacité décisionnelle importante de l'exécutif régional dans les interstices laissés aux autorités de gestion. Ainsi, concernant la diminution des plafonds de la CAB et de la MAB en 2018 en Bretagne, la proposition a été portée par le vice-président à l'agriculture qui préside la CRAEC. Il a été décidé de maintenir des plafonds plus élevés, car les principaux cofinanceurs des MAE et aides à l'agriculture biologique, l'Agence de l'eau et l'État ont choisi d'orienter leur fonds en priorité sur ces territoires à enjeu eau. En AuRA, l'arrêt du financement de la MAB en 2018 malgré les désaccords au sein de la CRAEC a été imposé par le chef de l'exécutif. Dans les quatre cas régionaux observés, le rôle de pilote endossé par les régions dans le cadre de l'élaboration des PDR est ainsi conforté par un rôle d'arbitre. En dernier lieu, ce sont bien les exécutifs régionaux qui décident et qui en portent la responsabilité politique.

La planification financière comme ressource d'influence

Le pouvoir des autorités de gestion transparait également dans la planification financière. Si l'utilisation des fonds FEADER nécessite un cofinancement public de 25 à 75 %, il est laissé aux autorités de gestion le choix de répartir les financeurs par mesures. En Allemagne, les Länder ont cinq possibilités de financement : FEADER-Fédération ; Land-Fédération ;

²⁸⁰ Entretien avec la cheffe de service agriculture du Conseil régionale d'Auvergne, mai 2014.

²⁸¹ Entretien avec un chargé des politiques environnementales au sein du FEADER au Conseil régional de Bretagne, mai 2018.

FEADER-Land-Fédération ; Land seul ou FEADER-fonds transférés du premier pilier de la PAC. La configuration de cofinancement la plus complexe impliquant au maximum trois acteurs, son exécution est relativement facile par rapport aux régions françaises. En France, outre l'Union européenne, le ministère de l'Agriculture et les Régions, l'Agence de l'eau ainsi que les Conseils départementaux sont également associés au financement du FEADER. La complexité de la gestion de la précédente programmation a incité les autorités de gestion à décroiser les financements :

« On avait un schéma dans la précédente programmation 2007-2013, qui était plutôt classique [...] chacun voulait être présent dans la subvention : État région, CD avec des pourcentages différents. Il fallait gérer un dossier avec quatre financements, c'est beaucoup plus compliqué. Donc sur cette programmation nous avons cherché à avoir des subventions avec moins de financeurs, les partenaires financiers participent à une politique régionale qu'on ne va pas nécessairement retrouver dans les dossiers. Il a ainsi fallu préparer des courriers en disant : on ne vous aide pas, mais on vous aide bien quand même (rire). »²⁸²

Le décroisement des fonds constitue une ressource supplémentaire des autorités de gestion qui peuvent établir selon leurs propres critères la répartition du financement d'autres institutions publiques. Il constitue à contrario un risque pour les cofinanceurs publics en particulier les institutions politico-administratives qui doivent penser leur intervention dans un cadre d'action régionale et ne peuvent afficher leur intervention auprès des bénéficiaires.

Le risque politique de disparition de l'imputabilité des financements que fait peser le décroisement sur les institutions publiques incite les autres financeurs à garder une autonomie dans l'orientation de leurs ressources budgétaires. Certains départements bretons ont ainsi demandé à apparaître en cofinancement de la mesure 11, même dans des proportions très faibles, en imposant une décision disjointe à l'autorité régionale²⁸³. L'Agence de l'eau a emprunté la même voix en donnant aux services régionaux une liste des communes sur lesquelles elle souhaitait intervenir au titre de son mandat de protection de l'eau²⁸⁴. L'Agence de l'eau et le ministère de l'Agriculture ont en outre précisé qu'ils souhaitaient particulièrement investir dans la transition sur les bassins algues-vertes²⁸⁵.

²⁸² Entretien avec un chargé des politiques environnementales au sein du FEADER au Conseil régional de Bretagne, mai 1018.

²⁸³ Les Conseils départementaux auvergnats n'intervenant pas dans le financement de la mesure 11, nous focalisons l'analyse sur le cas breton dans ce développement.

²⁸⁴ En Bretagne il s'avère que cela correspond à la quasi-totalité des communes du territoire régional ce qui a facilité l'utilisation des fonds pour les aides MAB et CAB en cofinancement quasi unique aux côtés du FEADER.

²⁸⁵ Cette posture explique le choix de ne pas diminuer en 2018 les plafonds de la CAB et de la MAB sur ces zones, les financements étant assurés par l'Agence.

Si le ministère de l'Agriculture apparaît dans ce cadre relativement malléable puisqu'il accepte la décision conjointe, les difficultés que rencontrent les services de la Région Bretagne vis-à-vis de son intervention concernent la répartition des fonds sur l'ensemble de la période.

« Chaque année Bercy donne l'enveloppe attribuée à l'agriculture biologique pour la Bretagne, mais rien ne nous dit que la somme de ces enveloppes va atteindre la promesse initiale. La première année, ils étaient plutôt bien présents, mais en 2016 les financements annoncés sur les MAEC étaient de six millions, en réalité, ils n'ont pas dépassé les trois millions. On se retrouve tributaires des crédits de l'État en fin de programmation. [...] La fumée blanche sort, et hop on a la somme de l'État pour l'année qui arrive à peu près en février. Alors que les autres adaptent les consommations de crédits aux besoins. »²⁸⁶

Ainsi, si le financement décroisé octroie une marge de manœuvre plus vaste aux autorités régionales, le déroulement des négociations en Région Bretagne montre que l'autonomie de l'autorité de gestion est plus limitée que le laissaient penser au premier abord les propos de Pascal Renault. L'enjeu politique que constituent les financements pour les institutions publiques, mais aussi la dépendance de l'autorité de gestion aux autres financeurs pour abonder le PDR rééquilibre en partie les pouvoirs entre les protagonistes. Malgré cette nuance, les négociations concernant la répartition des fonds restent aux mains des services régionaux qui gagnent considérablement en expertise.

Les régions gate keeper de la Commission européenne

Pour prolonger ce constat, si nous avons vu en première partie de cette section que les autorités régionales malgré leur statut d'autorité de gestion n'avaient, en Allemagne comme en France que très peu d'accès aux arènes décisionnelles européennes, il en est autrement concernant la mise en œuvre. Le statut d'autorité de gestion a ainsi permis aux Régions de développer des relations privilégiées avec les services administratifs de la Commission européenne, comme en attestent les propos de Mme Trocmé, responsable du FEADER à la région Bretagne :

« On parle régulièrement au téléphone avec l'UE c'est mon service qui est en charge de piloter l'ensemble du programme on est la tête de pont du programme. Nous négocions les bilans annuels de mise en œuvre. »²⁸⁷

Les autorités régionales se révèlent elles-mêmes, dans la phase de mise en œuvre et de déclinaison des politiques européennes, être comme de véritables *gate keeper* (Bache, 1999) de

286 Entretien avec un chargé des politiques environnementales au sein du FEADER au Conseil régional de Bretagne, mai 2018.

287 Entretien avec la cheffe du service FEADER du Conseil régional de Bretagne, mai 2018.

l'accès à l'échelle européenne vis-à-vis des autres institutions publiques, services de l'État déconcentrés, mais aussi Conseils départementaux ou Agences de l'eau²⁸⁸. Cette responsabilité implique des contraintes, notamment la réponse aux audits et évaluations en cours de programmation. Ce dialogue régulier permet, cependant, le développement d'une expertise en interne au sein des services agricoles et des services de gestion des fonds européens qui contribue à renforcer les ressources analytiques (Wu, Ramesh et Howlett, 2015) des autorités régionales.

Des relations privilégiées avec les organismes instructeurs

Si la concertation en amont, la rédaction et la construction de la maquette financière des PDR est du ressort de l'autorité régionale et de ses services, au sein des quatre cas étudiés, la mise en œuvre des mesures à proprement parler qui comprend l'instruction des dossiers et leur paiement est, pour la majorité des mesures, externalisée. L'externalisation prévue par l'article 66 du RDR portant sur l'autorité de gestion²⁸⁹ se réalise conformément aux principes du *new public management* (NPM), de « séparation entre les fonctions de stratégie, de pilotage et de contrôle, et les fonctions opérationnelles » (Bezes et Demazière, 2011, p. 295). L'analyse de chacun des cas régionaux révèle cependant que cette externalisation ne s'explique pas uniquement par des injonctions au NPM véhiculé par les règlements européens, mais aussi par les contextes institutionnels préexistants.

En France, l'ensemble des dossiers concernant les aides directes aux agriculteurs est en effet instruit par les services de l'État déconcentrés à l'échelle départementale : les DDT. Cette décision qui contribue, nous l'avons vu en première section, selon les agents et élus des autorités régionales, à l'inachèvement du processus de décentralisation s'explique par l'inertie d'un système de régulation du secteur agricole historiquement structuré autour d'une collaboration entre services déconcentrés de l'État et profession agricole à l'échelle des départements. L'avènement des Régions comme autorité de gestion a cependant eu pour conséquence le développement de nouvelles relations contractuelles entre les DDT et les Conseils régionaux, ce qui n'a pas été sans créer de tensions avec la DRAAF. Si des conventionnements sont signés

²⁸⁸ Ancienne responsable de la déclinaison régionale du PDRH au sein de la DRAAF, Anne-Violaine Trocmé souligne dans notre entretien la différence dans son quotidien professionnel entre la programmation précédente où l'autorité de gestion était entre les mains de l'État, seule l'administration centrale de l'État était en lien avec la Commission, et sa nouvelle position où les services européens de la Région sont les interlocuteurs directs des services de la Commission européenne dans chacune des étapes du PDR, de son élaboration à son évaluation.

²⁸⁹ « L'État membre ou l'autorité de gestion peut désigner un ou plusieurs organismes intermédiaires y compris des autorités locales, des organismes de développement régional ou des organisations non gouvernementales pour assurer la gestion et la mise en œuvre des opérations de développement rural. » Article 66 alinéa 2 RDR 2013.

entre les Conseils régionaux et les DDT pour une prestation de service, les DRAAF tentent de se maintenir dans les négociations en imposant un jeu à trois – Conseil Régional DRAAF et DDT :

« Les DDT ont un très fort pouvoir sur le terrain. [...] Dans le cadre des nouvelles missions sur le FEADER nous sommes un peu en difficulté, car les DDT sont les instructeurs des dossiers dans le cadre de la période transitoire, mais la DRAAF se positionne comme porte d'entrée vers les DDT. »²⁹⁰

Ces propos sont confirmés par un agent du service économie agricole de la DDT de l'Allier :

« Pour l'instant le CR a beaucoup travaillé avec la DRAAF et on a vu le CR en bilatéral pour la première fois seulement début avril. Ce qui est selon nous beaucoup trop tard, mais il faudra bien que les habitudes se mettent en place. »²⁹¹

Contrairement à d'autres directions (Bezes et Lidec, 2010) la DRAAF n'a aucun pouvoir hiérarchique sur les DDT qui relèvent de l'autorité du préfet de département et du ministère de l'Agriculture. Le pilotage conjoint des DRDR lors de la programmation 2007-2013 par les services déconcentrés régionaux et le préfet de région, avait cependant permis de facto de renforcer les liens entre les deux échelons comme en témoigne la cheffe du service économie agricole de la DDT de l'Allier :

« À titre personnel, étant donné que je m'occupais du FEADER sur la période 2007-2013, mon interlocuteur c'était la DRAAF. C'était elle qui déterminait les enveloppes, les comités de programmations se faisaient en DRAAF sous l'autorité du préfet de région, mais en DRAAF. On dépendait plus de la DRAAF d'ailleurs que du DDT. »²⁹²

La configuration hiérarchique régionale a ainsi été doublement bouleversée par le transfert de l'autorité de gestion aux Conseils régionaux. La DRAAF a en effet perdu en prérogative dans la déclinaison de la politique européenne ainsi que dans ses relations avec la DDT.

Si les DDT regroupent les services instructeurs, c'est avec l'Agence de services et de paiements (ASP), également chargée du premier pilier de la PAC, que contractualisent les Régions françaises pour assurer le paiement des dossiers :

²⁹⁰ Entretien avec la cheffe de service agriculture du Conseil régionale d'Auvergne, mai 2014.

²⁹¹ Entretien avec la responsable du service qualité au sein de la DDT de l'Allier, mai 2014.

²⁹² Entretien avec la cheffe de service économique agricole de la DDT de l'Allier, février 2017.

« L'ASP paye le FEADER et d'autres crédits si ce sont des paiements associés. Nous, Régions, on demande à l'ASP de payer on lui verse un chèque de 6 millions d'euros pour l'année 2015. Les crédits sont fléchés par mesure. Elle centralise les crédits des financeurs qui ont décidé de faire du paiement associé. »²⁹³

L'ASP est un établissement public administratif sous double tutelle du ministère de l'Agriculture et du ministère du Travail ayant en charge entre autres d'assurer les paiements de l'ensemble des mesures du second pilier de la PAC. Les principales difficultés concernant l'attribution des aides faisant suite au transfert de l'autorité de gestion portent sur l'utilisation des logiciels de traitement des dossiers qui ont entraîné des retards de paiement. Certaines régions dont la Bretagne et l'AuRA ont tenté pour y remédier de travailler conjointement à l'élaboration d'un nouveau logiciel. Cette expérimentation n'a cependant pour le moment pas abouti.

L'externalisation de l'instruction des dossiers ainsi que du paiement n'est cependant pas l'apanage des Régions françaises. Contrairement à la France où l'ASP et les DDT sont en charge sur l'ensemble du territoire national de la mise en œuvre de la politique, le choix des prestataires relève en Allemagne entièrement de la décision des Länder ce qui se traduit par des différenciations régionales. En Hesse, l'instruction des dossiers est assurée par les services agricoles des *Landkreise*, arrondissements ruraux qui représentent un territoire intermédiaire entre la commune et le Land²⁹⁴. Jusqu'en 2005, en Hesse, ils ont une double vocation étant à la fois le siège des services déconcentrés du Land, et une intercommunalité dirigée par des élus locaux, et dotée d'une administration propre. La réforme du 21 mars 2005 dite de « communalisation » (*Kommunalisierungsgesetz*) a mis un terme à ce double fonctionnement. La gestion des services déconcentrés du Land est transférée en totalité aux exécutifs des *Landkreis*. Le Land établit depuis cette date un contrat tripartite avec les communes et le *Landrat* qui met à disposition de l'exécutif régional une partie de ses services en échange d'une compensation financière. Le paiement des aides est lui assuré depuis 2009 par la banque

²⁹³ Entretien avec un chargé des politiques environnementales au sein du FEADER au Conseil régional de Bretagne, mai 1018.

²⁹⁴ En Hesse, les 21 *Landkreis* constituent des regroupements de communes de taille variable. Contrairement aux EPCI français cependant, les élus des *Landkreis* regroupés au sein du *Kreistag* ainsi que le *Landrat* – chef de l'exécutif – sont directement élus par les citoyens. Ce dernier s'entoure pour exercer son mandat d'un comité de conseillers qui s'apparente à un bureau au sein des collectivités territoriales françaises. Si la constitution allemande précise que les *Landkreis* sont des composantes des Länder, elle précise aussi dans son article 28 qu'ils ont une autonomie d'administration. Reconnus par le droit fédéral, comme ayant une autonomie d'administration, leur fonctionnement est cependant régi par la législation des Länder qui ont le pouvoir de définir leur « système local » (Wollmann, 2017)

d'investissement public de Hesse, la *Wirtschaft und Infrastruktur Bank* (WIBank). Sous la tutelle du Land, elle possède une autonomie d'organisation interne.

En Basse-Saxe, l'instruction des dossiers PAC est, elle, réalisée par la chambre d'agriculture. Collectivité de droit public disposant d'une autonomie d'organisation, c'est également par un contrat que le Land délègue cette fonction moyennant compensation financière. Le paiement des aides est réalisé par un service interne : la Haute caisse régionale (*Landeshauptkasse*). Rattachée directement au ministère des finances, c'est elle qui donne un mandat de paiement pour chaque dossier. Son action n'est pas spécifique à l'agriculture puisqu'elle gère l'ensemble des allocations du Land.

Les conséquences de ce processus d'externalisation sur la capacité d'action des autorités régionales sont complexes à saisir. En Allemagne comme en France, la dépendance des autorités régionales vis-à-vis de services externes dans l'instruction et le paiement des aides laisse ainsi une marge de manœuvre aux *street level bureaucrats* (Lipsky, 1980) que sont les instructeurs. Le processus de contractualisation prévu par le RDR assure cependant un droit de regard des institutions régionales sur les services externalisés. Une étude menée en France par Blandine Mesnel au sein des DDT révèle en outre que l'informatisation des dossiers restreint les contacts directs entre bénéficiaires et agents administratifs ce qui contribue à limiter leur influence sur le processus de mise en œuvre (Mesnel, 2017).

L'analyse de la gestion du FEADER par les autorités régionales révèle ainsi que malgré les cadrages par le haut accompagnés par de nombreux contrôles de la Commission européenne, l'eupéanisation des politiques de soutien à l'agriculture biologique par le biais du PDR permet aux Régions ainsi qu'aux Länder de renforcer leurs ressources institutionnelles rééquilibrant les rapports de force entre les acteurs participant au processus d'action publique à l'échelle régionale.

Conclusion du Chapitre 2

L'analyse de l'eupéanisation des politiques régionales de soutien à l'agriculture biologique permet de conclure à une influence différenciée du processus sur les systèmes territoriaux des deux États membres étudiés, l'Allemagne et la France. La compatibilité du fédéralisme coopératif allemand avec le modèle de gouvernance à trois niveaux, promu à l'échelle européenne, l'amène à effectuer une adaptation plutôt qu'une transformation des institutions domestiques. La mise en place du FEADER ne fait que renforcer le système de gestion de la GAK en y ajoutant un échelon. En France, les Régions usent stratégiquement des politiques européennes (Jacquot et Woll, 2004) pour encourager un processus de transfert de compétence qui n'intervient qu'en 2014 à la faveur d'une alliance partisane entre le gouvernement central et la majorité des exécutifs régionaux. Le système de gestion du secteur agricole connaît une transformation majeure – même si celle-ci est cantonnée au second pilier de la PAC – puisqu'il est touché pour la première fois par un processus de décentralisation. On assiste ainsi bien au rapprochement des deux systèmes territoriaux étatiques à la faveur de l'eupéanisation des politiques publiques.

Explorant plus en détail les conséquences de ce mouvement sur la capacité d'action des autorités régionales, la deuxième section du chapitre fait tout d'abord état de la relative faiblesse des autorités régionales dans leur influence sur les politiques européennes et nationales. Les voies d'accès à l'Union européenne sont ainsi peu utilisées par les Länder et les Régions étudiées ou inefficaces, à l'instar du CdR qui ne parvient pas à infléchir la position de la Commission concernant la révision de la certification en agriculture biologique. Les Länder qui tentent par les institutions domestiques (Jeffery, 2005) de peser sur la décision à l'échelle européenne sont également confrontés à un échec. En France comme en Allemagne, dans le domaine observé, les États membres monopolisent l'accès aux arènes décisionnelles européennes et agissent comme des *gate keeper* (Bache, 1999). Si les autorités régionales parviennent à participer à l'élaboration des cadres nationaux d'action, les négociations attestent d'une asymétrie de pouvoir importante dans les négociations avec les gouvernements nationaux. La forte institutionnalisation des espaces de négociation entre le gouvernement fédéral et les Länder dans le cadre de la GAK octroie une capacité d'influence aux Länder. La décision conjointe qui implique un accord majoritaire entre les Länder (Scharpf, 2006) réduit cependant leur pouvoir vis-à-vis du gouvernement fédéral. En France, malgré un rôle progressivement renforcé de l'ARF au sein des comités d'élaboration des plans nationaux, le

poids des Régions dans la prise de décision reste secondaire. Le maintien de relations bilatérales entre l'État et les Régions offre des opportunités très inégales entre les autorités régionales, et renforce l'asymétrie de la relation entre les deux niveaux. L'ensemble de ces indices convergent pour attester d'une capacité d'influence très faible des autorités régionales sur les décisions suprarégionales dans le cadre des politiques de soutien à l'agriculture biologique. La régulation politique à trois niveaux repose sur des arènes politiques imbriquées bien loin du modèle d'interconnexions de la gouvernance multiniveaux (Hooghe et Marks, 2001).

L'analyse plus spécifique des modalités de gestion du FEADER nous a amenés à deux résultats partiellement contradictoires concernant la capacité d'action des autorités régionales au sein de leur propre territoire dans le cadre du second pilier de la PAC. La présence d'un double cadrage par le haut, RDR et plans-cadres nationaux, restreint en effet considérablement leur marge liberté dans la définition des programmes régionaux. Ce cadrage est particulièrement visible concernant la mesure 11 pour laquelle les autorités régionales ne sont habilitées qu'à la marge à se différencier de leurs homologues par le montant des aides en Allemagne, la mise en place de plafonds en France. Malgré cette imbrication instrumentale hiérarchique, l'autorité de gestion du FEADER octroie de nouvelles ressources institutionnelles aux Länder et aux Régions dans la régulation du secteur agricole et en particulier l'agriculture biologique. Interlocutrices privilégiées de la Commission, elles sont les chefs d'orchestre de l'élaboration et de la mise en œuvre des PDR, c'est autour d'elles qu'ont lieu les négociations avec les partenaires du programme, en particulier les cofinanceurs et les instructeurs des dossiers. Les politiques européennes constituent ainsi une opportunité pour les Régions comme pour les Länder dans la construction d'une capacité d'action à l'échelle régionale.

La structuration d'un emboîtement hiérarchique des échelles d'autorités publiques (Laidin et Senegas, 2020) en France comme en Allemagne dans le cadre des politiques du second pilier de la PAC relativise le poids de l'Union européenne dans le renforcement de la capacité d'action des autorités régionales. C'est ainsi essentiellement au sein de leur territoire d'action que le transfert de l'autorité de gestion du FEADER bénéficie aux Régions et aux Länder en leur octroyant de nouvelles ressources institutionnelles qui contribuent à créer une hiérarchie dans l'espace infranational en faveur des autorités régionales. S'éloignant d'un regard centré sur le FEADER pour analyser le contenu des politiques régionales de soutien à l'agriculture biologique, le troisième chapitre de cette thèse a pour ambition d'investiguer plus précisément l'affirmation des autorités régionales au sein de la régulation politique de l'agriculture biologique à l'échelle infranationale.

Chapitre 3

L'affirmation des autorités régionales au sein de l'espace politique infranational

Le premier chapitre de la thèse a montré comment, lors de la phase de mise à l'agenda, l'absence de politiques suprarégionales dédiées spécifiquement à l'agriculture biologique octroyait une certaine autonomie aux exécutifs régionaux concernant leur intervention dans ce domaine d'action. Le deuxième chapitre qui revient sur le processus d'eupéanisation des politiques de soutien à l'agriculture biologique fait ressortir l'impact paradoxal de ce mouvement sur la capacité d'action des autorités régionales. Ces derniers perdent en autonomie d'action concernant une partie des dispositifs, mais voient leurs ressources institutionnelles renforcées au sein de leur territoire d'action par un processus de décentralisation. L'étude des évolutions des équilibres de pouvoir au sein de « l'espace politico-institutionnel infranational » à laquelle se consacre ce troisième chapitre vient appuyer la thèse d'une affirmation des autorités régionales à cette échelle. Nous nous intéressons plus précisément pour ce faire aux autorités dont le périmètre d'intervention se situe en deçà de l'État soit les Régions et les Länder, les Départements, les *Landkreise*²⁹⁵ et les intercommunalités, ainsi que les communes.

La notion d'espace politico-institutionnel infranational est empruntée à Michel Koebel (2009) qui, interrogeant l'existence d'un champ politique local, l'utilise pour distinguer l'espace local d'un champ au sens de Bourdieu (1990). Il souligne, en effet, qu'il n'en partage pas assez certaines caractéristiques en particulier, l'autonomie, vis-à-vis de l'espace politique

²⁹⁵ Les *Landkreise* sont en Allemagne des institutions intermédiaires entre les Länder et les communes qui, contrairement aux EPCI en France, ont acquis en 1950 un statut de collectivités territoriales. Ils disposent ainsi d'une assemblée d'élus et d'un exécutif cependant, leur action est fortement dépendante des compétences déléguées par les communes ou par le Land.

national. La référence aux notions d'espaces et de champs, si elle ne constitue pas le cœur de notre propos, nous intéresse ici en tant qu'elles renvoient à des jeux de pouvoir concurrentiels. Un champ est en effet « espace de concurrences entre des personnes occupant des positions de pouvoir différentes, mais partageant toutes un même credo dans la valeur de l'enjeu » (Koebel, 2009, p. 24).

Cette approche, par la concurrence, rejoint en partie celle de l'ouvrage *Luttes d'institutions* dirigé par Daniel Gaxie (1998) qui étudie les réformes institutionnelles, soit celles ayant pour objet la reconfiguration de la répartition des ressources institutionnelles et opérationnelles des collectivités locales, en particulier en termes de compétences et de financements. La thèse de l'ouvrage est de montrer qu'il existe des rivalités au sein des espaces politico-institutionnels infranationaux, portant sur le « contrôle des instruments d'administration – compétences juridiques, accès aux instances de débats et aux procédures de décisions, ressources fiscales, dotation de l'État- susceptibles de favoriser la conduite de diverses politiques territoriales et la reconnaissance en retour des populations concernées » (Gaxie, 1998, p. 11). Lors des débats ayant trait aux réformes institutionnelles, ces clivages, euphémisés en temps normal, apparaissent au grand jour dans des configurations puisqu'elles incitent les élus à « privilégier cet aspect de leur identité » (Gaxie, 1998, p. 11). La complexité des clivages, et l'interdépendance entre les acteurs au sein de l'espace infranational rendent cependant difficiles les changements institutionnels autres qu'incrémentaux. Nous partageons avec Daniel Gaxie et ses coauteurs, la définition de l'enjeu des concurrences au sein de l'espace politico-administratif infranational à savoir la capacité à produire de manière relativement autonome des politiques publiques.

Dans le cadre de ces rivalités, les réformes institutionnelles exercent sans conteste un rôle crucial. En effet, elles encadrent à la fois la répartition des compétences des autorités locales et régionales (*function*) ainsi que les ressources juridiques et financières qui leur permettent de les mettre en œuvre (*power*). Pour autant, les concurrences et rivalités entre échelons, nous paraissent davantage informées par la fabrique quotidienne de l'action publique. Différents travaux (Douillet et Faure, 2005; Barone, 2011; Douillet *et al.*, 2012) ont en effet montré que les institutions locales s'émançaient régulièrement de la répartition en droit des compétences, opérant ce qu'Olivier Mériaux nomme des « débordements territoriaux »²⁹⁶ (Mériaux, 2005). Ici se joue une tension entre l'approche par compétence sectorielle prédominante dans les

²⁹⁶ La notion de « débordement territorial de compétence » fait référence à la propension des autorités régionales et locales, au nom d'un intérêt territorial à dépasser les blocs de compétences juridiques qui leur sont octroyés.

cadres institutionnels qui s'imposent aux institutions locales (Douillet et Lefebvre, 2017, p. 197), et l'approche territoriale qui définit les institutions locales en tant qu'elles puisent leur légitimité politique et exercent leur capacité d'intervention à partir d'un espace géographique institutionnalisé (Smith, 2020).

Même si les rivalités ne s'y traduisent pas, la plupart du temps, par des luttes ouvertes, l'analyse des politiques locales et régionales permet de cerner au plus près les jeux de concurrence entre les autorités publiques qui concerne leur capacité d'action. Cette dernière se structure autour de deux dimensions, la répartition relative des ressources ainsi que la faculté d'influence réciproque. C'est dans cette double perspective que nous formulons l'argument suivant : *les variations relatives des politiques régionales et des politiques locales dans le domaine de l'agriculture biologique renforcent la capacité d'action des Régions qui s'affirment au sein de l'espace politico-institutionnel infranational*. Son examen nous amène à structurer notre analyse en deux temps distincts.

Il s'agira en premier lieu d'analyser de manière diachronique, de 1988, date de la mise à l'agenda des premiers dispositifs de soutien communs aux deux Länder, à 2020, date de fin de la programmation 2014-2020 du FEADER, le développement des politiques régionales de soutien à l'agriculture biologique. L'eupéanisation est considérée ici comme une variable explicative parmi d'autres d'un processus de développement convergent des politiques régionales. Ainsi que l'enjoignent Radaelli et Pasquier, il convient cependant de prendre en compte « des hypothèses alternatives rivales » (Radaelli et Pasquier, 2008, p. 40). Ce d'autant plus, que les dispositifs régionaux intégrés au sein des politiques européennes ne constituent qu'une partie congrue des politiques régionales. Les politiques propres sont, elles, fortement influencées sur la période observée par l'orientation partisane des exécutifs régionaux. Au sein du système fédéral allemand, les partis politiques agissent comme des canaux de transfert d'instruments entre les Länder. En France, c'est davantage dans la réception effective des transferts que se déploient les jeux partisans. À rebours de différents travaux en France qui tendent à relativiser le poids de l'idéologie partisane sur le contenu de l'action publique locale (Arnaud *et al.*, 2007; Barone, 2008), notre étude affirme que la variable partisane constitue historiquement, dans le cadre des politiques de soutien à l'agriculture, un facteur explicatif de la convergence vers le haut des politiques régionales de soutien à l'agriculture biologique.

Dans un second temps, nous étudierons l'évolution de l'intervention des autorités régionales dans ce domaine d'action relativement à celle des autorités locales. Si le postulat d'un jeu à somme nulle est ici rejeté du fait de l'existence de coopérations et d'interdépendances entre les échelons, le point de départ de la réflexion est de soutenir que dans une perspective relationnelle

de la capacité d'action, l'intervention des échelons locaux peut venir concurrencer l'affirmation des autorités régionales au sein de leur territoire d'action. Les règles juridiques portant sur la répartition des compétences, et les rapports de pouvoir au sein de l'espace infranational sont appréhendés comme un cadre dont les évolutions ne sont pas sans impact sur les équilibres internes. À ce niveau, en France comme en Allemagne, les Länder et les Régions profitent d'un contexte favorable, les premiers par leur compétence partagée en matière de politique agricole des structures, les secondes du fait de leur compétence économique et de la récente décentralisation de la gestion du Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER). Les règles juridiques qui tendent à octroyer un pouvoir plus important aux autorités régionales dans le secteur agricole peuvent, cependant, être contournées par les autorités locales par le biais d'autres compétences, de la contractualisation ainsi que de l'utilisation de la clause de compétence générale par les communes (Frinault, 2021). Le dépassement de la segmentation institutionnelle des compétences est accentué, dans le domaine de l'agriculture biologique, par la dimension transsectorielle de l'objet étudié (Halpern et Jacquot, 2015, p. 76). La multidimensionnalité du cadrage de cet enjeu – sanitaire, agricole, environnemental – ouvre la possibilité de le prendre en charge au titre de politiques agroenvironnementales, alimentaires, de protection de l'eau et plus largement de développement économique des territoires. La diversité des angles d'approche constitue une opportunité pour les autorités locales d'intervenir par d'autres entrées que celle sectorielle, des autorités régionales.

Le chapitre se structure ainsi en deux sections. La première revient sur le mouvement de convergence instrumentale vers le haut des politiques régionales de soutien à l'agriculture biologique dans une perspective diachronique de 1988 à 2020 (section 1). Le questionnement se prolonge ensuite par l'étude des politiques locales de soutien à l'agriculture biologique en interrogeant spécifiquement les phénomènes de concurrences, mais aussi les relations potentielles d'influence des autorités régionales sur les autorités locales (section 2).

1. Un processus de convergence vers le haut des politiques régionales de soutien à l'agriculture biologique (1989-2019)

Vérifier l'hypothèse de l'affirmation des Régions au sein de l'espace politico-institutionnel local implique, dans un premier temps, de mettre au jour l'évolution de l'intervention des autorités régionales dans ce domaine. L'exploration des archives des quatre institutions régionales nous a permis de retracer pour chacun des cas la trajectoire des politiques de soutien

à l'agriculture biologique²⁹⁷. Nous avons ainsi réalisé quatre tableaux chronologiques répertoriant l'ensemble des dispositifs en direction de l'agriculture biologique (cf : annexe n° 3). La comparaison des cas a fait émerger la conclusion d'une convergence des politiques régionales depuis 1989, date de la mise en place des premières aides à la conversion en Hesse et en Basse-Saxe, à 2020 fin de l'enquête de terrain et de la programmation FEADER. Cette dernière recouvre le contenu de l'action publique et tout particulièrement son instrumentation (Hassenteufel, 2010). Elle correspond à un mouvement de convergence vers le haut (Holzinger et Knill, 2005) puisqu'on assiste à l'élargissement des dispositifs d'action portés par les autorités régionales. Cependant, le degré de similarité (Holzinger et Knill, 2005, p. 776) de l'instrumentation varie en fonction du type d'instruments, et de l'appartenance nationale des cas régionaux. Expliquer de telles différenciations suppose d'interroger les facteurs de ce processus de convergence.

Les recherches portant sur les causalités de la convergence des politiques publiques (Rose, 1991; Bennett et Howlett, 1992; May, 1992; Dolowitz et Marsh, 2000) ont mis en exergue différents mécanismes récurrents. Le plus souvent théorisés à partir de travaux portant sur les États (DiMaggio et Powell, 1983; Rose, 1991; Dolowitz et Marsh, 2000) ces éléments théoriques ont été importés et appliqués aux politiques régionales (Wolman et Page, 2002; Keating, Cairney et Hepburn, 2012; Cole *et al.*, 2015). Holzinger et Knill (2005) dans un article de référence en distinguant cinq. L'imposition concerne une situation d'asymétrie de pouvoir au sein de laquelle un exportateur de politiques publiques impose un changement à un importateur par la contrainte. L'harmonisation internationale repose sur l'application de normes partagées. La concurrence est relative à une incitation provenant de la mise en concurrence. La communication transnationale, la catégorie la plus vaste, regroupe un ensemble de transferts non contraignants qui peuvent relever de la diffusion de modèle, ou de transferts plus ciblés. Enfin, « *l'independent problem solving* » a trait à la mise en place d'une même politique publique en réponse à des enjeux similaires. L'objectif de la section est ainsi d'exposer et d'expliquer les différentes modalités de convergence que nous avons observées sur notre terrain.

Un des facteurs explicatifs principaux de la convergence instrumentale des politiques régionales de soutien à l'agriculture biologique concerne l'eupéanisation. L'intégration d'une partie des dispositifs d'action publique au sein des politiques européennes conduit en effet à

²⁹⁷ Pour une chronologie instrumentale de chacun des cas se référer aux Annexes 7,8,9,10.

une harmonisation par « l'adoption de normes juridiques qui s'imposent à des entités politiques qui acceptent de s'y soumettre. »²⁹⁸ (Holzinger et Knill, 2005, p. 781). Dans le cas de la politique observée, le caractère contraignant se matérialise par l'obligation de répondre à un cadre réglementaire européen. Cependant, elle est majoritairement issue d'un processus d'incitation, ce qui en fait comme de nombreux cas de transferts un processus hybride (Dolowitz et Marsh, 2000, p. 14). Si le processus d'eupéanisation peut également être actif dans la convergence par des mécanismes « sans pression pour se conformer à un modèle » (Radaelli, 2003, p. 41) en particulier dans le cadre de transferts horizontaux (Saurugger et Surel, 2006), dans notre cas d'étude, l'Europe agit principalement au travers d'une « convergence dure » (Cole *et al.*, 2015) caractérisée par une hybridation entre incitation et réglementation. Les mécanismes de transferts horizontaux issus de l'adoption non contraignante d'un instrument importé d'une autre région ont, eux, principalement lieu au sein d'un même contexte national. Leur traduction sur le terrain est en outre plus aléatoire en termes de convergence, car ils sont sujets à des refus ou à des hybridations (Hassenteufel et de Maillard, 2013).

La section s'articule autour de deux mécanismes de convergence principaux. La première partie étudie l'impact de l'eupéanisation des politiques régionales sur le contenu de l'action publique et interroge la convergence sous l'angle d'une harmonisation. La seconde partie se focalise sur les processus de convergence horizontaux principalement à l'œuvre au sein des contextes nationaux.

1.1. L'harmonisation des aides directes par l'eupéanisation des dispositifs d'action publique

Le mouvement d'eupéanisation²⁹⁹ étudié dans le chapitre précédent constitue un facteur majeur de convergence vers le haut de l'instrumentation des politiques régionales de soutien à l'agriculture biologique. Entre incitation financière et coercition légale, la structuration d'une

²⁹⁸ Il convient cependant de justifier le recours à la notion d'harmonisation dans le cas des autorités régionales. En effet, la principale caractéristique qui distingue l'harmonisation de l'imposition pour les deux auteurs est le fait que, dans le premier cas, les entités politiques ont accepté d'intégrer la structure supranationale qui les contraintes tandis que dans le second mécanisme, « la nouvelle politique est imposée contre la volonté » de l'entité qui reçoit. Or dans le cadre de l'Union européenne, d'un point de vue juridique, ce sont les États membres et non les autorités régionales qui acceptent volontairement l'intégration à l'organisation supranationale. Cependant, considérant les autorités régionales comme des partis des États membres, des sujets et non pas simplement des objets de la construction européenne (Carter et Pasquier, 2010), notre étude considère la convergence issue de l'eupéanisation comme un mécanisme d'harmonisation et non d'imposition.

²⁹⁹ Nous reprenons ici la même définition qu'au sein du chapitre précédent à savoir « l'ensemble des processus d'ajustements institutionnels stratégiques, et normatifs induits par la construction européenne » (Palier, Surel et Collectif, 2007, p. 39).

gouvernance à trois niveaux de l'Europe aux Régions s'accompagne d'une forte standardisation de l'action publique régionale concernant les aides directes aux acteurs économiques – agriculteurs et entreprises de l'aval. L'imbrication des dispositifs dans une chaîne de documents règlementaires – les Règlements de développements ruraux, les cadres nationaux et les Programmes de développement rural (PDR) – dont nous avons vu qu'elle reposait sur une hiérarchie stricte assurée par des contrôles génère une convergence instrumentale par contrainte. Cette structure verticale qui se construit progressivement s'opère avec une temporalité différenciée entre l'Allemagne et la France. Nous pouvons ainsi distinguer deux étapes dans le processus de convergence par l'eupéanisation.

Dès la première période de 1989 à 2000 certains dispositifs régionaux de soutien à l'agriculture biologique entrent dans le cadre de politiques européennes qui apparaissent pour les autorités régionales comme des opportunités d'élargir leur intervention selon un usage stratégique de l'Europe (Jacquot et Woll, 2004). Si les doubles cadrages nationaux et européens se structurent progressivement, ils apparaissent encore relativement instables à cette période laissant une autonomie d'action aux acteurs régionaux.

La deuxième phase de 2000 à 2014 est caractérisée par un resserrement de la hiérarchie des cadres. On observe tout à la fois une plus forte convergence à l'échelle des quatre cas régionaux et dans le même temps une intensification de la contrainte venant de l'Union européenne. Si des usages stratégiques sont toujours visibles de la part des exécutifs régionaux qui se servent des dispositifs pour indiquer leur orientation partisane, en particulier dans les moments d'alternance entre majorité de gauche et de droite, leur marge de manœuvre est de plus en plus limitée.

1.1.1. 1989 - 2000 : les politiques européennes comme opportunité d'intervention des autorités régionales

Au sein de cette première période, deux politiques européennes sont employées pour la mise en place des premiers soutiens directs aux agents économiques de la filière biologique : la politique d'extensification intégrée à la Politique agricole commune (PAC), et celle du développement des zones rurales relevant des politiques régionales de l'Union européenne.

Dès 1989, les deux Länder allemands mettent en place les premières aides directes à la conversion dans le cadre de la politique européenne d'extensification intégrée à la *Gemeinschaftsaufgabe Agrarstruktur und Küstenschutz* (GAK). Les débats parlementaires révèlent que les moyens octroyés sont relativement faibles. Les financements à l'hectare sont

notamment inférieurs à ceux compensant la mise en jachère en Hesse³⁰⁰. En Basse-Saxe, seules 46 fermes choisissent d'avoir recours à l'aide à la conversion contre 183 pour les aides à l'arrêt de la production de taureaux et de bœufs engraisés³⁰¹. Le cadre incitatif de la GAK joue comme un facteur favorable au déploiement des soutiens malgré un investissement limité des deux exécutifs de droite – *Christlich Demokratische Union (CDU)/ Freie Demokratische Partei (FDP)* – au développement des soutiens à l'agriculture biologique. Il faut attendre 1993, et la mise en place de la réforme Mac Sharry, pour voir s'étoffer les aides directes avec la mise en place d'aides au maintien et à la conversion en agriculture biologique en Hesse et en Basse-Saxe, mais aussi plus largement dans l'ensemble des Länder de la République fédérale d'Allemagne (RFA) (Nieberg, Kuhnert et Sanders, 2011, p. 29). L'intégration précoce des dispositifs au sein d'une régulation à trois niveaux est vectrice d'un degré important de convergence reposant sur un mécanisme incitatif qui implique cependant de respecter les cadrages supérieurs.

À la même période en France, la région Auvergne ouvre une première aide à la conversion ainsi que nous l'avons étudié dans le premier chapitre, elle fait suite à une proposition de la chambre d'agriculture dans un plan régional visant à répondre à une crise conjoncturelle du secteur agricole. Il s'agit de la première Région française à proposer ce dispositif intégré au sein des Contrats de plan État-Région (CPER) et cofinancé par l'Union européenne. Précurseur, ce dispositif possède néanmoins une portée limitée. En 1993, moins de dix agriculteurs y ont accès. En 1994, elle connaît une première interruption avant d'être rouverte en 1995. Finalement, la mise en place en 1999 par le ministère de l'Agriculture des Contrats territoriaux d'exploitation (CTE) y met définitivement un terme puisque le gouvernement central décide de financer la conversion à l'agriculture biologique par le biais des CTE sans apport financier des collectivités territoriales. Une note manuscrite du chef du service agricole à la Région Bretagne consultée dans les archives atteste que l'exécutif était au courant, dès 1993, de la mise en place des aides à la conversion auvergnate³⁰², mais ce n'est qu'en 1999 que le Conseil régional de Bretagne propose les premières mesures d'aide directes aux agriculteurs biologiques. Il s'agit d'un soutien à l'achat de matériel agricole spécialisé pour l'agriculture biologique financé sur un budget propre. La différenciation entre les cas auvergnat et breton atteste d'un usage différencié des politiques européennes, lui-même témoin d'une autonomie d'action des

³⁰⁰ Archive parlementaire du Land de Hesse, PP 12/116.

³⁰¹ Archive parlementaire du Land de Basse-Saxe, DRS 11/471.

³⁰² Archive du Conseil régional de Bretagne, carton 348 W.

autorités régionales. Celle-ci est tout de même restreinte, nous le voyons en Auvergne, par les politiques étatiques.

Si, dans un premier temps, les Régions ne s'investissent qu'à la marge dans les aides directes aux agriculteurs, elles orientent les soutiens en direction de l'aval de la filière. La Bretagne est ainsi la première Région française à développer des dispositifs de soutien en direction des transformateurs et des distributeurs (Piriou, 2002). Dès 1993, à la suite de la présentation par la Fédération régionale des agrobiologistes de Bretagne (FRAB) d'une préétude soulevant les difficultés concernant la commercialisation des produits issus de l'agriculture biologique, l'exécutif choisit de financer trois projets de filières dans les domaines du maraîchage, du blé noir ainsi que de la viande³⁰³. Ces derniers, intégrés à la politique de diversification, sont cofinancés par des fonds européens non pas dans le cadre de la PAC, mais de la politique de développement des zones rurales (objectif b) décliné en Bretagne au sein du programme Morgane. En Auvergne, c'est en 1999 dans le cadre du plan Riquois (1998) que l'exécutif cofinance aux côtés de l'État la réalisation d'un audit sur la filière biologique. Les résultats de l'étude amènent le Conseil régional à développer un dispositif, destiné au soutien de la collecte des filières lait, viande et céréale spécialisées en agriculture biologique ou développant une filière biologique en interne³⁰⁴. Intégré au CPER, il est également financé partiellement par l'objectif b qui permet de soutenir les productions de qualité au sein des territoires ruraux. Le cas auvergnat souligne une nouvelle fois le poids des politiques étatiques dans l'orientation de l'action des autorités régionales.

Au sein des deux Länder allemands, l'ouverture des premiers dispositifs en direction de la transformation et de la collecte de produits issus de l'agriculture biologique intervient plus tardivement par rapport à la mise à l'agenda des premiers dispositifs. En 1989, la Basse-Saxe met en place dans le cadre de l'objectif 5 b de la politique européenne de développement rural, une aide aux transformateurs et collecteurs dans la filière biologique³⁰⁵. À la suite de l'arrivée

³⁰³ Ces projets permettent indirectement de soutenir la structuration d'une filière biologique dans les domaines du maraîchage et du blé noir au sein de la coopérative « eurobreizh ». Le projet sur la viande aboutit à la création en 1992 de l'association Bretagne Viande bio qui réunit à l'échelle régionale des producteurs biologiques, des bouchers et des abattoirs dans le but de faciliter l'organisation de la commercialisation de la viande biologique.

³⁰⁴ Des organismes privés comme l'abattoir de la SICABA dans l'Allier, la société de vente en gros Biovie en Haute-Loire, mais aussi les laiteries comme le GIE Biolait ainsi que des moulins ou des grossistes céréaliers, en particulier, la COOPACA dans l'Allier, ou la SA Celant spécialiste de vente de céréales bio touchent ainsi des subventions de la Région. Le montant des aides est déterminé au prorata du nombre d'agriculteurs biologiques ayant conventionné avec les entreprises, et s'élève au maximum à 30 000 euros. Les aides fléchées sur l'agriculture biologique sont intégrées au sein d'un programme plus vaste abondé par le Fonds régional d'aide au conseil et de soutien aux petites coopératives pour leurs investissements immatériels.

³⁰⁵ Pour la programmation de la GAK 1989-1993, le Land propose des aides aux circuits courts de distribution qui touchent en partie les groupements de producteurs en agriculture biologique. Dans le prolongement, le gouvernement développe à partir de 1993 un programme spécifique d'aide aux exploitations laitières biologiques.

d'une majorité *Sozialdemokratische Partei Deutschlands* (SPD) à la tête de l'exécutif régional, deux projets pilotes sont développés sur les zones à enjeux eau, à Göttingen et à Hamek, pour développer les circuits courts en produits issus de l'agriculture biologique. Ils sont rejoints en 1997 par Lüneburg et Weser-Ems. La trajectoire de la Hesse dans ce domaine est relativement proche de celle de la Basse-Saxe, même si elle débute quelques années plus tard. Il faut en effet attendre l'arrivée d'une coalition SPD-*Bündnis90/die Grünen* à la tête du Land au début des années 1990 pour que l'exécutif propose une première aide en direction des organismes économiques de l'aval de la filière. De même que la Basse-Saxe, c'est dans le cadre de la politique européenne de développement rural sur la programmation 1994-1999, que voit le jour un soutien aux productions innovantes et aux alternatives de commercialisation au travers duquel sont financées des entreprises de transformation et de distribution voulant se spécialiser dans les produits issus de l'agriculture biologique. Une part importante de ce financement a été orienté autour de la filière laitière.

Cette première phase d'eupéanisation se caractérise ainsi par une relative autonomie des autorités régionales qui font un usage stratégique des politiques européennes. En Auvergne et en Bretagne, c'est principalement pour répondre à des difficultés sectorielles que les exécutifs ont recours aux cofinancements européens. En Hesse et en Basse-Saxe, dès les années 1990 la variable partisane est le principal facteur explicatif du recours aux financements européens de la politique de développement rural pour les transformateurs et distributeurs.

Dès cette première phase, on perçoit particulièrement en ce qui concerne les aides directes aux agriculteurs biologiques, deux trajectoires nationales différenciées. En Allemagne, la structuration d'une régulation à trois niveaux – Länder, gouvernement fédéral et Union européenne – incite précocement à une convergence des dispositifs. En France, les politiques étatiques qui exercent une forte contrainte empêchent les autorités régionales d'avoir recours aux politiques européennes. Partant d'une situation spécifique aux deux contextes nationaux, la deuxième phase se caractérise par un processus de convergence à l'échelle des quatre cas régionaux qui aboutit en 2014.

1.1.2. 2000 - 2014 : la structuration d'une régulation hiérarchique au sein du second pilier de la PAC

L'an 2000 constitue une rupture à l'échelle européenne dans la structuration des politiques de soutien à l'agriculture biologique. Après la réforme de l'Agenda 2000, les dispositifs de soutien proposés par l'Union européenne sont rassemblés au sein d'un seul et même instrument,

le second pilier de la PAC. La mise en place du FEADER au début des années 2000 qui se concrétise dans la programmation 2007-2014 opère une avancée majeure dans son autonomisation vis-à-vis du premier pilier de la PAC, mais aussi des fonds structurels. Les dispositifs de soutien à l'agriculture biologique, qu'ils concernent les agriculteurs ou les agents économiques de l'aval de la filière, sont intégrés aux mesures agricoles-centrées du FEADER qui attestent d'un processus de sectorisation de la politique de soutien s'opérant à l'échelle régionale.

C'est dans le prolongement de ce mouvement, que se stabilise en Allemagne comme en France, une régulation à trois niveaux, caractérisée par une imbrication hiérarchique de documents réglementaires. S'ils reposent sur l'incitation en particulier pour les Länder allemands, ils n'en sont pas moins coercitifs pour les autorités régionales qui ont recours au cofinancement européen. Le processus de convergence par harmonisation, c'est-à-dire par « conformation à une obligation légale uniforme définie dans le droit supra national » (Holzinger et Knill, 2005, p. 781), est directement issu de la régulation asymétrique étudiée au sein du deuxième chapitre. Si des usages stratégiques (Jacquot et Woll, 2004) des fonds européens sont toujours visibles et transparaissent en particulier lors des alternances partisanes, les marges de manœuvre des autorités régionales se restreignent.

En l'an 2000, les deux Länder proposent une aide à la certification ainsi qu'une mesure de soutien aux investissements matériels aux agriculteurs biologiques. Intégrées au second pilier de la Politique agricole commune (PAC), elles rejoignent les aides au maintien et à la conversion en agriculture biologique (CAB et MAB) au sein d'un système de régulation à trois niveaux faisant intervenir le gouvernement fédéral au travers de la GAK. La variable partisane ne semble pas influencer la mise à l'agenda des dispositifs, la Hesse étant dirigée par un exécutif de coalition CDU/FDP et la Basse-Saxe par le SPD. L'enquête par archive révèle qu'à partir de cette période les évolutions des dispositifs concernent le montant des aides et non plus leur ouverture. En Basse-Saxe en 2002, la majorité SPD opère une augmentation des aides CAB et MAB, certification, avant les élections de 2003. En 2007, cependant, les deux exécutifs de droite procèdent à une diminution substantielle du montant des aides. Il faut attendre 2013 en Basse-Saxe et 2014 en Hesse, l'arrivée d'élus issus du parti *Bündnis90/die Grünen* à la tête des ministères de l'Agriculture, pour qu'une nouvelle dynamique s'enclenche en ce qui concerne les aides directes³⁰⁶.

³⁰⁶ Nous étudierons plus en détail dans le sixième chapitre de la thèse l'évolution des politiques régionales de soutien à l'agriculture biologique sur cette période en interrogeant notamment le poids de la variable partisane sur les décisions.

L'instrumentation de l'action publique en direction des entreprises économiques de l'aval de la filière est elle aussi contingente des partis politiques majoritaires. En Hesse dès l'an 2000 le nouvel exécutif CDU/FDP met un terme aux dispositifs de soutien des transformateurs et distributeurs qui avaient vu le jour dans le cadre de la politique régionale. Si des financements aux transformateurs et aux collecteurs sont de nouveau proposés en 2003 et régulièrement augmentés, en 2005 notamment, et intégrés en 2008 au sein du second pilier, ils ne rattraperont pas le niveau de la décennie des années 1990 (Nieberg, Kuhnert et Sanders, 2011, p. 105). En Basse-Saxe, à partir de 2004 l'ensemble des soutiens à la filière déployés sur les territoires de captages d'eau sont également stoppés par la nouvelle majorité de CDU/FDP. Il faut attendre 2008 et la mise en place d'une nouvelle programmation de la GAK, pour que des aides aux investissements matériels aux transformateurs soient proposées. Au sein de la programmation 2014-2020, les deux Länder ajoutent à la panoplie un accès privilégié aux aides aux investissements matériels et immatériels pour les très petites et moyennes entreprises (TPE/PME) agissant dans le domaine de la transformation et la distribution des produits issus de l'agriculture biologique.

La temporalité des changements d'instrumentation de l'action publique en direction des acteurs de l'aval de la filière révèle ainsi une hybridation entre les dates de programmation – 2000, 2008, 2014 – et les alternances partisans des exécutifs régionaux. On perçoit cependant de même que pour les aides en direction des agriculteurs que l'intégration des dispositifs au sein du FEADER participe d'une convergence portant sur l'instrumentation. En France, si le mouvement de stabilisation d'une régulation à trois niveaux est plus tardif qu'en Allemagne, on trouve des similarités dans la trajectoire des quatre cas régionaux concernant la variable partisane et l'intégration progressive des soutiens au sein du FEADER.

En 2005, les deux Régions françaises ouvrent une aide à la certification ainsi qu'un soutien aux investissements matériels lors de la conversion, financés sur leur budget propre. Cette similitude s'explique par l'encadrement législatif très strict des aides directes par l'Union européenne. Même si leurs dispositifs ne sont pas cofinancés par les fonds européens, les autorités régionales sont contraintes pour les proposer de calquer leur action sur les mesures européennes. Ce n'est donc pas uniquement par l'incitation, mais aussi par la coercition qu'intervient l'eupéanisation dans le processus de standardisation. La principale différence avec leurs homologues allemands concerne les aides à la conversion et au maintien. Les aides directes aux exploitations sont intégrées au sein des CTE puis des Contrats d'agriculture durable (CAD) et relèvent d'une politique exclusivement nationale.

Ce n'est qu'en 2007, avec la mise en place de la première programmation du FEADER, que la CAB et la MAB sont incluses au sein du Programme de développement rural hexagonal (PDRH), et ses déclinaisons régionales, les Documents régionaux de développement rural (DRDR). La CAB est financée par l'État et l'Union européenne et obligatoirement ouverte sur l'ensemble du territoire national. Les Régions peuvent participer à son financement en bonus. Cependant, ni la région Auvergne ni la Région Bretagne n'ont décidé de le faire. L'ouverture de la MAB, laissée à la discrétion des Conseils régionaux, implique, elle, un cofinancement. Dans les deux cas analysés, les exécutifs régionaux choisissent d'ouvrir la MAB avec un cofinancement régional de 20 %. L'inclusion des aides CAB puis MAB respectivement en 2010 puis 2011, au sein du premier pilier de la PAC oblige cependant les deux Régions à mettre fin à leur financement. Le Conseil régional d'Auvergne choisit de réorienter ces fonds autour de la mise en place d'aides aux minimis pour la conversion et le maintien en agriculture biologique, à destination d'exploitations dont la surface échappe au cadre réglementaire d'intervention de la PAC³⁰⁷. Pour la programmation 2014-2020, les deux aides sont intégrées au sein des PDR régionaux, de même que le soutien à la certification et aux investissements matériels.

Concernant les soutiens aux distributeurs et transformateurs, en Bretagne, après l'arrivée d'une majorité socialiste à la tête de l'exécutif en 2004, on perçoit un renforcement des subventions en direction des groupements de transformateurs et de distributeurs en agriculture biologique³⁰⁸. Ils sont octroyés dans un premier temps en dehors des politiques européennes. De même que pour les aides directes aux agriculteurs, les dispositifs de soutien aux entreprises et groupements d'agriculteurs en aval s'intègrent progressivement au second pilier de la PAC. C'est le cas du dispositif de remboursement partiel du coût de la certification en agriculture biologique qui touche aussi les transformateurs, ouvert en 2005 et intégré à partir de 2007 au sein DRDR, mais aussi des soutiens aux investissements des TPE PME qui apparaissent dans le PDR à partir de 2014. En Auvergne, le dispositif d'aide à la collecte des produits issus de l'agriculture biologique, initié en 1999 par une majorité de centre-droit, est poursuivi et renforcé par l'exécutif socialiste sur fonds propres. Le dispositif connaît cependant une modification majeure en 2007 comme l'atteste cette prise de parole du vice-président chargé de l'agriculture au sein d'une session du Conseil régional d'Auvergne datant du 10 janvier 2007 :

³⁰⁷ Compte-rendu de session du Conseil régional d'Auvergne, avril 2008.

³⁰⁸ Des associations comme Volailles biologiques de l'ouest, mais aussi les greniers bio d'Armorique ou la SCIC Douar Den ont ainsi pu toucher des subventions ponctuelles de la Région. Rassemblant des producteurs biologiques, elles agissent toutes dans les domaines de la collecte et de l'expédition de denrées issues de l'agriculture biologique.

« Sur l'agriculture biologique, nous reprenons des dispositifs existants, nous en abandonnons d'autres pour des raisons d'euro compatibilité plus qu'incertaine – et je suis modéré dans mon expression. En revanche, nous en ajoutons d'autres, l'élément clé étant évidemment l'appel à projets. »³⁰⁹

La réglementation européenne interdit en effet aux autorités régionales de développer des politiques de guichets en direction des entreprises agroalimentaires en dehors de celles proposées par le FEADER. La majorité décide alors de stopper le dispositif qui n'apparaît plus réglementaire au regard du droit européen. Il est remplacé en 2008 par un nouvel instrument sous forme d'appel à projets, intégré au sein du DRDR auvergnat³¹⁰. L'exemple auvergnat confirme ainsi le caractère contraignant de la réglementation européenne qui n'agit pas uniquement au travers du FEADER, mais par des règlements portant sur la non-concurrence qui contraignent les autorités régionales à avoir recours aux instruments européens pour agir.

L'analyse chronologique de la trajectoire des aides directes aux agents économiques au sein des deux Régions françaises étudiées confirme ainsi l'un des résultats du deuxième chapitre concernant le caractère relativement tardif de la stabilisation d'une régulation à trois niveaux du second pilier de la PAC en France. La programmation 2014-2020 est le point culminant de ce mouvement d'harmonisation qui touche les quatre cas régionaux étudiés (voir tableau 3-1). Le degré de convergence (Holzinger et Knill, 2005) est très fort, puisqu'il amène les autorités régionales à développer les mêmes dispositifs avec des variations marginales concernant le montant et/ou le plafond des aides (voir tableau 2-2 et 2-3).

³⁰⁹ Compte-rendu de session du Conseil régional d'Auvergne, janvier 2007.

³¹⁰ Destiné à des groupes de producteurs, des entreprises et coopératives et associations menant un projet innovateur dans le domaine de l'agriculture biologique, le dispositif « objectif bio » vient financer une partie des coûts liés aux investissements matériels et immatériels de ces structures sur un projet défini. En 2014, la mise en place du PDR régional fait évoluer le dispositif en le scindant en deux types de financement. Le premier volet « missions régionalisées » est orienté vers le financement de l'animation des politiques régionales par les acteurs régionaux de type chambre d'agriculture et réseaux GRAB GAB et coop de France. Le volet « structuration » ressemble à l'ancien dispositif puisqu'il s'agit d'une aide aux financements matériels et immatériels, à destination d'un organisme collectif œuvrant dans le secteur agricole, une entreprise ou un groupe d'entreprises. Ils doivent être certifiés en agriculture biologique, ou attester d'être engagés dans ce type de production. Les projets sont financés sur deux ans maximum et intégrés à la mesure 421 du PDR régional.

Tableau 3-1 : Ouverture des mesures relatives à l'agriculture biologique au sein des quatre PDR en 2014.

	Auvergne	Bretagne	Hesse	Basse-Saxe
CAB	Ouverte	Ouverte	Ouverte	Ouverte
MAB	Ouverte	Ouverte	Ouverte	Ouverte
Soutien aux investissements matériels (agriculteurs et entreprise avant de la filière)	Ouverte	Ouverte	Ouverte	Ouverte
Soutien à la certification (agriculteurs et entreprise aval de la filière)	Ouverte	Fermée	Ouverte	Ouverte

Conception de l'auteure

Source : PDR des quatre cas régionaux analysés.

Par un processus hybride mêlant incitation financière et coercition réglementaire, l'Union européenne est ainsi parvenue à intégrer la quasi-totalité des aides directes aux agents économiques au sein des PDR. Les exécutifs régionaux qui dès les années 1990 font un usage stratégique de ces dispositifs marqueurs des alternances partisans entre la gauche et la droite sont de plus en plus contraints dans leurs marges de différenciation même si ces dernières subsistent.

L'analyse des archives a soulevé un autre domaine d'intervention touché par un processus de convergence instrumentale à l'échelle des quatre cas régionaux : les subventions aux organismes professionnels et de conseil agricole mettant en œuvre une grande partie des dispositifs régionaux. À partir du début des années 2000 en Allemagne, de la fin des années 2000 en France, les modalités de financement évoluent à partir d'une diminution ou d'une disparition des subventions au fonctionnement vers de nouveaux instruments de type appel à projets ou contrat d'objectifs. C'est par un processus de diffusion des « bonnes pratiques » du *new public management* (NPM) au sein des deux États membres que s'explique ce mouvement.

1.1.3. Les subventions aux structures : la diffusion du modèle du nouveau management public

Le *new public management* constitue un « puzzle doctrinal » (Bezes et Musselin, 2015, p. 125) qui est constitué d'un ensemble de pratiques très divers ayant comme point commun de chercher à rapprocher le fonctionnement des administrations publiques de la gestion des entreprises privées dans un souci de restriction des dépenses budgétaires. Il s'appuie ce faisant sur un ensemble de principes que Demazière et Bezes résumant ainsi : « la séparation entre les fonctions de stratégie [...], de pilotage et de contrôle et les fonctions opérationnelles [...] ; la fragmentation des bureaucraties verticales par création d'unités administratives autonomes [...] ; le recours systématique aux mécanismes de marché [...] ; la transformation de la structure hiérarchique de l'administration en renforçant les responsabilités et l'autonomie des échelons en charge de la mise en œuvre de l'action de l'État ; la mise en place d'une gestion par les résultats. » (Bezes et Demazière, 2011, p. 295). Ces orientations se traduisent par un ensemble de réformes touchant à l'organisation de l'administration ainsi que d'instruments d'action publique. Diffusées dans un premier temps au sein des pays anglo-saxons (Pollitt 1993 ; Hood 1998), les pratiques s'étendent progressivement depuis les années 1980 à l'ensemble de l'Europe de l'Ouest. Les travaux portant sur le NPM ont montré que leur implantation au sein de l'administration dans les pays anglo-saxons et d'Europe occidentale a pu s'opérer par deux mécanismes principaux, l'isomorphisme institutionnel (Meyer et al. 2006) et la diffusion issue notamment d'organisation internationale comme l'Organisme de coopération et de développement économique (OCDE), la Banque mondiale, mais aussi l'Union européenne (Eymeri-Douzans, 2008).

Nous avons choisi d'inclure ce mécanisme de diffusion au sein de la partie traitant de l'eupéanisation, car l'Union européenne constitue l'un canal de diffusion des pratiques inspirées par le NPM. Elle agit ce faisant par un mécanisme de « convergence cognitive »³¹¹ (Guigner, 2011) qui se concrétise par un transfert vertical de diffusion de pratiques nouvelles. Les contraintes que les institutions de l'Union font peser sur les budgets des États membres et qui se transmettent aux autorités régionales par le développement de réglementations budgétaires strictes participent de ce mouvement (Cole *et al.*, 2015, p. 11-12). Le développement des pratiques néo-managériales s'appréhende cependant également par des mécanismes de

³¹¹ Sébastien Guigner distingue l'eupéanisation cognitive issue de transferts verticaux (diffusion) et/ou horizontaux (mimétisme), de l'eupéanisation normative, relative à l'harmonisation, et l'eupéanisation induite ou fonctionnelle (Guigner, 2011).

diffusion ou d'isomorphisme institutionnel internes aux États³¹². Notre enquête n'ayant pas pour objectif de retracer l'historique de l'émergence des pratiques du NPM au sein de chacun des cas régionaux, il nous est impossible de privilégier un canal de diffusion sur l'autre d'autant plus qu'il est bien plus probable que la diffusion soit issue de l'hybridation de différents mécanismes.

Dans le cas des politiques régionales de soutien à l'agriculture biologique, la diffusion des pratiques du NPM se concrétise principalement par une évolution des modalités de financement des structures professionnelles, organismes de représentation et/ou de conseil agricole. Un retour historique sur les financements atteste en effet à partir de la fin des années 2000 d'un remplacement des modalités de financement des structures vers des dispositifs plus ciblés d'appel à projets et/ou de contrats d'objectifs. Les deux types d'instruments en orientant les pratiques des acteurs répondent à l'un des principes du NPM de « gestion par les résultats » (Bezes et Demazière, 2011).

En Auvergne et en Bretagne, les deux exécutifs régionaux octroient leur première subvention de fonctionnement aux interprofessions en 1995. Ils font partie des premiers dispositifs de soutien ouverts par les exécutifs. Ces derniers s'annualisent par la suite. C'est seulement à la fin des années 1990, en Hesse et en Basse-Saxe que les majorités dominées par le parti socialiste contribuent financièrement à la mise en place de structures de représentation régionales de l'agriculture biologique pour assurer un dialogue régulier entre l'exécutif et les représentants de l'agriculture biologique sur le territoire. C'est par importation d'un modèle bavarois³¹³ que sont créées en 1998, en Basse-Saxe et en Hesse deux structures régionales de représentation des mentions privées : le *Landesvereinigung ökologischer Landbau Niedersachsen* (LÖN) et le *Vereinigung ökologischer Landbau* (VÖL). La trajectoire des deux Länder va cependant diverger dans les années 2000. En Hesse, le VÖL reste le seul organisme spécialisé en agriculture biologique, actif dans l'élaboration de la politique régionale. Le Land maintient depuis sa date de création un financement annuel à la structure de l'ordre de 10 000 euros par an. En Basse-Saxe, le gouvernement du Land sous une coalition *rot-grün* projette dès la fin des années 1990 de financer la mise en place d'un centre de compétence sur l'agriculture

³¹² Valérie Lozac'h (2012) étudiant l'exportation de ces pratiques dans les Länder de l'Est montre le rôle historique d'universitaires économistes en entreprise, convertis à la gestion publique dans les années 1970 ayant progressivement réussi à s'imposer profitant de la vague néolibérale internationale en experts de la modernisation administrative, qui ont relayé leur doctrine du *neues Steuerungsmodell* (Lozac'h, 2012, p. 210) au sein de revue d'administration par l'intermédiaire de financements de fondations, qui jouent un rôle fondamental en Allemagne dans les réseaux administratifs et partisans.

³¹³ Nous revenons plus précisément sur la création des deux structures dans le chapitre quatre qui porte sur la structuration de réseaux d'action publique régionaux autour de la politique de soutien à l'agriculture biologique.

biologique en plus du LÖN. Le *Kompetenzzentrum ökologische Landbau Niedersachsen* (KÖLN)³¹⁴, créé en 2002, a pour fonction de promouvoir l'agriculture biologique, mais aussi de mener des recherches-expérimentations, et du conseil, sur le modèle de la chambre d'agriculture.

Jusqu'au début des années 2000, tant concernant les interprofessions françaises que les organismes de représentations des mentions privés en Allemagne, ce sont davantage des transferts au sein d'un même contexte national qui expliquent la convergence organisationnelle³¹⁵.

Dès le début des années 2000 en Basse-Saxe, la mise en pratique des principes du NPM vient cependant modifier les modalités de financement. C'est seulement à la fin des années 2000 qu'elle touche les cas français. La convergence qu'elle engendre concerne moins l'ouverture de nouveaux dispositifs que les formes d'instrumentation de l'action publique. Dans trois des quatre terrains observés – la Basse-Saxe, l'Auvergne et la Bretagne – on assiste en effet à une diminution des aides au fonctionnement global des structures, remplacées par des contrats d'objectifs ou des appels à projets³¹⁶. Empruntant cette définition à Lascoumes et Le Galès (2004) notre étude s'inscrivant dans la lignée des travaux portant sur le poids des instruments dans l'action publique définit un instrument d'action publique comme « un dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur. » (Lascoumes et Le Galès, 2004, p. 12-13). Nous verrons ainsi que le changement instrumental issu de la diffusion du NPM contribue à faire considérablement évoluer les relations entre autorités régionales et organismes professionnels.

En Basse-Saxe, dès sa création en 2002, le statut de société à responsabilité limitée du KÖN empêche tout financement global de fonctionnement provenant de la puissance publique. C'est ainsi uniquement par des appels à projets que la structure est financée. Le LÖN qui touchait des subventions dans les premières années de sa mise en place est, à la suite de la création du KÖN,

³¹⁴ Le centre de compétence en agriculture biologique est composé exclusivement de conseillers agricoles, de chargé de mission autour du développement de la filière amont et aval, ainsi que de spécialiste de la recherche-action dans ce domaine. Il ne s'agit pas d'un organisme professionnel à proprement parler, même si son conseil d'administration est dirigé par le LÖN, soit la représentation des mentions privées.

³¹⁵ En Allemagne, c'est le modèle des Länder du sud de la Bavière et du Bade-Wurtemberg qui sont pris en exemple. En France, la Bretagne et l'Auvergne font partie des régions précurseurs de la mise en place des interprofessions qui vont progressivement se généraliser à l'échelle nationale.

³¹⁶ La Hesse est le seul cas où les financements aux structures ont très peu évolué depuis les années 1990. L'exécutif régional continue en effet de financer à hauteur de 13 000 euros le VÖL. Cette situation s'explique principalement par le fait que la région internalise depuis les années 1970 les services de conseil agricole. Le Land, moins dépendant des structures de développement pour la mise en œuvre des politiques publiques, a peu recours à ce type de financement ayant un service de conseil interne.

exclusivement financé par les cotisations de ses membres, et marginalement par certains appels à projets. En 2007, l'exécutif CDU-FDP du Land de Basse-Saxe nouvellement élu décide, dans un but d'assainissement des finances publiques, de libéraliser le conseil agricole en stoppant tout financement aux *Rings*³¹⁷, structures privées de conseil agricole. Cette décision porte particulièrement préjudice aux agriculteurs biologiques comme l'explique le représentant de la mention privée Bioland dans la région :

« Le problème de l'agriculture biologique avec le conseil est que nous sommes dans un système à faibles intrants. Le conseil conventionnel par exemple est financé par la vente de produits phytosanitaires ou d'aliments pour animaux. L'agriculture biologique est un système à faible intrant, donc peu d'intrants sont vendus. »³¹⁸

Si le changement d'instrumentation intervient relativement tôt en Basse-Saxe, en Auvergne et en Bretagne, les financements de fonctionnement aux organismes professionnels connaissent au contraire une croissance au début des années 2000 avec l'arrivée de majorités socialistes à la tête des deux exécutifs. En Bretagne dès 2004, le nouvel exécutif décide ainsi de financer la FRAB, représentation régionale des agriculteurs biologiques, en plus de l'interprofession³¹⁹. En Auvergne, les financements à l'interprofession sont renforcés³²⁰. Cependant, l'enquête par entretiens auprès des structures bretonnes couplée à l'analyse des archives des services régionaux révèle qu'à partir de la fin des années 2000, les financements sont progressivement fléchés sur la réalisation d'actions spécifiques :

« Aujourd'hui, les financements globaux n'existent plus. Il y a dix ou quinze ans, on avait une enveloppe pour l'activité générale. Progressivement, on nous a demandé de décrire des actions des projets. [...] On a six ou sept conventions avec la Région, et c'est très pénible, il faut les renouveler annuellement. »³²¹

En Auvergne à partir de 2012, l'interprofession n'est plus financée par des dotations de fonctionnement, mais par une « Convention pluriannuelle d'Objectifs » établie sur trois ans³²².

Dans l'ensemble des structures étudiées, la modification des modalités de financement public est revenue à plusieurs reprises comme une puissante contrainte pesant sur les organismes professionnels. Les appels à projets tout comme les contrats d'objectifs nécessitent

³¹⁷ Ces structures privées de conseil agricole qui repose sur un processus d'adhésion étaient en effet financé au prorata du nombre de membres sans autre discrimination. La création d'*Ökoring*, en 1982, avait ainsi permis aux mentions privées de toucher les premiers subsides du Land.

³¹⁸ Entretien avec le directeur de Bioland Basse-Saxe, octobre 2017.

³¹⁹ Archives du Conseil régional de Bretagne, carton 1447 W.

³²⁰ Archives du Conseil régional d'Auvergne, carton 1204 RW.

³²¹ Entretien avec la coordinatrice de la FRAB, mai 2018.

³²² Annexe de la délibération du Conseil régional d'Auvergne du 16 décembre 2011.

en effet de récolter de nombreux documents justificatifs – factures, preuves de la réalisation des actions, ainsi que des résultats. Les fonds européens se sont révélés être les plus exigeants en la matière :

« On rend des justificatifs par appel à projets, c'est ubuesque (*il va chercher deux gros classeurs remplis de dossiers*). Voilà, c'est ça et donc ils sont très drôles parce qu'il faut que tout soit signé par deux personnes en plus, le commissaire aux comptes et par le trésorier. Et encore les financements du département et la région, ce n'est rien par rapport aux projets européens. [...] On a même eu un refus de financement parce qu'on avait un autofinancement à 19 % et que ça devait être à 20 %. On limite volontairement les financements européens maintenant. »³²³

Les propos du directeur d'Agrobio 35 résonnent avec ceux des agriculteurs rencontrés par Blandine Mesnel dans ses travaux sur « la paperasse » des dossiers PAC (Mesnel, 2017). Le « fardeau administratif » que constituent les justificatifs implique un coût de conformité – réponses aux objectifs élaborés en amont- mais aussi un coût psychologique – crainte de ne pas recevoir les fonds en cas de non-respect – auquel il faut ajouter un coût matériel – d'augmentation de la charge de travail au sein de la structure. Ces contraintes ont même pour effet extrême un comportement de non-recours volontaire (Revil et Warin, 2019) de la part du directeur d'Agrobio 35 concernant certains fonds européens.

Le mouvement de convergence des modalités de financements des structures, de dotations globales vers une approche par objectifs et/ou appels à projets, loin de toucher uniquement le segment de l'agriculture biologique, s'explique par la généralisation d'une gestion selon les principes du NPM, qui promeut l'externalisation de la mise en œuvre ainsi qu'un contrôle des actions par les résultats. La diffusion de ce modèle en Europe de l'Ouest, encouragé par l'Union européenne, contribue à standardiser les procédures de financement des autorités régionales. Cette évolution n'est pas sans effet sur la capacité d'action des autorités régionales. Le recours à des modalités de financement fléchées ou par appel à projets accroît en effet leur faculté d'influence des organismes professionnels en orientant plus spécifiquement leurs comportements.

L'europanisation agit ainsi principalement par le biais de l'imbrication hiérarchique des textes réglementaires du FEADER sur la convergence instrumentale des politiques régionales. À la croisée entre incitation (Dolowitz et Marsh, 2000) et harmonisation (Holzinger et Knill, 2005), ce processus qui touche les aides directes aux exploitations agricoles ainsi qu'aux entreprises de l'aval de la filière a une conséquence mitigée sur la capacité d'action des autorités

³²³ Entretien avec le directeur d'Agrobio 35, mai 2018.

régionales. L'Union européenne apparaît comme une opportunité pour les acteurs régionaux, et en particulier les exécutifs de gauche qui en font un usage stratégique (Jacquot et Woll, 2004) pour déployer de nouveaux types de dispositifs. À mesure qu'une régulation asymétrique à trois niveaux s'institutionnalise, elle limite dans le même temps les marges de manœuvre des exécutifs au sein des mesures. La diffusion des instruments du NPM, au sein de laquelle le rôle de l'Union européenne a été acté (Eyméri-Douzans, 2008) contribue à renforcer la capacité d'action des autorités publiques par l'influence qu'elles exercent sur les organismes professionnels. L'eupéanisation et la diffusion d'un modèle international de gestion administrative ne sont cependant pas les seuls vecteurs explicatifs de la convergence vers le haut des dispositifs d'action publique régionaux. L'analyse archivistique menée au sein des quatre cas régionaux atteste en effet de transferts non contraignants horizontaux (Dolowitz et Marsh, 2000, p. 14) exclusivement entre autorités régionales appartenant à un même État.

1.2. Canaux politiques versus canaux professionnels : retour sur les processus de transferts en Allemagne et en France

Hollzinger et Knill déclinent au sein de leur typologie des mécanismes de convergence, dans la catégorie « communication transnationale » (Holzinger et Knill, 2005, p. 782), trois types de transferts volontaires. Le premier renvoie à un mécanisme de *lesson drawing*. Théorisé initialement par Richard Rose, il s'agit « d'un processus volontariste par lequel un gouvernement A, apprend d'un gouvernement B, une solution à un problème commun » (Rose, 1991, p. 4). Ce modèle mécaniste reposant sur une hypothèse de choix rationnel a été amendé par Dolowitz et Marsch qui soulignent que les informations limitées et les perceptions des acteurs altèrent leur rationalité dans le processus de transfert (Dolowitz et Marsh, 2000, p. 14). Le deuxième type correspond à l'émulation. C'est le désir de conformité plus que la recherche d'une solution efficace qui explique le transfert. Le dernier type est relatif à la promotion d'un modèle par la circulation de pratiques ou d'idées au sein de réseaux d'acteurs et/ou d'organisations à une échelle supérieure. Concernant les politiques régionales de soutien à l'agriculture biologique, nous avons observé principalement des transferts par *lesson drawing* et par promotion de modèles qui prennent place au sein de contextes nationaux spécifiques. Au-delà des mécanismes causaux, le questionnement en termes de convergence incite à s'intéresser à l'adoption des instruments par les importateurs. Il convient de rappeler d'abord que la présence d'échanges n'a pas nécessairement pour conséquence la mise en place effective d'un transfert. En outre, s'il arrive qu'un modèle soit copié tel quel dans sa totalité, il fait cependant

le plus souvent l'objet de traduction par les importateurs (Hassenteufel et de Maillard, 2013). Ces processus d'adaptation ont pu aboutir au maintien d'une différenciation entre les cas régionaux étudiés.

Le point de départ de notre analyse est celui d'une forte intégration des transferts volontaires à l'échelle des espaces nationaux au sein desquels se développent des canaux différenciés. En Allemagne, les élus régionaux sont les principaux « entrepreneurs de transfert » (Stone, 2004). Les institutions du fédéralisme coopératif – *Bundesrat* et conférences des ministres – mais aussi les partis politiques qui sont structurés à l'échelle fédérale (Lehmbruch, 2002) constituent des lieux d'échanges au sein de la classe politique. En France, c'est le réseau professionnel de la Fédération nationale des agriculteurs biologiques (FNAB) qui s'affirme particulièrement dans les années 2000 comme promoteur d'instruments d'action publique. Le développement du réseau à l'échelle nationale et sa structuration multiniveaux octroie au groupe d'intérêt un rôle fondamental dans la circulation des pratiques.

1.2.1. En Allemagne : les institutions du fédéralisme coopératif, principaux canaux de transfert

Au sein des archives parlementaires de Hesse et de Basse-Saxe, il est régulièrement fait référence aux dispositifs d'autres Länder comme modèle pour l'adoption d'une nouvelle action de soutien à l'agriculture biologique. C'est le cas dès la phase de mise à l'agenda des premiers soutiens. En Hesse, le député Nolte de la CDU s'appuie ainsi en 1977 sur l'exemple bavarois pour convaincre l'exécutif d'intervenir :

« Le gouvernement du Land de Hesse est-il prêt, comme la Bavière, à faire exploiter un domaine d'État selon les principes de l'agriculture biologique et à former à cette occasion un nombre suffisant de conseillers en agriculture biologique ? » ³²⁴

En Basse-Saxe, c'est l'expérience du Land de Hesse concernant la recherche et l'enseignement supérieur qui est citée en exemple par un député socialiste :

³²⁴ Archive parlementaire du Land de Hesse, DRS 8/526.

« Pour la transmission des connaissances et l'échange d'expériences, ces travaux de recherche doivent être diffusés en faisant appel à des enseignants au sein de centres de recherche et d'universités. Par exemple dans la Haute école de Witzenhausen il existe une chaire d'agriculture biologique. »³²⁵

Les deux propositions qui attestent d'échanges précoces à propos de cet enjeu au sein de la classe politique sont d'abord rejetées. En Hesse, ce n'est qu'en 1983, que la nouvelle majorité *rot-grün* met partiellement en exécution le modèle bavarois en convertissant le domaine d'État du Land en biodynamie. En Basse-Saxe, il faut également attendre l'arrivée d'une majorité *rot-grün* pour qu'une politique de soutien à la recherche spécifiquement orientée sur l'agriculture biologique soit mise en place. Dès la première année de mandat, en 1990, le nouvel exécutif convertit ainsi le domaine de l'État de Hollanderhof à Cuxhaven selon les principes de Bioland³²⁶, et met en place un financement pour soutenir la création d'une chaire spécialisée en agriculture biologique à l'université de Göttingen³²⁷.

Loin de s'arrêter à la phase de mise à l'agenda, les processus de transferts horizontaux entre Länder sont également visibles à la fin de la période observée en particulier concernant le dispositif des *Ökomodellregionen*³²⁸.

Initialement développé en Bavière, il s'agit d'un dispositif d'appel à projets à destination des *Lankreise*, des communes ou d'un regroupement volontaire de communes et/ou de *Landkreise*. L'objectif est de coordonner et de développer des actions de promotion de l'agriculture biologique, mais aussi de mettre en réseau les acteurs de la filière à l'échelle locale. En Hesse, c'est en 2013 qu'est mise en place cette action portée par la nouvelle ministre de l'Agriculture écologiste. Le Land propose aux lauréats de financer 75 % des dépenses de personnel nécessaires à son développement³²⁹. Trois premiers territoires (Fulda, Wetterau et Nordhesse) ont remporté l'appel à projets en 2015. Leur financement est assuré jusqu'à 2020, l'objectif étant par la suite que les actions se perpétuent, mais sur un financement local autonome.

En Basse-Saxe, c'est en 2016, que le ministre de l'Agriculture, également issu du parti *Bündnis90/die Grünen*, prévoit dans le renouvellement du plan régional de soutien à l'agriculture biologique d'ouvrir un dispositif comparable dans le Land. La défaite aux élections régionales et l'arrivée d'une nouvelle ministre de l'Agriculture membre de la CDU ne mettent

³²⁵ Archive parlementaire du Land de Basse-Saxe, PP 10/51.

³²⁶ Archive parlementaire du Land de Basse-Saxe, PP 13/74.

³²⁷ Archive parlementaire du Land de Basse-Saxe, PP 12/33.

³²⁸ Que l'on peut traduire par « territoires bio exemplaires ».

³²⁹ Archive parlementaire du Land de Hesse, PP 19/40.

pas un coup d'arrêt à la démarche. En 2019, la nouvelle majorité ouvre ainsi le premier appel à projets des *Ökomodellregionen*, déjà décliné en Hesse et dans le Bade-Wurtemberg. L'objectif affiché est double : développer l'agriculture biologique, tout en favorisant les liens entre le Land et les territoires de Liaison entre actions de développement de l'économie rurale (LEADER)³³⁰. On perçoit cependant en Basse-Saxe une adaptation du dispositif à l'existant puisqu'il est intégré au programme européen. Cette forme d'hybridation entre le modèle transféré et l'existant le distingue de la Hesse (Hassenteufel et de Maillard, 2013).

Les deux exemples de transferts horizontaux évoqués précédemment sont relativement similaires. Ils reposent sur un canal de transfert opérant au sein des élus, et sont impulsés dans leur réalisation par des majorités de gauche et/ou écologistes. Cela vient corroborer la thèse d'un fédéralisme coopératif dont le fonctionnement facilite les transferts instrumentaux par l'intermédiaire des échanges réguliers et fréquents au sein du personnel politique.

Au tournant des années 1990, les scandales sanitaires qui éclatent à l'échelle fédérale, avec l'apparition des premiers cas de vache folle, amènent à prendre en compte un autre facteur de convergence, l'« *independent problem solving* », processus par lequel l'apparition d'un même problème public à deux endroits différents engendrerait la mise en place d'une même solution (Holzinger et Knill, 2005, p. 786). L'analyse comparative des deux cas régionaux montre en effet que des dispositifs de communication en direction des professionnels et du grand public se développent à cette période.

En Basse-Saxe, dès 1995, une campagne de communication sur le logo européen est financée par le Land. En 1997, en coopération avec les associations de producteurs biologiques, les chambres d'agriculture, ainsi que la société de marketing des produits agricoles et alimentaires, le Land organise la première « semaine de l'agriculture biologique ». Le financement des *Ökoaktionstage* est reconduit annuellement, et leur organisation, reprise à partir de 2002 par le KÖN. Évènement originellement à destination des professionnels du secteur, ils s'orientent de plus en plus vers la communication grand public. À partir de 2003, le nouvel exécutif de droite, CDU-FDP, alors même qu'il diminue le montant des aides CAB et MAB, met en place un soutien à l'organisation du stand des représentants des producteurs, des transformateurs et des distributeurs de Basse-Saxe à la Biofach de Nuremberg. Il finance également le LÖN pour la fabrication d'une carte des circuits de vente directe des produits biologiques au sein du Land. En Hesse, en 2005, le gouvernement de droite soutient la mise en place du label Bio Hesse à destination des produits issus de l'agriculture biologique qui

³³⁰ Archive parlementaire du Land de Basse-Saxe, DRS 18/8155

proviennent du Land³³¹. Le choix de la majorité de soutenir le marketing régional s'inscrit dans une réponse aux enjeux sanitaires.

Les scandales sanitaires ont pu constituer pour les majorités de droite une justification du développement des instruments de communication présentant la consommation de produits issus de l'agriculture biologique comme une solution à un problème public commun. La thèse d'un mécanisme d'« *independent prolem solving* » est cependant à nuancer. D'une part, elle suppose l'absence ou la quasi-absence d'échanges entre les deux exécutifs ce qui est improbable. Le choix d'orienter les instruments d'action publique vers la communication plutôt que vers le soutien aux agriculteurs traduit surtout une convergence cognitive concernant le cadrage du problème public (Benford et Snow, 2000) facilité par la proximité partisane des majorités.

L'importance du canal de transfert par le biais des élus régionaux s'explique par la structure du fédéralisme allemand (Hesse, 1962; Abromeit, 1992; Lehmbruch, 2002). Le système institutionnel favorise, dans les compétences partagées que sont la recherche et l'agriculture, les échanges entre les exécutifs régionaux par la présence de différents espaces de négociation³³². Les transferts horizontaux sont en outre encouragés par le système partisan qui s'organise à l'échelle fédérale³³³. L'importance des compétences partagées dans les financements interroge quant au rôle du gouvernement fédéral dans le processus de convergence.

Sur la période observée, nous n'avons perçu qu'un seul dispositif mis en place en Basse-Saxe et en Hesse relevant d'une incitation de la part du gouvernement fédéral. Il s'agit de l'intégration de 80 h d'enseignement spécialisées en agriculture biologique au sein de la formation initiale des agriculteurs. C'est en 1994, à la suite de l'intégration du dispositif au sein du plan-cadre de la *Kultusministerkonferenz* défini par l'ensemble des Länder à l'échelle fédérale, que les deux exécutifs mettent à l'agenda ce dispositif³³⁴. Une étude réalisée par le KÖN en 2013 révèle cependant qu'il n'a jamais été mis en place par les écoles professionnelles en Basse-Saxe³³⁵. Le même constat est fait en Hesse. Les deux exécutifs écologistes décident

³³¹ La Hesse rejoint ainsi la Bavière et le Bade-Wurtemberg qui ont également mis en place des labels bio régionaux au début des années 2000.

³³² On pense notamment à l'Agrarministerkonferenz (AMK), au Bundesrat ainsi qu'à la Planungsausschuss für Agrarstruktur und Küstenschutz (PLANAK).

³³³ À l'exception de la CSU bavaroise, les principales formations partisanses - la CDU, le SPD, le FDP, *Bündnis90/die Grünen*, *die Linke*, et l'*Alternative für Deutschland* (AfD) – ont une structure fédérale qui implique des échanges réguliers entre leurs membres à l'échelle du pays.

³³⁴ Archive parlementaire de Basse-Saxe, DRS 13/2423.

³³⁵ Elle dévoile notamment que l'un des freins provient du manque de formation des enseignants aux méthodes de l'agriculture biologique.

ainsi de le réactiver en l'accompagnant de formations en direction des enseignants. Le transfert est ainsi l'aboutissement d'une hybridation entre une incitation du gouvernement fédéral et, plus récemment, un mécanisme de transfert horizontal entre les deux exécutifs écologistes.

Dans le cadre des politiques de la recherche, de la formation, de la communication ainsi que des aides directes, nous avons perçu un processus de convergence instrumentale entre les deux cas régionaux, les modalités de soutien au conseil agricole restent cependant différenciées en Hesse et en Basse-Saxe. Si dans les deux Länder, on perçoit une augmentation progressive du conseil en agriculture biologique, les structures institutionnelles existantes constituent des freins à la convergence instrumentale.

Depuis 1970, et la dissolution des chambres d'agriculture, le conseil agricole en Hesse est internalisé au sein des services régionaux et gratuits pour les agriculteurs. Dès la fin des années 1970, la majorité SPD/FDP intègre des conseillers spécialistes de l'écologisation des pratiques agricoles au sein du service étatique. Ils ne sont cependant pas spécialisés en agriculture biologique ou alternative³³⁶. Il faut attendre 1983, et l'arrivée d'une coalition *rot-grün* à la tête de l'exécutif régional pour que soit mis en place le premier séminaire régional consacré à la gestion des prairies en agriculture alternative. Les premiers conseillers spécifiquement dédiés à l'agriculture biologique sont embauchés en 1992, au retour d'une coalition *rot-grün* au pouvoir. Le service s'étoffe dans les années 1990 pour atteindre huit conseillers en 2005 et quatorze en 2007.

En Basse-Saxe, le premier instrument de soutien de l'agriculture biologique est le financement d'*Ökoring*. Réalisé dans le cadre d'une politique plus large, il répond à une règle établie d'aide proportionnelle au nombre d'agriculteurs membres du *Ring*³³⁷. En dehors des *Rings*, la chambre d'agriculture de Basse-Saxe, en grande partie financée par le Land, embauche en 2002 deux conseillers en agriculture biologique. Deux années plus tard, l'exécutif régional ouvre un financement par projet sur deux ans, orienté autour du conseil à la conversion et à l'installation en agriculture biologique au sein du KÖN. Il permet à la structure de réaliser un diagnostic des besoins des agriculteurs biologiques dans ce domaine. La même année, l'exécutif propose dans le cadre de son PDR un remboursement du coût du conseil à la conversion en

³³⁶ Avant les années 1980, le seul dispositif porté par les conseillers régionaux en direction de l'agriculture biologique repose sur une initiative locale d'accompagnement par un conseiller d'un groupe d'échange entre producteurs spécialisés dans les formes d'agriculture alternative à Eschwege.

³³⁷ La même réglementation amène l'exécutif régional à financer à partir de 1998 un Ring spécialisé dans le conseil des fruits et légumes biologiques. En 2007 cependant, la majorité CDU/FDP du Land décide d'arrêter sa politique de financement des Rings pour restrictions budgétaires.

agriculture biologique pour les agriculteurs qui peuvent ainsi avoir recours à l'ensemble des conseillers agréés en agriculture biologique exerçant sur le territoire.

L'analyse chronologique des dispositifs de soutien à l'agriculture biologique au sein des deux Länder allemands atteste de la présence de nombreux transferts horizontaux d'instruments d'action publique. Correspondant davantage à des formes d'emprunt par *lesson-drawing* (Rose, 1991) que par émulation (Holzinger et Knill, 2005, p. 784) car impliquant une stratégie d'importation, ils concernent une palette large de domaine d'intervention : la recherche et l'expérimentation, la formation, la communication, mais aussi l'accompagnement des territoires locaux. Les institutions du fédéralisme coopératif allemand constituent un facteur explicatif majeur de la présence de ces nombreux transferts qui reposent exclusivement sur l'investissement d'élus régionaux. La variable partisane constitue un facteur explicatif majeur si ce n'est du processus de transfert en lui-même, au moins de sa mise en place effective. Les alternances partisans contribuent ainsi à développer considérablement l'instrumentation des autorités régionales. Si les importations sont majoritairement le fait de majorités de gauche et/ou écologiste, dans les années 2000, les partis classés à droite de l'échiquier politique ont pu participer également à ce processus dans le domaine de la communication. Leur poids dans le renforcement de la capacité d'action des régions reste cependant moindre puisqu'ils contribuent dans le même temps à limiter voire stopper d'anciens dispositifs. Dans les deux Régions françaises observées, de même qu'au sein des Länder, la variable partisane joue également un rôle dans les processus de transferts horizontaux. Cependant, c'est par le biais d'autres canaux que se propagent les modèles exportés.

1.2.2. En France : le réseau FNAB, entrepreneur de transferts et promoteur de modèles

Concernant les Régions françaises, s'il existe bien des échanges instrumentaux entre les autorités régionales, ils se concrétisent moins par des apprentissages que par la promotion de modèles à l'échelle nationale selon un mécanisme de promotion interrégionale³³⁸ de politiques publiques soit un processus non contraignant de transfert qui repose sur la diffusion par des organisations et/ou des experts d'instruments et d'orientation de politiques publiques (Holzinger et Knill, 2005, p. 785).

³³⁸ Si les deux auteurs présentent ce mécanisme de convergence dans le cadre des relations internationales, nous le réutilisons dans notre étude, les circulations de modèles se réalisent principalement à l'échelle nationale.

Compte tenu de l'intégration précoce des Régions au sein des plans nationaux, vue dans le chapitre précédent, il convient tout d'abord de s'interroger sur le poids de l'État dans le processus de convergence de l'instrumentation des politiques régionales. De manière diffuse, la publication, par le rapport Riquois (1998), des résultats de la concertation avec les acteurs régionaux a pu participer d'un transfert d'information à l'échelle nationale concernant les dispositifs régionaux déjà en place. La seule incitation directe faite aux Régions au sein du plan concerne le pilotage aux côtés des services déconcentrés de l'État d'un audit sur la filière biologique. Le plan Barnier en 2008 ne fait que prolonger cette tendance (Madignier, Parent et Quevremont, 2013). La fixation d'un objectif de 20 % de produits issus de l'agriculture biologique au sein de la restauration collective n'a aucun caractère obligatoire pour les collectivités territoriales. La seule innovation qu'il prévoit est la mise en place de Conférences régionales de développement de l'agriculture biologique, établies dès l'automne 2008 au sein des deux cas régionaux. En 2012, le programme « Ambition bio 2017 » entérine la coopération entre DRAAF et Conseils régionaux dans le pilotage des politiques de soutien à l'agriculture biologique. Le programme ne prévoit cependant pas de financements supplémentaires.

Les plans nationaux correspondent ainsi en tout point à ce que les politistes Duran et Thoenig ont appelé dans leur article de 1996, des politiques constitutives. Les plans nationaux « édictent [...] des procédures organisationnelles [sans indiquer] quelles sont les modalités de son traitement opérationnel » (Duran et Thoenig, 1996, p. 601). En focalisant son action sur « l'institutionnalisation d'une action collective » (Duran et Thoenig, 1996, p. 203) sans être prescripteur de politiques publiques, le gouvernement n'a qu'un impact marginal sur la convergence instrumentale des politiques régionales.

Plus que les plans nationaux, le principal vecteur de convergence instrumentale des politiques régionales apparu dans cette enquête est la FNAB. Créée en 1978, la structure nationale est reconnue en août 1991 par le ministère de l'Agriculture comme une organisation professionnelle à vocation syndicale, ce qui lui permet d'accéder aux premiers financements publics. Le réseau reste cependant peu structuré (Piriou, 2002, p. 190). Il faut attendre la fin des années 1990 et la participation de la FNAB au plan Riquois (1998), pour que l'organisme national parvienne à s'affirmer au sein de la profession. Un réseau pyramidal s'institutionnalise dans les années 2000 avec à l'échelle départementale les Groupements d'agriculture biologique (GAB), à l'échelle intermédiaire, les fédérations régionales, et à sa tête la FNAB³³⁹. Ce

³³⁹ Il convient de relativiser la symétrie territoriale du réseau puisque certaines régions comme l'Auvergne ont seulement une interprofession à l'échelle régionale et non une fédération de représentation des agriculteurs biologiques.

processus qui s'apparente à la création d'un champ organisationnel constitue une source d'isomorphisme normatif correspondant à « la croissance et l'élaboration d'un réseau professionnel qui s'étend sur plusieurs organisations [y compris à l'échelle régionale] et à travers lequel les nouveaux modèles se diffusent très rapidement. » (DiMaggio et Powell, 1983, p. 152). La circulation de modèles au sein du réseau national permet aux salariés et aux élus professionnels d'endosser le rôle d'entrepreneurs de transferts (Stone, 2004) auprès des collectivités.

Dans les deux cas régionaux, la diffusion d'un modèle par le réseau FNAB s'est concrétisée au début des années 2010 par mise en place de « pôles de conversion bio »³⁴⁰.

En Auvergne, lors de la Conférence régionale de l'agriculture biologique de 2011, le dispositif est promu par le Président de la FNAB invité pour l'occasion :

« La conférence du 11 avril 2011 a posé la première pierre d'un grand chantier qui s'annonce : la mise en place d'une nouvelle gouvernance de l'agriculture biologique en Auvergne. L'outil central et prioritaire de cette gouvernance sera le Pôle Conversion bio proposé aujourd'hui par le réseau de la FNAB. »³⁴¹

En Bretagne, c'est la FRAB qui propose ce modèle dès 2010 à la DRAAF et au Conseil régional, suivant en cela une stratégie nationale :

« Le premier pôle de conversion est apparu en Poitou-Charentes en 2009. La FNAB a poussé auprès du ministère pour généraliser ce type de démarche. C'était une stratégie du réseau de proposer ça dans toutes les régions. »³⁴²

La propagation du modèle par le réseau FNAB est relativement rapide puisque dès 2010, sept régions³⁴³ proposent ce dispositif. Le modèle initial repose sur une mise en réseau autour de la DRAAF et du Conseil régional, de l'ensemble des acteurs – chambre d'agriculture, organismes de formation, réseau GAB/FRAB – qui interviennent dans l'accompagnement à la conversion en agriculture biologique. L'objectif est de créer un guichet unique pour simplifier la démarche de conversion. Si le principe du guichet unique est préservé au sein des deux cas régionaux, on observe une importation différenciée du modèle en Auvergne et en Bretagne

³⁴⁰ Avant les années 2010, seule la Région Bretagne développe un soutien au conseil aux agriculteurs biologiques. Financé dans le cadre d'une politique nationale, il s'agit d'un CTE collectif d'« accompagnement à la conversion en agriculture biologique »³⁴⁰. Ce dispositif a été cependant de courte durée puisqu'il est ouvert en 2001 et ferme en 2002 avec la fin de la politique des CTE du gouvernement national.

³⁴¹ Annexe de la délibération du Conseil régional d'Auvergne du 16 décembre 2011.

³⁴² Entretien avec la coordinatrice de la FRAB, mai 2018.

³⁴³ L'Alsace, la Bourgogne, le Centre, le Languedoc-Roussillon, le Poitou-Charentes, PACA et Rhône-Alpes.

traduisant un processus par lequel le modèle « fait l'objet d'altération et d'adaptation au cours du transfert » (Hassenteufel et de Maillard, 2013, p. 384).

En Bretagne, la proposition de la FRAB en 2010 est tout d'abord rejetée par la DRAAF, consécutivement au refus des chambres d'agriculture d'y participer, avant que le projet ne réémerge en 2011. Accepté par la majorité régionale et validé par la DRAAF, il est mis en place en novembre de la même année. Le dispositif se structure autour d'une coopération entre le réseau FRAB et le réseau des chambres concernant la création d'un site internet commun pour guider les agriculteurs dans leur démarche de conversion. Pour chaque agriculteur désireux de s'engager en agriculture biologique, l'exécutif régional octroie un Pass bio, « Diagnostic à la conversion », et un Pass bio « suivi de conversion » avec un financement à hauteur de 80 % du coût d'intervention d'un conseiller avec un maximum de trois jours par PASS³⁴⁴. En Auvergne, le pôle de conversion ne voit le jour qu'en 2013 après deux ans de négociations entre les acteurs régionaux. Le dispositif d'action est beaucoup plus intégré qu'en Bretagne. L'exécutif choisit en effet de structurer un réseau de référents en agriculture biologique à l'échelle régionale et de le financer. Un site internet est également créé dans l'optique de mettre en place un guichet unique pour la procédure de conversion.

Même si son rôle est moins déterminant que pour le pôle de conversion, on perçoit aussi l'action de la FNAB dans le domaine des politiques alimentaires (Fouilleux et Michel, 2020). En Auvergne c'est une majorité socialiste qui porte en 2005 le premier dispositif d'introduction de produits issus de l'agriculture biologique dans les repas des lycées. La Région subventionne à hauteur de 80 centimes par repas la mise en place par les établissements volontaires de repas 100 % bio. Fin 2006, ce dispositif est renforcé par la mise en place d'animations à destination des lycéens et en 2008, par un projet de formation des cuisiniers et des gestionnaires des lycées. En Bretagne, c'est en 2004 que l'exécutif socialiste s'engage dans un programme alimentaire au sein des lycées pour l'introduction de produits issus de l'agriculture biologique. La politique prend de l'ampleur en 2009 avec le développement du plan « alimentation bio » en collaboration avec la FRAB. De même qu'en Auvergne, il s'agit d'accompagner plus largement les gestionnaires et les cuisiniers dans ce processus.

Si nous n'avons pas trouvé dans les archives de témoignages de transferts entre les deux régions, une évolution du dispositif de soutien en Auvergne en 2014 atteste de l'implication du

³⁴⁴ L'agriculteur peut choisir les conseillers dans une liste de conseillers agréés qui comprend un vaste panel d'acteur, dépassant largement les chambres d'agriculture et le réseau GAB/FRAB, en y incluant des conseillers de structures privées de type coopérative comme AGRIAL ou des cabinets d'expertise et de conseil comme Eilyps.

réseau FNAB ayant pour conséquence un processus de convergence instrumental à l'échelle des deux Régions :

« Depuis 2005, la FNAB accompagne les démarches des collectivités d'introduction des produits et repas bio dans les établissements. Afin d'introduire une démarche durable et structurante, la FNAB privilégie une stratégie d'introduction d'ingrédients de manière régulière plutôt que des repas 100 % bio événementiels. »³⁴⁵

Le modèle promu par la FNAB a eu pour effet un changement d'instrumentation. La Région a stoppé le financement des repas 100 % bio pour mettre en place un dispositif de soutien à l'introduction régulière de produits issus de l'agriculture biologique, proche de ce qui était en place en Bretagne.

Sans que soit évoqué un processus de transfert, la comparaison entre les deux cas régionaux a révélé la présence de similarités dans d'autres domaines d'intervention. Celles-ci s'expliquent à la croisée entre un facteur institutionnel concernant la répartition des compétences qui tendent à spécialiser les collectivités régionales dans des interventions spécifiques (Douillet et Lefebvre, 2017, p. 198-200), et un facteur organisationnel lié à la proximité de la structuration des acteurs professionnels.

Dans le domaine de la recherche, les Régions concentrent leurs politiques sur le financement de projets de recherche-expérimentation portés par des structures collectives : les Groupements d'intérêt scientifique. En Bretagne, le premier programme de recherche est financé par l'exécutif régional en 1993 et réalisé par le Groupe d'étude pluridisciplinaire sur l'agrobiologie en Bretagne (GEPAB)³⁴⁶. À partir de 1993, et jusqu'en 2002, le Conseil régional prévoit un financement des actions du GEPAB à hauteur de 450 000 euros par an. Depuis 2003, c'est au sein de l'interprofession que le groupe de recherche et d'expérimentation poursuit ses activités³⁴⁷. En Auvergne, il faut attendre 2005, et l'arrivée d'une majorité socialiste à la tête de l'exécutif régional pour que soient proposés les premiers financements à la recherche. La Région s'engage en finançant deux projets portés par le pôle scientifique « agriculture biologique Massif central », association créée en 1998 pour fédérer les acteurs de la recherche autour de la thématique de l'agriculture biologique.

³⁴⁵ Annexe de la délibération du Conseil régional d'Auvergne du 22 décembre 2014.

³⁴⁶ Fondé au début des années, il s'agit d'un Groupement d'intérêt scientifique qui réunit les principaux acteurs régionaux actifs dans la recherche expérimentation sur l'agriculture biologique : l'université de Rennes 1, l'Inra, l'ENSAR, la chambre d'agriculture et la FRAB.

³⁴⁷ La création d'une Commission interprofessionnelle de recherche en agriculture biologique (CIRAB) qui rassemble 11 maîtres d'œuvre du programme d'action régional : le réseau GAB/FRAB, les chambres d'agriculture de Bretagne, l'INRA du Rheu, Interbio Bretagne ainsi que trois stations d'expérimentation en légumes et maraîchage sur le territoire.

Le procédé instrumental est également similaire en ce qui concerne le soutien à la communication. En Bretagne, la Région finance en 1995 pour la première fois la FRAB ainsi que l'interprofession pour des actions de communication au sein de salons et de foires. Le financement des opérations de communication au sein des structures de développement de l'agriculture est reconduit annuellement³⁴⁸. En Auvergne, c'est en 2001 qu'est ouvert le premier dispositif de soutien à la communication par un financement de l'interprofession Auvergne biologique. Les aides servent en 2003 à rembourser les frais liés à la participation d'Auvergne biologique au salon de l'élevage, mais aussi à l'organisation de différentes manifestations locales comme les visites de fermes, ou l'intervention dans les établissements scolaires dans le cadre de l'évènement national du Printemps bio. Elles sont prolongées et institutionnalisées par la suite autour du financement de six manifestations à caractère régional.

Un dernier volet concerne la formation initiale des agriculteurs. En France, l'intervention des Régions dans le contenu de l'enseignement agricole se révèle complexe puisqu'il s'agit d'une compétence exclusive du ministère de l'Agriculture sauf dans le cadre de la formation professionnelle. Les exécutifs agissent par « débordement » (Mériaux, 2005) en s'appuyant sur leur compétence de gestion des lycées agricoles. En Auvergne, lors de la rédaction du nouveau Programme régional d'enseignement agricole pour la transition 2014-2018 porté par les services déconcentrés de l'État, le Conseil régional propose de soutenir des lycées pilotes sur l'agriculture biologique à l'échelle régionale pour créer un pôle de transfert de compétences³⁴⁹. En Bretagne depuis 2012, l'exécutif s'implique également dans la formation initiale des agriculteurs au travers des Contrats d'autonomie et de progrès (CAP). Ces contrats établis entre un lycée agricole et la Région ont pour objet un projet d'investissement pluriannuel ayant pour objectif de développer l'autonomie des exploitations des établissements et la mise aux normes des bâtiments. Financés à 50 % par la Région, les projets doivent répondre aux priorités de l'exécutif dont la première est la prise en compte du développement durable. La conversion d'une exploitation ou d'une station d'expérimentation en agriculture biologique sur l'établissement peut ainsi être financée au titre de cette priorité³⁵⁰.

³⁴⁸ En 2001, la mise en place du salon professionnel « la Terre est notre métier » par la FRAB à Retiers en Ille-et-Vilaine est ainsi soutenue par des subventions régionales.

³⁴⁹ Les lycées de Rochefort, Montagne, Brioude et Saint-Flour sont retenus pour ce programme. Ils ont pour tâches de mettre en réseau les initiatives concernant l'agriculture biologique à l'échelle régionale, mais aussi de diffuser des ressources pédagogiques pour les enseignants et de transférer des références technico-économiques dans ce domaine pour l'ensemble des autres lycées agricoles de la Région. La Région participe partiellement au financement de matériels pouvant servir à la réalisation de ces tâches.

³⁵⁰ En 2016, quinze lycées bretons étaient sous CAP avec la Région Bretagne. En 2019, quatre exploitations de lycées agricoles sont entièrement cultivées en agriculture biologique et six partiellement à l'échelle de la Région.

La similarité du contenu des politiques des Régions françaises contraste avec les deux Länder allemands au sein desquels nous avons repéré une forte divergence des modalités d'intervention en matière de conseil agricole et de financement de la recherche-expérimentation. Le fédéralisme allemand a rendu possible la structuration de systèmes de régulation différenciés du secteur agricole en Hesse et en Basse-Saxe, tandis qu'en France, le caractère unitaire de l'État est plus propice à une relative homologie des modalités de régulation même si nous avons vu qu'elle était inaboutie au sein de la représentation du secteur agricole³⁵¹.

L'analyse des transferts d'instruments d'action publique révèle pour les cas français un rôle limité de l'État qui agit principalement à l'échelle régionale par des politiques constitutives (Duran et Thoenig, 1996). C'est principalement le réseau FNAB qui assure la circulation des modèles à l'échelle nationale et les promeut auprès des collectivités. Ce canal de transfert atteste d'une dépendance des autorités régionales vis-à-vis des organismes professionnels qui apparaît plus forte en France qu'en Allemagne, où les exécutifs régionaux sont davantage actifs dans les dynamiques de transferts. Un point commun entre les quatre cas régionaux concerne le rôle de la variable partisane dans la transplantation des nouveaux dispositifs. On perçoit en effet que l'essentiel des dispositifs transférés l'est sous des majorités socialistes et/ou intégrant des écologistes en leur sein.

Si l'étude des archives a révélé l'existence de nombreux transferts instrumentaux de pratiques au sein des contextes nationaux, la réalité est très différente dans une perspective transnationale, malgré l'existence de canaux potentiels de diffusion de modèles³⁵².

1.2.3. L'absence de transferts horizontaux entre Länder et Régions

Le seul modèle revenu à plusieurs reprises dans notre enquête en France et en Allemagne est celui de la ville de Munich. On le rencontre en Bretagne au sein d'un compte rendu de session du Conseil régional portant sur la politique de l'eau où Munich est cité en exemple.

³⁵¹ Nous étudions plus spécifiquement cet enjeu au sein du quatrième chapitre de la thèse par l'étude de la structuration des réseaux d'action publique régionaux.

³⁵² D'une part, les instances de représentation des exécutifs régionaux à l'échelle européenne – CdR et bureaux de liaison- mais aussi des réseaux sectoriels comme celui de l'Association des régions européennes des produits d'origine (Arepo) peuvent constituer des lieux d'échange de pratiques. Les transferts peuvent aussi se réaliser par les échanges entre représentants professionnels. La création d'une représentation de l'International Federation of Organic Agriculture Movements (IFOAM), à l'échelle européenne en 2002 facilite les échanges entre les instances de représentations nationales des agriculteurs biologiques. Rencontré en Hesse lors de notre enquête, le Président du BÖLW, rencontré en entretien, a également attesté d'échanges bilatéraux réguliers avec la FNAB, sa maîtrise de la langue française l'ayant amené à développer ces liens binationaux.

Cependant, le modèle munichois n'est pas répliqué en Bretagne, puisque la politique de l'eau ne contient pas de dispositifs spécifiques en direction de l'agriculture biologique.

Par ailleurs, au cours de la rencontre des villes-bios allemandes le 21 avril 2016 à laquelle nous avons assisté, un représentant de la ville de Freiburg dans le Bade-Wurtemberg évoque la réussite des collectivités territoriales françaises concernant l'introduction de produits bios et locaux au sein de la restauration collective. Il fait part de son étonnement quant à la capacité des autorités locales et régionales de contourner la réglementation européenne sur les marchés publics concernant l'interdiction de privilégier les produits locaux. Contrairement aux Régions françaises, les Länder allemands ont en effet peu de dispositifs concernant l'introduction de produits issus de l'agriculture biologique dans la restauration collective. En Hesse, à l'évocation de cette absence, le responsable de l'agriculture biologique au sein des services agricoles du Land a évoqué deux raisons principales :

« Si une cantine publique veut faire du bio, elle doit être contrôlée conformément à la réglementation sur l'agriculture biologique. La plupart ne veulent pas. Il faut payer pour ce faire et cela coûte trop d'argent pour le contrôle. La question du bio et du végétarien en Allemagne est aussi très politique. »³⁵³

En Basse-Saxe, un dispositif est cependant proposé depuis 2014 à destination des cantines des écoles primaires. Intégré à un programme européen, au sein de 600 écoles primaires sont ainsi proposés aux enfants des fruits gratuits, biologiques et conventionnels.

En dehors de ces deux échanges de pratique avérés, mais n'ayant pas abouti à un transfert, nous avons repéré une similitude instrumentale entre cas allemands et français qui questionnent quant à l'existence de circulations transnationales. Elle concerne la mise en place par la Région Auvergne en 2015 d'un appel à projets pour les « territoires bio exemplaires »,³⁵⁴ ressemblants en bien des points aux *Ökomodellregionen*³⁵⁵ de Basse-Saxe et de Hesse. La Région s'engage à financer des projets portés par des regroupements d'intercommunalités portant sur le développement de filières locales en agriculture biologique. Les territoires du Cézallier et du Pays d'Olliergues ont bénéficié de ce financement. En 2016, après la fusion des régions Auvergne et Rhône-Alpes, de même qu'en Basse-Saxe, le dispositif est intégré au sein du

³⁵³ Entretien avec le coordinateur du PDR au sein du ministère de l'Environnement, de l'Agriculture et de la Protection des consommateurs de Hesse, et représentant du groupe de travail sur l'agriculture biologique des Länder allemands, avril 2016.

³⁵⁴ Compte-rendu de session du Conseil régional d'Auvergne, juin 2015.

³⁵⁵ La ressemblance du vocabulaire est par ailleurs frappante puisque la traduction littérale en français du terme « *Ökomodellregionen* » est l'expression « territoires bios exemplaires », ce qui tend à confirmer la thèse d'une diffusion du dispositif à une échelle transnationale.

programme LEADER. À ce jour, nous n'avons repéré aucune preuve d'un échange de pratique à ce propos. Compte tenu de la proximité des deux États et de la présence de nombreux canaux potentiels de transfert, y compris au sein de la société civile à l'image du modèle italien de la *slow food* importé dans l'ensemble de l'Union européenne, il est cependant probable que des échanges transnationaux aient eu lieu à ce propos de manière beaucoup plus diffuse que les transferts par *lesson-drawing* repérés au sein des deux États.

Le processus de convergence vers le haut de l'instrumentation de l'action publique régionale de soutien à l'agriculture biologique que nous avons perçu à l'échelle de nos quatre cas régionaux s'explique ainsi par différents facteurs. L'eupéanisation contribue le plus fortement à l'harmonisation des politiques régionales tant sur la portée – les quatre cas régionaux sont concernés – que le degré – les similitudes instrumentales sont très fortes. Les transferts horizontaux de pratiques et la promotion de dispositifs sont eux principalement développés au sein des contextes nationaux, portés par les élus en Allemagne, par le réseau FNAB en France. À l'inverse, les transferts transnationaux sont très limités dans le domaine observé. Si les canaux de convergence attestent d'une autonomie plus importante des Länder par rapport aux Régions, la convergence va dans une direction commune, celle d'un développement des politiques régionales de soutien à l'agriculture biologique qui atteste sur le temps long d'un renforcement de la capacité d'action des autorités régionales dans le domaine observé. Elle se perçoit par l'élargissement des domaines d'interventions des autorités régionales ainsi que par l'accroissement de l'instrumentation des politiques de soutien (voir tableau 3-2) et se répercute au sein des budgets (voir tableau 3-3).

Tableau 3-2 : Convergence de l'instrumentation des politiques régionales par domaines d'intervention

Domaines	Auvergne	Basse-Saxe	Bretagne	Hesse
Recherche et expérimentation	Soutien pôle bio Massif central (2005)	Conversion domaines d'État (1990) Chaire <i>Osnabrück</i> (1990) et <i>Göttingen</i> (1992) Appel à projet en recherche expérimentation (2002)	Soutien au GEPAB puis au CIRAD (1993)	Conversion domaines d'État (1983) Chaire <i>Giessen</i> (1990) et <i>Witzenhausen</i> (1994) Appels à projet en recherche expérimentation (2010)
Formation	Exploitation des lycées en AB (2014)	80h de formation (1994/2014)	Contrat d'autonomie et de progrès (2012)	80 h de formation (1994/2014)
Conseil agricole	Pôle de conversion (2013)	<i>Ökoring</i> (1982-2007) Financement du KÖN et de la chambre (2002)	PASS Bio (2011)	Service de conseil interne et gratuit (1992)
Aides directes aux agriculteurs	Conversion (1992-1995 ; 2014) Maintien (2007) Certification (2005)	Conversion (1989) Maintien (1993) Certification (2000)	Conversion (2007) Maintien (2007) Certification (2004-2013)	Conversion (1989) Maintien (1993) Certification (2000)
Aides directes aux acteurs de la filières	Aides aux entreprises de transformations/collectes (2001)	Aides aux entreprises de transformations/collectes (1994)	Aides aux entreprises de transformations/collectes (1992)	Aides aux entreprises de transformations/collectes (1995)
Soutien aux structures	Financements Interprofession (1995)	Financements KÖN et chambre d'agriculture (2002) Financement LÖN (1998)	Financements IBB (1995) Financements FRAB (2004)	Financement VÖL (1998)
Communication	Financement Interpro sur des dispositifs spécifiques (2001)	<i>Ökoaktionstage</i> (2002)	Financement IBB (1995) Financement FRAB (2004)	« Bio Hesse » (2005) <i>Ökofeldtag</i> (2017)
Soutiens aux territoires locaux	Territoire bio exemplaire (2015)	<i>Ökomodellregion</i> (2017)	-	<i>Ökomodellregion</i> (2014)
Alimentation	Produits AB dans les lycées (2005)	Introduction fruits et légumes bio dans les établissements scolaires (2014)	Produits AB dans les lycées (2004)	-

Conception de l'auteure

Sources : archives institutionnelles des quatre cas régionaux.

L'analyse des budgets dédiés à l'agriculture biologique du début des années 2000 à 2014 atteste au sein des quatre cas régionaux d'une augmentation en valeur absolue, et relative par rapport à l'ensemble du budget du secteur agricole. Si en début de période les Länder allemands accordent davantage de financements à l'agriculture biologique que les Régions françaises, ces dernières effectuent un rattrapage par la suite. En Bretagne comme en Auvergne, l'analyse des archives parlementaires des deux institutions révèle qu'à partir de 2004, c'est sous l'impulsion des nouveaux exécutifs socialistes que s'opère le renforcement de l'intervention. À l'inverse, à la même période, les coalitions de droite qui dirigent les Länder allemands, stabilisent voire réduisent les budgets. Ce n'est qu'en 2014 en Hesse, et 2013 en Basse-Saxe, avec l'arrivée de ministres de l'Agriculture issus du parti *Bündnis90/die Grünen*, qu'on assiste à une augmentation substantielle du budget dédié à l'agriculture biologique.

Tableau 3-3 : Évolution des budgets des Conseils régionaux dédiés à l’agriculture biologique entre 2002 et 2014.

	Auvergne			Bretagne		Hesse		Basse-Saxe ³⁵⁶	
	2004	2008	2014	2001	2014	2005	2014	2002	2014
Budget agricole/ an	14 M €	6 M €	7 M€	15,4 M €	26 M€	22 M €	27,3 M €	-	-
Budget AB /an	230 000 €	650 000 €	732 000 €	457 300 €	2 M€	1,1 M€	1,5 M€	1 M €	1,2 M €
Pourcentage Budget AB	1,6 %	10,8 %	10,4 %	3,4 %	7,8 %	5,2 %	5,6 %	-	-

Conception de l’auteure

Sources : Archives institutionnelles des cas régionaux et entretiens semi-directifs.

³⁵⁶ Pour le Land de Basse-Saxe, nous ne sommes pas parvenus à déterminer le budget spécifique dédié à l’agriculture, ce dernier étant fusionné avec celui concernant le développement rural de manière plus général.

Le rôle de la variable partisane dans le processus de renforcement des politiques régionales de soutien à l'agriculture biologique rejoint l'analyse de la convergence instrumentale. En effet, la quasi-totalité des transferts de dispositifs innovants – sauf dans le domaine de la communication – est mise en œuvre par des majorités de gauche ou des coalitions incluant le parti écologiste. Sur la période étudiée, la convergence vers le haut des politiques régionales de soutien à l'agriculture biologique permet aux autorités régionales de développer leur capacité d'action dans le domaine étudié. Afin de vérifier l'hypothèse de leur affirmation au sein de l'espace infranational, il convient cependant de s'interroger sur l'évolution relative de l'action des autorités locales.

2. Un investissement des autorités locales caractérisé par une forte différenciation

Dans une perspective relationnelle, la capacité d'action des autorités régionales dans la régulation politique multiniveaux de l'agriculture biologique s'appréhende à l'échelle infranationale vis-à-vis de celle des autorités locales. Appréhender la capacité d'action des autorités régionales dans cet espace concurrentiel implique d'interroger d'une part les ressources relatives des autorités locales et d'autre part la faculté des autorités régionales à influencer l'utilisation de ces ressources. Les règles juridiques existantes concernant la répartition des compétences tendent à favoriser dans la politique observée les autorités régionales. Les Länder et les Régions³⁵⁷ sont en effet, les seules autorités infranationales dotées de compétences spécifiques dans le secteur agricole ce qui leur permet d'agir, nous l'avons vu dans la première section, au travers d'un panel large de dispositifs d'action publique. Les autorités locales – Départements, intercommunalités et communes en France, *Landkreise* et communes en Allemagne – ne détiennent pas, elles, de compétences sectorielles dans ce domaine. Concernant les relations développées avec les échelons infrarégionaux, le pouvoir législatif qu'exercent les Länder allemands sur le bloc communal, les distinguent des Régions françaises puisque le principe de non-tutelle entre les collectivités territoriales est garanti par l'article 72 de la Loi fondamentale.

³⁵⁷ Les Régions ne sont touchées que très récemment, en 2014, par une décentralisation concernant le secteur agricole au travers du FEADER. L'historique des politiques régionales de soutien à l'agriculture biologique atteste cependant qu'elles ont progressivement élargi leur action avant même ce transfert, donc par leur propre initiative, en s'appuyant en particulier sur la contractualisation avec l'État. Les plans nationaux de soutien à l'agriculture biologique ont contribué à encourager ce processus en légitimant leur action vis-à-vis d'autres échelons.

Le danger de cette approche formaliste est de nier la capacité des acteurs, en l'occurrence des autorités publiques à jouer avec ces règles institutionnelles qui agissent comme un cadre de l'action. Olivier Mériaux qualifie ainsi le transfert des « blocs de compétence » en France de « fiction juridico institutionnelle » (Mériaux, 2005, p. 27). Au travers de la notion de « débordement territorial des politiques sectorielles », il insiste au contraire sur la faculté des collectivités territoriales à dépasser le cadre juridique éminemment sectoriel de répartition des compétences en « investissant des domaines qui ne sont pas de leur ressort juridique au nom d'une légitimité territoriale générale » (Mériaux, 2005, p. 28). C'est dans le prolongement de cette réflexion qui soulève une tension au sein de l'action publique infranationale entre logique sectorielle et logique territoriale, que s'inscrit notre questionnement (Douillet et Faure, 2005). Ce dépassement des compétences juridiques est d'autant plus facile, que différents mécanismes, présence de la clause de compétence au niveau des communes, développement de la contractualisation de l'action publique, utilisation détournée des compétences existantes, offrent des marges de manœuvre aux initiatives propres³⁵⁸. Cette possibilité est d'autant plus importante concernant l'agriculture biologique que le segment étudié est au croisement de plusieurs secteurs d'action publique : agriculture, environnement, santé, ou développement économique. Deux contraintes en interaction s'exercent cependant sur les autorités locales : les compétences juridiques transférées, ainsi que la limitation des ressources financières.

Cette seconde section de chapitre montre ainsi que l'absence de compétence propre dans le secteur agricole, en faisant reposer l'intervention des autorités locales sur des initiatives propres, génère une forte hétérogénéité de leur implication à l'exact opposé du processus de convergence que nous avons observé pour les autorités régionales. Si elles ne concurrencent ce faisant pas l'affirmation des politiques régionales, elles se laissent cependant difficilement influencer par les autorités régionales. Compte tenu de la forte différenciation du système local en Allemagne et en France (Frinault, 2019), nous avons choisi de structurer notre argumentation par contexte national. Au sein de chacune des parties, nous appréhenderons à la fois les dispositifs locaux et les modalités de coopération entre autorités régionales et autorités locales.

Encadré 3-1 : Présentation de l'enquête de terrain à l'échelle locale

Notre enquête de terrain s'étant principalement déroulée à l'échelle régionale, nous n'avons pas réalisé d'enquête exhaustive sur l'ensemble des politiques départementales,

³⁵⁸ La mise à l'agenda des premiers soutiens à l'agriculture biologique au sein des deux Régions françaises dans le cadre des CPER constitue une illustration de cette autonomie.

intercommunales et communales des territoires régionaux étudiés. Pour étayer cette sous-partie, nous nous appuyons ainsi sur des données récoltées auprès d'acteurs régionaux, personnels administratifs, élus, représentants professionnels, salariés associatifs. Nous avons complété ce recueil d'informations par une vingtaine d'entretiens réalisés à l'échelle infrarégionale. À l'échelle départementale, nous avons particulièrement investigué le département de l'Allier en Auvergne, ceux des Côtes-d'Armor et de l'Ille-et-Vilaine en Bretagne. À l'échelle locale, la collecte de données s'est révélée plus éparse en France, avec des entretiens menés auprès du personnel des services de la Communauté de communes du bocage bourbonnais (CCBB) dans l'Allier qui portait une action spécifique sur l'agriculture biologique, mais aussi auprès du gestionnaire de la cuisine de Saint-Brieuc, dans les Côtes-d'Armor. En Allemagne, nous avons rencontré en entretien le chef du service développement durable, protection du climat, mobilité et ville savante de la ville de Darmstadt qui a initié la participation de la ville au réseau des villes bio d'Allemagne. Nous avons, en outre, pu assister à une rencontre bisannuelle de ce réseau qui avait lieu à Darmstadt le 21 avril 2016. Si la non-exhaustivité des données en particulier à l'échelle locale nous amène à être prudente sur nos conclusions, ce matériau permet tout de même d'avancer des résultats concrets sur l'évolution des concurrences institutionnelles au sein des espaces politiques infranationaux.

2.1. Une concurrence limitée des autorités locales face à l'affirmation des Régions françaises

En France, l'espace politique infranational se structure principalement autour de trois échelons politico-administratifs : les régions, les départements et le bloc communal – intercommunalités et communes. Le département est le territoire historique de la mise en œuvre des politiques agricoles³⁵⁹. Sans détenir de compétences transférées dans ce domaine, les Conseils généraux ont profité d'un contexte institutionnel favorable pour s'engager précocement dans des politiques agricoles. À la fin des années 1990, ce sont les principaux pourvoyeurs de fonds dans le secteur au sein de l'espace politique infranational (Berriet-Sollicie, 2002)³⁶⁰. Ils interviennent majoritairement dans les domaines des infrastructures rurales, la gestion des laboratoires départementaux, et dans une moindre mesure dans le soutien au conseil, à la formation et à la communication (Berriet-Sollicie, 2002, p. 59). Au cours des années 2000, cependant, happés par des dépenses sociales contraintes et des restrictions budgétaires, les Départements ont de plus en plus de mal à s'investir dans des initiatives propres, avalisant la

³⁵⁹ C'est à cette échelle qu'ont été créées en 1924 les chambres d'agriculture et que se sont développés dans l'après-guerre les services extérieurs de l'État chargés de la mise en place de la modernisation agricole, les Directions départementales de l'agriculture (DDA) devenue DDT en 2009.

³⁶⁰ Une étude réalisée en 1999 par l'INRA sur les dépenses des Régions et des Départements dans le secteur agricole fait ainsi état d'un rapport du simple au double des budgets octroyés par les deux niveaux de collectivité territoriale. Sur le budget total, les deux tiers provenaient des Départements et le tiers restant des Régions (Berriet-Sollicie, 2002).

thèse « d'une agencification » des départements (Procureur, 2013). L'arrêt par la loi du 7 août 2015 portant sur la Nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) de la clause de compétence générale, et de la compétence économique des Départements prolonge ainsi un mouvement de plus long terme. À l'inverse, les récentes évolutions législatives donnent de nouvelles opportunités au groupe communal, en particulier aux intercommunalités pour agir dans le domaine de l'agriculture biologique³⁶¹. La politique alimentaire menée par le ministère de l'Agriculture encourage également les groupements intercommunaux à s'investir dans des politiques alimentaires par un dispositif de labellisation (Guillot et Blatrix, 2021).

Le contexte institutionnel tend ainsi à valider la thèse d'une montée en puissance d'un couple Région/Intercommunalités, représentant la modernité face au couple Départements/Communes, territoires anciens de la République (Béhar, 2015, p. 37). Malgré l'absence de liens hiérarchiques entre les collectivités territoriales, le développement des contractualisations entre la Région et les échelons locaux dans le cadre du second pilier du FEADER, mais aussi de la gestion de l'eau, ou des politiques alimentaires, interroge en outre sur la faculté des Régions à « gouverner [les territoires locaux] par contrat » (Gaudin, 2007). S'éloignant d'une approche formaliste, l'ambition de cette partie est d'analyser par l'étude concrète des politiques locales de soutien à l'agriculture biologique l'évolution de l'intervention des autorités locales en soulignant les interactions directes ou en creux avec les politiques régionales.

2.1.1. Le retrait progressif, mais différencié des Départements

Dans les deux cas régionaux français, le déclin de l'action du Département dans les politiques de soutien à l'agriculture biologique est revenu à plusieurs reprises comme un constat récurrent dans le discours des acteurs interrogés. Le vice-président chargé de l'agriculture en Bretagne souligne ainsi « qu'il ne reste presque rien aux Départements »³⁶² dans les politiques agricoles, le président du Conseil général de l'Allier précise que « les moyens se raréfient »³⁶³, le chef de service agroécologie de la DRAAF Bretagne affirme que « les Départements sont peu ou prou en train d'arrêter ou de diminuer ce qu'ils font en matière d'agriculture. »³⁶⁴. Afin

³⁶¹ La loi NOTRe ajoute en effet aux compétences obligatoires des EPCI à fiscalité propre, la Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (GEMAPI) qui inclut entre autres la gestion des bassins hydrographiques, échelle de mise en œuvre des politiques de lutte contre les pollutions agricoles.

³⁶² Entretien avec le vice-président chargé de l'agriculture du Conseil régional de Bretagne, avril 2018.

³⁶³ Entretien avec le Président du Conseil général de l'Allier, mars 2014.

³⁶⁴ Entretien avec le chef du service économe et référent agroécologique de la DRAAF de Bretagne, juillet 2015.

d'interroger ces représentations, il convient de revenir dans une perspective historique sur l'évolution de l'intervention des Départements dans le domaine observé.

Au sein des deux cas régionaux, les huit Conseils Généraux se sont engagés à partir des années 1990 ou 2000 dans des politiques de soutien à l'agriculture biologique principalement par le financement du conseil agricole. Ainsi en Ille-et-Vilaine, le GAB Agrobio 35 est soutenu dès le début des années 1990 par le Conseil général au travers d'une subvention au fonctionnement :

« Très rapidement, le Conseil général qui était à l'époque présidé par Ménhéry a octroyé une dotation de fonctionnement à Agro bio 35. [...] Il y a eu des dotations sans doute en 1994, 1995, je ne sais pas exactement, car je n'étais pas encore là, mais quand je suis arrivé [en août 1998] les dotations étaient en place et ce n'était pas négligeable. »³⁶⁵.

Dix ans plus tard en 2009, on retrouve cette même fonction de soutien au conseil au sein du département de l'Allier au travers du financement du premier poste de technicien en agriculture biologique au sein de la chambre d'agriculture :

« Une convention a été passée entre le CG, le GAB de l'Allier et la chambre d'agriculture il y a cinq ans maintenant pour financer mon poste. C'est un poste de conseiller spécialisé avec une fonction technique par rapport à l'agriculture biologique. Technique, cela signifie mode de production, relation filière, soutien à la conversion et aux agriculteurs installés. Moi, je suis donc sur le soutien technique et pas financier concernant les aides ». ³⁶⁶

Ces deux exemples ne sont pas isolés puisque sur le terrain breton, au début de notre enquête, chacun des quatre Conseils généraux octroyait un financement de fonctionnement au GAB qui correspondait à son territoire. En Auvergne, le Conseil général de l'Allier et celui du Cantal participait au financement d'un technicien en agriculture biologique au sein de la chambre, le Puy-de-Dôme et la Haute-Loire subventionnent les GAB.

L'intervention des Départements dans le domaine du conseil s'explique principalement par l'organisation historique des chambres comme du réseau FRAB/GAB à l'échelle départementale. Sur les deux terrains, ils sont cependant directement concurrencés à partir des années 2010 par les Régions qui s'investissent dans ce domaine, jusqu'ici chasse gardée des Conseils généraux. Ils ne se substituent cependant pas à eux agissant plutôt en complément. À partir de 2013, le Conseil régional d'Auvergne dans le cadre du pôle de conversion, finance partiellement un deuxième technicien agricole au sein de la chambre d'agriculture de l'Allier.

³⁶⁵ Entretien avec le directeur d'Agrobio 35, mai 2018.

³⁶⁶ Entretien avec le conseiller en agriculture biologique de la chambre d'agriculture de l'Allier, février 2014.

En Bretagne, de la même manière, les techniciens du GAB peuvent toucher des subventions régionales par le dispositif du PASS bio.

À cette mise en concurrence indirecte, s'ajoutent les évolutions législatives récentes qui tendent, pour la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) du 18 janvier 2014, à intégrer les interventions des Départements au sein d'une contractualisation avec les Régions au travers du FEADER, et pour la loi NOTRe, à limiter les ressources institutionnelles des collectivités départementales par la disparition de la clause de compétence générale et de la compétence économique. La rupture que constituent ces deux textes législatifs mérite cependant d'être relativisée.

D'une part, dans le domaine étudié, les propos de l'ancien Président du Conseil général de l'Allier attestent de la présence de coopérations entre Régions et Départements en amont de la loi MAPTAM :

« Normalement c'est la région et l'État qui interviennent dans le domaine agricole. C'est une activité économique donc à ce titre la Région met en place des dispositifs ciblés vers l'agriculture. [...] On vient compléter ces dispositifs, on travaille souvent ensemble contrairement à ce que certains peuvent penser avec le mille-feuille territorial. On ne va pas financer la Région et le Département deux choses totalement contradictoires. On va plutôt apporter un financement complémentaire. »³⁶⁷

Dans le domaine de l'agriculture biologique en effet, les exécutifs régionaux et départementaux en Auvergne ont acté, depuis 2010, le transfert et le financement du coût d'une partie de la certification aux Départements. En outre, si la suppression de la clause de compétence générale rend plus complexe l'intervention des Départements dans le secteur agricole, notre enquête révèle que cela n'a pas abouti à l'arrêt de leur action dans le domaine étudié. La contractualisation, mais aussi l'utilisation d'autres compétences, en particulier celles portant sur l'aménagement du territoire, la gestion des collèges ou la protection de l'environnement ont constitué des opportunités pour maintenir le financement au développement de l'agriculture biologique par « débordement » (Mériaux, 2005).

Plus qu'un déclin généralisé, notre enquête en Bretagne et en Auvergne atteste d'une différenciation accrue de l'intervention des Conseils départementaux, à l'opposé du mouvement de convergence vers le haut des politiques régionales étudié en première section du chapitre. Au sein des deux terrains régionaux étudiés, entre 2015 et 2019, les Conseils Départementaux interviennent selon trois principales modalités : les dispositifs de soutien aux

³⁶⁷ Entretien avec le Président du Conseil général de l'Allier, mars 2014.

structures de développement agricole et aux techniciens, l'introduction de produits issus de l'agriculture biologique au sein des collèges, ainsi que les aides directes aux agriculteurs, dans le cadre du PDR. Pour ces trois domaines d'intervention, des disparités entre autorités départementales se font jour. Dans le domaine du conseil agricole, elles sont particulièrement visibles en Bretagne dans le soutien aux GAB :

« [Le département d'Ille-et-Vilaine] maintient la dotation de 130 000 euros par an, nos collègues du Finistère ont 160 000 euros par an pour un budget de 900 000 euros à peu près l'an dernier. Dans le Morbihan il n'y a plus de politique agricole, mais ils ont quand même réussi à avoir 15 000 euros. Les Côtes-d'Armor ont autour de 90 000 euros par an. »³⁶⁸

L'évolution des financements des Conseils départementaux aux GAB illustre une tendance profonde de transformation des politiques agricoles départementales. Le département du Morbihan, à la suite de la Loi NOTRe, a fermé son service agricole. Si une vice-présidente chargée de l'agriculture est toujours nommée au sein de l'exécutif, elle n'a plus de budget propre, et doit composer avec d'autres services liés aux compétences d'aménagement du territoire et d'environnement pour dégager des financements³⁶⁹. Le Département des Côtes-d'Armor a maintenu un service agricole avec un budget en baisse cependant.

La tension sur les ressources institutionnelles et matérielles ne se fait cependant pas nécessairement au détriment de l'agriculture biologique comme l'illustre le cas de l'Ille-et-Vilaine :

« Ils ont fait des choix politiques clairs sur l'agriculture. Ils disposent de peu de moyens et ils ont quand même choisi de concentrer leurs moyens sur des systèmes durables. »³⁷⁰

Si les disparités s'accroissent entre les Départements sur le montant des financements aux structures, l'ensemble des Conseils départementaux des deux territoires régionaux observés continuait après la loi NOTRe, à financer le réseau des GAB ou un technicien référent en agriculture biologique au sein d'une chambre d'agriculture.

Concernant les politiques alimentaires, l'implication des Conseils généraux apparaît plus subsidiaire. L'Ille-et-Vilaine³⁷¹ et le Morbihan, mais aussi les Côtes-d'Armor, l'Allier et le

³⁶⁸ Entretien avec le directeur d'Agrobio 35, mai 2018.

³⁶⁹ L'exemple du Morbihan interroge une tension entre le maintien d'une logique sectorielle historique avec la présence de la vice-présidente, et le développement par appauvrissement d'un mouvement de déssectorisation caractérisé par l'utilisation de budgets d'autres services départementaux.

³⁷⁰ Entretien avec le directeur d'Agrobio 35, mai 2018.

³⁷¹ Le Département d'Ille-et-Vilaine a cependant participé au financement d'une étude auprès d'Agrobio 35 sur le « défi famille alimentation positive » qui prévoit un programme d'accompagnement de familles modestes dans l'introduction de produits issus de l'agriculture biologique au sein de leur alimentation.

Cantal³⁷² n'ont ainsi pas de politique spécifique d'introduction de produits biologiques au sein des collèges. Seuls les départements du Finistère, de la Haute-Loire et du Puy-de-Dôme portent un tel dispositif.

La troisième modalité d'intervention des Départements identifiée est le financement d'aides directes aux agriculteurs biologiques. Ces dernières sont systématiquement intégrées au sein des PDR. En Auvergne, les quatre départements ont ainsi participé au financement d'une partie du coût de la certification au côté des fonds européens en remplacement des fonds régionaux pour le PDR 2014-2020. En Bretagne, c'est sur les aides CAB et MAB que certains Départements se sont engagés. La grande disparité des interventions a cependant rendu complexe la gestion de la maquette financière :

« Le Finistère, il me semble, finance 50 000 euros sur trois ans sur CAB et MAB, le département 22 voulait un peu sur la bio j'ai saupoudré. C'est vraiment un ticket pour participer aux réunions pour savoir ce qui s'y passe. Le 56 c'est une décision politique de ne pas financer. Le 35 c'est plutôt : on ne va rien changer du tout aux orientations avec nos petits crédits sur une masse de 180 millions d'euros donc on va essayer de concentrer nos aides sur d'autres mesures. »³⁷³

On retrouve dans la répartition des cofinancements du FEADER des différenciations entre les Départements bretons similaires à celles perçues concernant le soutien aux GAB. L'absence de financement du Morbihan qui se retire des politiques agricoles, et le maintien des subsides du Finistère et des Côtes-d'Armor avec des soutiens particulièrement bas pour ce dernier. Concernant l'Ille-et-Vilaine, le choix de ne pas financer la CAB et la MAB peut sembler au premier abord contredire l'affirmation du responsable d'Agro bio 35 qui affirmait que l'exécutif orientait les fonds agricoles sur l'agriculture durable. La suite de l'entretien vient cependant nuancer cette première impression :

« [Le département d'Ille-et-Vilaine] a bien décortiqué et scruté les mesures et ils sont allés sur les mesures où on avait décidé de ne pas aller comme l'aménagement des chemins sur les exploitations agricoles. Ils sont aussi très présents sur la diversification la mesure 422. [...] Ils ont une politique assez intelligente qui s'inscrit en creux de la grosse machine du PDR. »³⁷⁴

La politique de soutien du Conseil départemental d'Ille-et-Vilaine à l'agriculture biologique qu'illustrent et objectivent le subventionnement significatif de la structure d'Agrobio 35, ou le

³⁷² Ces trois derniers départements développent le dispositif « Agrilocal » pour favoriser l'introduction de produits locaux dans la restauration des collèges, il n'est cependant pas spécifique aux produits issus de l'agriculture biologique.

³⁷³ Entretien avec le chargé des politiques environnementales du FEADER au Conseil régional de Bretagne, mai 2018.

³⁷⁴ Entretien avec le chargé des politiques environnementales du FEADER au Conseil régional de Bretagne, mai

projet défi famille alimentation positive, ne se traduit pas au sein du PDR. La priorité est en effet donnée au sein du FEADER à des mesures pour lesquelles la Région apparaît en retrait ou absente.

Dans un mouvement parallèle à celui des Départements, le transfert de la compétence Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (GEMAPI) aux intercommunalités ainsi que la promotion par l'État de dispositifs tels que les Projets alimentaires territoriaux (PAT) tendent à renforcer les opportunités pour le bloc communal de s'investir dans le domaine étudié. Cependant, de manière encore plus visible que pour les politiques départementales, le bloc communal se caractérise par une forte hétérogénéité des interventions.

2.1.2. Un investissement hétérogène du bloc communal dans le soutien à l'agriculture biologique

Encadré 3-2 : Présentation du système politico-administratif local en France

En France métropolitaine, l'organisation des pouvoirs locaux dépend exclusivement de la législation nationale, les collectivités territoriales n'ayant ni de pouvoir législatif ni de lien hiérarchique entre elles. Il existe deux échelles d'organisation des institutions politico-administrative à l'échelle infradépartementale : la commune et l'intercommunalité. La loi distingue en outre deux types de coopérations intercommunales : les Établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) sans fiscalité propre, et les EPCI à fiscalité propre. Historiquement, les premiers se sont développés autour d'objets spécifiques, comme la gestion des déchets ou de l'eau. Ils dépendent entièrement des dotations de chaque commune pour agir. Ils sont en cela à distinguer des coopérations intercommunales communales à fiscalité propre qui voient le jour dans les années 1960. Les EPCI à fiscalité propre n'ont pas le statut de collectivité territoriale, mise à part la Métropole de Lyon. Les conseillers intercommunaux sont d'abord des conseillers municipaux, puisqu'ils sont élus au suffrage universel direct par fléchage au sein des listes municipales, sauf pour les communes en dessous de 1000 habitants où l'ordre du tableau prévaut. Malgré cette dépendance politique à l'échelon communal, la loi octroie aux EPCI à fiscalité propre des compétences obligatoires concernant un certain nombre de domaines comme l'urbanisme, les zones d'activités, le tourisme, la voirie, les déchets, et récemment la gestion du long cycle de l'eau par la compétence GEMAPI, ainsi que des compétences facultatives, comme le sport ou la culture. Ces EPCI à fiscalité propre se déclinent en quatre types selon un critère principalement démographique : les métropoles (minimum de 400 000 habitants avec quelques exceptions), les communautés urbaines (minimum 250 000 habitants), les communautés d'agglomération (minimum 50 000 habitants sauf dérogation) en milieu urbain, et les communautés de communes essentiellement présentes en

milieu rural. Depuis la loi NOTRe, le seuil minimal est fixé à 15 000 habitants, mais des dérogations sont prévues dans les zones de montagne ou de faible densité.

Au sein des deux terrains d'enquête, le principal domaine d'intervention des communes et des intercommunalités pour soutenir l'agriculture biologique est l'alimentation. La compétence de gestion des établissements scolaires au niveau du primaire permet aux communes de développer des dispositifs en faveur de l'introduction de produits issus de l'agriculture biologique au sein des repas.

En Bretagne, la commune de Langouet, plusieurs fois mentionnée en entretien, représente un cas particulièrement volontariste d'action municipale sur le sujet :

« Le maire de Langouet a demandé le passage de la cantine en 100 % bio et local. Il a bien compris les enjeux. Il y a une volonté politique forte ce qui nous a permis de dépasser les obstacles en termes d'approvisionnement par exemple. Il a beaucoup travaillé avec Manger bio 35. [...] Ça fait plus de 10 ans maintenant à Langouet enfin pas en 100 % bio en 100 % bio ça doit bien faire 5 ans. »³⁷⁵

Dirigée depuis 1999 par un maire écologiste, Daniel Cueff, elle développe un dispositif d'introduction de produits issus de l'agriculture biologique au sein de la cantine scolaire et atteint le 100 % bio dès 2004. En Auvergne, la cantine de Loubeyrat, propose depuis 2011 un dispositif similaire de repas 100 % bio³⁷⁶. Ces deux territoires communaux, dont les initiatives ont été fortement médiatisées jusqu'au niveau national dans le cas de Langouet, représentent cependant des cas limites. Dans la grande majorité des projets alimentaires, les repas n'intègrent que partiellement les produits issus de l'agriculture biologique, à l'image du Programme alimentation durable (PAD) de la ville de Rennes.

Ce dernier exemple, étudié par Jeanne Pahun (2020) dans sa thèse portant sur les politiques alimentaires régionales et municipales, est emblématique des difficultés de mise en place d'une politique alimentaire 100 % bio par les collectivités locales. Le programme alimentaire durable porté par la ville de Rennes et Rennes métropole a été lancé en 2016. Comme le précise le directeur d'Agro bio 35 l'objectif affiché de 20 % de produits issus de l'agriculture biologique à horizon 2020 est limité. Il met particulièrement en avant comme variable explicative la taille de la collectivité :

³⁷⁵ Entretien avec le directeur d'Agrobio 35, mai 2018.

³⁷⁶ Pour éviter le surcoût des repas, ceux-ci sont subventionnés à hauteur de 70 centimes/repas par le Conseil départemental du Puy-de-Dôme.

« À Rennes, l'élue responsable des approvisionnements comprend bien ces enjeux-là [de l'introduction du bio au sein de la restauration des écoles]. Elle essaye de changer les choses, mais ensuite il y a les responsables des achats, les chefs cuisiniers voilà donc c'est très lent, très progressif. C'est une grosse machine c'est pas comme une petite commune où on peut monter les choses directement il y a le maire, le responsable des appro, le cuisinier et 4 ou 5 agriculteurs qui livrent là. »³⁷⁷

La variable territoire urbain/territoire rural, dont les frontières sont par ailleurs complexes à définir (Senegas, 2020), ne suffit cependant pas à expliquer le caractère exceptionnel des projets locaux de cantines 100 % bio. Une enquête réalisée en 2022 par *Ouest France* portant sur l'introduction de produits biologiques à la cantine au sein des villes bretonnes de plus de 15 000 habitants fait état de fortes disparités communales : alors qu'une majorité d'entre elles propose autour de 20 % de bio dans les repas, seules Brest, Lannion, Bruz et Vannes atteignent plus de 50 %³⁷⁸.

Il convient cependant de souligner le rôle des politiques nationales dans le développement des politiques alimentaires locales. En 2007, l'objectif fixé par le Grenelle de l'environnement est de 20 % de produits issus de l'agriculture biologique dans la restauration collective, dont les cantines scolaires, à horizon 2012. Cette politique symbolique (Edelman, 1985) qui repose avant tout sur un effet d'annonce, n'est pas sans effets performatifs puisqu'elle contribue à légitimer l'intervention des collectivités dans ce domaine et contribue ce faisant à créer une forme d'émulation entre les collectivités locales. Cependant, les résultats sont limités. En 2016 seuls 57 % des établissements de restauration collective publique proposent des produits issus de l'agriculture biologique en France, avec un pic de 80 %³⁷⁹ tout de même pour la restauration scolaire³⁸⁰.

Un autre dispositif national a cependant plus récemment éveillé un potentiel renforcement des politiques alimentaires locales en direction de l'agriculture biologique : les Projets alimentaires territoriaux (PAT). Mis en place par la Loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt du 13 octobre 2014³⁸¹, ils s'inscrivent dans le Programme national de

³⁷⁷ Entretien avec le directeur d'Agrobio35, mai 2018.

³⁷⁸ Ouest France, « Enquête. Bio à la cantine : où en sont les écoles de Bretagne ? », Tanguy Homery, 3 décembre 2021.

³⁷⁹ Observatoire 2017 des produits biologiques en restauration hors domicile, Agence bio.

³⁸⁰ La loi EGALIM votée en 2018, vient renforcer cette recommandation en inscrivant dans la loi une obligation de 50 % d'alimentation durable et de qualité dont 20 % en agriculture biologique pour les services de restauration scolaire et universitaire, les établissements accueillant des enfants de moins de 6 ans, les établissements de santé, les établissements sociaux et médico-sociaux ainsi que pénitentiaires. S'il est trop tôt pour faire un bilan de la mise en œuvre de ce texte législatif, il est probable qu'elle engendre *a minima* une augmentation de l'offre au sein des cantines scolaires.

³⁸¹ Loi n° 2014-1179 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt.

l'alimentation (PNA) de 2014-2017 puis de 2019-2023. Le dispositif est organisé selon une modalité d'appel à projets ouvert annuellement pour la période 2014-2017 et bisannuellement depuis 2019³⁸². Il s'agit d'une politique incitative qui ne s'appuie pas uniquement sur une labellisation, mais aussi sur un système de cofinancement. S'il n'est pas précisé dans la loi à quel échelon territorial doivent être organisés les PAT, une étude récente atteste que se sont principalement les intercommunalités qui se sont engagées dans des projets de ce type (Darrot, Maréchal et Bréger, 2019).

La promotion d'une alimentation durable est un objectif affiché du PNA (Guillot et Blatrix, 2021). Cependant, si l'agriculture biologique est désignée au sein de la loi comme un des critères de sélection des PAT, elle ne constitue pas une obligation³⁸³. Dans bien des cas, l'agriculture biologique ressort absente des PAT, comme le rappelle le directeur du GAB d'Ille-et-Vilaine :

« Ça tourne beaucoup, nous avons travaillé avec les vallons de vilaine autour de la resto co. Là on est entré dans le PAT de Redon pour le moment sans financement, mais ils sont en train d'en chercher. On est aussi dans le PAT du pays de Fougère où on a déposé des projets de défis familles alimentations. On attend les financements. [...] Dans le PAT de Redon, pas une seule fois le mot bio est présent dans la charte. [...] Dans le PAD de Rennes c'est alimentation durable et pas alimentation bio. Fougère, eux, ils confient le PAT à la chambre d'agriculture, ils n'affichent pas de bio du tout. »³⁸⁴

Cette faible orientation des PAT sur l'agriculture biologique est corroborée par l'analyse des descriptions des projets bretons lauréats au PNA³⁸⁵ entre 2015 et 2020³⁸⁶. Sur 90 projets recensés en Bretagne par la DRAAF, seuls trois sont exclusivement orientés autour de

³⁸² Pour un historique de la mise en place des PAT se référer à l'article de Guillot et Blatrix (2021).

³⁸³ Art. L. 111-2-2. - Les projets alimentaires territoriaux mentionnés au sein de l'article L. 1, sont élaborés de manière concertée avec l'ensemble des acteurs d'un territoire et répondent à l'objectif de structuration de l'économie agricole et de mise en œuvre d'un système alimentaire territorial. Ils participent à la consolidation de filières territorialisées et au développement de la consommation de produits issus de circuits courts, en particulier relevant de la production biologique.

À l'initiative de l'État et de ses établissements publics, des collectivités territoriales, des associations, des groupements d'intérêt économique et environnemental définis à l'article L. 315-1, des agriculteurs et d'autres acteurs du territoire, ils répondent aux objectifs définis dans le plan régional de l'agriculture durable et sont formalisés sous la forme d'un contrat entre les partenaires engagés.

Ils s'appuient sur un diagnostic partagé de l'agriculture et de l'alimentation sur le territoire et la définition d'actions opérationnelles visant la réalisation du projet.

Ils peuvent mobiliser des fonds publics et privés. Ils peuvent également générer leurs propres ressources.

³⁸⁴ Entretien avec le directeur d'Agrobio 35, mai 2018.

³⁸⁵ Seuls quatre d'entre eux sont lauréats de l'appel à projets national PNA 2017. Les autres sont des projets lauréats soutenus par la DRAAF, ou reconnus PAT par le ministère.

³⁸⁶ <https://draaf.bretagne.agriculture.gouv.fr/les-projets-laureats-au-pna-a2263.html>, consulté le 12 août 2022.

l'agriculture biologique³⁸⁷. En l'état, l'impact des politiques alimentaires nationales sur le développement de l'agriculture biologique apparaît limité.

L'étude de nos deux régions françaises fait par ailleurs ressortir deux autres domaines complémentaires d'intervention des communes et intercommunalités pour soutenir l'agriculture biologique : la gestion de l'eau et le développement économique.

En Bretagne, de même que Langouet en matière d'alimentation, c'est la collectivité des Eaux du bassin Rennais³⁸⁸ appartenant au réseau des « territoires bio » de la FNAB³⁸⁹ qui est prise en exemple à l'échelle nationale. Afin d'améliorer la qualité des eaux, la collectivité mène depuis 1995 une politique d'acquisition foncière à l'échelle du bassin-versant. Dans un premier temps, elle a pour objectif de soustraire le foncier aux pratiques agricoles pour limiter les pollutions à proximité des captages d'eau. À la fin des années 2000, le syndicat mixte propose sur ces espaces des baux ruraux à clauses environnementales, avec une volonté d'amener les agriculteurs à convertir leurs surfaces en agriculture biologique³⁹⁰. La discussion avec les représentants professionnels pendant la phase de concertation a cependant conduit à élargir les conditions au respect d'indicateurs amenant à la diminution de la consommation d'engrais et de pesticides, mais aussi à la diminution de l'utilisation des antibiotiques sans objectif de conversion en agriculture biologique³⁹¹. Ce cas particulier apparaît cependant comme une exception à l'échelle régionale. En Bretagne, la politique de protection de l'eau instituée précocement est pour l'essentiel financée par l'Agence de l'eau, la Région, les Départements et les intercommunalités depuis le transfert de la compétence GEMAPI. Ayant pour objectif la sensibilisation et le soutien technique au changement des pratiques agricoles pour limiter l'utilisation des pesticides, les aides octroyées par appel à projets sont orientées exclusivement concernant l'accompagnement d'agriculteurs conventionnels.

³⁸⁷ Cette conclusion la place secondaire de l'agriculture biologique dans ce type de dispositif rejoint par ailleurs les conclusions d'une étude récente menée sur le PAT de Tours métropole qui montrent que la recherche du consensus et de l'inclusion de la majorité des acteurs par la collectivité, écarte « les questions qui clivent : bio/pas bio » (Serrano, Tanguay et Yengué, 2021, p. 59).

³⁸⁸ La Collectivité eau du bassin Rennais est un syndicat mixte, soit une ECPI de projet sans fiscalité propre sur le territoire du bassin rennais. Elle regroupe Rennes Métropole et six communautés de communes (Montfort Communauté, St-Méen Montauban, Brocéliande, Vallons de Haute-Bretagne, Val d'Ille-Aubigné), qui correspondent à 75 communes.

³⁸⁹ <https://territoiresbio.fr>, consulté le 22 août 2022.

³⁹⁰ Cette pratique n'est pas sans rappeler le programme foncier de la ville de Munich en Bavière.

³⁹¹ La collectivité a également mis en place le label local Terres de source pour valoriser les productions respectueuses des clauses environnementales sur le territoire du bassin versant. Les producteurs obtenant ce label bénéficient ainsi d'une visibilité accrue de leurs produits auprès des consommateurs. Des marchés publics ont été développés avec les agriculteurs sur les zones de captages respectant un certain nombre de critères de protection environnementale par la ville de Rennes et 15 communes de la Métropole.

En Auvergne, les politiques agricoles de protection de l'eau sont en revanche peu développées. Le seul territoire affichant ouvertement une entrée « protection de l'eau » dans sa politique agricole est celui de la vallée d'Auzon. Il inscrit en 2011 au sein d'un contrat territorial de bassin-versant, un objectif de reconquête de la qualité des eaux par un ensemble d'actions de sensibilisation visant à diminuer l'utilisation de pesticides par les agriculteurs. Ce projet, financé par l'Agence de l'eau, le Conseil régional et le Conseil général du Puy-de-Dôme et non spécifique à l'agriculture biologique, est porté par Auvergne biologique jusqu'en 2013.

Un dernier volet de développement des politiques locales de soutien à l'agriculture biologique concerne la compétence de développement de l'économie locale. Dans la Communauté de communes en Bocage bourbonnais (CCBB), en Auvergne, c'est ainsi par la politique d'accueil de nouvelles populations que les élus ont décidé d'intervenir pour structurer la filière biologique :

« L'action sur l'agriculture biologique est venue de la politique d'accueil de nouvelles populations. Dans ce cadre il y avait pas mal de maraîchers bio qui arrivaient pour s'installer et les élus se sont demandé si c'était viable comme commerce, si la filière était structurée. Un des vice-présidents, lui-même agriculteur bio, a proposé d'en faire un axe fort de la com com. [...] L'idée est aussi de regarder si on peut implanter une nouvelle filière sur le chanvre et la chaux pour la construction. En quelque sorte on voudrait créer un mini cluster. »³⁹²

Dans la même région, sur le territoire du Cézallier dans le Puy-de-Dôme, s'est mise en place une démarche similaire. L'objectif affiché par les pouvoirs locaux est de favoriser les conversions en agriculture biologique pour valoriser les produits agricoles du territoire dont les techniques de production en pâturage se rapprochent du cahier des charges, mais aussi développer le tourisme vert avec comme modèle l'Aubrac voisin³⁹³. L'action consiste à financer un animateur spécialisé dans l'accompagnement des porteurs de projets, agriculteurs, mais aussi transformateurs, distributeurs et collectivités dans leur conversion à l'agriculture biologique.

En Bretagne, on retrouve ce type de dispositif dans la mise en place en 2019, d'un « plan bio territorial » par l'intercommunalité du Val d'Aubigné³⁹⁴. Accompagné par Agro bio 35 dans sa mise en œuvre, le directeur de la structure précise les modalités de ce plan :

³⁹² Entretien avec la chargée de mission Accueil de nouvelles populations de la CCBB, février 2014. Lors de l'enquête, le projet consiste principalement dans la mise en lien des acteurs sans que des financements spécifiques soient attribués.

³⁹³ Le dispositif se réalise en lien avec la politique régionale puisque le Cézallier est lauréat de l'appel à projets « territoire bio exemplaire » lancé par la Région en 2015.

³⁹⁴ Celui-ci est intégré depuis 2020 au sein d'un Contrat de transition écologique, l'intercommunalité étant lauréate de l'appel à projets de l'État.

« Le but c'est de développer la bio sur un territoire en prenant l'ensemble des actions existantes et en cherchant comment on peut y mettre de la bio par exemple sur les déchets nous allons rencontrer les agriculteurs pour leur proposer des études pour passer en bio. On agit aussi sur le volet consommateur. [...] Partir sur un plan bio, il faut être gonflé ! Car ils vont afficher clairement auprès de la population qu'ils vont mettre en place un plan bio il n'y a aucune obligation. »³⁹⁵

Ces trois dispositifs répondent à un cadrage cognitif de « développement local » (Douillet et Lefebvre, 2017, p. 202-205) dominant au sein des collectivités territoriales depuis les années 1990 (Faure, 1994). L'agriculture biologique apparaît comme un atout pour les collectivités locales dans l'optique « d'améliorer ou de parfaire son image auprès de groupes cibles supposés être en mesure de participer à son développement. » (Le Bart, 2011, p. 324). Cependant, ces actions restent marginales. En Bretagne, le directeur d'Agro bio 35 fait référence à trois territoires susceptibles d'être intéressés par la proposition du réseau GAB/FRAB de développer des plans bio territoriaux :

« On va rencontrer les communautés de communes en disant qu'on peut les aider dans le cadre des PAT et des PCAET et on peut proposer si elles veulent des plans bio spécifiques trois collectivités ont répondu positivement en Bretagne. Lorient agglomération, comcom du val d'Ille et une autre commune. »³⁹⁶

En Bretagne, comme observé pour les Régions, la FRAB s'engage dans la promotion de bonnes pratiques visant les intercommunalités. Cependant, l'hétérogénéité des contextes locaux d'action complexifie son intervention à cette l'échelle :

« Avant on vendait notre projet bio, on allait voir le département pour qu'il nous donne des sous et il nous donnait la totalité. Au niveau des EPCI on a vite compris que ça ne fonctionnait pas. Le spécialiste nous a dit, il faut plus vous orienter sur les problématiques de chacun des territoires et voir comment on peut y répondre. Donc l'objectif c'est de construire un prédiagnostic pour cibler ensuite un certain nombre de territoires sur lesquels on peut aller, car nous nous sommes fait une raison, on ne peut pas aller partout. On ne reste même pas sur le volet agricole pour ça, on parle d'emploi, d'eau, de santé, d'alimentation, d'eau... ».³⁹⁷

Cet extrait d'entretien illustre une tension entre secteur et territoire dans la fabrique de l'action publique locale (Muller, 1990). L'intervention des Départements de même que celle des Régions se fait en effet en grande majorité autour d'un cadrage sectoriel (Mériaux, 2005, p. 25) classique d'intervention relativement proche de celui de l'État. À l'échelle du bloc communal, la dimension territoriale prime sur le cadre sectoriel. Les exécutifs interviennent en

³⁹⁵ Entretien avec le directeur d'Agro bio 35, mai 2018.

³⁹⁶ Entretien avec le directeur d'Agro bio 35, mai 2018.

³⁹⁷ Entretien avec la coordinatrice de la FRAB, avril 2018.

effet « selon une logique de problème et non plus de produit » (Duran, 2020, p. 530). C'est sous le prisme du territoire, ses spécificités socio-économiques, mais aussi les configurations d'acteurs en présence et les représentations qu'ils forgent de cette espace, que s'élabore l'action publique en réponse à des problèmes publics construits localement. Cette déssectorisation des politiques se traduit par le développement de programmes « intersectoriels » qui reposent à l'instar de la politique d'accueil de nouvelles populations de la CCBB ou du plan bio du Val d'Aubigné sur « la mobilisation de plusieurs secteurs pour traiter d'un problème particulier » (Halpern et Jacquot, 2015, p. 76).

Or, cette nouvelle approche constitue une difficulté pour les représentants professionnels puisqu'ils doivent sortir de la logique sectorielle qui leur est pourtant constitutive. Tout d'abord, elle les incite à adapter leur compétence en interne pour promouvoir le développement du soutien à l'agriculture biologique dans une approche, transversale et adaptée aux particularismes sociopolitiques des territoires locaux. En outre, la multiplicité des configurations territoriales locales génère une forte hétérogénéité des initiatives locales à laquelle il est difficile de se conformer. Elle contribue à une fragmentation importante des financements publics et une instabilité dans le temps qui crée beaucoup d'incertitudes. Les financements du bloc communal contrastent avec les dotations annuelles ou pluriannuelles que les Départements et les Régions apportent au réseau.

La substituabilité des financements, que nous avons repérée dans le domaine du conseil entre les politiques régionales et départementales, n'apparaît pas comme un enjeu en ce qui concerne les politiques communales et intercommunales qui reposent sur une approche territorialisée caractérisée par une forte contingence et une hétérogénéité. Même si leurs ressources institutionnelles prennent récemment un essor, les intercommunalités sont ainsi très loin de concurrencer les Régions dans le domaine observé.

Dans une perspective relationnelle, l'analyse de la capacité d'action des Régions interroge également leur faculté d'influencer les autorités locales dans l'utilisation de leurs ressources. Au sein des deux cas régionaux observés, il apparaît que celle-ci est très limitée.

2.1.3. La faible capacité des Régions à influencer les autorités locales dans le cadre des politiques de soutien à l'agriculture biologique

En France, l'absence de tutelle entre les collectivités territoriales, garantie par la constitution, limite a priori l'influence des Régions sur les autorités locales. Au sein de la

politique observée, c'est principalement par le biais de la contractualisation que se nouent les relations entre les échelons.

La collaboration entre Régions et Départements se manifeste principalement dans le financement des PDR. L'accession des Régions au statut d'autorité de gestion a contribué à renforcer dans ce cadre leur influence sur les autorités départementales. L'analyse de la fabrique du plan de financement du PDR breton 2014-2020 atteste cependant d'une limitation de la capacité des Régions à « gouverner [les Départements] par les contrats » (Gaudin, 2007) c'est-à-dire à orienter l'utilisation de leurs ressources financières au sein des PDR.

Pour faciliter le financement du programme, l'un des enjeux de la programmation 2014-2020 pour l'autorité de gestion est de développer le décroisement du financement c'est-à-dire de diminuer le nombre de cofinanceurs par mesure. Le second pilier de la PAC permet en effet en France à différents organismes publics dont les plus importants sont le ministère de l'Agriculture, les Régions, les Départements et l'Agence de l'eau, d'intervenir dans le cofinancement des mesures. Cependant, le croisement des financements, c'est-à-dire le recours à différents financeurs pour une même mesure, complexifie la gestion des fonds puisqu'elle implique, en amont, des négociations complexes portant sur la maquette et, en aval, des difficultés concernant l'ouverture des paiements par chacun des financeurs. La Région Bretagne tente ainsi de privilégier un décroisement des financements en répartissant les fonds pour qu'une mesure ait le moins de cofinanceurs possible. Cette stratégie implique cependant de laisser une importante marge de manœuvre à l'autorité de gestion dans la ventilation de ressources financières qui ne lui appartiennent pas en propre. Elle sous-entend, en outre, de concevoir le PDR comme une politique régionale, et non comme un ensemble complexe de politiques départementales, nationales et régionales. Cette forme de délégation n'est pas acceptée par l'ensemble des Départements bretons, en particulier le Finistère et les Côtes-d'Armor, qui entendent maintenir une visibilité à leur politique agricole auprès des bénéficiaires :

« En Bretagne, les départements font tous de la décision disjointe, car le conseiller départemental aime envoyer le courrier au bénéficiaire avec une subvention des services. Deux départements font des paiements associés et deux sont en dissocié. [...] Sur Breizh bocage les Départements sont bien présents dans la maquette financière c'est pas négligeable. Sur les MAE et le bio on ne leur a pas laissé le choix de se fondre dans le moule, ils ne prennent pas de décision à part et confient leur argent à l'ASP. »³⁹⁸

L'Union européenne permet en effet aux cofinanceurs d'intervenir en décision conjointe – la subvention est attribuée au bénéficiaire par une décision juridique signée par l'autorité de gestion – ou en décision disjointe – le cofinanceur prend lui-même la décision juridique de sa contribution au sein de la subvention. Le paiement associé correspond lui au mode de paiement d'un financeur ayant conventionné avec l'ASP afin que cette dernière paye sa part au bénéficiaire. Si le financeur fait le choix d'un paiement dissocié, il effectue l'attribution au bénéficiaire. L'ensemble des Départements bretons a choisi de mettre en place un mode de décision disjointe, voulant rester maître des décisions concernant l'attribution des financements, et seuls deux d'entre eux passent par l'ASP pour financer les bénéficiaires, les deux autres préférant gérer eux-mêmes le paiement. La capacité de la Région d'influencer le comportement des Départements par la gestion de la maquette financière du PDR est ainsi limitée.

En ce qui concerne les politiques de soutien à l'agriculture en dehors du PDR, nous n'avons pas identifié de lien institutionnalisé entre l'échelon régional et l'échelon départemental en Bretagne. Il existe cependant des rencontres régulières, deux à trois fois par an, du B5 agricole qui réunit les VP agriculture des quatre Départements et de la Région au sein desquels il est probable que l'enjeu de l'agriculture biologique soit abordé, cela ne se concrétise pas par des partenariats effectifs dans l'action publique. En Auvergne, le Président du Conseil général de l'Allier a précisé l'existence relativement ancienne d'une concertation avec l'exécutif régional sur les dispositifs de soutien, mais uniquement dans le cadre du PDR autour du dispositif de remboursement de la certification.

Les liens entre bloc communal, et autorités régionales sont également résiduels dans le domaine observé. En Auvergne, seuls deux dispositifs locaux ont été soutenus par la Région. Le premier, sur la Vallée d'Auzon financé de 2011 à 2013 dans le cadre d'un contrat territorial de bassin-versant, en cofinancement avec l'Agence de l'eau et le département du Puy de dôme, s'est arrêté en 2013 à la suite du dépôt de bilan de l'interprofession Auvergne biologique. En

³⁹⁸ Entretien avec le chargé des politiques environnementales du FEADER au Conseil régional de Bretagne, mai 2018., mai 2018.

2015, la mise en place de l'appel à projets concernant les « territoires bio exemplaires » témoigne d'un volontarisme politique dans le développement d'une politique territoriale (Douillet 2012 p. 75) par la Région dans le cadre du soutien à l'agriculture biologique. Cependant, la mise en œuvre du dispositif ne concerne qu'un seul territoire, et la fusion des Régions qui intervient en 2016 contribue à stopper cette dynamique.

En Bretagne, la coopération entre le Conseil régional et les intercommunalités ou pays est davantage institutionnalisée sur l'ensemble du territoire. La politique contractuelle des bassins-versants³⁹⁹ initiée dès les années 1990 avec les programmes Bretagne Eau Pure, couvre la quasi-totalité de l'espace régional. Si cette politique finance certains GAB au travers d'appel à projets d'accompagnement de groupe d'agriculteurs dans le changement des pratiques, elle n'est cependant pas orientée sur l'agriculture biologique, mais concerne la diminution de l'utilisation de pesticides et d'engrais chimiques de synthèse. En 2012, la Région a également mis en place un dispositif d'appel à projets « agriculture et alimentation de territoire » en direction des pays, dont l'objectif est de « soutenir les filières alimentaires de proximité »⁴⁰⁰. Il est proposé aux douze lauréats un financement pour l'animation et la coordination du projet d'un montant de 30 000 euros maximum par an sur une durée d'un an renouvelable deux fois⁴⁰¹. Contrairement à la Région Auvergne dans le cadre de l'appel à projets « territoire bio exemplaire », le dispositif n'est cependant pas centré sur l'agriculture biologique, et aucune référence à cette forme de production n'est d'ailleurs réalisée au sein de l'appel à projets ce qui signifie qu'il ne s'agit pas d'un critère d'attribution de l'aide.

L'analyse des deux cas régionaux français nous amène ainsi à relativiser l'impression initiale laissée par les évolutions législatives récentes concernant une disparition des Départements et un renforcement du bloc communal dans le soutien à l'agriculture biologique. Concernant les Départements tout d'abord, collectivité historique de l'intervention dans le secteur agricole, il est indéniable, nous l'avons vu avec l'évolution des budgets des GAB en Bretagne, que leur intervention connaît tendanciellement un recul. Cependant, leur retrait est d'une part limitée, puisque dans la totalité des départements observés les Conseils départementaux continuent d'abonder un budget en direction du conseil en agriculture biologique, mais aussi des PDR, et d'autre part différencié. Certains d'entre eux, comme l'Ille-et-Vilaine, faisant le choix de concentrer leurs fonds sur des modalités alternatives

³⁹⁹ Les contrats de bassins-versants sont des contrats territoriaux pluriannuels qui lient un ensemble de collectivités locales regroupées à l'échelle d'un bassin versant à des co-financiers, la Région Bretagne, l'Agence de l'eau, l'État ainsi que trois Conseils départementaux, les Côtes-d'Armor, le Finistère et l'Ille-et-Vilaine.

⁴⁰⁰ Appel à projets agricole et alimentaire de territoire, Région Bretagne, mars 2012.

⁴⁰¹ Ce dispositif n'est pas réapparu dans notre enquête après 2012.

d'agriculture, d'autre, comme le Morbihan, décidant de limiter considérablement les interventions en direction du secteur agricole. L'absence de compétence sectorielle et la disparition de la compétence économique rebattent les équilibres au profit des initiatives propres ce qui explique le processus de différenciation à l'inverse de la convergence observée pour les Régions en première section. Les nouvelles compétences offertes par la GEMAPI aux intercommunalités, ainsi que le dispositif des PAT, constituent des opportunités pour le bloc communal et en particulier les EPCI d'intervenir dans le soutien à l'agriculture biologique. Cependant, de même que pour les Départements, leur usage relève d'initiatives propres et la territorialisation de l'action publique (Duran, 2020), qui apparaît dans notre enquête comme une particularité de cette échelle, ne fait que renforcer la forte discontinuité territoriale des interventions.

Malgré une forme d'inertie concernant l'intervention des Départements, l'affirmation des autorités régionales dans la régulation des politiques de soutien à l'agriculture biologique n'est ainsi pas remise en cause par les autorités locales. Les Régions ne parviennent cependant qu'à la marge à orienter l'action des autres échelons d'intervention. Si certaines dynamiques perçues en France comme la montée en puissance limitée de l'échelon intercommunal se retrouvent dans les Länder allemands, c'est principalement sur cet enjeu de l'influence que les cas allemands diffèrent des cas français.

2.2. L'affirmation des Länder allemands vis-à-vis des pouvoirs locaux

Encadré 3-3 : Présentation du système politico-administratif local en Allemagne

En Allemagne, contrairement à la France, si les communes et les *Landkreis* - regroupements intercommunaux - ont un statut encadré par la Loi fondamentale à l'échelle fédérale, ce sont les Länder par leur pouvoir législatif qui régissent leur organisation et leur fonctionnement (Wollmann, 2017). Nous pouvons tout de même établir des points communs entre nos deux cas régionaux concernant la structuration des pouvoirs locaux. Les communes constituent le premier échelon de démocratie locale. Elles sont gérées par un conseil municipal élu au suffrage universel et bénéficient d'une clause de compétence générale. Reconnues comme des collectivités locales de plein exercice, la Loi fondamentale leur octroie une autonomie d'administration. Cependant, une part majeure de leurs ressources financières relève de transferts provenant du Land. Leurs ressources fiscales propres ne dépassent pas en Hesse 35 % de leur budget. Les Länder leur délèguent en outre certaines fonctions en particulier administratives concernant l'État civil, la mise en place des élections, et le recensement démographique. Cette dépendance financière et exécutive limite leur autonomie.

Le second échelon communal prévu dans la Loi fondamentale est le *Landkreis*. Échelon intermédiaire entre le Land et les communes, il en existe 21 en Hesse et 37 en Basse-Saxe. Historiquement, les *Landkreise*, anciens territoires de comtés ou de provinces, étaient les lieux d'implantation des services déconcentrés des Länder. Ils ont cependant acquis un statut de collectivité territoriale dès les années 1950. Contrairement aux EPCI en France, ils disposent ainsi d'une assemblée (*Kreistag*) et d'un chef de l'exécutif (*Landrat*) élus au suffrage universel direct. La Loi fondamentale prévoit qu'ils sont compétents pour toutes les tâches locales que les communes ne sont pas en mesure d'exercer directement. Elle leur reconnaît une autonomie d'administration pour leurs compétences propres. Ils disposent en outre de la présomption de compétence c'est-à-dire qu'ils peuvent agir dans l'ensemble des domaines non interdit par la loi. Cependant, les Länder leur délèguent des compétences obligatoires, en particulier dans les domaines de gestion du système hospitalier, de la protection civile, de l'aide sociale et de la protection de l'enfance, des lycées professionnels, de la collecte des déchets, de l'équipement routier. Les communes appartenant au *Landkreis* peuvent en outre lui transférer certaines de leurs compétences dites « volontaristes ».

Les *Landkreise*, contrairement aux communes, ne possèdent pas de fiscalité propre, l'essentiel de leurs ressources financières est issu des transferts des communes et du Land. Jusqu'au début des années 2000, exerçait en leur sein deux types d'administration : les services déconcentrés du Land ainsi que les services administratifs propres rattachés au *Kreistag*. Cependant, en Hesse comme en Basse-Saxe, à la faveur de la propagation des principes du NPM des réformes dites de « communalisation » (Bogumil et Holtkamp, 2001), qui interviennent toutes deux en 2005, ont mis fin à ce système dual en transférant l'ensemble de l'administration déconcentrée aux *Landkreise*. Certaines compétences exercées par l'administration déconcentrée du Land en matière de protection de la nature, de contrôle administratif, d'aménagement du territoire, mais aussi d'instruction de dossiers, ont été ainsi décentralisées. Un contrat tripartite pluriannuel signé entre le Land, les communes et le *Landkreis* spécifie les financements octroyés au *Landkreis* en fonction des compétences exercées. Dans les villes les plus importantes – Francfort, Wiesbaden, Cassel, Darmstadt et Offenbach en Hesse ; Brunswick, Oldenburg, Osnabrück, Salzgitter, Wolfsburg, Wilhelmshaven, Delmenhorst, Emden en Basse-Saxe⁴⁰² – ce sont les conseils municipaux et les maires qui exercent eux-mêmes les compétences des *Landkreise*. Elles sont ainsi appelées *Kreifreiestädte* (les villes sans *Kreis*).

Il n'existe pas, en Allemagne, de législation ou de programmes fédéraux encourageant l'intervention des communes et des *Landkreise* dans le domaine de l'agriculture biologique. Cette absence s'explique très probablement par le fait que ce sont les Länder et non le gouvernement fédéral qui sont responsables de l'organisation des pouvoirs locaux au sein de leur territoire. Plusieurs indices concordent cependant pour attester d'un renforcement progressif, mais différencié de leur action dans ce domaine.

⁴⁰² La région de Hanovre ainsi que la ville de Göttingen ont en outre des statuts spécifiques précisés par la loi communale du Land de 2011.

L'exemple déjà évoqué de la ville de Munich confirme la possibilité pour les communes d'agir au travers de compétences concernant la gestion de l'eau, du foncier ainsi que par l'alimentation dans le domaine de l'agriculture biologique. Le cadre juridique apparaît ainsi relativement proche de celui du bloc communal en France. Cependant, l'analyse des deux Länder, montre que la ville de Munich, érigée en modèle au-delà des frontières nationales constitue un cas limite au sein des frontières nationales. Au-delà de l'opportunité que constituent les cadres institutionnels, les politiques locales reposent en effet sur des initiatives propres.

La création en 2016 d'un réseau de villes-bio à l'échelle fédérale favorisant les circulations de pratiques, constitue un deuxième indice du renforcement de l'intervention des municipalités dans ce domaine. Cette initiative issue d'un transfert horizontal du modèle italien *Citta del bio*, rejoignant une logique de partenariat horizontal très développée en Europe (Payre, 2010; Le Galès, 2011), démontre, elle, une dynamique récente et autonome de la part des municipalités.

Le dispositif des *Ökomodellregionen*, porté par les deux Länder depuis le début des années 2010, atteste d'une logique descendante d'incitation, qui témoigne malgré un processus d'autonomisation récente des *Landkreise* et des communes, de la velléité des Länder d'orienter les comportements des autorités régionales dans ce domaine par la mise en concurrence des territoires proche du fonctionnement du « gouvernement à distance » de l'État (Epstein, 2005).

C'est autour de l'analyse de ces trois pistes – initiatives propres des municipalités et des *Landkreise*, réseaux des villes-bio (*Biostädte*), et dispositif des *Ökomodellregionen* – que se structure cette deuxième partie de section.

2.2.1. L'intervention du bloc communal au cœur de controverses et de contraintes réglementaires

En France comme en Allemagne, le modèle de la ville de Munich est revenu à plusieurs reprises dans les entretiens. La ville bavaroise développe en effet depuis 1991 une politique de soutien à la conversion en agriculture biologique de l'ensemble des agriculteurs exerçant à proximité des zones de captage d'eau potable. La mairie s'appuie sur un ensemble de dispositifs incitatifs qui comprend une aide au conseil avant la conversion, un remboursement total du coût de la certification et des contrôles, mais aussi des aides aux hectares à la conversion qui s'ajoutent à celles de la politique européenne. Elle favorise également la structuration de débouchés pour les produits issus de l'agriculture biologique en leur donnant un accès privilégié aux cantines scolaires. Cette politique, liant maîtrise du foncier, alimentation et protection de

l'eau, est très valorisée dans les échanges de pratiques au-delà des frontières nationales. L'expérimentation est cependant très marginale en Allemagne. Au sein des deux terrains étudiés, la Hesse et la Basse-Saxe, aucune des communes ou *Landkreise* ne reproduit ce modèle.

Concernant spécifiquement la politique de l'eau, le principal blocage perçu chez les acteurs provient de la permanence de controverses scientifiques. Nous avons interrogé à ce sujet le chef de service des politiques agricoles du *Landkreis* de Darmstadt-Dieburg. Confrontée à une importante pollution de ses eaux en nitrates, la collectivité ne parvient pas à en établir les causes. Les pollutions d'origines agricoles étant les plus probables, ils ont développé un dispositif de conseil en direction des agriculteurs du territoire pour faire évoluer les pratiques vers une diminution de l'utilisation des engrais azotés. Cependant, le développement de l'agriculture biologique sur les zones de captage n'est pas perçu comme une solution au problème public :

« Oui bon, mais l'agriculture biologique et la protection des nappes phréatiques ne font pas bon ménage. Ça c'est certain. On a aussi besoin de substances nutritives pour les plantes en agriculture biologique. L'agriculteur biologique utilise des légumineuses pour nourrir le sol l'année précédant la culture. »⁴⁰³

Les controverses, présentes lors de la mise à l'agenda du soutien à l'agriculture biologique par les Länder, sont ainsi loin d'avoir disparu. L'argumentaire n'a d'ailleurs que très peu évolué puisqu'il s'appuie principalement sur l'usage des légumineuses, elles-mêmes riches en azote, par les agriculteurs biologiques. Dans le cas du *Landkreis* LADADI, à l'inverse de Munich, la controverse constitue ainsi un frein au développement de dispositif de soutien à l'agriculture biologique.

Dans le domaine spécifique de l'alimentation, les témoignages recueillis à l'échelle des Länder comme à celle des autorités locales font également état de difficultés rencontrées par les pouvoirs publics à s'investir dans l'introduction de produits issus de l'agriculture biologique au sein des cantines scolaires et des crèches. D'une part, si la thématique de l'alimentation est prise en considération par les municipalités, en particulier au sein des milieux urbains, elle n'est pas nécessairement reliée à l'agriculture biologique comme en attestent les initiatives de la ville de Francfort en la matière :

⁴⁰³ Entretien avec le responsable du service d'entretien des paysages du *Landkreis* de Darmstadt-Dieburg, juin 2017.

« Certaines municipalités se montrent très intéressées par la thématique de l'alimentation. À Francfort, il existe ainsi un conseil de l'alimentation, il s'agit d'une assemblée de citoyens qui se rencontre une fois par mois et discute autour des enjeux de l'alimentation, de la politique agricole ou du verdissement de la ville. Il y a également les acteurs des circuits courts et des agriculteurs biologiques qui y sont invités. C'est une forme d'intervention publique, mais pas directement par des aides financières. » ⁴⁰⁴

La politique alimentaire de la ville de Francfort s'est développée à partir de 2016 sous l'impulsion d'une majorité sociale-démocrate. La volonté de la vice-présidente chargée du développement durable d'agir dans ce domaine s'est concrétisée par le financement d'un conseil de citoyens sur l'alimentation qui réunit une centaine de personnes. La ville a également créé dans le cadre de sa politique de sobriété énergétique une plateforme en ligne « *Klimatgourmet* »⁴⁰⁵, qui met en exergue les liens entre alimentation et réduction de la consommation énergétique. Ces dispositifs ne sont cependant pas orientés spécifiquement sur l'agriculture biologique. La seule référence explicite à un dispositif concernant spécifiquement l'agriculture biologique est limitée à l'introduction de produits issus de l'agriculture biologique lors des événements organisés par la ville ainsi qu'au sein de la restauration collective de l'administration de la collectivité.

L'analyse de la politique de la ville de Darmstadt en Hesse vient confirmer cette première impression en soulignant une certaine timidité des autorités locales dans la mise en place de dispositifs spécifiques en direction de l'agriculture biologique. La ville de Darmstadt est engagée depuis 2014 dans un réseau de ville commerce équitable le « *fair trade community town* ». Elle est également depuis 2016 membre fondatrice du réseau fédéral des *Biostädte* (les villes bio). Le chef du service économique de la municipalité, M Kolmer, considère l'entrée de la ville dans le réseau bio comme un prolongement du premier engagement :

⁴⁰⁴ Entretien avec le coordinateur du PDR au sein du ministère de l'Environnement, de l'Agriculture et de la Protection des consommateurs de Hesse, et représentant du groupe de travail sur l'agriculture biologique des länder allemands, avril 2016.

⁴⁰⁵ *Klimatgourmet* publicise les différents événements liés à l'alimentation au sein de la ville ainsi que des guides de recettes ainsi que des ateliers sur le thème de l'alimentation en particulier concernant l'intégration de repas végétariens au sein des habitudes alimentaires

« Ce n'est pas en direction de la production qu'on agit, mais davantage des consommateurs. Je dirais que cela s'est développé, car il y a quelques années nous avons mis en place une action pour que Darmstadt devienne une « ville équitable ». En 2014, Darmstadt est effectivement devenue une ville du commerce équitable. [...] Le pas vers cette trilogie – bio, local et équitable – vient très vite. On ne peut pas les séparer. »⁴⁰⁶

C'est ainsi par l'entrée des consommateurs que la municipalité s'engage dans les deux thématiques touchant à l'alimentation, le commerce équitable et l'agriculture biologique. Les principales actions déployées dans ce domaine concernent l'approvisionnement des services de la ville. Il existe également un dispositif de soutien à l'organisation annuelle d'un événement de communication autour de la cuisine à destination du grand public, mais aussi des entreprises agissant dans l'alimentation et la cuisine : « *Darmstadt geniesst fair* »⁴⁰⁷. L'agriculture biologique n'est cependant pas spécifiquement ciblée sur cet événement davantage structuré autour du commerce équitable ainsi que les repas végétariens et véganes.

M Kolmer souligne en outre les difficultés de la ville à intervenir dans l'introduction de produits équitables et/ou bio dans les cantines scolaires et les crèches. Trois justifications sont avancées : le coût trop élevé des repas, les problèmes d'approvisionnement ainsi que la difficulté pour les cantines d'obtenir la certification bio selon les critères de la législation allemande.

À Hanovre, capitale de la Basse-Saxe, c'est par le biais du foncier, et très peu par l'alimentation, qu'est mise en place une politique de soutien à l'agriculture biologique. L'objectif du programme agricole 2017 de la ville est de convertir l'ensemble des surfaces agricoles de la commune en agriculture biologique. Les moyens financiers pour y arriver sont cependant relativement limités. Aucune subvention en plus de celles proposées au sein du PDR du Land n'est prévue, le dispositif se structure essentiellement autour d'un suivi des agriculteurs exerçant sur le territoire urbain par un agent des services de la ville pour accompagner leur transition.

Loin d'être exhaustifs, ces quatre exemples relativisent considérablement la propagation effective du modèle munichois en Allemagne. L'implication financière des autorités locales dans le développement de l'agriculture biologique apparaît limitée et les dispositifs relativement restreints et souvent non spécialisés autour de l'agriculture biologique font état d'une forte hétérogénéité des interventions.

⁴⁰⁶ Entretien avec le directeur des services économie et de développement urbain de la Ville savante de Darmstadt, avril 2016.

⁴⁰⁷ La traduction littérale est : « Darmstadt profite de manière équitable ».

Deux initiatives récentes, l'une portée par les villes elles-mêmes, l'autre par les Länder en direction des *Ländkreise*, interrogent au sein de nos deux terrains d'étude une potentielle convergence vers le haut des dispositifs portés par les autorités locales. La première sur laquelle nous reviendrons est la création en 2016 du réseau des villes-bio allemandes à l'échelle fédérale. La seconde, est la mise en place en 2015 par le gouvernement du Land de Hesse, en 2017 par le gouvernement du Land de Basse-Saxe du dispositif des *Ökomodellregionen*.

2.2.2. Le réseau des *Biostädte* au cœur d'une concurrence entre municipalités et Länder

L'analyse du réseau des *Biostädte* – sa création, sa composition, son mode de fonctionnement, ses objectifs – a pour ambition ici de saisir d'une part son influence sur les politiques municipales de soutien à l'agriculture biologique, mais aussi de spécifier les relations entre villes et Länder. La constitution de réseaux urbains transnationaux ou nationaux n'est pas un phénomène nouveau (Saunier, 2008) et l'intégration européenne a constitué un facteur de développement de ces formes de coopérations qui donne lieu à une littérature très vaste en géographie et en science politique (Kern et Bulkeley, 2009). À l'exemple du réseau Eurocités étudié par Renaud Payre, l'objectif de ces structures souples est souvent double : influencer les politiques européennes (ou nationales) par une activité de lobbying, et faire circuler des bonnes pratiques (Payre, 2010). Le réseau des *Biostädte* s'ancre dans ce contexte de développement des réseaux urbains en Europe puisqu'il s'appuie sur le modèle italien *Città del bio*⁴⁰⁸. Ce transfert par *lesson-drawing* est ainsi issu d'un processus d'européanisation horizontale (Saurugger et Surel, 2006).

La fondation du réseau des *Biostädte* en 2016 fait suite à une initiative portée par trois villes bavaroises, Nuremberg, Munich et Augsbourg, rejointes par Fribourg et Heidelberg, villes du Bade-Wurtemberg ainsi que par la ville-État de Brême. Elles sont rejointes dès 2016 par six nouveaux membres, dont deux en Hesse : Darmstadt et Witzenhausen⁴⁰⁹. Le réseau s'est par la suite étoffé et regroupe aujourd'hui 22 villes allemandes.

⁴⁰⁸ Créé dès 2003 par un groupement de villes italiennes, son objectif était avant tout de favoriser des échanges de pratiques entre des autorités locales ayant développé des dispositifs en soutien au développement de l'agriculture biologique. En 2013, il regroupe plus de 185 villes de taille très variée.

⁴⁰⁹ Remarquons qu'il s'agit de deux villes pionnières dans le Land concernant l'agriculture biologique. C'est en effet à Darmstadt que s'est implanté le centre de recherche en biodynamie au sortir de la Seconde Guerre mondiale, et la Haute école de Witzenhausen est l'une des premières en RFA à proposer une formation spécialisée en agriculture biologique dans l'enseignement supérieur.

Tableau 3-4 : Répertoire des membres du réseau des villes-bio selon leur implantation géographique et leur orientation partisane.

Villes à l'initiative	Land	Parti politique majoritaire en 2010	Parti politique majoritaire en 2016	Parti politique majoritaire en 2020
Augsburg	Bavière	CSU	CSU	CSU
Brème	Brème	SPD- <i>Bündnis90/die Grünen</i>	SPD- <i>Bündnis90/die Grünen</i>	SPD- <i>Bündnis90/die Grünen-die Linke</i>
Fribourg	Bade-Wurtemberg	<i>Bündnis90/die Grünen</i>	<i>Bündnis90/die Grünen</i>	<i>Bündnis90/die Grünen</i>
Heidelberg	Bade-Wurtemberg	CDU	CDU	<i>Bündnis90/die Grünen</i>
Munich	Bavière	SPD	SPD	<i>Bündnis90/die Grünen</i>
Nuremberg	Bavière	SPD	SPD	CSU

Villes fondatrices	Land	Parti politique majoritaire en 2016	Parti politique majoritaire en 2020
Darmstadt	Hesse	<i>Bündnis90/die Grünen</i>	<i>Bündnis90/die Grünen</i>
Hambourg	Hambourg	SPD	SPD/die grüne
Karlsruhe	Bade-Wurtemberg	CDU	Bündnis90/die Grünen
Lauf	Bavière	<i>Bündnis90/die Grünen-CSU</i>	<i>Bündnis90/die Grünen-FW</i>
Ingolstadt	Bavière	SPD	CSU- <i>Bündnis90/die Grünen</i>
Witzenhausen	Hesse	CDU	SPD

Nouvelles villes	Land	Parti politique majoritaire au conseil municipal en 2020
Berlin	Berlin	SPD- <i>dieLinke-Bündnis90/die Grünen</i>
Bonn	Rhénanie du Nord Westphalie	CDU <i>Bündnis90/die Grünen</i> FDP
Erfurt	Thuringe	CDU, mais un maire SPD
Erlangen	Bavière	CSU, mais un maire SPD
Freising	Bavière	Freisiger mitte (centre droit)
Cologne	Rhénanie du Nord Westphalie	<i>Bündnis90/die Grünen</i> -CDU
Leipzig	Saxe	<i>Die Linke-Bündnis90/die Grünen</i>
Landshut	Bavière	<i>Bündnis90/die Grünen</i>
Much	Rhénanie du Nord Westphalie	CDU
Ratisbonne	Bavière	CSU, mais le maire est SPD

Conception de l'auteure à partir du site internet du réseau des Biostädte⁴¹⁰.

L'intégration au sein du réseau est volontaire. Elle nécessite uniquement d'être une commune⁴¹¹ et de développer des dispositifs de soutien à l'agriculture biologique, quelle que soit son intensité. Le réseau revendique la participation de municipalités de bords politiques différents :

« C'est varié. Il y a des villes vertes comme Fribourg ou Darmstadt par exemple. Il y a aussi des villes dirigées par le SPD comme Nuremberg. [...] Il y a aussi des municipalités tenues par la CDU enfin par un parti conservateur, la CSU en Bavière est encore plus conservatrice. Munich est aussi socialiste. Donc le réseau est bien transpartisan. »⁴¹²

En répertoriant l'orientation partisane de l'exécutif des villes membres en 2020, il apparaît que, pour plus de la moitié d'entre elles, le parti *Bündnis90/die Grünen* est en première ou seconde position au sein du conseil municipal. Huit d'entre elles sont dirigées par une majorité

⁴¹⁰ <https://www.bzfe.de/nachhaltiger-konsum/netzwerke-bilden/bio-staedte/>, consulté le 25 janvier 2022.

⁴¹¹ Si la taille des municipalités n'est pas précisée, la ville de Lauf avec 3 880 habitants reste cependant une exception, la majorité des villes membres comptant plus de 100 000 habitants.

⁴¹² Entretien avec le directeur des services économie et de développement urbain de la Ville savante de Darmstadt, avril 2016.

conservatrice CDU ou CSU. La variable la plus prégnante pour expliquer la composition du réseau reste l'implantation géographique selon une disposition qui n'est pas sans rappeler la fracture nord-sud évoquée dans le premier chapitre concernant la configuration agricole des Länder de l'ouest de l'Allemagne⁴¹³.

Le fonctionnement du réseau repose principalement sur l'organisation de deux rencontres par an réunissant les agents administratifs chargés dans chaque ville de porter les projets en direction de l'agriculture biologique. Un représentant est nommé chaque année et chargé de développer des liens avec d'autres autorités locales en Allemagne et à l'extérieur des frontières. De même que pour les réseaux urbains européens (Kern et Bulkeley, 2009; Payre, 2010), l'objectif affiché est ainsi double, le transfert de pratiques et l'influence politique du gouvernement fédéral :

« Nous voulons favoriser les échanges pour pouvoir faire avancer au mieux des projets dans nos municipalités. C'est le premier point. Le second est que nous voulons être visibles comme réseau des villes bio allemandes et représenter nos intérêts pour développer le bio à l'échelle fédérale, plus particulièrement auprès du gouvernement fédéral, ou du congrès des maires allemands, aussi vis-à-vis des mentions privées et peut être même à l'échelle européenne un jour, même si cela est plus pertinent au travers du réseau européen. »⁴¹⁴

Le réseau s'est doté d'un site internet qui présente les principales mesures menées par les municipalités pour développer l'agriculture biologique et facilite ce faisant la promotion de dispositifs existants. Il assure également l'institutionnalisation des échanges entre les personnels administratifs favorisant la circulation des pratiques :

⁴¹³ Le noyau bavarois est particulièrement puissant puisqu'il regroupe d'une part, 3 des 6 villes à l'initiative du réseau et qu'il représente aujourd'hui 9 villes sur 22, loin devant le Bade-Wurtemberg et la Rhénanie du Nord Westphalie avec respectivement trois villes, et de la Hesse qui compte deux villes membres. Un regard chronologique révèle une forte similitude entre le développement géographique du réseau et le développement des premiers dispositifs de soutien à l'agriculture biologique à l'échelle des Länder : les deux Länder du Sud sont précurseurs en la matière. De même que pour la mise à l'agenda des politiques régionales, la structure agricole des territoires semble exercer une influence sur l'implication des autorités publiques y compris à l'échelle locale. On peut cependant également souligner la surreprésentation des villes-États, Brême, Hambourg et Berlin qui y siègent toutes les trois. À l'inverse, les territoires de l'ex-RDA sont particulièrement peu représentés seuls Leipzig et Erfurt nouvellement arrivées y sont issues. Même si un élargissement géographique a eu lieu dans la troisième vague, celui-ci reste limité.

⁴¹⁴ Entretien avec le directeur des services économie et de développement urbain de la Ville savante de Darmstadt, avril 2016.

« Si l'on veut augmenter la part de produits biologique au sein des crèches, c'est très difficile à mettre en place. Donc en tant que ville de Darmstadt, je regarde d'abord autour qui a déjà cette expérience. Munich est très forte en la matière. Mais ma collègue d'Augsbourg a aussi sa propre expérience. Rapidement, un réseau informel se crée. »⁴¹⁵

Sans aller jusqu'à parler de « communauté épistémique » (Hass 2002), le réseau reposant uniquement sur des personnels administratifs moins orientés vers la production de connaissance que vers des échanges concrets de pratiques, la mise en réseau génère des processus d'apprentissage cognitifs et instrumentaux encourageant la circulation des modèles et la convergence des politiques urbaines. L'appartenance au réseau constitue également pour ses membres un vecteur de marketing territorial (Le Bart, 2011). Elle permet en effet de se distinguer des autres villes et de mettre en valeur cette spécificité.

La création d'un réseau reflète également une volonté des municipalités de dépasser l'ancrage local de leur influence. Le modèle initial du réseau italien *Città del bio* fait dès l'origine imaginer la structuration d'un réseau européen :

« De l'expérience italienne et allemande, il est probable que se développe un réseau des villes bio européennes. Si cela se concrétise, Darmstadt sera de la partie. »⁴¹⁶

En janvier 2018, deux villes actives dans le réseau des *Biostädte*, Nuremberg et Lauf, rejoignent Correns et Paris en France, Milan en Italie, Vienne et Seeham en Autriche, Porec en Croatie et Växjö en Suède pour fonder le réseau « Organic cities Network Europe » orienté spécifiquement vers le développement de la promotion et de l'introduction des produits issus de l'agriculture biologique au sein de l'approvisionnement des villes en restauration collective. Situé à Bruxelles, l'objectif de ce regroupement est également de peser sur les décisions européennes dans ce domaine. Ce n'est cependant pas au nom du réseau allemand, mais de manière individuelle que Nuremberg et Lauf participent à sa fondation, les *Biostädte* se concentrent en effet principalement sur l'influence du gouvernement fédéral.

L'observation d'une rencontre du réseau à Darmstadt en février 2017 a révélé que cette volonté s'inscrit dans une seconde ambition, l'émancipation de la tutelle des Länder. À plusieurs reprises, est ainsi revenue dans les conversations la nécessité de renforcer les échanges de pratiques indépendamment des gouvernements régionaux, permettant de développer des dispositifs en dehors des compétences des Länder pour garantir une liberté d'action. Interrogé

⁴¹⁵ Entretien avec le directeur des services économie et de développement urbain de la Ville savante de Darmstadt, avril 2016.

⁴¹⁶ Entretien avec le directeur des services économie et de développement urbain de la Ville savante de Darmstadt, avril 2016.

à ce sujet, M Kolmer, sans rejeter les soutiens éventuels, insiste sur l'absence de liens entre les deux échelons à la période de l'enquête :

« Jusqu'ici nous n'avons pas encore reçu d'aide du Land. Cependant nous en sommes encore à la phase de construction. Nous, en tant que grandes villes d'Allemagne, nous avons appris d'abord à nous connecter entre nous et à ne pas regarder toujours vers le haut. »⁴¹⁷

Le système allemand de partage de compétence est relativement complexe à l'échelle infrarégionale. Le flou concernant les prérogatives des villes rend d'autant plus crucial l'émergence d'un tel réseau fédéral puisqu'il permet d'asseoir de facto des compétences communales concernant l'alimentation ou l'agriculture, qui n'apparaissent pas dans les textes législatifs et reposent sur un principe de subsidiarité assez vague. L'amplitude fédérale du réseau renforce la légitimité de l'action de chacune des villes vis-à-vis de son propre Land d'appartenance. L'enjeu est également que les nouvelles modalités d'intervention des villes soient reconnues par gouvernement fédéral lui-même au sein de ses propres plans de soutien. La création du réseau constitue ainsi pour les pouvoirs municipaux un véritable enjeu de « lutte institutionnelle » (Gaxie, 1998) portant tant sur la répartition des compétences que sur le degré d'autonomie de leur utilisation vis-à-vis des Länder.

À l'opposé de cet instrument issu d'initiative locale, la mise en place par les gouvernements de Hesse et de Basse-Saxe des *Ökomodellregionen* sur le modèle bavarois, vient nuancer le constat d'autonomisation de l'échelon local vis-à-vis des Länder.

2.2.3. Les *Ökomodellregionen* : gouvernement à distance ou politique incitative ?

Le dispositif des *Ökomodellregionen* que nous avons déjà évoqué en première section de ce chapitre a été pour la première fois mis en place en Allemagne par le Land de Bavière en 2013. Il s'agit d'un appel à projets à destination des groupements de communes concernant le développement de l'agriculture biologique et de sa filière à l'échelle des territoires locaux. Les porteurs de projet retenus obtiennent un financement des gouvernements régionaux destinés à embaucher un animateur territorial sur un temps donné.

En Hesse comme en Basse-Saxe, ce sont deux ministres de l'Agriculture issus du parti *Bündnis90/die Grünen* qui ont été à l'origine du transfert instrumental⁴¹⁸. Déjà présenté

⁴¹⁷ Entretien avec le directeur des services économie et de développement urbain de la Ville savante de Darmstadt, avril 2016.

⁴¹⁸ En Basse-Saxe cependant, c'est une ministre de la CDU qui le mettra en œuvre une année seulement après son

dans la première section du chapitre, nous rappellerons que les deux Länder proposent au travers de ce dispositif de cofinancer à hauteur de 75 000 euros en Hesse, de 60 000 euros en Basse-Saxe, l'animateur d'un projet territorial de développement de l'agriculture biologique. Le financement est limité dans le temps puisque l'objectif est qu'il se pérennise par le recours à d'autres financements.

Le dispositif témoigne d'un processus d'institutionnalisation des relations entre les gouvernements régionaux et les autorités locales dans le domaine spécifique de l'agriculture biologique, lien que nous n'avons retrouvé que sporadiquement dans les cas français. Le dispositif qui repose sur un appel à projets s'apparente à un instrument de « gouvernement à distance » (Epstein, 2005). Les Länder influencent en effet le comportement des autorités locales, en les incitant par la compétition à répondre à des critères prédéfinis. Alors même que les récentes réformes de « communalisation » ont contribué à autonomiser les *Landkreise*, ce procédé permet aux autorités régionales de conserver un pouvoir sur les autorités locales par l'orientation du contenu des politiques⁴¹⁹.

L'analyse de sa mise en place effective vient cependant nuancer cette hypothèse. La multiplication des appels à projets en Hesse⁴²⁰ atteste en effet d'une faible sélection réalisée par les services régionaux⁴²¹. C'est d'ailleurs un choix publicisé par la ministre de l'Agriculture du Land qui a pour objectif à terme de couvrir l'ensemble du territoire en *Ökomodellregionen* pour créer un « *Ökomodell-Land* ». L'absence de véritable sélection rapproche le dispositif d'un instrument plus classique d'incitation par la subvention.

La quasi-absence de critères de sélection des projets, en dehors de l'agriculture biologique, laisse une relative liberté aux acteurs locaux :

élection.

⁴¹⁹ Un parallèle peut être effectué entre ce dispositif et celui des PAT développés en France par l'État central.

⁴²⁰ Trois territoires sont sélectionnés en 2015 pour la première vague. Un deuxième appel à projets a eu lieu en 2018, cinq nouveaux lauréats ont rejoint les trois premiers, puis un troisième en 2020, six nouveaux territoires ont ainsi accès au financement du Land à partir de 2021. Cela fait monter à 14 sur 21 au total le nombre de *Landkreise* ayant bénéficié de ce type de financement.

⁴²¹ Cette faible sélectivité distingue le dispositif de celui des PAT qui ne touche à l'échelle nationale qu'une partie très congrue des intercommunalités (Guillot et Blatrix, 2021).

« On peut avoir plein d'idées [avec les *Ökomodellregionen*]. On peut par exemple penser à la répartition de l'agriculture biologique sur le territoire. On peut avoir une région modèle où il y a très peu d'agriculture biologique. Mais on peut aussi choisir un territoire où le réseau est dense. »⁴²²

Cela ne signifie pas pour autant que les Länder ne sont pas influents sur le comportement des autorités locales. Le dispositif constitue un instrument majeur des deux Länder dans la politique de développement de l'agriculture biologique, mais aussi, dans le gouvernement des territoires locaux. Il est cependant utilisé sur la période de l'enquête, de manière différente en Hesse et en Basse-Saxe. En Hesse, l'objectif clairement affiché d'*Ökomodell-Land* inscrit le dispositif dans une politique incitative à vocation régionale. En Basse-Saxe, le rapprochement du dispositif avec le programme LEADER atténue son exemplarité. Un nombre plus restreint de territoires sont en outre touchés par le programme.

Le décalage temporel entre les deux exécutifs régionaux dans la mise en œuvre du dispositif est une variable explicative potentielle de cette différenciation. Le Land de Basse-Saxe n'en est qu'à son deuxième appel à projets, tandis que le Land de Hesse en a ouvert trois. Cependant, la variable partisane est également un facteur explicatif de la différenciation. En Hesse, la mise en place du dispositif se réalise sous une coalition CDU/*Bündnis90/die Grünen* au sein de laquelle le ministère de l'Agriculture est dirigé par une écologiste. La ministre s'investit ainsi, lors de son second mandat, dans l'ambition de recouvrir l'ensemble du territoire régional par ces projets. En Basse-Saxe, à la suite d'un changement de majorité fin 2017, la mise en place du dispositif est portée par une ministre de l'Agriculture issue de la CDU. L'orientation partisane différenciée se concrétise tant par l'intégration au sein du programme LEADER que par son ambition territoriale plus restreinte⁴²³.

Malgré ces différenciations, la présence de ce dispositif en direction des regroupements de communes et de *Landkreise* distingue les Länder allemands étudiés des deux Régions françaises dans leur capacité d'influence des autorités locales. La progressive extension du dispositif en Hesse constitue une différenciation majeure avec les trois autres cas régionaux. En effet, la diffusion des projets sur l'ensemble du territoire régional aurait pour conséquence un mouvement de convergence alors même qu'en Allemagne comme en France, notre enquête atteste jusqu'ici d'un point commun concernant l'intervention des autorités locales celui d'une forte hétérogénéité des investissements.

⁴²² Entretien avec le référent pour l'agriculture et les mesures agroenvironnementales au sein du ministère de l'Agriculture de Basse-Saxe, novembre 2017.

⁴²³ Nous étudions plus spécifiquement le lien entre variable partisane et politique régionale dans le chapitre 7 de cette thèse.

Conclusion du Chapitre 3

L'ambition de ce troisième chapitre était d'analyser par l'étude concrète des dispositifs d'action publique, l'affirmation des autorités régionales au sein d'espaces politico-institutionnels infranationaux marqués par des concurrences entre échelles d'autorités publiques. La détermination des logiques de domination au sein de cet espace repose sur l'analyse de deux dimensions : d'une part, le poids relatif de son intervention vis-à-vis de celle des autorités locales, d'autres parts, les relations d'influence développées entre les autorités politico-administratives.

Concernant la première dimension, un résultat majeur de cette étude est d'avoir montré de 1989 à 2019 un accroissement progressif et généralisé de l'intervention des autorités régionales tant d'un point de vue budgétaire, qu'instrumental. L'eupéanisation (Radaelli, 2002) a joué un rôle crucial dans ce processus de convergence instrumentale vers le haut (Hassenteufel, 2019) des politiques régionales. Cependant, concernant les politiques propres, c'est principalement l'accès au pouvoir d'exécutifs régionaux de gauche la plupart du temps avec un partenaire écologiste, qui a contribué à développer et rendre effectifs des transferts horizontaux prenant place au sein de chacun des contextes nationaux ? En Allemagne, les institutions du fédéralisme coopératif octroient un rôle majeur aux exécutifs régionaux dans les processus de transfert. En France, la structuration du réseau FNAB dans les années 2000 sur l'ensemble du territoire national lui permet d'endosser un rôle d'entrepreneur de transfert (Stone, 2004) auprès des collectivités régionales.

Dans le même temps, l'analyse des politiques infrarégionales de soutien à l'agriculture biologique montre que l'élargissement continu de l'instrumentation de l'action publique régionale est faiblement concurrencé par l'intervention des autorités locales. En France, les évolutions juridiques récentes concernant la répartition des compétences – arrêt de la clause de compétence générale et de la compétence économique – engendrent un affaiblissement relatif de l'intervention des Départements, caractérisé par un processus de différenciation de l'engagement des exécutifs départementaux. Cette hétérogénéité se retrouve avec encore plus d'acuité à l'échelle des communes et de leur groupement. Les facteurs d'engagement dépendants de l'orientation partisane des élus locaux, de l'initiative personnelle d'un élu, d'un membre de l'administration ou du contexte socio-économique, attestent d'une territorialisation de l'action publique comprise ici comme le passage d'une logique de produit à une logique de problème (Duran, 2020). On retrouve cette même dynamique au sein des municipalités

allemandes, même si on peut penser à terme que la constitution du réseau fédéral des villes-bio peut contribuer à favoriser un mouvement de convergence de l'action publique.

La mise en regard de la convergence vers le haut des politiques régionales, avec la forte hétérogénéité de l'implication des autorités locales dans le domaine de l'agriculture biologique ne laisse que peu de doute sur une asymétrie de pouvoir au sein de l'espace politique infranational en faveur des autorités régionales. La capacité d'influence des Régions et des Länder sur les autorités locales est, elle, caractérisée par une différenciation entre les cas allemands et les cas français.

En France, l'accession au statut d'autorité de gestion du PDR, permet aux autorités régionales de renforcer leurs ressources institutionnelles vis-à-vis des Départements. Cependant, en étudiant le cas breton, nous avons révélé des freins à l'influence des Régions sur les exécutifs départementaux concernant le cofinancement des mesures. Les liens entre les Régions et le bloc communal dans le domaine spécifique de l'agriculture biologique se sont, en outre, révélés très ténus. En Allemagne, la politique de soutien à l'agriculture biologique est présentée comme un enjeu de lutte institutionnelle (Gaxie, 1998) opposant les municipalités aux Länder. Cependant, le développement du dispositif des *Ökomodellregionen*, permet aux deux Länder d'orienter le comportement des autorités locales par une politique plus incitative que concurrentielle. Dans ce cadre il apparaît cependant que l'exécutif de Hesse qui s'y investit particulièrement développe ce faisant une capacité d'action plus importante que celles de ses trois homologues.

L'affirmation des autorités régionales au sein de l'espace politico-administratif infranational vient ainsi compléter l'un des résultats du deuxième chapitre de la thèse. C'est principalement au sein de son territoire d'intervention que s'inscrit le renforcement de la capacité d'action des autorités régionales.

Conclusion de la Partie 1

La marginalité relative de l'agriculture biologique au sein du système de régulation multiniveaux du secteur agricole est une variable explicative du renforcement de la capacité d'action des autorités régionales. Cette partie atteste que le lien de causalité entre marginalité et changement d'échelle de l'action publique se traduit au travers d'un emboîtement complexe de facteurs intermédiaires, endogènes et exogènes aux contextes d'action régionaux.

Lors de la phase de mise à l'agenda des premiers dispositifs, la marginalité, qui se perçoit par la faible intervention des échelons suprarégionaux, octroie une autonomie aux autorités régionales. Les politiques étatiques et européennes non spécifiquement ciblées sur l'agriculture biologique agissent davantage comme opportunités que comme contraintes pour les acteurs régionaux. Ce n'est pas pour autant que le segment étudié est particulièrement investi par les exécutifs régionaux. Bien au contraire, la marginalité de l'agriculture biologique au sein de la profession agricole apparaît comme un frein à l'investissement des exécutifs régionaux qui, quel que soit leur bord politique, se montrent très frileux à soutenir cette alternative émergente. C'est ainsi par des stratégies de contournement du cadrage (Benford et Snow, 2000), autour des politiques de la recherche, et/ou d'alliances avec les représentants professionnels majoritaires portés par des entrepreneurs régionaux de politiques publiques que cet enjeu accède à l'agenda institutionnel (Cobb et Elder, 1971). Dans cette première phase, ce sont les jeux d'acteurs régionaux qui constituent les facteurs explicatifs de l'investissement des autorités régionales. Les ressources d'action de ces dernières restent cependant relativement limitées, et dépendantes, particulièrement en France, de programmes étatiques et européens.

Le principal facteur de régionalisation, dans le sens d'un renforcement de la capacité d'action des autorités régionales au sein d'une régulation politique multiniveaux, est en réalité exogène et provient de l'europanisation des politiques de soutien à l'agriculture biologique. On perçoit ici un dialogue entre la marge et le secteur. C'est en effet uniquement une portion minoritaire de la politique agricole, au sein de laquelle sont intégrés des dispositifs de soutien

à l'agriculture biologique, qui connaît un mouvement de décentralisation. Les chapitres deux et trois de la thèse montrent que ce dernier ne peut s'appréhender qu'en interaction avec les dynamiques endogènes. Tout d'abord, la décentralisation rendue possible par l'Union européenne s'opère différemment en Allemagne et en France, deux États caractérisés par des systèmes d'organisation territoriale presque opposés. L'adoption du modèle européen (Cowles, Caporaso et Risse, 2001) est plus précoce au sein des Länder allemands. En France, l'usage stratégique de cette circonstance opportune par les autorités régionales se heurte, dans un premier temps, à des verrouillages (*lock in*) (Pierson, 1993) provenant de la forte institutionnalisation d'une régulation centralisée du secteur agricole. Il convient de souligner le rôle précurseur de l'agriculture biologique dans le processus de régionalisation en France. La mise à l'agenda des premiers dispositifs de soutien au sein de certaines Régions françaises en coopération avec les services de l'État déconcentrés, aboutit à une reconnaissance de l'existant par le gouvernement et contribue à légitimer cette échelle pour la mise en œuvre des plans nationaux. Cet épisode démontre que les facteurs endogènes de mise à l'agenda ont un effet rétroactif sur les politiques nationales, et relativise dans le même temps le caractère *top down* du processus de décentralisation. Le transfert de l'autorité de gestion du FEADER en 2014 correspond à l'aboutissement d'un processus de long terme.

En Allemagne comme en France, les effets de cette décentralisation sur la capacité d'action des autorités régionales sont cependant paradoxaux. Les Régions et les Länder n'ont en effet que très peu de poids sur la définition des cadres suprarégionaux qui, eux-mêmes, limitent leur autonomie d'action concernant les aides directes aux agents économiques. Le troisième chapitre révèle, dans le prolongement, que l'impact de la décentralisation ne peut, cependant s'appréhender qu'en interaction avec des dynamiques de coopération endogènes aux espaces politico-institutionnels infranationaux (Koebel, 2009). Elle contribue en effet à rendre effective la convergence instrumentale vers le haut des politiques régionales de soutien à l'agriculture biologique étudiée de 1988 à 2020, par la légitimation qu'elle octroie à l'intervention des autorités régionales dans ce domaine. Dans le cas des politiques propres, le facteur exogène de décentralisation ne suffit pas à expliquer l'augmentation des dispositifs de soutien qui est, en grande partie, le résultat de dynamiques partisanes endogènes. Le mouvement de convergence contraste avec la forte hétérogénéité de l'intervention des pouvoirs locaux qui, du fait du contexte juridique, repose davantage sur des initiatives propres. Cela permet aux autorités régionales de s'affirmer au sein de leur espace d'intervention comme des acteurs centraux de la régulation politique du segment en question.

Cette démonstration souligne ainsi l'imbrication des facteurs exogènes et endogènes explicatifs du mouvement étudié. La mise à l'agenda (variables endogènes – stratégies des entrepreneurs de politiques publiques) en relative autonomie permet la mise en place d'une coopération avec les échelons suprarégionaux – États et Union européenne – qui favorise les processus de reconnaissance (variable exogène – reconnaissance par les gouvernements) par le haut de la capacité d'action des autorités régionales. L'Union européenne promouvant dans une partie minoritaire de la politique sectorielle la régionalisation est une opportunité pour les autorités régionales de développer leurs ressources institutionnelles (variable exogène – décentralisation). C'est exclusivement au sein de leur territoire d'intervention que les autorités régionales, et en particulier les exécutifs de gauche et écologistes (variable endogène partisane), usent de cette légitimité par le droit pour s'affirmer face aux autorités locales dont l'intervention est très hétérogène ou en voie de différenciation pour les Départements (variable exogène – répartition des compétences et du budget combinée à une variable endogène – initiatives propres des acteurs locaux).

L'analyse des relations multiniveaux entre autorités publiques, atteste ainsi d'un mouvement de régionalisation des politiques de soutien à l'agriculture biologique. Le renforcement de la capacité d'action des autorités régionales s'opère cependant essentiellement au sein des frontières régionales, et relativement peu par l'influence d'autres échelons. C'est au travers de leurs politiques propres, et à la marge dans la déclinaison des politiques européennes que les Länder et les Régions assoient leur pouvoir. Cela nous incite dans une deuxième partie à interroger plus spécifiquement la fabrique de l'action publique régionale.

Partie 2

Les autorités régionales face aux acteurs sectoriels :

l'alternative comme source de pouvoir

Partant du constat d'un renforcement des politiques régionales de soutien à l'agriculture biologique, cette deuxième partie interroge la capacité d'action des autorités régionales au sein des processus d'élaboration et de mise en œuvre de l'action publique. Elle s'appréhende à l'aune des relations nouées avec les acteurs sectoriels et en particulier les représentants professionnels.

Le renforcement des autorités régionales étudié dans la première partie de cette thèse s'apparente à une sectorisation, entendue comme « le résultat d'un processus d'acquisition par [la Région] de compétences sur un problème donné et de légitimité à y exercer son autorité. » (Barraize, 1996 p.109 cité par Halpern et Jacquot, 2015). La spécialisation de l'intervention des autorités régionales qui s'explique par la répartition des compétences est renforcée par l'institutionnalisation historique d'une régulation fortement sectorisée du domaine agricole. Pour Muller et Jobert (1987), l'agriculture est en effet un cas d'école pour illustrer la construction d'un secteur d'action publique, défini comme « une structuration verticale des rôles sociaux (en général professionnels) qui fixent des règles de fonctionnement, d'élaboration des normes et de valeurs spécifiques, de sélection des élites et de délimitation de frontières. » (Muller, 2019, p. 571). L'action publique dans le domaine agricole est en effet structurée historiquement en Allemagne comme en France autour d'une gestion publique reposant sur une coopération entre deux acteurs clefs : le ministère de l'Agriculture et les représentants professionnels agricoles. L'originalité de l'agriculture biologique réside moins dans la tension

entre sectorisation et territorialisation de l'action publique qu'elle aurait pu engendrer⁴²⁴ que dans les modalités de régulation politique internes au secteur.

La particularité de l'agriculture biologique est en effet que son caractère alternatif vient recomposer par la marge les modalités de gestion fortement institutionnalisées de la profession agricole qui repose jusqu'aux années 1990 sur un monopole ou un quasi-monopole de la représentation autour du syndicalisme majoritaire. L'objet de cette partie n'est pas d'interroger ce que la régionalisation fait aux logiques sectorielles, mais à l'inverse ce que la marginalité sectorielle fait à la régionalisation par l'alternative qu'elle porte au sein de la régulation politique.

Ce questionnement vient mettre en tension deux aspects différenciés de la capacité d'action des autorités régionales. La fragmentation des ressources d'action publique entre autorités publiques et acteurs sectoriels engendre des interdépendances dans son élaboration comme dans sa mise en œuvre. La capacité des autorités régionales repose ainsi en partie sur leur faculté à mobiliser les représentants professionnels et à les orienter vers des objectifs communs (Painter et Pierre, 2005). Dans le même temps, l'agriculture biologique, du fait de sa relative autonomie par rapport aux régulations dominantes du secteur, constitue une alternative qui peut renforcer la capacité d'action des autorités régionales par l'opportunité de produire des arbitrages visant à reconfigurer les rapports de force au sein des scènes de régulations. C'est dans cette tension entre coopération et conflit que se joue la capacité d'action des autorités régionales vis-à-vis des acteurs professionnels.

La résolution de cette équation paradoxale s'envisage par l'étude de chacun des « ordres institutionnels » régionaux (Smith, 2020). L'instrumentation de l'action publique, les configurations organisationnelles ainsi que les cadres cognitifs peuvent en effet varier d'un cas régional à un autre, et traduire une capacité d'action différenciée des autorités publiques. L'approche comparative est ainsi pertinente pour révéler les facteurs de différenciation des rapports de force en leur sein. Elle implique aussi bien de s'intéresser à la stabilisation d'échanges institutionnalisés entre autorités publiques et représentants professionnels, qu'aux conflits cognitifs, et d'intérêts prenant place au sein de ces arènes politiques.

Nous revenons ainsi dans le chapitre 4 de la thèse dans une perspective diachronique sur la structuration de réseaux d'action publique régionalisés autour des politiques de soutien à l'agriculture biologique qui se caractérisent par une domination des échanges entre

⁴²⁴ Dans le chapitre trois nous avons vu que cette tension se pose davantage à l'échelle locale, où les logiques de représentation de la profession agricole sont moins présentes.

représentants professionnels et autorités publiques. L'évolution historique des configurations socio-économiques au sein de chaque cas influence l'institutionnalisation des échanges et ce faisant les rapports de pouvoirs entre autorités régionales et représentants professionnels dans la fabrique de l'action publique. Les deux chapitres suivants se focalisent dans la temporalité plus restreinte de l'enquête par entretiens (2014 à 2020), correspondant à une programmation du second pilier de la PAC, sur les jeux d'acteurs au sein de ces réseaux d'action publique. Le chapitre cinq dévoile que la conflictualité à l'œuvre au sein du segment sectoriel entre les représentants professionnels contribue à activer les oppositions partisans et octroie des ressources analytiques aux élus régionaux pour produire des orientations stratégiques alternatives. Le sixième et dernier chapitre s'intéresse à la mise en œuvre effective des orientations politiques au sein de l'action publique régionale. L'engagement des exécutifs régionaux dans la politique de soutien à l'agriculture biologique apparaît comme un facteur de renforcement de la capacité d'action des autorités régionales.

Chapitre 4

L'institutionnalisation de réseaux d'action publique régionalisés

La première partie de la thèse a montré que l'affirmation des autorités régionales dans le domaine de l'agriculture biologique se réalisait d'une part, essentiellement au sein de l'espace infranational, et d'autre part, sous le prisme d'une intervention sectorielle. Dans un secteur agricole caractérisé par le poids de la représentation professionnelle au sein des espaces de régulation politique, ce mouvement s'accompagne, dès la mise à l'agenda, d'une coopération entre les autorités régionales et les organismes de représentation professionnelle, généralistes et spécialisés dans le domaine de l'agriculture biologique. Le quatrième chapitre de cette thèse revient dans une perspective diachronique sur la structuration autour des politiques régionales de soutien à l'agriculture biologique, de réseaux d'action publique, et interroge en leur sein les échanges de ressources entre la puissance publique et les représentants professionnels.

La construction de réseaux d'action publique régionaux est le « résultat de la coopération plus ou moins stable, non hiérarchique entre des organisations qui se connaissent et se reconnaissent, négocient, échangent des ressources, et peuvent partager des normes et des intérêts. » (Gales et Thatcher, 2004, p. 14). La notion de réseau telle que définie par Le Galès et Thatcher (2004) permet de mettre l'accent sur les interdépendances entre autorités publiques et groupes d'intérêts dans l'élaboration et la mise en œuvre de l'action publique. Cette coopération négociée se structure autour d'un échange de ressources variées. Elles peuvent être tant opérationnelles (moyens financiers, humains, logistiques), qu'institutionnelles (accès aux instances de négociations), analytiques (expertise), ou politiques (légitimité par l'élection généraliste ou professionnelle) (Wu, Ramesh et Howlett, 2015; Hassenteufel, 2021, p. 64-66). Contrairement à la notion de « communauté de politique publique » ou de « réseau d'enjeux »

(Rhodes et Marsh, 1992) l'intérêt de la notion de « réseau d'action publique » est qu'elle ne dit rien sur la convergence de valeurs entre les membres du réseau. Si pour constituer un réseau, un accord minimal est nécessaire autour d'une acceptation de la coopération, des oppositions relatives à la conception de la politique en question peuvent avoir lieu en leur sein, ainsi que des concurrences d'intérêts⁴²⁵. Cependant, nous nous éloignons quelque peu de la définition proposée par Le Galès et Thatcher (2004) concernant le postulat de « non hiérarchie ».

Interroger la capacité d'action des autorités régionales par l'étude de ces réseaux repose sur l'analyse d'une coopération entre la puissance publique et les acteurs sectoriels. La mobilisation de ressources opérationnelles, politiques et analytiques détenues par les représentants professionnels constitue, certes, une source de pouvoir pour les autorités régionales dans la perspective de produire l'action publique. L'enjeu de la mobilisation de ressources collectives est d'ailleurs l'une des dimensions clefs de la définition de la capacité d'action (Painter et Pierre, 2005), et l'un des paradigmes fondamentaux d'une approche par la « gouvernance » (Pasquier, Simoulin et Weisbein, 2013; Galès, 2019). Cependant, elle n'est pas suffisante pour étudier la capacité d'action d'une organisation. En effet, au sein des réseaux d'action publique existent des concurrences portant sur la détention de ressources en propre ou concernant la faculté d'influence de leur utilisation par les partenaires. La capacité d'action des représentants professionnels peut être source de limitation de celle des autorités régionales avec le risque, à l'extrême, d'un phénomène de « capture » (Stigler, 1971) des ressources publiques par les acteurs privés dominants.

Dans un contexte de fragmentation horizontale et verticale des ressources d'action publique, l'un des enjeux du renforcement de la capacité d'action des pouvoirs publics est tout d'abord celui de la constitution d'un réseau d'action publique à leur échelle. Différents travaux de science politique ont montré que l'adéquation entre échelle d'action publique, et échelle de représentation des intérêts socio-économiques était loin d'être une évidence. Triglia (1991) en étudiant les régions italiennes parle ainsi de « régionalisation sans régionalisme » concept repris par Le Galès et Lesquesne (1997) dans leur ouvrage intitulé *Les paradoxes des Régions en Europe*. La possibilité d'une inadéquation entre territoire politico-administratif et territoire de représentation professionnelle est d'autant plus forte sur notre objet, qu'au sein des quatre cas régionaux, les organismes professionnels ont émergé, en majorité, à une échelle infrarégionale. La stabilisation d'un réseau d'action publique à l'échelle régionale est ainsi consécutive d'un

⁴²⁵ Nous étudions spécifiquement les conflits cognitifs et les concurrences au sein des réseaux d'action publique régionaux dans le chapitre cinq de la thèse.

changement d'échelle des organismes de représentation agricole, qu'ils soient généralistes ou spécialistes de l'agriculture biologique. Étudiant le rééchelonnement (*rescaling*) de la représentation des intérêts professionnels, Keating et Wilson (2014) soulèvent trois dimensions au mouvement : organisationnelle, cognitive et relationnelle (Keating, 2014, p. 841). Ce chapitre se focalise sur la première dimension. La détention par les autorités régionales de ressources croissantes dans ce domaine d'action rend probable un phénomène d'isomorphisme institutionnel (DiMaggio et Powell, 1983) dans un contexte de stabilisation d'échanges de ressources opérationnelles, institutionnelles, analytiques et politiques. Celui-ci serait à la fois le résultat et le facteur de l'affirmation des autorités régionales comme acteurs centraux de la régulation politique de l'agriculture biologique.

Le changement d'échelle organisationnelle n'est cependant pas le seul élément à prendre en compte. Il convient en effet d'étudier plus spécifiquement les modalités de répartition et d'échanges des ressources (Hassenteufel, 2021, p. 83) au sein des réseaux afin d'examiner la capacité d'action des autorités régionales en leur sein. Le secteur agricole est historiquement caractérisé en France comme en Allemagne par une gestion publique mésocorporatiste⁴²⁶ (Cawson, 1988) au sein de laquelle les syndicats agricoles majoritaires jouent un rôle clef dans l'élaboration et la mise en œuvre de l'action publique (Muller et Jobert, 1987; Patel, 2010). Dans les deux États, on retrouve ainsi les trois dimensions constitutives du corporatisme défini par Alan Cawson comme « un processus sociopolitique spécifique au sein duquel des organisations représentant des intérêts fonctionnels monopolistiques s'engagent dans un échange politique avec l'État autour des politiques publiques qui implique ces organisations dans un rôle combinant la représentation d'intérêt et la mise en œuvre de la politique au travers d'une délégation » (Cawson, 1985, p. 8). Ce mode de conduite de l'action publique se définit par une intervention importante de la puissance publique dans le domaine en question, un monopole ou un quasi-monopole de la représentation d'un groupe d'intérêt qui parvient à réguler en interne les dissensions au sein du secteur, et un accès privilégié voire exclusif des représentants professionnels aux scènes d'élaboration de l'action publique ainsi que par un système de délégation de la mise en œuvre (Benoit, 2012, p. 223). Le mésocorporatisme a principalement été étudié, dans le secteur agricole, à l'échelle étatique (Muller et Jobert, 1987; Atkinson, Coleman et Skogstad, 1996), bien de que de récentes études en France interrogent la

⁴²⁶ Nous distinguons ici la notion de « néo-corporatisme » théorisée par Philipp Schmitter (1974) qui peut être définie comme un système de régulation politique au sein duquel l'État contrôle et limite l'émergence des groupes d'intérêts opposés à un système pluraliste, de celle du mésocorporatisme développée par Alan Cawson (1985) qui désigne plus spécifiquement un processus de conduite des politiques publiques.

permanence de ce système de régulation à l'échelle infranationale (Trouvé, 2009; Benoit, 2015; Hobeika, 2016; Pahun, 2020). Nous nous situons dans leur filiation.

Le questionnement majeur de la littérature dans le secteur agricole ces trente dernières années porte sur la pluralisation des organismes professionnels (Goulet, 2010; Purseigle, 2010; Halpin, Daugbjerg et Schwartzman, 2011; Martin, 2011; Hervieu, 2013). Elle s'explique par la reconnaissance progressive par la puissance publique de nouvelles formes de représentation professionnelle qui contribue à atténuer le monopole du syndicalisme majoritaire. La structuration d'une représentation spécialisée des agriculteurs biologiques en France et en Allemagne constitue un aspect de ce mouvement d'ouverture. Nous éloignant cependant de cette approche qui réinterroge une opposition classique de la science politique entre pluralisme et corporatisme (Hassenteufel, 1990), nous nous intéressons davantage au degré de dépendance des autorités publiques aux représentants professionnels dans l'élaboration et la mise en œuvre de l'action publique. Nous considérons ainsi principalement deux modèles comme des idéaux types, d'un côté l'étatisme (Hassenteufel, 1990, p. 80) – un système d'échange au sein duquel l'autorité publique est dominante – d'un autre le mésocorporatisme (Benoit, 2012, p. 223) – un système d'échange où l'interdépendance entre profession et autorités publiques est très forte tant dans l'élaboration que dans la mise en œuvre de l'action publique.

Nous interrogeant sur le degré de régionalisation et le fonctionnement interne du réseau, l'argument du chapitre est que *le contexte socio-économique de chacune des régions influence, par l'intermédiaire des ressources relatives des représentants professionnels, la capacité d'action des autorités régionales au sein des réseaux d'action publique.*

Le chapitre est construit autour de deux sections. La première, dans une perspective sociohistorique, revient sur le processus de régionalisation des organismes professionnels et la constitution de réseaux d'action publique à l'échelle régionale (section 1). La seconde étudie plus spécifiquement la structuration des échanges de ressources entre pouvoirs publics régionaux et représentants professionnels dans la fabrication et la mise en œuvre de l'action publique au sein de chacun d'entre eux (section 2).

1. La régionalisation des instances de représentation professionnelle par un processus d'isomorphisme institutionnel

Cette première section analyse sur plus de quarante ans, au sein de chacun des quatre cas régionaux, l'institutionnalisation de réseaux d'action publique régionaux autour des politiques de soutien à l'agriculture biologique. Pour ce faire, elle s'intéresse au processus de

régionalisation des représentants professionnels généralistes et spécialistes, qui constituent des acteurs majeurs de la fabrique de l'action publique régionale. Le changement d'échelle des organismes professionnels est étudié comme étant issu d'un processus d'isomorphisme institutionnel (DiMaggio et Powell, 1983). La constitution d'un réseau d'action publique régional est ici assimilée à un processus de structuration d'un champ organisationnel⁴²⁷, soit « un ensemble d'organisations qui constitue un domaine reconnu de la vie institutionnelle : avec des fournisseurs clefs, des consommateurs de ressources et de produits, des organismes de réglementation et d'autres organisations qui produisent des services ou des produits similaires. » (DiMaggio et Powell, 1983, p. 148). La définition du champ organisationnel apparaît au premier abord relativement éloignée d'un réseau d'action publique. Cependant, si nous envisageons les réseaux observés nous pouvons souligner des points de similitudes. Tout d'abord, les réseaux sont bien constitués d'un ensemble d'organisations – publiques, privées et parapubliques – qui fonctionne autour d'un domaine spécifique, la politique de soutien à l'agriculture biologique. En outre, ils reposent sur un ensemble d'échanges de ressources qui ont pour vocation de produire des services ou des biens à des consommateurs, à savoir les usagers de l'action publique.

La proximité avec la théorie développée par DiMaggio et Powell (1983) se perçoit encore davantage lorsqu'ils abordent les quatre composantes de l'institutionnalisation d'un champ organisationnel. Un champ se constitue à mesure de « l'augmentation de l'étendue de l'interaction entre les organisations dans un domaine ; l'émergence de structures interorganisationnelles de domination et de modèles de coalition clairement définis ; une augmentation de la charge d'informations à laquelle les organisations dans un domaine doivent faire face ; et le développement d'une conscience mutuelle parmi les participants d'un ensemble d'organisations qui sont impliquées dans une entreprise commune. » (DiMaggio et Powell, 1983, p. 148). L'augmentation de l'interaction entre les organisations se perçoit au sein des réseaux par l'intensification des échanges de ressources entre ses composantes. L'émergence de structures interorganisationnelles correspond au développement d'instances de gouvernance. La charge d'informations repose entre autres sur la multiplication des échanges de pratiques, et

⁴²⁷ Le choix d'utiliser la notion de « réseaux d'action publique » et non de « champ organisationnel » à l'échelle du chapitre, s'explique car la première renvoie plus précisément à une configuration d'acteurs structurés autour d'un enjeu d'action publique. Si la notion de « champ organisationnel » interroge les rapports de force entre les acteurs en termes de concentration des ressources, les modalités d'échanges restent relativement opaques, tandis qu'au sein des réseaux d'action publique, ce sont des ressources à des fins publics qui constituent l'enjeu central de la mise en relation.

enfin, c'est bien autour de l'entreprise commune de la production et la mise en œuvre de l'action publique régionale en direction de l'agriculture biologique que les acteurs sont impliqués.

La thèse centrale soutenue par les deux auteurs est qu'au fur et à mesure de la constitution d'un champ organisationnel, on assiste à un isomorphisme institutionnel entre les organisations. Leur degré de similarité tend à s'accroître. Dans ce chapitre de thèse, nous nous intéressons à une dimension spécifique : l'échelle de structuration des organisations. Il s'agit d'analyser dans quelle mesure la structuration de réseaux d'action publique, compris comme des champs organisationnels⁴²⁸ ayant pour objet les politiques régionales de soutien à l'agriculture biologique, amène les représentants agricoles à épouser une organisation régionalisée sur le modèle des autorités régionales. Nous observons en particulier deux aspects à cette régionalisation des organismes professionnels. Le premier renvoie à la gouvernance des organisations, qui repose le plus souvent sur des assemblées d'élus professionnels, le second porte sur la dimension opérationnelle de structuration du conseil agricole.

DiMaggio et Powell (1983) mettent en exergue trois sources d'isomorphismes qui permettent de préciser les facteurs du changement observé : l'isomorphisme coercitif est issu de pressions formelles ou informelles exercées par une organisation sur une autre qui en est dépendante ; l'isomorphisme mimétique correspond à un rapprochement des organisations développées en contexte d'incertitude ; l'isomorphisme normatif découle du degré de professionnalisation du champ qui favorise l'échange de pratiques ainsi que la production d'une expertise commune (DiMaggio et Powell, 1983, p. 150). Le phénomène observé relatif au changement d'échelle de l'organisation de la représentation professionnelle relève principalement d'un isomorphisme coercitif exercé par les pouvoirs publics en direction des acteurs sectoriels. La dépendance croissante des acteurs sectoriels aux ressources institutionnelles et financières des autorités régionales est le facteur explicatif principal du changement d'échelle des organisations. Cependant, le processus de régionalisation se réalise à des degrés différenciés selon les cas régionaux.

⁴²⁸ Nous souhaitons préciser ici que l'autonomie des champs organisationnels étudiés est relativement faible. D'une part, les politiques de soutien à l'agriculture biologique s'ancrent plus largement dans le secteur agricole. Nous verrons ainsi que pour les organismes professionnels généralistes la régionalisation ne s'explique pas uniquement par le prisme du segment étudié. D'autre part, les systèmes d'acteurs régionaux sont imbriqués dans un contexte multiniveau d'action. Les organismes professionnels se structurent pour la majorité d'entre eux à partir de réseaux organisés à différentes échelles de production de l'action publique. Nous avons vu en outre au sein de la première partie de la thèse que les politiques régionales de soutien à l'agriculture biologique elle-même étaient intégrées dans une régulation à trois échelles. Cependant, nous considérons tout de même que la présence d'instances spécifiques dédiées à la gestion des politiques de soutien à l'agriculture biologique, ainsi que d'interactions fréquentes entre les acteurs autour de cet objet nous permettent de révéler la présence de réseaux d'action publique.

Ce constat de différenciation enjoint à étudier, au sein de chacun des cas, la manière dont les autorités régionales parviennent à s'imposer comme des acteurs centraux du champ et à exercer ce faisant une coercition. L'intérêt de la notion « d'isomorphisme coercitif » pour notre travail réside dans le fait qu'elle peut relever de deux formes différenciées. La première renvoie à une coercition directe imposée par la législation. La seconde est indirecte puisqu'elle est issue d'une anticipation des acteurs « dans l'objectif de gagner un soutien » (DiMaggio et Powell, 1983, p. 151) d'organisations concentrant des ressources.

Si cette forme d'isomorphisme coercitif indirecte est moins développée dans le texte original des deux auteurs américains, elle apparaît cruciale à envisager dans notre cas d'étude, car elle octroie une marge de manœuvre plus importante aux organismes de représentation professionnelle, et produit davantage de différenciations dans le degré d'aboutissement du changement. Elle incite ce faisant à prendre en considération les potentielles résistances du point de vue des représentants professionnels au mouvement de régionalisation. L'institutionnalisation historique des acteurs orthodoxes à une échelle infranationale constitue en effet un facteur d'inertie institutionnelle. L'espace de liberté laissé par le processus de coercition indirecte, ouvre en particulier la voie à la différenciation du mouvement, peu prise en compte dans le schéma de l'isomorphisme, les contextes socio-économiques régionaux qui font varier tant l'importance de la profession agricole que l'implantation géographique des filières de production et ainsi impactent la structuration territoriale des intérêts professionnels (Keating et Wilson, 2014), peuvent constituer, dans ces interstices, des facteurs explicatifs de degrés différenciés d'aboutissement du phénomène observé.

Afin d'analyser ce processus de régionalisation dans son historicité, il est apparu probant de distinguer les organismes consulaires, qui préexistent de plusieurs décennies à la mise en place des premiers dispositifs de soutien, des structures de représentation spécialisées en agriculture biologique.

Encadré 4-1 : Précis méthodologique sur un retour historique

Cette première section nous amène à étudier l'historique des différentes structures de représentation professionnelle au sein des quatre cas régionaux observés. N'ayant pas eu accès aux archives institutionnelles de chacune d'entre elles, la reconstitution de leur trajectoire s'appuie sur le croisement de différentes sources. En premier lieu, des sources secondaires écrites, c'est le cas des écrits de Dietmar von Reeken (2016), professeur à l'Université d'Oldenbourg, et de ceux de l'historien Carl-Hans Hauptmeyer (2004), tous deux spécialistes de l'histoire de la Basse-Saxe. Les ouvrages de Suzanne Berger (1975) et de Corentin Canévet (1992) ont constitué des sources importantes concernant le cas breton, de même que pour

l'Auvergne le numéro spécial d'Études rurales de décembre 2004 portant sur l'implantation du parti communiste dans l'Allier. À ces documents, se sont ajoutées trois sources majeures portant plus généralement sur le contexte national, l'ouvrage d'Olivier Nay (1997) sur la régionalisation de la profession agricole en Aquitaine, la thèse de Solenn Piriou (2002) qui revient sur l'institutionnalisation de l'agriculture biologique en France ainsi qu'un rapport d'expertise produit par une équipe de recherche au sein de l'institut fédéral de Thünen en Allemagne (Nieberg, Kuhnert et Sanders, 2011). À cette littérature grise s'est adossée notre enquête par entretien ainsi que sur les documents d'archives parlementaires auxquels se sont ajoutés pour les Länder allemands les textes législatifs relatifs aux chambres d'agriculture. En France, trois rapports nationaux ayant pour objet les organismes consulaires ont complété cet ensemble de sources hétéroclites : le rapport annuel de la Cour des comptes de février 2017 (Cour des comptes, 2017), un rapport du CGAAER de juillet 2018 (Gaillot, Riou et Granger, 2018) ainsi qu'un rapport d'information de l'Assemblée nationale publié le 16 décembre 2020 (Vigier, Verdier-Jouclas et Travert, 2020).

1.1. La régionalisation des organismes consulaires : entre imposition directe et anticipation

Dans les quatre cas régionaux observés, jusqu'aux années 1980, la majeure partie des politiques agricoles de modernisation des structures, portées par l'État central en France et par les Länder en Allemagne, est mise en œuvre par les chambres d'agriculture. Établissements publics, gérés par des représentants professionnels, elles regroupent un ensemble de techniciens agricoles qui ont pour tâches dans le cadre d'une délégation de service public, ou pour répondre à une demande rémunérée par les bénéficiaires de conseiller les agriculteurs et de développer les techniques par des recherches-expérimentation. Institutionnalisées dès la fin du 19^e siècle en Allemagne, dans l'entre-deux-guerres en France, elles sont historiquement implantées à une échelle infrarégionale. Au sein des Länder allemands, leur territoire d'exercice correspond à d'anciennes frontières provinciales, en France, aux départements.

Dans les quatre cas étudiés, avec des temporalités différenciées – dès les années 1970 en Hesse, à partir des années 2000 dans les trois autres cas – on assiste à une régionalisation des organismes consulaires. Ce changement d'échelle est issu d'un processus d'isomorphisme coercitif (DiMaggio et Powell, 1983) impulsé par la puissance publique. Cependant, ce dernier se concrétise de manière différenciée en Allemagne et en France. Au sein des cas allemands, le processus de régionalisation est issu d'une coercition directe exercée par les Länder sur les organismes consulaires par la voie législative. En France, le phénomène d'isomorphisme a une double causalité. Il est en effet impulsé par l'État central ce qui atteste d'une autonomie relativement faible des champs organisationnels régionaux. Cependant, l'intervention du

gouvernement dans ce domaine est moins coercitive que celle des Länder allemands. Le renforcement des politiques régionales dans le secteur agricole contribue également au mouvement, mais de manière indirecte. Tandis qu'en Allemagne le processus aboutit sur une fusion des organisations soit un degré de régionalisation fort, en France, le recours limité à la coercition directe par la voie législative, octroie une liberté plus importante aux organismes professionnels. L'isomorphisme coercitif par anticipation se traduit avec un degré différencié en Bretagne et en Auvergne.

1.1.1. En Hesse et en Basse-Saxe : le pouvoir législatif contraignant des Länder

L'implantation territoriale des chambres d'agriculture en Hesse et en Basse-Saxe se caractérise jusqu'aux années 1970 par un paradoxe. La Loi fondamentale allemande assure aux Länder, dès la création de la République fédérale allemande (RFA) à la fin des années 1940, des ressources institutionnelles importantes dans le secteur agricole⁴²⁹. Ils peuvent agir par des politiques propres dans le cadre de la modernisation des exploitations agricoles ainsi que dans la déclinaison et la mise en œuvre de politiques nationales ou européennes à leur échelle. Malgré cette forte régionalisation des politiques agricoles, en Hesse comme en Basse-Saxe, on observe dans l'après-guerre, un décalage entre le territoire du Land, et le territoire d'implantation des chambres d'agriculture. Ce décalage institutionnel atteste d'une « régionalisation sans régionalisme » (Triglia, 1991) matérialisée par un hiatus entre territoire de structuration des intérêts professionnels et territoire de production de l'action publique. Cette fracture s'explique par un legs historique. En Allemagne, c'est dans le Royaume de Prusse à la fin du 19^e siècle qu'apparaissent les premières chambres d'agriculture. Tandis que sont dessinées sous l'occupation des Alliés les frontières de nouveaux Länder, l'implantation territoriale des chambres d'agriculture se caractérise par une permanence vis-à-vis des anciennes provinces dans les deux cas observés.

En Basse-Saxe, la province de Hanovre annexée en 1866 par la Prusse se dote d'une chambre d'agriculture en 1899 conformément à la loi prussienne de 1894. Le duché d'Oldenbourg à l'ouest met en place en 1900 une chambre d'agriculture sur le modèle de la province voisine. Le choix du maintien des deux chambres d'agriculture au sortir de la Seconde Guerre mondiale, s'explique initialement par un facteur identitaire. Les revendications d'autonomie sont importantes dans l'ancien Land d'Oldenbourg à l'ouest. En 1948, les

⁴²⁹ Article 91 a de la Loi fondamentale.

chambres d'agriculture, mais aussi de commerce et d'industrie sont actives dans la création de « l'assemblée fédérée d'Oldenbourg » soutenant une fédéralisation du Land (von Reeken, 2016). L'octroi de compétences administratives spécifiques à la circonscription d'Oldenbourg, de même que le maintien des deux chambres d'agriculture constitue un moyen pour le nouveau gouvernement de Hanovre de répondre partiellement aux demandes d'autonomie tout en rejetant le projet fédéral.

Dans la province prussienne de Hesse, deux organes consulaires voient le jour en 1896. Le premier qui a son siège à Wiesbaden est actif sur un territoire qui correspond à l'ancien duché de Nassau – au sud du Land de Hesse actuel – le second, avec son siège à Cassel, agit sur un territoire qui correspond à l'ancienne principauté de Hesse-Cassel (*Kurhesse*) au nord du Land. Le maintien des deux chambres d'agriculture, malgré la création en 1948 du Land sur des frontières élargies, permet d'atténuer le déséquilibre territorial nord-sud visible tant dans le domaine politique – la capitale du Land Wiesbaden est située au sud – qu'économique – autour de Francfort.

Aux considérations historiques, il convient d'ajouter que dans les deux Länder, les frontières institutionnelles des chambres – nord-sud pour la Hesse, ouest-est pour la Basse-Saxe – recourent des spécialisations agricoles⁴³⁰, ce qui a pu contribuer à favoriser l'institutionnalisation des frontières des deux organismes consulaires. Ce n'est que dans un second temps, au début des années 1970 en Hesse et seulement au début des années 2000 en Basse-Saxe, que le processus de fusion des organismes professionnels se met en place. Les acteurs professionnels rencontrés en entretien le présentent au sein des deux Länder comme étant le produit d'un processus de coercition directe exercé par les gouvernements régionaux :

« Le Land [de Hesse] a dit aux chambres dans les années 1960 : vous devez fusionner. »

431

« Les deux chambres ont existé jusqu'en 2006 [en Basse-Saxe]. Elles ont fusionné à la demande du ministère de l'Agriculture qui voulait faire des économies. »⁴³²

La dépendance législative et financière des chambres aux instances politico-administratives régionales arrose aux Länder un pouvoir de coercition important vis-à-vis des organisations

⁴³⁰ En Basse-Saxe, c'est à l'ouest du Land que se sont développés les élevages de poulets et de porcs hors-sol, à proximité de l'accès à la zone maritime. À l'est et en particulier au sud-est, on trouve majoritairement des céréales et des cultures de plein champ. En Hesse, le centre du Land et le nord sont eux spécialisés dans l'élevage relativement extensif de bovins, tandis qu'au sud sur les terres riches à proximité des zones urbanisées se concentrent les cultures de céréales.

⁴³¹ Entretien avec le directeur du LLH, mai 2017.

⁴³² Entretien avec le directeur de la chambre d'agriculture de Basse-Saxe, mai 2018.

professionnelles. D'une part, ce sont eux qui légifèrent en matière d'organisation des institutions consulaires, d'autre part, les chambres réalisent des missions pour les Länder en échange desquelles, elles reçoivent des subventions publiques. La régionalisation est ainsi issue dans les deux cas d'un isomorphisme coercitif qui « résulte d'une pression formelle » (DiMaggio et Powell, 1983, p. 149) des gouvernements régionaux visant à amener les organismes consulaires à calquer leur organisation territoriale sur les frontières politico-administratives des Länder. Malgré ce mécanisme commun, le processus de fusion n'a ni la même traduction ni la même temporalité dans les deux cas étudiés.

En Hesse dès la fin des années 1960, le gouvernement du Land enjoint les deux chambres à fusionner. Les difficultés des représentants agricoles pour se mettre d'accord sur un processus de fusion ont cependant amené l'autorité régionale à proposer à la profession de prendre en charge en interne le conseil agricole :

« À l'époque, les agriculteurs ne parvenaient pas à se mettre d'accord sur le choix du lieu [de la nouvelle chambre] et sur la répartition des postes. Je le dis de manière un peu brutale, le Land a été très habile et a dit : on peut reprendre l'ensemble des missions de la chambre y compris celles financées par les contributions, et les agriculteurs n'auront plus de cotisations à payer. »⁴³³

Les chambres d'agriculture de *Kurhessen* et de Nassau ont ainsi été dissoutes en 1970 avec l'accord de la profession⁴³⁴. La gratuité du conseil agricole est assurée par le paiement d'un impôt sur le foncier des agriculteurs qui n'ont plus en revanche à cotiser à la chambre.

Contrairement à la Hesse, le mouvement de régionalisation des chambres d'agriculture en Basse-Saxe s'apparente à un processus de fusion classique des organisations défini par Harman et Harman comme « la combinaison de deux organisations [...] sous un même gouvernement et un seul chef exécutif » (Harman et Harman, 2003, p. 30). C'est de manière tardive, en 2005 que l'enjeu apparaît à l'agenda politique. Portée par un exécutif régional de droite, la fusion est justifiée par une volonté de réduction budgétaire et s'inscrit dans une réforme plus globale de l'administration inspirée par les principes du NPM. En Allemagne, ainsi que l'a étudié Valérie Lozac'h (2012) la variante allemande du NPM a été principalement développée dès les années 1970 par des économistes puis dans les années 1980 par des spécialistes des sciences de l'administration autour du « nouveau modèle de pilotage » (*neues Steuerungsmodell*).

⁴³³ Entretien avec le directeur du LLH, mai 2017.

⁴³⁴ Gesetz über die Auflösung der Land- und Forstwirtschaftskammern Hessen-Nassau und Kurhessen und die Mitwirkung des Berufsstandes bei der Förderung der Landwirtschaft, 1968.

Initialement orientés autour de l'importation des techniques managériales des entreprises au sein de l'administration, visant notamment à mesurer les performances, ainsi qu'à autonomiser les services et évaluer le personnel, les principes du NPM « prône[nt] un strict partage des fonctions stratégiques et opérationnelles » (Eymeri, 2005, p. 17). Dans un second temps, à ces processus de changements internes s'ajoute aussi une attention à l'évolution des relations avec les usagers, pensées comme des prestations de services en direction de clients (Bogumil et Holtkamp, 2001). Le modèle s'est diffusé en Allemagne de l'Ouest puis de l'Est à la fin des années 1990 au sein des administrations ainsi que des partis politiques (Lozac'h, 2012).

L'inclusion de la pratique de la fusion des organisations dans ce « puzzle doctrinal » (Bezes et Musselin, 2015) a cependant fait l'objet de discussions dans la littérature en science politique. En effet, c'est davantage le modèle de l'agence qui a prévalu dans un premier temps dans une logique d'autonomisation et de responsabilisation de l'administration. C'est ainsi davantage la fragmentation que la fusion qui prévalait. C'est uniquement dans un second temps et en particulier dans les pays du nord de l'Europe, que la fusion est apparue comme une réponse « aux accusations d'inefficacités » (Arambourou *et al.*, 2021) et « aux problèmes de coordination » (Bezes et Musselin, 2015) des administrations publiques. Certains auteurs soutiennent que les fusions seraient incluses dans une nouvelle doctrine dénommée « post-NPM ». Pour notre part, rejoignant Bezes et Musselin (2015), nous considérons qu'il s'agit davantage d'un ajout au puzzle doctrinal initial, qui intervient plus précocement en Allemagne qu'en France (Arambourou *et al.*, 2021). En effet, le processus de fusion étudié en Basse-Saxe intervient au même moment que les réformes de « communalisation » qui répondent à une volonté d'autonomisation des entités opérationnelles. Les deux processus « se présentent avant tout comme des stratégies de réduction des coûts » (Arambourou *et al.*, 2021, p. 11) et s'inspirent de techniques managériales issues du secteur privé.

C'est ainsi pour répondre à une volonté de limitation des dépenses budgétaires que le gouvernement de coalition Christlich Demokratische Union (CDU)-Freie Demokratische Partei (FPD) impose la fusion des deux chambres par la voix législative au 1^{er} janvier 2006. Contrairement à la Hesse, l'organisme consulaire fusionné reste au cœur de la régulation politique du secteur agricole tant dans l'élaboration que dans la mise en œuvre de l'action publique⁴³⁵.

⁴³⁵ Le directeur de la chambre de Basse-Saxe précise ainsi en entretien que 40 % des activités de l'organe consulaire relèvent de missions déléguées contractuellement par le Land, qui comprennent entre autres l'instruction des dossiers PAC, mais aussi certaines missions de conseils agricoles, ou de recherche-expérimentation. Les financements de la chambre sont ainsi de trois types, 10 % du budget correspond aux cotisations des agriculteurs, 40 % aux financements du Land pour les missions contractualisées avec la chambre le complément est financé par

Lors des négociations autour du processus de fusion, il a été décidé de garder le siège de la nouvelle structure à Oldenbourg et non dans la capitale politique de Hanovre. L'actuel directeur de la chambre explique ce choix par deux raisons différentes :

« L'histoire des Länder allemands est une histoire d'organisations décentralisées. Ce n'est pas toujours comme en France au sein de la capitale que cela se passe, mais dans de nombreuses autres villes. »⁴³⁶

Ce premier argument traduit un « polycentrisme compensatoire » (Laporte et Vergnaud, 2018) défini comme une volonté des pouvoirs publics de limiter la centralisation de l'ensemble des fonctions politiques et administratives au sein d'une même ville sur un territoire donné. Le Land de Basse-Saxe se caractérise en effet du point de vue politico-administratif par une forte centralisation autour de la ville d'Hanovre, qui s'est construite dans le temps à la suite de la disparition de l'exceptionnalité de la circonscription d'Oldenburg et des vellétés identitaires au cours des années 1970 (Hauptmeyer, 2004). Le maintien du siège de la chambre à l'ouest du Land est en outre défendu par le directeur par une variable fonctionnelle :

« Vous prenez Oldenbourg, le siège, et vous tracez un cercle de 100 km, quand vous faites la même chose avec Hanovre, vous avez 60 % des agriculteurs dans le cercle d'Oldenburg et seulement 30 à 40 % dans le cercle de Hanovre. »⁴³⁷

Malgré cette tentative de rééquilibrage, il s'est avéré lors de la rencontre avec le directeur de la chambre d'agriculture qu'il était difficile pour lui de se plier à ce choix géographique. La centralisation des lieux de pouvoirs dans la ville de Hanovre qui accueille en particulier le ministère de tutelle de la chambre d'agriculture, mais aussi le Landtag, incite en effet très régulièrement le directeur et le président de la chambre à travailler sur le site de Hanovre⁴³⁸. Cette permanence de la capitale régionale comme lieu de négociation contribue ainsi partiellement à nuancer le polycentrisme compensatoire. Le processus de centralisation est cependant atténué par le maintien d'une organisation déconcentrée du conseil agricole.

Le territoire régional de Basse-Saxe est ainsi découpé en onze districts⁴³⁹ possédant eux-mêmes des « services extérieurs »⁴⁴⁰. La chambre d'agriculture se structure en trois niveaux,

des services rémunérés de la chambre à des clients qui peuvent être des agriculteurs, mais aussi des collectivités publiques comme les communes, la Fédération ou l'Union européenne.

⁴³⁶ Entretien avec le directeur de la chambre d'agriculture de Basse-Saxe, mai 2018.

⁴³⁷ Entretien avec le directeur de la chambre d'agriculture de Basse-Saxe, mai 2018.

⁴³⁸ Notre entretien avec le directeur a ainsi eu lieu dans la capitale régionale et juste avant le début de notre entrevue, il m'a précisé qu'il était amené à s'y déplacer de manière hebdomadaire.

⁴³⁹ Braunschweig ; Bremervörde ; Emsland ; Hannover ; Nienburg ; Northeim ; Oldenburg Nord ; Oldenburg Sud ; Osnabrück ; Ostfriesland ; Uelzen ;

⁴⁴⁰ Chacun des districts (*Bezirksstelle*) rassemble des conseillers agricoles par filière de production, des conseillers

Land, districts et services extérieurs, ce qui permet un maillage territorial fin qui correspond à la majorité des 37 Landkreise même si les territoires plus urbanisés sont moins densément dotés en conseillers agricoles.

Figure 4-1 : Antennes de la chambre d'agriculture de Basse-Saxe⁴⁴¹



Source : Site de la chambre d'agriculture de Basse-Saxe.

Le directeur de la chambre justifie ce choix de décentralisation du conseil par la nécessité de la proximité vis-à-vis des agriculteurs :

spécialistes du fonctionnement économique d'une exploitation, mais aussi des experts compétents sur le développement rural ou la protection de l'eau. À ces équipes, s'ajoutent des conseillers chargés de l'instruction des dossiers PAC, réunis au sein de dix bureaux (*Bewilligungsstelle*) répartis dans le Land, ainsi que différentes stations de recherche-expérimentation.

⁴⁴¹ Sitz : siège ; Zentrale Funktion : fonctions centrales ; Bezirksstelle : districts ; Bewilligungsstelle : bureaux ; Aussestelle : antennes extérieures ; Forstamt : bureau forestier ; Versuchsanstalt : installation expérimentale ; Versuchsstation : station expérimentale.

« Le siège est trop loin des agriculteurs dans la campagne, c'est pour cela que nous avons une organisation décentralisée avec onze antennes. »⁴⁴²

Le critère de la proximité apparaît également primordial dans les propos d'un conseiller en agriculture biologique de la chambre rencontré en entretien qui justifie la proximité tant par la spécialisation fonctionnelle des territoires que par une proximité socioculturelle avec les agriculteurs :

« En Basse-Saxe, nous avons dans cette région beaucoup d'animaux et ici moins. Là, ce sont plus des cultures végétales, là c'est un autre domaine, avec aussi un sol très différent. En fonction de cela, les conseillers doivent avoir un discours très différent. Il faut que l'offre de conseil soit adaptée au paysage. [...] Il existe des dialectes, je viens du sud et quand je vais dans le nord à la mer en direction de la Hollande, c'est très complexe de comprendre. Des conseillers du coin peuvent plus facilement y travailler. »⁴⁴³

Ces propos rejoignent les conclusions d'Olivier Nay concernant la domination d'un impératif de proximité dans l'étiquette professionnelle agricole⁴⁴⁴ (Nay, 1997, p. 57). Celui-ci est ici incarné par le personnel technique des chambres qui partagent avec la représentation professionnelle dominante la nécessité d'une proximité qui est perçue à la fois comme une nécessité de service, mais aussi comme une forme d'identité de la profession. Si Olivier Nay (1997) a souligné la manière dont cette norme s'impose aux représentants professionnels, les propos du conseiller agricole attestent qu'elle oriente également les comportements des agents administratifs des organes consulaires. La proximité physique n'est pas uniquement valorisée d'un point de vue technique, mais également, car elle assurerait une similitude socioculturelle avec les agriculteurs. L'impératif de proximité, qui constitue une représentation dominante au sein de la profession agricole comme chez les salariés de la structure consulaire contribue ainsi à valoriser l'organisation décentralisée et à limiter la portée du processus de régionalisation de l'organisme professionnel.

⁴⁴² Entretien avec le directeur de la chambre d'agriculture de Basse-Saxe, mai 2018.

⁴⁴³ Entretien avec un conseiller en agriculture biologique au sein de la chambre d'agriculture de Basse-Saxe, novembre 2017.

⁴⁴⁴ La diversité des « mondes agricoles » (Hervieu, 2013) est un résultat dominant des recherches en science politique et en sociologie portant sur la profession agricole. Cependant, Olivier Nay dans son ouvrage sur l'institution régionale (Nay, 1997), souligne que « le sentiment d'unité » reste prégnant au sein de la profession, favorisé par une forte intégration de la représentation professionnelle. Ces deux éléments convergent pour que domine « une étiquette professionnelle », définie comme « un ensemble de manières d'agir et de penser, de critères d'appréciation et d'évaluation, d'habitudes professionnelles et de procédures d'échanges que l'on retrouve de manière récurrente dans l'espace professionnel » (Nay, 1997, p. 58). L'impératif de proximité de même que l'apolitisme constitue deux représentations dominantes de cette étiquette professionnelle qui s'imposent aux représentants.

En Auvergne et en Bretagne, le phénomène d'isomorphisme coercitif est hybride d'une part, car il a deux sources, l'État central et les Régions, et d'autre part, car il mêle coercition directe et anticipation de la profession. Il aboutit ce faisant à des degrés de régionalisation plus limités et surtout fortement différenciés entre les deux cas régionaux.

1.1.2. En Auvergne et en Bretagne : une régionalisation inachevée impulsée par l'État

Les chambres d'agriculture sont apparues en France dans les années 1920 à l'échelle départementale. Dès 1924, la loi prévoit la possibilité de créer des structures consulaires régionales par regroupement de chambres départementales sur des projets spécifiques. C'est cependant uniquement dans les années 1970 que la majorité des chambres régionales sont créées en France sur les frontières de territoires politico-administratifs en émergence (Nay, 1997, p. 52). En mars 1981, le décret n° 81-276 rend obligatoire leur présence sur l'ensemble du territoire national. À la suite de cette première phase de régionalisation, le statut des chambres régionales ne connaît que peu d'évolution. Relativement faibles du point de vue de leurs ressources institutionnelles - finances, personnel et missions – elles sont dépendantes des transferts de cotisation octroyés par les chambres départementales. Ce n'est qu'à la fin des années 2000, dans le contexte de la Révision générale des politiques publiques (RGPP) que l'État remet à l'agenda le renforcement de l'échelon régional dans le réseau consulaire.

De même qu'en Basse-Saxe, le processus de régionalisation est ainsi intégré à un ensemble de réformes de l'administration qui s'intègrent au puzzle doctrinal du NPM (Bezes et Demazière, 2011). Le premier objectif affiché par l'État est de mutualiser les « fonctions supports » afin de réduire les coûts de personnel et les doublons (Cour des comptes, 2017). L'ambition est également de renverser la chaîne hiérarchique en modifiant les rapports de pouvoirs entre les trois niveaux – national, régional et départemental – en faveur des échelons supérieurs. Tandis que les Chambres de commerces et d'industrie (CCI) et les Chambres d'artisanat et de commerce sont contraintes de fusionner, le renforcement des chambres d'agriculture régionales relève d'une politique incitative.

Une loi du 30 décembre 2009 encadre le financement des chambres régionales par la fixation d'un pourcentage minimum du produit de la taxe reversée par les chambres départementales à hauteur de 1 %⁴⁴⁵. La Révision générale des politiques publiques (RGPP)

⁴⁴⁵ Le pourcentage va progressivement augmenter. Il passe à 4 % en 2010, à 7 % en 2011 puis à 10 % 2012.

incite, elle, à mutualiser les fonctions supports, et la loi du 27 juillet 2010 prévoit la possibilité pour les chambres départementales de fusionner en une chambre interdépartementale ou de région. Les demandes répétées de l'État à la mutualisation des services aboutissent en 2009 à la mise en place par l'Assemblée permanente des Chambres d'agriculture du projet « Terres d'avenir » qui a vocation à encourager le mouvement de régionalisation. Les faibles avancées constatées sept ans plus tard incitent le gouvernement à agir de manière plus coercitive par le décret du 13 mai 2016 qui rend obligatoire la mutualisation, à l'échelle régionale, des fonctions supports juridiques et comptables (Gaillot, Riou et Granger, 2018). Un rapport du Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER)⁴⁴⁶ daté de juillet 2018 et portant sur « Les nouvelles chambres régionales d'agriculture » (Gaillot, Riou et Granger, 2018, p. 26) atteste cependant d'une très forte hétérogénéité des degrés de mutualisation selon les régions observées (Gaillot, Riou et Granger, 2018). Celle-ci, qui constitue la résultante d'un processus de régionalisation caractérisé par une faible coercition directe, se traduit particulièrement au sein des deux cas étudiés. Tandis qu'en Bretagne, l'essentiel des fonctions est régionalisé, les ressources humaines, les systèmes d'achats, la gestion budgétaire et comptable, mais aussi le volet étude et prospective, recherche-expérimentation, ainsi que la communication, en Auvergne-Rhône-Alpes (AuRA), seul le système d'information ainsi que certaines politiques publiques en région le sont. La gestion budgétaire, les achats et la communication sont présentés par le rapport comme « non régionalisés »⁴⁴⁷. La comparaison entre la chambre régionale de Bretagne, et celle d'Auvergne, devenue AuRA en 2016, permet de révéler les facteurs explicatifs des différenciations.

Avant le processus de fusion avec la région Rhône-Alpes, le réseau des chambres d'agriculture en Auvergne se caractérise déjà par sa faible régionalisation. Elle se traduit notamment par le budget restreint de la chambre régionale, le transfert de financement des chambres départementales respecte en effet tout juste les obligations légales (ou réglementaires) nationales. Les ressources financières limitées se répercutent sur le personnel et se prolongent par la faible mutualisation des services. Cette situation est principalement justifiée par les acteurs par des raisons fonctionnelles. L'hétérogénéité des bassins de production au sein de l'ancienne région Auvergne a ainsi amené la chambre d'agriculture de l'Allier à collaborer à plusieurs reprises avec des départements limitrophes extérieurs aux frontières régionales. Le

⁴⁴⁶ Le CGAAER est une instance rattachée au ministère de l'Agriculture exerçant des missions de conseil, d'expertise, d'évaluation d'audit et d'inspection dans le domaine de l'agriculture faisant suite aux demandes du gouvernement.

⁴⁴⁷ Le rapport est a été réalisé à partir d'un questionnaire envoyé aux 13 chambres d'agriculture régionales, accompagné d'une enquête par entretiens.

directeur de la chambre départementale rapporte la réalisation de fiches de références en partenariat avec la Nièvre et la Saône-et-Loire dans le cadre d'un réseau avec la Bourgogne et la Région Centre. Une fonctionnaire de la Direction départementale des territoires (DDT) de l'Allier fait état de la difficulté pour les représentants professionnels de s'accorder avec les départements de l'ancienne région sur certaines revendications :

« Un exemple sur la réforme de la PAC et les primes pour les vaches allaitantes. Dans l'Allier, les professionnels se sont beaucoup mobilisés, car ce qui était annoncé était catastrophique, mais ce n'était pas du tout un sujet dans les autres départements. D'ailleurs, les professionnels sur ce sujet-là se sont tournés vers la Nièvre, la Creuse, le Cher, et la Saône-et-Loire, ce qu'on appelle le bassin allaitant du centre de la France. »⁴⁴⁸

Ces exemples très conjoncturels de collaboration avec des départements limitrophes externes aux frontières régionales attestent d'une faible intégration de l'espace régional dans la représentation des intérêts agricoles. De même que la Région Aquitaine étudiée par Olivier Nay (1997), l'espace régional apparaît en Auvergne davantage comme un lieu de négociations entre les représentants départementaux que comme un lieu de formation d'intérêts professionnels régionalisés. Les difficultés de régionalisation s'expliquent par la territorialisation des productions agricoles qui recoupent partiellement les frontières départementales, on le perçoit en particulier au sein du département de l'Allier. La variable fonctionnelle est doublée dans ce cas particulier par la singularité de la trajectoire syndicale des agriculteurs. La chambre est en effet longtemps dominée par le MoDEF, proche du parti communiste (Misch, 2004), avant d'être reprise par une mouvance FNSEA dans la droite ligne de la direction nationale. La chambre d'agriculture du Puy-de-Dôme est, elle, l'une des seules en France à être dirigée par la Confédération paysanne, tandis que celles de la Haute-Loire et du Cantal ont toujours été dirigées par des déclinaisons locales du syndicalisme majoritaire de la FNSEA.

Le poids de ces divisions fonctionnelles et syndicales qui recoupent les frontières départementales constitue une concurrence à l'institutionnalisation des frontières régionales. Cependant, la présence de la chambre régionale depuis 1969 a contribué à stabiliser les relations entre les chambres départementales, au sein des frontières régionales. Nous le percevons particulièrement dans le domaine de l'agriculture biologique puisque c'est au sein de la chambre régionale que le projet d'une interprofession biologique a été initié dès le début des années 1990. Les politiques régionales, avec le pôle de conversion, ont d'ailleurs directement

⁴⁴⁸ Entretien avec la responsable du service qualité au sein de la DDT de l'Allier, mai 2014.

contribué à structurer un réseau d'échanges entre les conseillers spécialistes de l'agriculture biologique à cette échelle.

La fusion des régions Auvergne et Rhône-Alpes vient cependant déstabiliser ce processus d'institutionnalisation (Sénégas, 2021). Elle constitue une difficulté supplémentaire au processus de mutualisation des fonctions supports. Le directeur de la nouvelle chambre souligne ainsi que l'harmonisation des grilles salariales se heurte à une forte différence entre les chambres d'agriculture des départements de l'ex-région Auvergne relativement pauvre, et les chambres de l'ex-région Rhône-Alpes, plus riche. Au-delà des considérations salariales, pour les territoires les plus excentrés, comme l'Allier ou le Cantal, la fusion ne fait qu'accentuer la difficulté d'identification des agriculteurs et des conseillers à l'échelle régionale. L'éloignement décisionnel engendré par l'implantation du siège de la nouvelle chambre à Lyon complexifie le fonctionnement quotidien du réseau, malgré la mise en place de lieux intermédiaires de rencontre comme la ville de Saint-Étienne.

La fusion des Régions est ainsi présentée par les représentants professionnels comme une justification de la départementalisation :

« Le fait d'avoir une très grande région, on va voir l'importance des départements. Le système breton ce n'est pas envisageable dans une région comme la nôtre. Elle est tellement grande que ce ne serait pas opérationnel. »⁴⁴⁹

Certes, la position de l'enquêté, lui-même président d'une chambre départementale, favorise sa posture départementaliste. Cependant, il est intéressant de mettre son propos en parallèle de ceux évoqués en Basse-Saxe concernant l'injonction à la proximité. Dans le même sens, le directeur de la chambre d'agriculture de l'Allier critique vivement lors de notre entretien le rapport de la Cour des comptes portant sur l'organisation des chambres d'agriculture et publié en février 2017 (Cour des comptes, 2017) :

« Le rapport de la Cour des comptes a chiffonné le réseau des chambres, car il ne prend pas du tout en compte les liens avec les agriculteurs. C'est un point de vue uniquement rationnel financier et gestionnaire. »⁴⁵⁰

Notre interlocuteur met ici au jour une tension entre une logique de rationalisation administrative, et une logique professionnelle focalisée sur la proximité géographique. Le rapport de la Cour des comptes critique ainsi d'une part la densité des antennes déconcentrées

⁴⁴⁹ Entretien avec le Président de la chambre d'agriculture du Puy-de-Dôme (Confédération paysanne), février 2017.

⁴⁵⁰ Entretien avec le directeur de la chambre d'agriculture de l'Allier, février 2017.

des chambres d'agriculture qui n'a pas évolué malgré la diminution de la population agricole sur le territoire national, et d'autre part la faible régionalisation du réseau. Cette dernière perçue par l'État comme une rationalisation des coûts est considérée par les professionnels comme une centralisation de la décision allant à l'encontre d'un impératif de proximité (Nay, 1997, p. 57).

Le cas breton incite toutefois à nuancer cette dichotomie. En effet, le mouvement de régionalisation y est présenté par les représentants professionnels et le personnel administratif non pas comme une contrainte directe, mais comme une anticipation émanant des représentants professionnels eux-mêmes. Le responsable de la commission agricole de la chambre régionale justifie ainsi le processus par des arguments similaires à ceux de la Cour des comptes :

« Il faut régionaliser le réseau pour anticiper. On le fait de la manière qui nous correspond le mieux, sinon ce sera imposé de l'extérieur. [...] C'est à nous, en tant qu'élus, de faire en sorte que quand on réorganise, on garde bien les services de proximité. Quand on restructure on supprime aussi des postes, il y a des choix à faire. Ça ne sert à rien d'avoir quatre services de com' ou quatre services statistiques au sein des départements. »⁴⁵¹

Ces propos nous amènent à envisager le processus de régionalisation dans le cas breton comme étant issu d'une hybridation entre un isomorphisme coercitif direct des pouvoirs publics et un isomorphisme coercitif indirect issu d'une anticipation des représentants professionnels. C'est en effet dès le milieu des années 1990, que la régionalisation du réseau consulaire commence en Bretagne par le lancement d'une mutualisation des services de recherche expérimentale. Jean Salmon, ancien président de la chambre régionale, dans une interview à la revue *Pour* (Salmon et Voisin, 2008) souligne cependant la lenteur de la dynamique puisque le processus n'aboutit qu'en 2004 :

« Le premier dossier engagé par la chambre régionale a été celui de la recherche appliquée mise en œuvre par les différentes stations expérimentales, il y en avait huit ou neuf à l'époque. L'objectif était de renforcer leur synergie en les transférant des départements à la région. Mais il a fallu du temps : c'est seulement depuis 2004 que la recherche appliquée est dirigée directement par la chambre régionale avec les personnels délégués des chambres départementales. » (Salmon et Voisin, 2008)

La mise en place de cette première expérimentation a impliqué, pour qu'elle soit acceptée, un changement de gouvernance de la chambre avec la mise en place de commissions transversales dépassant le simple cercle des personnels et élus spécialisés sur les thématiques de recherche-expérimentation. La mutualisation de ce versant s'est poursuivie par la production

⁴⁵¹ Entretien avec l' élu responsable de la commission biologique à la chambre régionale d'agriculture de Bretagne (FDSEA), juillet 2015.

de références et d'analyses communes par les services régionaux. En 2012, le mouvement prend de l'ampleur avec la proposition de création d'une entreprise commune aux cinq chambres — les quatre chambres départementales et la chambre régionale. Le réseau vote en 2015 la mise en place du projet « Convergence ». Achievé dans sa mise en œuvre en 2017, il va plus loin que le décret de 2016 puisqu'au-delà des fonctions supports, il prévoit la régionalisation de l'ensemble des services des chambres, en dehors des postes de directeurs. La Chambre régionale est ainsi l'unique employeur des salariés consulaires, autour de 600 en 2019, regroupés au sein de cinq directions régionales.

Concernant la gouvernance, figure dans le projet la volonté de spécialiser les deux échelons d'intervention. Le niveau régional devient « lieu de concertation d'orientation et de décision stratégique des chambres d'agriculture de Bretagne en lien avec les acteurs économiques et politiques régionaux ». ⁴⁵² C'est à cet échelon qu'en 2019 suite aux élections, est paru le projet stratégique des chambres d'agriculture de Bretagne pour la mandature de 2019 à 2025. Les chambres départementales sont dédiées « à l'animation des territoires et à la mise en œuvre de la stratégie régionale ». ⁴⁵³ Ces évolutions ne sont pas sans impact sur le budget de la chambre régionale. En 2010, les chambres départementales apportaient en effet 7 % de cotisations issues des taxes, auxquels s'ajoutent 12 % de financement des moyens humains des stations expérimentales et 10 % de financement des actions de développement conduites de façon coordonnée. Au total, 30 % des ressources fiscales des chambres départementales étaient transférées à la chambre régionale. Le processus dépasse ainsi largement les obligations légales.

En Bretagne contrairement à l'Auvergne, la régionalisation précoce du système productif agricole autour des coopératives agricoles et des productions animales contribue dès les années 1960 à régionaliser les intérêts agricoles (Canévet, 1984). Les représentants agricoles présentent ainsi la proximité productive comme facilitant la régionalisation institutionnelle :

« Nous en Bretagne, on a la chance d'être une région assez homogène. Les quatre départements sont assez proches, je ne sais pas comment ça se passe ailleurs. Et donc dans la chambre d'agriculture on avait déjà commencé à régionaliser des ingénieurs pour la recherche appliquée il y a 20 ans par exemple. » ⁴⁵⁴

Cette hypothèse d'un lien mécanique entre variable fonctionnelle et variable institutionnelle mérite d'être nuancée. « L'homogénéité » productive de la région est toute relative compte tenu

⁴⁵² <http://www.chambres-agriculture-bretagne.fr/ca1/PJ.nsf/TECHPJPARCLEF/26061/Convergence>, consulté le 13 mars 2022.

⁴⁵³ <http://www.chambres-agriculture-bretagne.fr/ca1/PJ.nsf/TECHPJPARCLEF/26061/Convergence>.

⁴⁵⁴ Entretien avec l'élu responsable de la commission biologique à la chambre régionale d'agriculture de Bretagne (FDSEA), juillet 2015.

de la forte spécialisation des bassins de production. Un retour historique sur le processus de régionalisation du réseau des chambres montre que ce dernier constitue l'aboutissement de négociations au sein des représentants agricoles, impulsées par une minorité de représentants professionnels et de personnels administratifs engagés précocement dans des instances régionales de négociations politiques (Berger, 1975). Dans le but initial d'influencer les politiques nationales, une partie de l'élite professionnelle bretonne s'est en effet précocement investie dans différentes instances de représentation des corps sociaux organisés à l'échelle régionale (Berger, 1975). Créé au début des années 1950, le Comité de liaison des intérêts bretons (CELIB) est ainsi dès les années 1960 dominé par les représentants de la profession agricole (Pasquier, 2000, p. 65). Ces derniers s'investissent par la suite au sein des organismes politico-administratifs régionaux qui se succèdent — Commissions de développement économique régional (CODER), Établissements publics régionaux (EPR) puis le Conseil économique, social et environnemental régional (CESER). Cet engagement précoce induit une acculturation d'une partie de l'élite régionale au mouvement de régionalisation qui touche les politiques agricoles⁴⁵⁵.

Si le mouvement de régionalisation du réseau des chambres est à la fois plus volontariste et plus abouti en Bretagne qu'en Auvergne, il convient cependant de ne pas surestimer le degré d'intégration des chambres à l'échelle régionale. Les chambres de Bretagne n'ont en effet pas envisagé de processus de fusion comme le permet la loi depuis 2010. Les chambres départementales restent des entités autonomes et constituent le territoire d'élection des représentants professionnels. La dépendance de l'échelon régional aux chambres départementales se concrétise également dans le fonctionnement de la gouvernance interne. La composition des commissions thématiques régionales, notamment celle portant sur l'agriculture biologique, respecte les équilibres départementaux puisque siègent en leur sein des élus issus des quatre chambres. On retrouve cette volonté d'équilibre à la tête de la chambre d'agriculture, le bureau étant composé du président de la chambre et des quatre vice-présidents des chambres départementales. Cela se traduit jusqu'au choix du nom de la nouvelle entité issue du projet convergence qui se décline au pluriel : « Les chambres d'agriculture de Bretagne ».

⁴⁵⁵ Le processus s'inscrit dans un mouvement plus vaste touchant différentes structures du secteur agricole. Depuis les années 1990, plusieurs organisations tendent en effet à se redéployer sur des échelons territoriaux plus larges, c'est le cas du Crédit Agricole, mais aussi les contrôles laitiers. Dans le domaine économique, les coopératives ainsi que les industries agroalimentaires qui se sont très souvent développées à des échelles infrarégionales dans un premier temps, tendent également par la concentration à étendre leur zone d'action ou de monopole à une échelle régionale voire au-delà.

Du point de vue opérationnel, la gestion des salariés est certes mutualisée, mais la majorité des conseillers agricoles sont répartis entre les sites départementaux et les antennes locales déconcentrées. L'analyse des prérogatives de la responsable agriculture biologique au sein de la chambre régionale, atteste de cette organisation :

« Moi mon travail, c'est d'une part d'animer la commission professionnelle en agriculture biologique et, d'autre part, de coordonner mes collègues spécialistes de l'agriculture biologique de chaque département. Je n'ai pas de lien hiérarchique, ce sont mes collègues de boulot. Moi je ne vais pas sur le terrain, mais eux ils accompagnent les producteurs. »⁴⁵⁶

Le département reste l'échelle d'implantation du conseil agricole. Les chambres d'agriculture de Bretagne sont en outre organisées à l'échelle locale autour de vingt-huit antennes infradépartementales sur un modèle similaire à celui des services déconcentrés de la chambre régionale de Basse-Saxe.

Dans les quatre cas régionaux analysés, on observe ainsi que le mouvement de régionalisation des organismes consulaires est impulsé initialement par la puissance publique. Le processus d'isomorphisme coercitif (DiMaggio et Powell, 1983) est particulièrement contraignant et direct dans les Länder allemands qui disposent de ressources législatives et financières suffisantes pour imposer un changement institutionnel aux organismes consulaires. En France, le caractère moins coercitif de l'État favorise une forte différenciation dans le degré de régionalisation des chambres d'agriculture entre la Bretagne, où la régionalisation se réalise par anticipation du mouvement déjà en cours, et l'Auvergne, où celui-ci est limité par la concurrence de l'échelon départemental territoire de structuration des intérêts professionnels recoupant une réalité fonctionnelle et institutionnelle. Malgré ces différenciations de degré entre les cas, le processus de régionalisation des organismes consulaires est perçu par les représentants professionnels ou les conseillers agricoles rencontrés comme une nécessaire adaptation aux organes politico-administratifs, que cela soit par anticipation en Bretagne, ou par imposition. Un processus de régionalisation est également visible au sein des organes de représentation spécifiques de l'agriculture biologique, cependant, le caractère privé des structures limite le recours à la coercition légale par les pouvoirs publics ce qui laisse la place à d'autres forces de coercition plus incitatives qui s'hybrident en particulier dans les cas français à des logiques plus endogènes de structuration des organismes régionaux de représentation.

⁴⁵⁶ Entretien avec la coordinatrice régionale des démarches qualité à la chambre d'agriculture de Bretagne, avril 2015, avril 2015.

1.2. La création d'organismes régionaux de représentation de l'agriculture biologique : entre incitation et dynamique professionnelle

En Allemagne comme en France, l'opposition initiale entre les représentants orthodoxes de la profession agricole et les mouvements pionniers de l'agriculture biologique a engendré la création d'organes de représentation spécifiques aux agriculteurs biologiques (Samak, 2013; Leroux, 2015). En Allemagne, l'implantation territoriale des mentions privées s'explique principalement par la territorialisation des mouvements pionniers. En Hesse, la majorité des mentions se structurent ainsi à l'échelle régionale tandis qu'en Basse-Saxe c'est le plus souvent sur un territoire incluant différents Länder qu'elles sont établies. En Auvergne comme en Bretagne c'est à l'échelle départementale sur le modèle des chambres d'agriculture qu'émergent les Groupements d'agriculteurs biologiques (GAB). De même que pour les organismes consulaires, on retrouve une différenciation entre les Länder allemands et les Régions françaises concernant les mécanismes explicatifs du mouvement de régionalisation des organismes de représentation.

Au sein des deux Länder allemands, si les autorités régionales ont peu d'impact sur la structuration interne des mentions, les gouvernements régionaux sous majorité *rot-grün*⁴⁵⁷ ou socialiste, interviennent à la fin des années 1990 par le biais d'instruments incitatifs pour amener les mentions privées à s'associer à cette échelle dans une représentation commune. Si nous avons distingué dans la première partie un isomorphisme coercitif direct par la législation, d'un isomorphisme par anticipation issue de la profession agricole, l'incitation financière apparaît comme un mécanisme intermédiaire. Le mouvement provient en effet d'une demande des gouvernements régionaux et non des acteurs professionnels – même si ceux-ci vont en bénéficier – mais il n'est pas directement contraignant, comme ont pu l'être les législations sur la dissolution des chambres en Hesse ou leur fusion en Basse-Saxe.

En Auvergne et en Bretagne, les premières structures régionales de représentations émergent de manière plus autonome vis-à-vis des politiques régionales. Ce sont davantage des facteurs endogènes à la profession qui expliquent leur mise en place. Leur développement est cependant très rapidement corrélé à celui des politiques de soutien des Conseils régionaux.

⁴⁵⁷ Rappelons qu'une telle coalition rassemble le SPD au parti écologiste *Bündnis 90/die Grünen*.

Au sein des quatre cas régionaux, l'émergence et le développement de ces structures constituent une étape majeure dans l'institutionnalisation d'un réseau d'action publique régional autour de l'enjeu de l'agriculture biologique.

1.2.1. En Hesse et en Basse-Saxe : l'incitation des gouvernements de gauche à la mise en place d'une représentation régionale des mentions privées

En Basse-Saxe comme en Hesse, la création d'organismes régionaux de représentation des mentions privées est issue d'un même isomorphisme coercitif de type incitatif. Ce dernier est impulsé par des exécutifs régionaux de gauche qui ont besoin d'interlocuteurs pour développer et légitimer le déploiement des politiques régionales de soutien à l'agriculture biologique. La dynamique est portée en Basse-Saxe par le secrétaire d'État puis ministre de l'Agriculture Uwe Bartels, et en Hesse par son homologue Hans Eichel, tous deux membres du *Sozialdemokratische Partei Deutschlands* (SPD). Dans les deux Länder, c'est en 1998 qu'on assiste à la fondation de ces alliances régionales de représentation des mentions privées : le *Vereinigung Ökologische Landau* (VÖL) en Hesse, le *Landes Vereinigung Ökologischer Landbau Niedersachsen* (LÖN) en Basse-Saxe. Elles sont toutes deux issues d'un processus de transfert horizontal (Dolowitz et Marsh, 2000) d'un modèle bavarois préexistant :

« C'est en Bavière qu'est apparue la première confédération en 1992, une confédération régionale a été créée pour représenter ensemble l'agriculture biologique face au Land. »⁴⁵⁸

La précocité de l'initiative bavaroise n'est pas surprenante, nous avons en effet vu dans le premier chapitre de la thèse que les Länder du sud étaient particulièrement en avance concernant le développement de dispositifs de soutien à l'agriculture biologique. Le processus de transfert se réalise sur le même schéma que différents instruments de soutien que nous avons étudié dans le troisième chapitre de la thèse, puisque d'une part il s'appuie sur un modèle méridional et d'autre part qu'il fait intervenir la variable partisane.

La proximité de la temporalité du transfert en Hesse et en Basse-Saxe s'explique par le développement conjoint des politiques régionales de soutien à l'agriculture biologique au sein des deux Länder. À la fin des années 1990, une suite de scandales sanitaires éclatent en Allemagne – crise de la vache folle, et fièvre aphteuse⁴⁵⁹. Ce contexte incite alors les gouvernements régionaux de majorité socialiste ou écologiste à développer des dispositifs de

⁴⁵⁸ Entretien avec directeur de Bioland en Basse-Saxe, octobre 2017.

⁴⁵⁹ Archive parlementaire du Land de Hesse, DRS 14/3679.

soutien à l'agriculture biologique alors que la demande des consommateurs augmente. La création des structures intervient dans le cadre d'une politique plus large portée par des exécutifs régionaux visant à faire évoluer les modalités de gouvernance de la politique agricole régionale en relativisant le poids du syndicalisme agricole majoritaire au sein des instances de concertation.

En Hesse, sous une majorité *rot-grün*, un projet de réforme porté par le ministre de l'Agriculture en 1997 a pour ambition de reconfigurer la gouvernance des politiques agricoles en intégrant dans les commissions agricoles régionales de nouveaux membres, en particulier des représentants hétérodoxes de la profession. Malgré les réticences des partis d'opposition, ils parviennent par la loi du 1er juillet 1997, à octroyer un siège à un représentant de l'agriculture biologique au sein de la commission régionale. C'est à la suite de cette évolution institutionnelle que le Land encourage alors les mentions privées par une incitation financière à organiser une représentation régionale commune. De 1998 à 2001, une subvention de 26 000 euros par an est octroyée aux mentions privées pour la création du VÖL (Nieberg, Kuhnert et Sanders, 2011, p. 193). C'est finalement en 2002, sous une majorité CDU/FDP, qu'est officiellement créée la structure⁴⁶⁰.

La formation du LÖN en Basse-Saxe suit un schéma similaire. Dès 1995, le secrétaire d'État au ministère de l'Alimentation de l'agriculture et de la forêt, Uwe Bartels, porte le premier programme régional de soutien à l'agriculture biologique « *Aktionsprogramm ökolandbau 2000* »⁴⁶¹ avec l'objectif ambitieux de décupler le nombre d'exploitations en agriculture biologique d'ici à l'an 2000⁴⁶². L'ensemble du programme est financé par le Land à hauteur de 14 millions de *Deutsche Mark* répartis sur cinq ans⁴⁶³. C'est dans ce cadre que le gouvernement régional soutient la création du LÖN en 1998. De même qu'en Hesse, elle s'intègre dans un processus plus général d'évolution de la gouvernance des politiques agricoles. En 2002, une réforme de la chambre d'agriculture prévoit ainsi d'inclure au sein de l'assemblée camérale deux représentants de l'agriculture biologique.

Le LÖN et le VÖL ont un statut d'association, il s'agit de confédérations (*Vereinigung*), car leurs adhérents ne sont pas les agriculteurs, mais bien les mentions privées⁴⁶⁴. Leurs missions

⁴⁶⁰ Cela confirme l'un des résultats du chapitre trois de la thèse. Le renforcement des politiques de soutien est impulsé par une majorité de gauche et pas totalement remis en cause par la majorité de droite par la suite ce qui explique une convergence vers le haut des dispositifs.

⁴⁶¹ Archive parlementaire du Land de Basse-Saxe, DRS 113/2423.

⁴⁶² L'agriculture biologique ne représente en 1995 que 0,78 % de la SAU pour 870 exploitations.

⁴⁶³ Archive parlementaire du Land de Basse-Saxe, PP 13/74.

⁴⁶⁴ Pour le LÖN il s'agit de Bioland, Naturland, Demeter et *Ökoobstbau Norddeutschland*. Le VÖL réunit les mentions Bioland, Naturland, Demeter, Biokreis une mention présente principalement dans le sud de l'Allemagne,

sont principalement politiques, contrairement aux mentions privées qui ont une activité économique. Il s'agit de défendre les intérêts des agriculteurs biologiques auprès des pouvoirs publics :

« La mission principale du VÖL est de faire du lobbying pour les agriculteurs biologiques et du conseil pour le gouvernement. Nous faisons des propositions pour des applications pratiques, c'est donc davantage une influence des fonctionnaires que des élus politiques, des techniciens. »⁴⁶⁵

En tant que groupe d'intérêt, les confédérations n'ont théoriquement pas le droit de recevoir des subsides publics. Ce principe est cependant appliqué de manière différenciée en Hesse et en Basse-Saxe. En Hesse, il a été rapporté sous couvert d'anonymat que le Land finançait le VÖL à hauteur de 13 000 euros par an. En Basse-Saxe, si le LÖN a pu recevoir des subventions lors de sa création, dans les années 2000, les seuls subsides publics qu'il obtient par la suite sont des aides fléchées pour la réalisation en 2004-2005 d'une carte des circuits courts en agriculture biologique (Nieberg, Kuhnert et Sanders, 2011, p. 152).

Pour contourner l'incapacité du LÖN à s'investir dans la mise en œuvre des politiques régionales, contrairement à la chambre d'agriculture, la confédération a pour mission d'œuvrer pour la création d'une structure annexe privée :

« L'intérêt était au début du LÖN de construire un projet commun. Nous avons ainsi fondé le KÖLN, car cela assurait une séparation entre la représentation des intérêts et la construction d'un projet d'entreprise. Le KÖLN est un projet de société qui a ses propres intérêts. Il a son propre nom, et la représentation des intérêts des agriculteurs doit aussi être indépendante de lui, si on perçoit des financements du Land. »⁴⁶⁶

Le *Kompetenzzentrum Ökolanbau Niedersachsen* (KÖLN) voit le jour en 2002. Il constitue le point d'orgue de la politique régionale de soutien à l'agriculture biologique portée par l'ancien secrétaire d'État devenu ministre de l'Agriculture Uwe Bartels. Le Land a activement participé au soutien financier de la structure dans un premier temps. De 2002 à 2004, la nouvelle entreprise recevait 800 000 euros par an de subsides régionaux. Les missions de cette nouvelle société à responsabilité limitée sont de développer la recherche-expérimentation, le conseil en direction des transformateurs et des distributeurs, et de produire des données sur l'agriculture biologique en Basse-Saxe. En 2005, la victoire d'une majorité de droite a entraîné une diminution des aides à 550 000 euros/an (Nieberg, Kuhnert et Sanders, 2011, p. 72). En 2007,

et GÄA, issue de l'ex-RDA.

⁴⁶⁵ Entretien avec le président du VÖL, membre du parti *Bündnis90/die Grünen*, avril 2016.

⁴⁶⁶ Entretien avec le directeur de Bioland en Basse-Saxe, octobre 2017.

la nouvelle majorité CDU/FDP décide de faire évoluer les modalités de financement des structures de conseil et de développement pour le secteur agricole. Les *Rings*, cessent alors de recevoir des subventions. Le KÖLN et la chambre – pour les missions qui ne relèvent pas d’une délégation directe – sont rémunérés exclusivement par des appels à projets.

Si la présence du KÖLN souligne une différenciation entre la Hesse et la Basse-Saxe, il convient de souligner qu’elle tend à confirmer la thèse d’un processus d’isomorphisme institutionnel. En effet, la structuration d’un champ organisationnel autour de l’agriculture biologique se réalise en parfait parallélisme avec les institutions existantes qui tendent ce faisant à se ressembler. En Hesse, et en Basse-Saxe, le VÖL et le LÖN apparaissent comme le pendant du syndicalisme majoritaire. Ce parallélisme ne doit pas cacher des asymétries très importantes de ressources entre les deux réseaux qui portent tant sur l’opérationnel (moyens humains, financiers, logistiques), que sur les ressources politiques (représentativité au sein de la profession).

Dans les deux Länder, ce sont ainsi les gouvernements régionaux qui s’impliquent par l’incitation financière dans la création des premières structures régionales de représentation spécialisées dans l’agriculture biologique⁴⁶⁷. En Auvergne et en Bretagne, le mouvement de régionalisation des organismes professionnels spécialisés dans l’agriculture biologique est, lui, initialement impulsé par les représentants professionnels.

1.2.2. En Auvergne et en Bretagne : l’émergence d’organismes de représentation de la filière biologique portée par les acteurs sectoriels

Au sein des deux cas français, on distingue deux phases à la mise en place des structures de représentation professionnelle. La première, qui correspond à la création de la Fédération régionale des agrobiologistes de Bretagne (FRAB) en Bretagne, et une interprofession en Auvergne, se caractérise par une dynamique propre à la profession qui se réalise sans lien apparent avec les pouvoirs publics. La seconde qui s’explique par un isomorphisme par anticipation a pour aboutissement la création d’une interprofession en Bretagne et d’un Groupement régional d’agriculteurs biologiques (GRAB) en Auvergne. À la différence des

⁴⁶⁷ Cette démarche est par ailleurs totalement autonome vis-à-vis des instances fédérales de représentation. À l’échelle fédérale pourtant dès 1984, les principales mentions privées décident de s’unir au sein d’une confédération commune, l’AGÖL pour former une représentation commune vis-à-vis du gouvernement fédéral, mais aussi stabiliser des lignes directrices communes concernant les distinguant des agriculteurs conventionnels. Cette organisation qui périclité en 2002 à la suite de conflits internes ne développe cependant aucun lien direct avec les confédérations régionales qui sont indépendantes. Cette séparation stricte entre les deux échelons renforce d’autant plus la conclusion du poids majeur des gouvernements régionaux dans la mise en place de ces structures.

Länder allemands, la profession apparaît ainsi plus directement investie dans la constitution de réseaux d'action publique régionalisés.

En France avant la fin des années 1990, les chambres d'agriculture qui proposent un soutien technique aux agriculteurs biologiques sont rares (Piriou, 2002). Les échanges entre les agriculteurs d'une même mention sont ainsi les principaux vecteurs de promotion et d'amélioration des pratiques. Dans ce contexte d'isolement se sont constituées des associations de représentation et de conseil agricole spécialisées dans l'agriculture biologique dès les années 1980 à l'échelle départementale (Piriou, 2002, p. 109; Samak, 2013, p. 130). Malgré cette préséance du département comme échelle de structuration d'une représentation spécialisée des agriculteurs biologiques, en Auvergne comme en Bretagne on constate une mise en place précoce de structures de représentation à l'échelle régionale.

Comme présenter dans le premier chapitre de la thèse, en Bretagne, c'est en 1987, suite à un conflit entre le Cerafel et un groupe d'agriculteurs biologiques que la FRAB voit le jour (Piriou, 2002, p. 196). Reconnu par les pouvoirs publics comme comité économique depuis le début des années 1960, le Cerafel, a pour tâche de définir les règles de production, de mise en marché et de promotion des ventes au sein du bassin légumier breton. En retour, il est habilité par l'État à percevoir de la part des agriculteurs adhérents une Cotisation volontaire obligatoire (CVO) prévue par la loi du 10 juillet 1975. En 1986 cependant, le Cerafel refusant la commercialisation des produits issus de l'agriculture biologique, certains agrobiologistes ont choisi de ne pas s'acquitter de leur cotisation. La structure s'est retournée contre eux au cours de différents procès pour non-respect de la législation portant sur la CVO. Ces conflits locaux principalement situés au nord du Finistère ont gagné en visibilité suite aux procès et ont amené les GAB à coopérer à l'échelle régionale en soutien du combat finistérien. Cette alliance est à l'origine de la création de la Fédération régionale des représentants des agriculteurs biologiques (FRAB) en 1987 (Piriou, 2002).

En Auvergne, l'émergence d'une structure de représentation de la filière biologique à l'échelle régionale s'est, elle, réalisée au début des années 1990 sous l'égide de la chambre régionale d'agriculture. Le projet est impulsé par un technicien consulaire engagé dans le développement des labels de qualité. Partant du constat de la difficulté d'organisation de la filière de l'amont à l'aval, il travaille en partenariat avec un élu de la chambre lui-même membre du GAB de l'Allier, à la création d'une interprofession⁴⁶⁸. Celle-ci est composée d'un collège

⁴⁶⁸ La chambre d'agriculture de Bourgogne est la première en France à développer ce type de structure interprofessionnelle. Si nous n'avons pas, au cours de l'enquête, récolté de preuves qui attesteraient d'un transfert, la proximité des deux régions rend hautement probable un tel processus.

de producteurs réunissant les quatre GAB départementaux, d'un collège de transformateurs et de distributeurs, d'un collège de consommateurs, et d'un collège institutionnel avec les chambres régionales de commerce, des métiers et de l'agriculture. Même si les politiques régionales ne constituent pas les facteurs initiaux de la mise en place des premiers organes de représentation professionnels régionaux au sein des deux cas étudiés, l'accès aux soutiens régionaux représente cependant dès leur création un enjeu majeur. En 1988, la FRAB fait ainsi une demande de subvention au Conseil régional qui refuse dans un premier temps sa demande. Après un premier refus en 1993, la mise en place d'une subvention en direction d'Auvergne biologique en 1995 est l'un des premiers dispositifs de soutien à l'agriculture biologique de la majorité de centre-droit⁴⁶⁹.

En Bretagne, la recherche de financements publics de la part des services de l'État et du Conseil régional amène la FRAB au début des années 1990 à se rapprocher de la chambre d'agriculture pour fonder une interprofession. Comme le confirme la coordinatrice de la FRAB, le choix de créer l'interprofession s'explique en premier lieu par la volonté d'avoir accès aux financements publics régionaux :

« À l'époque, la bio n'était pas du tout comme elle est maintenant. On a essayé de faire connaître et reconnaître l'agriculture biologique auprès des pouvoirs publics et de développer les moyens pour accompagner son développement. On s'est rendu compte que pour un certain nombre de financeurs ce qui pouvait aider à faire connaître la bio c'était d'associer les différents opérateurs. »⁴⁷⁰

La stratégie de la FRAB s'est révélée payante puisque la fédération qui ne touchait jusqu'alors aucune subvention venant du Conseil régional a pu bénéficier dans le cadre de projets spécifiques d'accompagnement à la structuration des filières légumières, et de viande biologique, les premiers financements régionaux par l'intermédiaire de l'interprofession. L'exécutif régional s'est également investi aux côtés de la DRAAF dans la création de l'interprofession, qu'il a par la suite soutenue annuellement par des aides au fonctionnement.

Un phénomène relativement similaire se produit en Auvergne concernant la création d'un GRAB à l'échelle régionale en 2011. C'est en effet faisant suite à la proposition par le Conseil régional de mettre en place un pôle de conversion en agriculture biologique qu'une partie des agriculteurs biologiques présents au sein du collège des producteurs de l'interprofession décident de créer un GRAB autonome représentant les producteurs à l'échelle régionale :

⁴⁶⁹ Compte administratif du Conseil régional d'Auvergne de 1995.

⁴⁷⁰ Entretien avec la coordinatrice de la FRAB, mai 2018.

« La région voulait initier un plan de développement de l'agriculture biologique avec comme premier point d'ancrage un pôle de conversion. [...] C'est à ce moment-là qu'il y a eu une demande, d'organiser une représentation des producteurs à l'échelle régionale, un peu forte et pas seulement Auvergne biologique. »⁴⁷¹

L'ambiguïté de son propos repose sur la structure passive de l'expression « il y a eu une demande ». Le fait que le Conseil régional ne reconnaisse pas le GRAB les deux premières années de fonctionnement tend en effet à relativiser les propos du porte-parole. Ce n'est qu'à partir de 2013 que la structure touche des subventions de la part de la Région⁴⁷². Le rôle de la politique régionale dans le processus de formation du GRAB est ainsi celui d'une opportunité et non d'une incitation.

À la différence des Länder allemands, le processus d'émergence des organismes de représentation spécialistes de l'agriculture biologique n'est ainsi pas directement porté par les gouvernements régionaux. C'est dans un processus hybride entre dynamiques professionnelles endogènes, issues de lutte ou de considérations économiques, et isomorphisme coercitif par anticipation que les représentants professionnels ont impulsé le mouvement de régionalisation de la représentation de la filière.

Les interprofessions de même que le LÖN, le VÖL, ou le KÖN créé spécifiquement à l'échelle régionale, ne développent pas de délégations territoriales. De même que pour les chambres d'agriculture, le degré de régionalisation du réseau des GAB est lui fortement différencié entre les deux cas étudiés. Contrairement aux organismes consulaires, c'est en Bretagne que la gouvernance apparaît la moins intégrée au niveau régional.

La FRAB bretonne est en effet dès sa création une structure fédérale, les membres de l'association sont les GAB départementaux et non des agriculteurs. La dépendance aux structures départementales se perçoit au sein des instances de représentation – le bureau et le conseil d'administration sont composés d'administrateurs des GAB – ainsi que dans les modalités de financement puisque les cotisations sont prélevées à l'échelle des GAB et que la FRAB n'en touche qu'un pourcentage défini annuellement par son conseil d'administration. L'organisation fédérale se concrétise également d'un point de vue opérationnel par une spécialisation des deux échelons, proche du fonctionnement du réseau des chambres comme le souligne la coordinatrice de la FRAB :

⁴⁷¹ Entretien avec le porte-parole du GRAB Auvergne, février 2017.

⁴⁷² Nous reviendrons plus en détail sur les conditions de création du GRAB dans le chapitre 5 de la thèse portant plus spécifiquement sur les conflits professionnels.

« Mon poste c'est d'abord l'animation du conseil d'administration la réflexion sur la stratégie avec les administrateurs, la construction du projet en partenariat avec les groupes départementaux et le réseau national. On est aussi, le maillon régional, très actif au niveau du réseau national dans les réflexions et discussions avec les autres collègues. [...] Les départements, eux, c'est l'accompagnement technique. »⁴⁷³

L'équipe de huit salariés de la FRAB est essentiellement composée, en dehors de la coordinatrice, de son assistante, et d'une responsable de la communication, de chargés de mission et chargés d'étude concernant des projets spécifiques d'envergure régionale⁴⁷⁴. Ce n'est qu'au sein des GAB que sont actifs les conseillers agricoles.

L'organisation fédérale du réseau à l'échelle régionale est la structuration la plus courante en France. Cependant, elle n'est pas imposée par la FNAB, aussi, certaines structures régionales s'en émancipent en organisant un système d'adhésion directe des agriculteurs :

« Certaines régions choisissent de ne plus avoir de GAB et de rattacher tout à la même structure régionale qui porte l'ensemble avec des antennes. Nous, ce n'est pas le choix qu'on a fait. On craint que les organisations non basées sur les structures départementales se décrochent du terrain, alors que nous on le voit comme une force d'avoir la possibilité pour un producteur de s'investir d'abord au niveau local dans son département. »⁴⁷⁵

Les propos de la coordinatrice de la FRAB portant sur une justification *a posteriori* du fédéralisme méritent cependant d'être nuancés par l'analyse de l'historique de la structuration du réseau GAB/FRAB en Bretagne. En effet, un des facteurs qu'on peut avancer pour expliquer l'organisation peu intégrée du réseau concerne la répartition des ressources opérationnelles en faveur des GAB :

⁴⁷³ Entretien avec la coordinatrice de la FRAB, avril 2018.

⁴⁷⁴ Un premier chargé d'étude, Mickael Despeghe, a pour tâche principale de produire des données annuelles sur l'évolution des agriculteurs biologiques en Bretagne, de leur nombre, mais aussi de leur profil, tous les ans. Il est principalement rémunéré pour ce faire par la Région Bretagne. Trois chargés de mission sont eux spécialisés sur des études concernant des productions spécifiques, deux sur les végétaux, un sur les animaux. Il s'agit dans les trois cas de produire des références, à destination de l'ensemble des adhérents du réseau à l'échelle régionale sur des thématiques considérées comme prioritaires par le conseil d'administration. La dernière salariée arrivée, spécialisée sur les politiques publiques, est chargée de produire régulièrement des mises à jour des aides européennes, nationales et régionales en particulier à destination des agriculteurs biologiques, mais aussi pouvant servir au financement du réseau, par des réponses à appel à projet par exemple.

⁴⁷⁵ Entretien avec la coordinatrice de la FRAB, avril 2018.

« Très tôt, notre réseau a choisi de développer des moyens d'accompagnement technique ce qui n'a pas été le cas dans toutes les régions. Parfois il y a un accord avec la chambre et les GAB. Chez nous, les producteurs investis dans les GAB voulaient des moyens en propre. Les équipes se sont développées très tôt. »⁴⁷⁶

Les propos de la coordinatrice de la FRAB sont corroborés par le directeur d'Agro bio 35 qui souligne la présence d'un premier salarié au sein de la structure départementale dès sa création au début des années 1990. Le développement précoce des ressources financières et en moyens humains des GAB qui s'appuient notamment sur les financements des Conseils généraux est ainsi à l'origine d'un déséquilibre initial entre les deux échelles. On peut voir dans cette tension la présence de deux processus isomorphiques en concurrence. Le premier se rapporte à un champ organisationnel historiquement dominant dans le secteur agricole autour du territoire départemental. Il tend à s'amenuiser, mais on en trouve encore des réminiscences. Le second, plus récent, se rapporte à l'émergence des Régions comme nouveaux acteurs de la régulation sectorielle.

Tableau 4-1 : Adhérents et salariés du réseau FRAB/GAB breton en 2015

	Noms des structures	Adhérents	Salariés
Bretagne	Agrobio 35	420	16
	GAB 22	387	9
	GAB 29	385	10
	GAB 56	343	11
	FRAB	4 GAB	8

Conception par l'auteure

Sources : sites internet des organismes professionnels.

À l'opposé de la FRAB, dès sa création en 2011, le GRAB auvergnat ne s'organise pas selon un principe fédéral. Ce sont les agriculteurs biologiques et non les GAB qui sont adhérents. Le conseil d'administration est ouvert à l'ensemble des agriculteurs. Le cas du GRAB est particulièrement intéressant à observer, car il met en exergue une conception de la représentation professionnelle très différente de celle qu'on a pu percevoir chez les représentants des chambres consulaires. Cette dernière qui se fonde sur une forte délégation de pouvoir aux représentants est résumée par cet extrait d'entretien réalisé avec le président de la commission agriculture biologique de la chambre d'agriculture de Bretagne :

⁴⁷⁶ Entretien avec la coordinatrice de la FRAB, avril 2018.

« Mais les agriculteurs ce n'est pas leur problème eux [la régionalisation] ils délèguent, ils ont des représentants comme à la chambre ils choisissent une équipe ou une autre. Ponctuellement, ils nous disent vous faites mal ceci ou cela, mais globalement ils ont assez confiance. »⁴⁷⁷

La vision développée par Patrick Goutagny se rapproche non pas d'un principe délégataire fortement institutionnalisé dans la profession agricole, mais d'une représentation dominante au sein des mouvements d'éducation populaire dont il est issu. Elle se fonde sur un principe d'identité entre représentants et représentés, qui se traduit dans le fonctionnement interne de la structure par un refus de spécialiser les fonctions entre opérationnel et politique, mais aussi entre département et région à l'opposé du fonctionnement des chambres d'agriculture :

« En Auvergne, tous les animateurs départementaux avaient des missions régionales, c'était mêlé. Les salariés étaient sur leur territoire, mais ils avaient un domaine d'action particulier et ils pensaient ce domaine d'action pour tout le monde. Plutôt que d'avoir des coupures entre opérationnel et politique, pour le paysan c'était pareil celui qui est spécialiste d'une thématique il va la porter de l'opérationnel à l'aspect politique à l'échelle régionale. »

⁴⁷⁸

De même que pour le cas breton, la justification discursive ne suffit cependant pas à expliquer le fonctionnement plus intégré de l'organisation. Il convient de souligner d'abord que contrairement à la Bretagne, les GAB auvergnats ont relativement peu de moyens. Mis à part dans le Puy-de-Dôme, le nombre d'adhérents par GAB est très faible en comparaison des GAB bretons. Dans le Cantal et l'Allier, c'est au travers d'un partenariat tripartite entre le Département, le GAB et la chambre d'agriculture que les conseillers en agriculture biologique sont financés au sein des chambres d'agriculture et non des GAB. À l'inverse du système breton, la relative faiblesse des ressources des GAB tend à favoriser la forte intégration du GRAB y compris pour mutualiser les moyens. Cependant, un autre facteur est à prendre en compte. La création du GRAB a été en effet initialement portée par une majorité d'agriculteurs du Puy-de-Dôme à la suite d'un conflit au sein du collège de producteurs de l'interprofession. Les GAB de l'Allier et du Cantal dont les dirigeants étaient défavorables à sa création n'ont pas reconnu la structure lors de sa création. L'adhésion directe proposée par les créateurs du GRAB leur permet de contourner ce manque de légitimité. Des agriculteurs de l'Allier dissidents du GAB ont pu ainsi directement adhérer à la structure régionale.

⁴⁷⁷ Entretien avec l'élu responsable de la commission agriculture biologique à la chambre régionale d'agriculture de Bretagne, juillet 2015.

⁴⁷⁸ Entretien avec le porte-parole du GRAB d'Auvergne, février 2017.

Tableau 4-2 : Adhérents et salariés du réseau GRAB/GAB auvergnat en 2015

	Noms des GAB	Nombre d'adhérents	Nombre de salariés
Auvergne	Allier bio	50	0
	GAB Puy-de-Dôme	300	3
	GAB Haute-Loire	200	3
	GAB Cantal	⁴⁷⁹	1,5
	GRAB	550 ⁴⁸⁰	3

Conception par l'auteure

Source : sites internet des organismes professionnels

La fusion des réseaux auvergnats et rhônalpins vient cependant remettre en question les équilibres existants. C'est en effet l'organisation fédérale du réseau rhônalpin qui prévaut sur celui de l'Auvergne lors de la fusion du fait d'un fort déséquilibre entre les deux entités régionales. Lors de l'enquête en 2018, sur les quarante salariés du nouveau réseau, seuls huit exercent dans des structures de l'ex-Région Auvergne. Le déséquilibre porte également sur le nombre d'adhérents, beaucoup plus important en Rhône-Alpes (plus de 1000) qu'en Auvergne (autour de 500) (Sénégas, 2021).

L'étude des organes de représentation professionnelle au sein des quatre cas régionaux atteste d'un processus de régionalisation particulièrement visible à partir de la décennie des années 2000. Il se concrétise par la création de nouvelles structures régionales de représentation et/ou par la régionalisation d'organismes déjà existants. Le processus d'isomorphisme institutionnel (DiMaggio et Powell, 1983) explicatif du mouvement observé est principalement de type coercitif et repose sur une asymétrie de ressources entre la puissance publique et les représentants professionnels. Nous avons distingué non pas deux, mais trois degrés différenciés de coercition. Le premier correspond à une contrainte forte qui s'impose aux organisations professionnelles par le biais de la législation. Le deuxième a trait à l'utilisation de ressources financières et institutionnelles par les autorités régionales de manière incitative. Enfin, nous avons mis en évidence une troisième voie plus indirecte qui est celle de l'anticipation émanant des représentants professionnels eux-mêmes de manière stratégique.

Le développement de ces trois différents modes d'isomorphisme coercitif est différencié entre les cas allemands et les cas français. Il s'explique principalement par la capacité d'action

⁴⁷⁹ Nous ne sommes pas parvenus à trouver le nombre d'adhérents au GAB du Cantal.

⁴⁸⁰ Le décalage entre le nombre d'adhérents des GAB et celui du GRAB s'explique par la modalité d'adhésion en direct. L'adhésion au GAB n'implique pas automatiquement l'adhésion au GRAB.

des Länder qui s'appuient sur des ressources financières et législatives importantes. Dans les deux cas français, les exécutifs régionaux apparaissent en retrait du mouvement de régionalisation des structures, soit que l'impulsion vienne de l'État, soit qu'elle émane des professionnels eux-mêmes. Cette source différenciée d'isomorphisme génère des différenciations dans le degré de régionalisation. Si en Allemagne le processus est très abouti, en France, la logique départementaliste qui bénéficie dans le secteur agricole d'une institutionnalisation de plusieurs décennies résiste encore au processus de régionalisation au sein des réseaux de représentation professionnelle. Une ligne de différenciation se perçoit également entre les organismes consulaires, qui en tant qu'organisations parapubliques dépendent fortement de la puissance publique, et les organismes de représentation de l'agriculture biologique. Les résultats de cette enquête rejoignent ici l'une des conclusions de Di Maggio et Powell portant sur la prédiction du changement : plus une organisation est dépendante d'une autre, plus le degré de similarité sera élevé (DiMaggio et Powell, 1983, p. 153).

Nous souhaitons cependant ajouter un élément à cette analyse à partir de la comparaison des deux contextes nationaux. Tandis qu'en Allemagne, l'isomorphisme institutionnel en faveur de l'échelle régionale n'est pas concurrencé, en France, s'établit une tension chez les représentants professionnels entre une dynamique d'isomorphisme normatif par la professionnalisation en faveur du département visible chez les GAB qui viennent calquer leur organisation territoriale sur les chambres d'agriculture, et une dynamique d'isomorphisme coercitif par anticipation, en faveur de l'échelon régional. La mise en concurrence entre deux logiques distinctes offre une liberté plus importante aux organismes professionnels, qui se traduit au sein de nos cas régionaux par une différenciation du degré de régionalisation des structures consulaires. Le renforcement des politiques de soutien à l'agriculture biologique au niveau régional n'entraîne ainsi pas mécaniquement une régionalisation des structures de représentation professionnelle. Les contextes socio-économiques régionaux ainsi que l'institutionnalisation historique du département comme territoire de représentation politique de la profession constituent des freins au changement et des facteurs d'explications des dynamiques observées.

Malgré ces résistances, le mouvement de régionalisation qui touche les organismes de représentation professionnelle conventionnels et spécialisés permet l'émergence au sein des quatre cas de réseaux d'action publique autour des politiques régionales de soutien à l'agriculture biologique. Si, l'aboutissement hétérogène du processus de régionalisation (voir tableau 4-3), atteste d'un renforcement différencié de la capacité d'action des autorités

régionales, ces dernières parviennent à mobiliser les ressources opérationnelles et politiques des représentants professionnels pour mener leurs politiques de soutien. Les rapports de force entre autorités régionales et représentants sectoriels au sein des réseaux qui se constituent à l'échelle régionale attestent également d'une hétérogénéité dans les rapports de pouvoirs entre acteurs sectoriels et autorités régionales.

Tableau 4-3 : La régionalisation des organismes professionnels

	Vecteur de régionalisation	Organisation	Régionalisation Gouvernance	Régionalisation Opérationnelle
Hesse	Législation du Land	<i>Hessische Bauernverband</i>	Forte	-
	Incitation directe	VÖL	Forte	-
Basse-Saxe	Législation du Land	Organisme consulaire	Forte	Intermédiaire
	Incitation directe	LÖN	Forte	-
	Incitation directe	KÖN	Forte	Forte
Bretagne	Législation de l'État et anticipation profession	Organisme consulaire	Intermédiaire	Intermédiaire
	Dynamique professionnelle	FRAB/GAB	Intermédiaire	Faible
	Anticipation de la profession	IBB	Forte	Forte
Auvergne	Législation de l'État	Organisme consulaire	Faible	Faible
	Dynamique professionnelle	Auvergne biologique	Forte	Forte
	Anticipation de la profession	GRAB/GAB	Forte	Faible

Conception par l'auteure à partir de la synthèse des résultats de l'enquête.

2. Des réseaux d'action publique régionaux aux échanges différenciés

La première section du chapitre par un retour historique sur le processus de régionalisation des organismes de représentation professionnelle a ainsi permis de dévoiler la mise en place de réseaux régionaux d'action publique autour de l'enjeu de l'agriculture biologique. Cette deuxième section a pour objectif d'analyser en 2014, au début de l'enquête par entretiens, la structuration des échanges de ressources au sein de ces réseaux afin d'interroger la capacité d'action des autorités régionales concernant l'élaboration et la mise en œuvre des politiques de soutien à l'agriculture biologique. Comme souligné en introduction, nous reprenons les principaux éléments de la définition de Le Galès et Thatcher pour qualifier un réseau d'action publique qui se caractérise par une reconnaissance réciproque des partenaires, autour d'échanges de ressources relativement stables dans le temps, sans pour autant supposer une convergence d'intérêt et/ou de valeurs entre eux (Gales et Thatcher, 2004, p. 14). Cependant, nous nous en éloignons concernant « la non-hiérarchie » des relations. En effet, nous postulons dans une perspective relationnelle de la capacité d'action que se jouent dans la répartition des ressources et les modalités d'échanges au sein des réseaux des asymétries de pouvoir entre les acteurs. Les échanges entre les acteurs s'organisent majoritairement autour de trois types de ressources : les ressources institutionnelles qui concernent l'accès des groupes d'intérêts aux instances de négociation des politiques publiques, les ressources opérationnelles en moyens financiers et/ou humains nécessaires à la mise en œuvre de la politique publique, ainsi que les ressources politiques portant sur la légitimité d'élection⁴⁸¹.

Afin de caractériser ces systèmes d'échanges entre acteurs sectoriels et puissance publique et leur différenciation au sein des quatre cas régionaux étudiés, nous nous appuyons sur trois idéaux types classiques de la science politique (Cawson, 1988; Cox, 1988; Hassenteufel, 1990) conçus pour caractériser les modalités de gestion des politiques publiques en interrogeant le rapport des autorités publiques – en l'occurrence exclusivement l'État – aux groupes d'intérêts : le mésocorporatisme, le pluralisme et l'étatisme.

En France comme en Allemagne, et plus largement dans les pays occidentaux (Atkinson, Coleman et Skogstad, 1996) la gestion des politiques agricoles à l'échelle nationale est dominée après la seconde guerre mondiale par un système dit mésocorporatiste (Cawson, 1985). Ce mode de conduite des politiques publiques repose sur trois dimensions en interaction : une

⁴⁸¹ Cette dernière catégorie de ressource renvoie ici dans une perspective généraliste à l'élection des assemblées régionales au suffrage universel, et dans une perspective sectorielle à l'élection des représentants professionnels.

intervention importante de la puissance publique dans le domaine en question (1), un monopole ou un quasi-monopole de la représentation d'un groupe d'intérêt qui parvient à réguler en interne les dissensions au sein du secteur (2), et un accès privilégié, voire exclusif des représentants professionnels, aux scènes d'élaboration de l'action publique ainsi que par un système de délégation de la mise en œuvre (3) (Benoit, 2012, p. 223).

À ce modèle idéal typique du corporatisme, s'oppose un modèle pluraliste qui s'en éloigne en trois dimensions⁴⁸². Tout d'abord, le nombre de groupes d'intérêt intervenant dans l'action publique est plus important, ensuite leur relation avec l'État est plus autonome et ils ne sont pas désignés comme étant les détenteurs exclusifs de la mise en œuvre et de l'élaboration des politiques publiques. Enfin, la structure interne des organismes de représentation est moins hiérarchique et institutionnalisée que dans le cas du corporatisme où la monopolisation de la représentation est assurée par une obligation d'adhésion et/ou des prestations de service.

Si dans la littérature anglo-saxonne, les débats se sont principalement focalisés sur l'opposition entre ces deux modèles, le cas de l'État français dans les années 1970 amène à souligner que « l'alternative n'est pas seulement entre régulation pluraliste et corporatiste, mais aussi avec la régulation étatique » (Hassenteufel, 1990, p. 81). L'autonomie de l'État – ou plus généralement de la puissance publique – lorsqu'il détient des ressources suffisantes pour élaborer et mettre en œuvre l'action publique constituerait un frein à la mise en place d'une gestion en collaboration avec les groupes d'intérêts.

Les trois modèles idéaux typiques sont intéressants pour notre étude puisque chacun d'entre eux présente une forme de relation spécifique entre les autorités publiques et la société organisée qui traduit une répartition des ressources et des modalités d'échanges différenciés, pouvant nous aider à caractériser d'un point de vue comparatif nos quatre cas régionaux. La mise en débat des deux premiers modèles nous permet tout d'abord d'affirmer qu'au sein des quatre cas régionaux observés, la forte sectorisation des politiques de soutien à l'agriculture biologique ainsi que l'institutionnalisation précoce des organismes de représentation professionnelle privilégie des modalités de régulation se rapprochant du type mésocorporatiste. Le développement d'échanges privilégiés de ressources entre représentants professionnels et autorités régionales constitue la clef de voute de la régulation du segment professionnel⁴⁸³. Les

⁴⁸² Le développement qui suit s'inspire de l'article de Patrick Hassenteufel portant sur le corporatisme et publié en 1990 (Hassenteufel, 1990, p. 76).

⁴⁸³ Même si nous verrons que les scènes de gouvernance sont plus ouvertes que dans le modèle du mésocorporatisme, les représentants professionnels sont des acteurs largement dominants de la gouvernance des politiques de soutien à l'agriculture biologique par leur accès privilégié aux instances formelles et informelles de négociations.

réseaux d'action publique régionaux s'éloignent cependant du modèle du mésocorporatiste par la présence systématique de deux formes de représentation, l'une généraliste et l'autre spécialiste de l'agriculture biologique. Nous parlerons ainsi de duopole plutôt que de monopole pour caractériser la gestion des politiques observées, prolongeant ce faisant la proposition de Maud Benoît qui utilise, elle, le terme « d'oligopole » (Benoit, 2012).

L'enquête de terrain a révélé une fracture entre le modèle de gestion de la Hesse qui repose sur l'internalisation du conseil agricole au sein des services du Land et se rapproche du type étatiste (Hassenteufel, 1990, p. 80), et celui de la Basse-Saxe, de l'Auvergne et de la Bretagne, au sein duquel les représentants professionnels jouent un rôle majeur dans la mise en œuvre de l'action publique proche du mésocorporatiste (Benoit, 2012). Cette division vient ainsi directement interroger la capacité d'action des autorités régionales face aux acteurs sectoriels.

2.1. En Hesse : un système étatiste hybridé par un mésocorporatisme dual

Si les débats en science politique autour de la notion de corporatisme se sont principalement focalisés sur la tension avec le pluralisme (Schmitter, 1974; Cawson, 1988), l'analyse du cas de la Hesse nous amène à déplacer le regard en interrogeant une autre alternative au corporatisme celle de « la régulation étatique ou administrative » (Hassenteufel, 1990, p. 80-81). L'internalisation des services de conseil agricole qui s'opère dès les années 1970 en Hesse octroie en effet au Land des ressources financières et humaines dans le secteur agricole. Le gouvernement s'autonomise dans le même temps des représentants professionnels agricoles dans la mise en œuvre de l'action publique régionale. L'analyse plus fine des espaces de gouvernance nuance cependant la thèse d'une régulation de type étatiste. Si la profession agricole, en fort déclin dans le Land, voit ses accès aux organes de gouvernement, assemblée et exécutif diminuer, les représentants professionnels parviennent à conserver une capacité d'influence par le lobbying au sein des instances de négociation. Le système d'interaction entre autorité publique et acteurs sectoriels qui repose exclusivement sur des ressources politiques et institutionnelles s'apparente à un modèle étatiste hybridé par un mésocorporatisme dual. Cependant, par un effet de rétroaction des politiques publiques (*policy feedback*) (Pierson, 1993), la monopolisation des ressources opérationnelle tend à accentuer dans le temps l'affaiblissement relatif des structures de représentation professionnelle dans les échanges.

2.1.1. La place privilégiée des organismes de représentation professionnelle dans la gouvernance des politiques de soutien à l'agriculture biologique

En Hesse, le secteur agricole connaît depuis l'après-guerre un important recul dans l'économie régionale. En 2020, seules 15 128 exploitations agricoles sont décomptées par les services de statistique du Land soit une diminution de 7 % par rapport à 2016⁴⁸⁴. 9 226 d'entre elles sont cependant des « exploitations à temps partiel » (*Nebenerwerbsbetriebe*) sur lesquelles les exploitants tirent la majeure partie de leurs ressources d'un autre métier que celui d'exploitant agricole. Le secteur agricole ne représente que 0,7 % de la population active contre 78,8 % pour le secteur tertiaire et 20 % pour le secteur secondaire en 2021.

Le déclin de la profession agricole ne se traduit pas seulement dans le domaine économique, mais aussi au sein des institutions gouvernementales. Si un « ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et de la Forêt » est constitué au sortir de la Seconde Guerre mondiale, il devient dès les années 1970 le « Ministre de l'Agriculture et de l'Environnement », en réponse aux mobilisations environnementales contestataires autour de l'aéroport de Francfort. En 1999, la coalition *rot-grün* au pouvoir renverse le rapport de force symbolique en créant un « ministère de l'Environnement, de l'Agriculture et de la Forêt ». La préséance de « l'environnement » sur « l'agriculture » est conservée par la suite. La dénomination du ministère au-delà du symbole se concrétise dans l'organisation interne des services. Lors de l'enquête en 2018, le service agricole était ainsi seulement le septième service du Ministère. La relativisation du poids de la profession agricole se manifeste également par la diminution de la présence des agriculteurs au sein des organes exécutifs et législatifs du Land. Depuis la création du Land sur quinze ministres de l'agriculture, seuls quatre sont issus de la profession agricole, ce qui constitue le plus faible taux en comparaison des autres cas régionaux. Trois de ces quatre ministres ont exercé leur fonction avant les années 1990. Le déclin de l'accès de la profession agricole aux arènes institutionnelles régionales se concrétise au sein du Landtag selon les dires du porte-parole de la *Hessische Bauernverband* (HBV) rencontré en entretien :

⁴⁸⁴ <https://statistik.hessen.de>, consulté le 20 avril 2022.

« Nous avons deux [députés] il n’y a pas si longtemps, et nous n’en avons plus qu’un aujourd’hui qui est à la CDU. Nous en avons un autre, mais cela fait un ou deux ans qu’il n’a pas été réélu au sein du Landtag. C’était le Vice-président Heidel, pour le FDP. Il fut un temps très favorable où nous avons des députés dans les deux partis de gouvernement. Donc aujourd’hui, c’est très compliqué. »⁴⁸⁵

La forte urbanisation du Land et le déclin progressif du secteur agricole qui ne représente plus en 2014 que 0,4 % du PIB pour 1 % de la population active⁴⁸⁶ sont des facteurs explicatifs majeurs de ce processus d’autonomisation accrue des institutions régionales vis-à-vis de la profession agricole. Si elle traduit ce faisant une perte d’influence de la profession agricole sur les politiques publiques, l’analyse des scènes de gouvernance des politiques régionales de soutien à l’agriculture biologique vient cependant relativiser ce constat.

S’il n’existe pas en Hesse d’organes spécifiques de gouvernance concernant les politiques de soutien à l’agriculture biologique. Les représentants des organismes professionnels, la HBV comme le VÖL, demeurent présents au sein de différents comités de régulation sectoriels :

« Nous parlons avec tout le monde, la *Bauerverband* est toujours présente, nous avons deux comités agricoles où tous les thèmes et toutes les organisations agricoles sont représentés. Les représentants des agriculteurs bio sont maintenant présents partout. »⁴⁸⁷

La loi du Land de 1969 qui régit la dissolution des chambres d’agriculture prévoit la mise en place d’une commission régionale agricole qui est composée, jusqu’en 1997, de treize membres élus pour quatre ans – six agriculteurs, deux représentants des *Landfrauen*⁴⁸⁸, quatre ouvriers agricoles – et de cinq membres nommés – un représentant du syndicat majoritaire, un représentant du syndicat des *Landfrauen*, un autre des jeunes agriculteurs, deux représentants des syndicats d’ouvriers agricoles, ainsi qu’un représentant des vignerons, maraîchers et horticulteurs. Son premier mandat est d’assurer un lien entre la profession et l’administration du Land. Elle peut donner son avis sur l’ensemble des projets de loi qui concernent le domaine agricole et participe à la définition d’un certain nombre de décisions concernant l’orientation du conseil agricole, la formation initiale et continue des agriculteurs. En juillet 1997, sous le second mandat d’un gouvernement *rot-grün*, a lieu une réforme de cette instance dont l’objectif est d’y inclure plus de diversité dans la représentation des intérêts. Si finalement, elle n’y intègre

⁴⁸⁵ Entretien avec le secrétaire général de la HBV, mai 2017.

⁴⁸⁶ https://www.statistischebibliothek.de/mir/servlets/MCRFileNodeServlet/HEHeft_derivate_00008176/Hessen_kompakt_2015_3kA.pdf, consulté le 20 avril 2022.

⁴⁸⁷ Entretien avec le coordinateur du PDR au sein du ministère de l’Environnement, de l’Agriculture et de la Protection des consommateurs de Hesse, et représentant du groupe de travail sur l’agriculture biologique des länder allemands, avril 2018.

⁴⁸⁸ Les *Landfrauen* sont des associations syndicales représentant les femmes d’agriculteurs et/ou les femmes agricultrices en Allemagne.

pas de représentants d'associations environnementales comme le craint l'opposition dans les débats parlementaires, un siège est dédié à un représentant de l'agriculture biologique⁴⁸⁹.

La HBL et le VÖL sont également membre du *Kuratorium*, instance de gouvernance de l'agence publique chargée du conseil agricole, le LLH. Au sein du comité technique du LLH portant sur le conseil en agriculture biologique, outre le VÖL et la HBV, les six mentions privées présentes dans le Land détiennent également un siège. Les acteurs professionnels contribuent ainsi à l'élaboration des orientations du conseil agricole. Cependant, contrairement aux chambres d'agriculture, l'agence publique du LLH n'est pas présidée par un représentant professionnel. Les représentants professionnels n'ont qu'un avis consultatif au sein des instances évoquées, la décision revenant à l'exécutif régional.

Le déséquilibre entre administration et représentation professionnelle dans le fonctionnement des institutions est partiellement atténué par les stratégies d'influence directe auprès de la ministre et des services du Land. Lors de l'enquête, le référent en agriculture biologique au sein du Land souligne ainsi les échanges réguliers entre le ministère et le VÖL, mais aussi entre le ministère et le syndicalisme majoritaire :

« Vous avez le VÖL, c'est d'un des représentants qui fait le lobbying, il est ici deux fois par semaine. Il était ici hier, il se déplace dans toute la Hesse, c'est l'un des lobbyistes les plus importants ici dans le ministère, il vient parfois seul, mais il est aussi dans les différents comités. La *Bauerverband* aussi. »⁴⁹⁰

La HBV et le VÖL s'appuient en effet sur différentes ressources politiques pour justifier leur incursion dans les négociations et s'imposer comme des interlocuteurs réguliers du ministère. En Hesse, malgré le déclin du secteur agricole, le syndicalisme majoritaire de la HBV est très puissant au sein de la profession agricole. Son taux d'adhésion qui avoisine les 90 % s'explique par le monopole qu'il est parvenu à maintenir sur le conseil en fiscalité agricole. Une partie des agriculteurs biologiques y compris les membres des mentions privées sont ainsi adhérents au syndicat majoritaire⁴⁹¹.

Contrairement à la HBV, la représentativité du VÖL est relativement faible au sein des agriculteurs biologiques. Si à l'échelle de la Fédération 50 % des agriculteurs biologiques sont

⁴⁸⁹ Gesetz zur Reform der Agrarverwaltung vom 16. November 1992.

⁴⁹⁰ Entretien avec le coordinateur du PDR au sein du ministère de l'Environnement, de l'Agriculture et de la Protection des consommateurs de Hesse, et représentant du groupe de travail sur l'agriculture biologique des länder allemands, avril 2018.

⁴⁹¹ Ce monopole des services rejoint les travaux d'Alexandre Hobeika sur la FNSEA en France qui montre comment les entités locales du syndicat majoritaire parviennent à maintenir une domination malgré la diversification des orientations au sein de la profession, en se présentant comme un guichet de proximité pour l'ensemble des agriculteurs y compris ceux qui s'éloignent du modèle agricole dominant (Hobeika, 2016).

membres d'une mention privée, en Hesse sur 1975 agriculteurs biologiques en 2017 seuls 680 sont sous mention soit moins de 35 %. Deux éléments conjoncturels jouent cependant en sa faveur au moment de l'enquête. En premier lieu, le porte-parole de la structure, le président du VÖL, est, de même que la ministre de l'Environnement et de l'Agriculture, membre du parti *Bündnis90/die Grünen*. Le pourcentage de SAU en agriculture biologique au sein du Land de Hesse est en outre relativement élevé, autour de 12,8 % en 2017 par rapport à la moyenne nationale de 8,2 %⁴⁹². La dynamique sectorielle ainsi que la conjoncture politique constituent des ressources pour le VÖL qui tendent à relativiser son manque effectif de représentativité.

La présence du VÖL et de la HBV au sein de différentes instances de gouvernance ainsi que leur implication dans des stratégies de *lobbying* relativise l'autonomie du gouvernement régional vis-à-vis des représentants agricoles et nuance la proximité du système d'échange de la Hesse avec le modèle étatique. Cependant, la situation est différente en ce qui concerne la mise en œuvre de l'action publique et la détention de ressources opérationnelles.

2.1.2. La monopolisation des ressources opérationnelles par les services du Land

En 1969, le choix de l'internalisation du conseil agricole au sein des services du Land constitue une rupture majeure avec un modèle antérieur reposant sur le financement des deux organismes consulaires. Dans un premier temps, les services régionaux dont une grande partie exerce à l'échelle des *Landkreise*, sont principalement composés de conseillers en production. En 1992, la majorité *rot-grün* impulse une réforme majeure des services. Justifiée par l'adaptation nécessaire du Land aux évolutions de la PAC, mais aussi par la diminution importante de la population active agricole en Hesse⁴⁹³, la réforme de l'administration a pour ambition de reconnaître la multifonctionnalité de l'agriculture⁴⁹⁴. Elle prévoit une réorientation

⁴⁹² www.ökolandbau.de, consulté le 25 avril 2022.

⁴⁹³ Archive parlementaire du Land de Hesse, PP 13/48.

⁴⁹⁴ Le concept de « multifonctionnalité » de l'agriculture est apparu au sommet de Rio à la fin des années 1980. La notion désigne la nécessité de prendre en compte les fonctions non marchandes de l'agriculture en particulier la protection de l'environnement et le développement des zones rurales. C'est à l'échelle européenne que le concept est repris au début des années 1990 pour justifier la mise en place de réformes de la PAC introduisant de nouvelles aides conditionnées à l'amélioration des pratiques agricoles vers la protection de l'environnement (Perraud, 2003). La référence à la multifonctionnalité par le ministre de l'Agriculture de Hesse ainsi que les évolutions concernant le conseil agricole témoignent d'un processus d'européanisation du cadrage des politiques agricoles à l'échelle du Land.

du conseil agricole autour du développement rural et de l'écologie⁴⁹⁵. Un service (*Dezernat*) de quatre personnes, dédié à l'agriculture biologique, voit le jour⁴⁹⁶.

L'arrivée de la droite au pouvoir en 1999 – avec une coalition CDU-FDP puis une majorité CDU – contribue cependant à faire évoluer le fonctionnement des services agricoles du Land. En janvier 2005⁴⁹⁷, une première réforme a pour ambition d'accroître l'autonomisation des tâches exécutives, vis-à-vis des fonctions de contrôle. Elle reprend un des principes fondamentaux du « puzzle doctrinal » (Bezes et Musselin, 2015) du *neues Steuerungsmodell* décliné allemande du NPM (Lozac'h, 2012). Elle est soutenue par la HBV qui reproche une trop forte collusion entre contrôle et conseil au sein de l'administration du Land lors des mandatures précédentes.

Les services agricoles du Land qui comprenaient à la fois des conseillers techniques par production, des conseillers spécialisés dans les aides de la PAC, mais aussi des conseillers en développement rural ainsi que des contrôleurs vétérinaires, et des agents de paiement des aides, se structuraient en trois niveaux : le Land, les *Regierungsbezirke* et les *Landkreise*. Les *Regierungsbezirke*, échelon intermédiaire, se voient alors confier les fonctions de contrôle. Celle de Giessen héberge les contrôleurs des organismes certificateurs de l'agriculture biologique. Le paiement des aides PAC est délégué à la banque d'investissement WIBANK, et l'instruction des dossiers est dévolue aux services des *Landkreise*. La réforme de « communalisation » d'avril 2005 en transférant les services déconcentrés du Land aux *Landkreis* parachève le processus de spécialisation des missions.

Les fonctions de conseil agricole et de recherche appliquée sont, elles, regroupées au sein d'une agence publique : le *Landesbetrieb Landwirtschaft Hessen* (LLH). La gouvernance de la structure est assurée par un *Kuratorium*, rassemblant des représentants du personnel ainsi que différents organismes régionaux œuvrant dans le domaine agricole⁴⁹⁸. Les services de conseil du LLH s'organisent sur deux niveaux, l'échelle régionale, et les *Standorte*, antennes locales

⁴⁹⁵ Les services dédiés à l'élevage « *Tierzucht* » sont démantelés au profit de la création de nouveaux services dédiés au développement rural, à la préservation des paysages et de l'environnement.

⁴⁹⁶ Archive parlementaire du Land de Hesse, PP 13/42.

⁴⁹⁷ Notons la proximité temporelle de cette réforme avec celle de Basse-Saxe portant sur la fusion des chambres d'agriculture.

⁴⁹⁸ Au moment de l'enquête, siège au sein du *Kuratorium*, un membre de la HBV, de la *Gartenbauernverband*, de la *hessischer Verband für Leistungs und Qualitätsprüfungen in der Tierzucht*, de la *Zucht und Besamungunion Hessen*, du *VÖL*, un représentant du personnel administratif du ministère de l'Environnement, et un représentant du personnel de l'agence LLH. Les universités y sont également représentées ainsi que les sept comités techniques du LLH.

déconcentrées. Au nombre de dix-sept, ils sont spécialisés par thématiques selon leur implantation géographique⁴⁹⁹ (cf : carte ci-dessous).

Figure 4-2 : Antennes de la LLH en Hesse 2017⁵⁰⁰



Source : Site internet du LLH

Le directeur du LLH rencontré en entretien justifie l’organisation déconcentrée par une volonté d’assurer l’accessibilité du conseil à l’ensemble des agriculteurs du Land :

⁴⁹⁹ En plus du siège de Cassel, huit *Standorte* sont spécialisés autour le conseil agricole, quatre d’entre eux sont des centres de formation initiale et de conseil, auquel il faut ajouter l’institut de l’abeille, un centre de formation continue accueillant des séminaires à Rauischholzhausen, un centre spécialisé sur le jardin à Geisenheim ainsi que le haras de Dillenburg. Dans le domaine spécifique de l’agriculture biologique, les seize conseillers sont répartis au sein d’une majorité de *Standorte*. C’est à Marburg et non à Kassel que se situe la direction du service autour d’Ute Willige et de trois autres conseillers.

⁵⁰⁰ 1 : Zentrale Kassel ; 2 : Bildungs- und Beratungszentrum ; 3 : Landwirtschaftszentrum Eichhof ; 4 : Bildungsseminar Rauischholzhausen ; 5 : Gartenbauzentrum Geisenheim ; 6 : Bieneninstitut Kirchhain ; 7 : Beratungsstelle ; 8 : Landgestüt Dillenburg ; 9 : Kompetenzzentrum Hessenrohstoffe & Beratungsstelle Witzenhausen.

« Notre position est de dire que dans le domaine du conseil nous voulons être au plus proche des agriculteurs et des jardiniers. Cela signifie dans un rayon de 30 à 40 km des exploitations. »⁵⁰¹

L'accent mis sur la proximité rappelle ici le discours du conseiller agricole rencontré au sein de la chambre d'agriculture de Basse-Saxe. La déconcentration des services agricoles contribue à atténuer la centralisation de la gouvernance des politiques agricoles en Hesse. L'analyse de ces *Standorte* depuis 2005 atteste cependant d'une tendance à la diminution de leur nombre, confirmé par le directeur du LLH :

« Nous avons ici et là [il montre sur la carte] fermés des sites. [...] Il y avait trop peu de personnes. Chaque site est une petite unité de conseil avec trois, quatre ou cinq personnes, un conseiller sur l'économie des exploitations, un sur les végétaux, un sur la production animale, un sur l'écologie parfois et donc nous avons considéré que ce n'était plus possible, mais le principe général reste l'organisation décentralisée. »⁵⁰²

Les propos du directeur, relativement similaires à ceux du directeur de la chambre départementale de l'Allier, soulèvent une mise en tension entre deux rationalités opposées : celle de la proximité dominante dans la profession agricole, et celle de la densité qui se rapporte à une représentation rationnelle dominante dans l'administration et guidée par une volonté de réduction des coûts⁵⁰³. Le positionnement du directeur du LLH se révèle ainsi ambigu. Lui-même fonctionnaire du Land, l'agence qu'il dirige est certes sous la tutelle des ministères de l'Agriculture et des Finances du Land, la forte sectorisation de son administration et la présence du *Kuratorium* l'amènent cependant à endosser un rôle d'intermédiaire de l'action publique (Nay et Smith, 2002) entre la profession agricole et l'autorité publique. Lui-même issu d'une famille d'agriculteur, ayant réalisé des études d'agronomie, il affirme ainsi parlant des modalités de sélection du personnel :

« Je suis de ceux qui disent il vaut mieux que les gens viennent avec une compréhension de l'agriculture et ensuite apprennent l'administration que l'inverse. »⁵⁰⁴

Les récentes évolutions de l'organisation territoriale de la structure traduisent cependant une domination de la logique administrative dictée par le Land sur la logique professionnelle de proximité soutenue par le directeur du LLH.

⁵⁰¹ Entretien avec le directeur du LLH, mai 2017.

⁵⁰² Entretien avec le directeur du LLH, mai 2017.

⁵⁰³ On retrouve ce même argumentaire relatif à la densité du conseil, en France au sein du rapport de la Cour des comptes sur les chambres d'agriculture datant de février 2016.

⁵⁰⁴ Entretien avec le directeur du LLH, mai 2017.

Notre enquête montre que l'internalisation des ressources opérationnelles au sein des services du Land contribue par effet retour (*policy feedback*) (Dupuy et Van Ingelgom, 2019) à affaiblir considérablement les structures de représentation agricole.

2.1.3. Un effet retour de l'étatisation du conseil agricole : la limitation des ressources des structures de représentation professionnelle

Le phénomène observé ici est caractéristique d'un *policy feedback* ou effet-retour des politiques publiques par lequel des choix politiques passés – l'étatisation du conseil agricole – ont des effets sur les systèmes politiques présents, et en particulier sur les comportements des groupes d'intérêt. Plus spécifiquement, l'internalisation du conseil agricole et sa gratuité, en réduisant considérablement les ressources des structures de représentation professionnelle, correspondent à un processus de verrouillage (*lock in*) institutionnel théorisé par Paul Pierson (Pierson 1993). La perte de ressources induite par la première décision contribue par un système de rétroaction à renforcer l'asymétrie en place et rend impossible ou très difficile tout changement de système.

Malgré la forte représentativité du syndicalisme majoritaire, les ressources en expertise au sein de la HBV se sont amenuisées avec le développement des services du Land. Selon les dires de son secrétaire général, le syndicat est essentiellement actif dans la communication, le conseil fiscal et l'influence des politiques publiques. Les tentatives de développement d'un conseil privé aux agriculteurs se sont majoritairement soldées par un échec :

« C'est très difficile alors même que les agriculteurs ne payent pas pour le conseil du Land, de proposer du conseil privé avec une rémunération, donc on n'a pas pu le maintenir. Ce qui a fonctionné c'est le conseil pour les exploitations porcines. Il est implanté à Cassel et également un conseil pour les élevages de vaches laitières. Tout le reste n'existe plus. »⁵⁰⁵

Les propos du secrétaire général sont corroborés par la spécialisation des salariés de la structure régionale, mais aussi des structures locales à l'échelle des Landkreise, autour de compétences juridiques concernant la fiscalité. Seules les plus grosses exploitations ont les ressources suffisantes pour recourir aux services de conseil payant du syndicat. L'enquête menée auprès des trois principales mentions privées – Demeter, Bioland et Naturland – corrobore ce résultat rétroactif au sein des structures spécialisées en agriculture biologique.

⁵⁰⁵ Entretien avec le secrétaire général de la HBV, mai 2017.

Malgré la précocité de l'implantation de Demeter en Hesse et la présence d'institutions fédérales de la mention privée à proximité de Francfort, l'association régionale ne possède que peu de ressources en personnel. Son activité repose sur l'engagement d'un bureau de cinq personnes ainsi que sur deux salariés à temps partiel, une directrice sur un poste à 25 heures par semaine, et une comptable employée en mini-job⁵⁰⁶. Le conseiller agricole qui exerce au sein du Land est lui rattaché à l'association fédérale des conseillers Déméter. Reposant uniquement sur les cotisations des producteurs adhérents dont le nombre est relativement faible – 80 agriculteurs en 2017 – la mention ne peut s'appuyer sur des financements du Land. Les faibles ressources limitent son autonomie vis-à-vis de la structure fédérale :

« En réalité, je suis financé uniquement par les cotisations payées à l'association Déméter fédérale par les transformateurs et les distributeurs. Ils proviennent du chiffre d'affaires et donc sont élevés. Il y a beaucoup plus d'argent là-bas que dans les régions où les adhérents sont des agriculteurs. »⁵⁰⁷

Historiquement, la deuxième mention privée qui s'est développée dans le Land est celle de Bioland. Bénéficiant du nombre le plus important d'adhérents, 450 en 2017, elle récolte un nombre relativement important de cotisations cependant, de même que le porte-parole du syndicat majoritaire, le directeur de Bioland souligne la difficulté de développer les services de conseil privé du fait de la présence des services gratuits du LLH :

« Nous avons peu de conseillers parce que la plupart des choses sont faites par le LLH et que nous pouvons générer de ce fait très peu de revenus ou de chiffre d'affaires sur les prestations de conseil. Nous avons des concurrents en Hesse qui proposent des conseils à des prix très avantageux voire gratuitement. »⁵⁰⁸

La structure n'emploie ainsi que deux conseillers agricoles en son sein. Pour pallier les difficultés à générer du profit sur le conseil agricole, Bioland Hesse a développé un service événementiel sur son site de Fulda. Cette activité en direction du réseau de Bioland, mais aussi du BÖLW fédéral et d'autres associations environnementales, assure l'embauche de deux autres salariés. Au total, la structure fonctionne avec cinq employés pour 4,5 ETP.

⁵⁰⁶ Les « minijob » recouvrent une catégorie spécifique de contrats de travail en Allemagne. Ils correspondent à des emplois dont la rémunération ne dépasse pas 520 euros par mois ou dont la durée ne dépasse pas 70 jours par année civile. Il n'est pas possible de travailler plus de 43,33 heures par mois dans le cadre d'un « minijob » qui par ailleurs n'offre aucune protection sociale du fait de l'absence de cotisation à la sécurité sociale qui constitue la seconde dimension de son statut.

⁵⁰⁷ Entretien avec la directrice de l'association Demeter Hesse, mai 2017.

⁵⁰⁸ Entretien avec le directeur de Bioland Hesse, juin 2017.

Les premières exploitations exerçant sous la mention Naturland en Hesse remontent au début des années 1990. Elle connaît cependant une croissance progressive à partir des années 2000. La Hesse compte ainsi 30 fermes en 1997, et 150 fermes en 2017. Lors de l'enquête, le seul conseiller qui exerce au sein du Land est financé par la structure fédérale. La mention présente en effet une organisation interne très centralisée. L'association fédérale qui a son siège en Bavière s'organise autour d'une assemblée de délégués élus « par et parmi les membres des assemblées régionales » qui n'ont elles-mêmes pas le statut d'association :

« Nous n'avons pas fondé d'association, car c'était trop coûteux pour nous et que nous n'en retirions aucun avantage. [...] Dans d'autres Länder, il est nécessaire de fonder une association, car cela peut permettre d'obtenir des financements régionaux. C'est le cas en Bavière, dans le Bade-Wurtemberg et en Rhénanie-du-Nord-Westphalie. »⁵⁰⁹

Les propos du conseiller de la mention confirment ainsi un résultat commun à l'ensemble des organisations professionnelles. L'internalisation du conseil agricole au sein du Land affaiblit considérablement les structures de représentation professionnelle en réduisant leurs ressources opérationnelles, financières et en personnel. Au-delà de l'absence de subventions aux structures de la part du Land, l'effet retour qui verrouille (*lock in*) (Pierson, 1993) le système d'échange est engendré par la concurrence et la gratuité du conseil agricole du Land.

Tableau 4-4 : Adhérents et salariés des mentions privées en Hesse en 2017

Länder	Verbände	Nombre d'adhérents	Salariés des associations régionales	Conseillers exerçant dans le Land
Hesse	Demeter Hesse	80	0,75 ETP	1 (Demeter eV. Bund)
	Bioland Hesse	450	4,5 ETP	2
	Naturland	150	-	1

Conception par l'auteure

Sources : entretiens semi-directifs et sites internet des mentions privées.

⁵⁰⁹ Entretien avec le conseiller technique de l'association Naturland exerçant en Hesse, juin 2017.

Le Land de Hesse présente un réseau d'action publique hybride qui présente cependant davantage de proximité avec le modèle étatique de gestion. L'internalisation du conseil agricole depuis les années 1970, introduit une asymétrie concernant la détention de ressources opérationnelles entre le gouvernement et les représentants professionnels en faveur du Land. Le déclin du secteur agricole offre en outre moins d'accès directs de la profession à l'assemblée du Land ainsi qu'au gouvernement. L'analyse des ressources politiques et institutionnelles vient cependant nuancer cet équilibre. La forte représentativité de la HBV ainsi que son implantation historique, lui octroie une capacité d'influence non négligeable sur le gouvernement et légitime sa présence au sein des organes de gouvernance. Le VÖL considéré par les gouvernements de gauche et écologistes comme un contrepoids à la HBV parvient à s'imposer durablement comme interlocuteur du ministère de l'Agriculture, en accédant à des instances de gouvernance des politiques agricoles, malgré sa faible représentativité.

2.2. En Basse-Saxe, en Auvergne et en Bretagne : un mésocorporatisme sectoriel dual

En Auvergne, en Bretagne et en Basse-Saxe, la configuration des échanges de ressources au sein des réseaux d'action publique, même si elle s'en distingue en partie, s'apparente davantage à un modèle mésocorporatiste qu'au modèle étatique ou pluraliste. Pour définir la notion de mésocorporatisme, Maud Benoît, en s'inspirant de la définition d'Alan Cawson (1988), distingue trois principales caractéristiques du modèle : l'interventionnisme des pouvoirs publics ; le privilège accordé par les autorités publiques aux interventions politiques effectuées en partenariats avec les groupes corporatistes qui ont un rôle majeur dans l'élaboration et la mise en œuvre de l'action publique ; la présence d'organisations ayant un monopole ou un quasi-monopole de représentation vis-à-vis d'une catégorie sociale (Benoit, 2012, p. 223). Cette proximité se traduit dans les trois cas régionaux observés par la perméabilité entre exécutifs régionaux et représentants professionnels en particulier des acteurs orthodoxes de la profession. Elle se concrétise également dans les modalités de gouvernance et de mise en œuvre de l'action publique de soutien à l'agriculture biologique même si la présence des représentants des agriculteurs biologiques atténue le monopole de la profession majoritaire dans le segment d'action publique étudié ce qui nous amène à parler d'un mésocorporatisme dual.

2.2.1. L'accès des représentants professionnels orthodoxes aux exécutifs régionaux : un échange de ressources politiques sectorielles

Contrairement à la Hesse, l'organisation des exécutifs régionaux dans les trois cas régionaux atteste d'une forte sectorisation de la politique agricole. En Basse-Saxe, l'intitulé du ministère a peu évolué depuis 1946. Il s'agit du ministère pour « l'Alimentation, l'Agriculture et la Protection des consommateurs »⁵¹⁰. En Bretagne, la cinquième vice-présidence est orientée autour de « l'agriculture et de l'agroalimentaire », en Auvergne, la douzième vice-présidence est, elle, dédiée à « la ruralité et à l'agriculture ».

La porosité entre exécutifs régionaux et profession agricole se perçoit particulièrement dans la trajectoire professionnelle des membres des exécutifs chargés des politiques agricoles : ministre de l'Agriculture en Basse-Saxe, présidents de commissions agricoles puis vice-présidents chargés de l'agriculture au sein des Régions françaises⁵¹¹.

Tableau 4-5 : Exécutifs régionaux et profession agricole

	Proportion de VP ou ministre de l'Agriculture exploitant. e agricole	Nombres de VP ou ministre de l'Agriculture ayant eu exercé une fonction de représentation agricole (MSA ; chambre d'agriculture ; Landfrauen...)
Basse-Saxe	9/18	6/18
Bretagne	4/6	3/6
Auvergne	4/8	2/8
AURA	1/2	1/2

Conception par l'auteure à partir de l'analyse de la trajectoire professionnelle des exécutifs régionaux chargés de l'agriculture.

Une première conclusion issue de l'analyse des trajectoires professionnelles des élus est celle d'une surreprésentation de la profession agricole à ces postes à l'échelle des quatre terrains analysés. Sur 34 élus au total, 18 sont des agriculteurs de profession, dont 12 ont exercé des

⁵¹⁰ La première direction du ministère est dédiée à l'alimentation, à l'agriculture et au développement durable, la seconde à la protection des consommateurs, et des animaux ainsi qu'à la santé des animaux, la troisième concerne l'aménagement du territoire et le développement rural, la dernière regroupe les services juridiques et la gestion forestière.

⁵¹¹ Nous avons en outre intégré à cette enquête l'élu délégué à l'agriculture biologique mis en place en 2016 par l'exécutif de la nouvelle Région AuRA.

responsabilités de représentant professionnel dans leur carrière précédant leur entrée dans les exécutifs régionaux. Ce résultat atteste d'une dépendance des autorités régionales à la légitimité professionnelle pour agir dans un secteur historiquement dominé par une logique corporatiste (Berger, 1975). Or, même s'il est en relatif déclin, la puissance du secteur agricole est une caractéristique commune des trois cas régionaux⁵¹². Ce sont cependant uniquement des représentants orthodoxes de la profession – membres du syndicat majoritaire et de ses déclinaisons, Jeunes agriculteurs et *Landfrauen* en Allemagne – qui sont amenés à exercer ces fonctions. Au-delà de l'importance relative de la profession agricole au sein des trois espaces régionaux, un second paramètre explicatif peut être avancé pour expliquer cette porosité entre exécutifs régionaux et représentants professionnels orthodoxes : celui de l'orientation partisane. La forte proportion d'élus de partis de droite ayant exercé la profession d'agriculteur est un constat commun aux trois cas régionaux. Sur les 18 élus agriculteurs seuls deux sont issus du parti socialiste et deux autres d'un parti de centre-droit.

Loin d'être une caractéristique historique, la présence au sein des exécutifs régionaux d'anciens représentants professionnels orthodoxes se maintient encore aujourd'hui. En Bretagne, de 2015 à 2021, alors même que la majorité est dominée par le parti socialiste, le vice-président chargé de l'agriculture est ainsi l'ancien président Fédération des syndicats d'exploitants agricoles (FDSEA) de la chambre d'agriculture des Côtes-d'Armor. En AuRA, à son arrivée au pouvoir, le Président LR de la nouvelle région, nomme, auprès de la vice-présidente chargée de l'agriculture, un élu délégué à l'agriculture biologique, ancien président de la FDSEA du Rhône. En 2017, à la suite de la mise en place d'une grande coalition SPD-CDU en Basse-Saxe, c'est Barbara Otte-Kinast agricultrice et présidente de l'association des *Landfrauen* qui devient ministre de l'Agriculture. Les trois élus ont en commun, au-delà de leur métier, d'être d'anciens représentants orthodoxes de la profession et d'appartenir à des partis de centre droit, LREM et Modem pour les deux premiers, ou de droite, CDU pour la dernière. Si nous n'avons pas pu rencontrer Barbara Otte-Kinast, l'analyse des entretiens réalisés auprès d'Olivier Allain et de Dominique Despras nous permet de mettre au jour la structuration d'un échange de ressources politiques entre les représentants professionnels et les exécutifs régionaux.

⁵¹² En Bretagne en 2019, 4 % de la population active exerce dans le secteur agricole, 8 % dans le secteur agroalimentaire (chiffres INSEE). En Auvergne en 2014, la population agricole atteint 5 % de la population active (INSEE). En Basse-Saxe, elle dépasse les de 3,5 % en 2019 (Land). Si ces taux apparaissent relativement bas en comparaison des autres secteurs, ils sont plus élevés que les moyennes nationales, la population active agricole en 2019 représente seulement 1,2 % de la population active en Allemagne, 1,5 % en France (chiffres INSEE).

Encadré 4-2 : Biographie des exécutifs régionaux professionnels agricoles

Barabara Otte-Kinast, ministre de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Protection des consommateurs (novembre 2017 - auj.)

Barbara Otte-Kinast est née en 1964 à Ehmen près de la ville de Wolfsburg en Basse-Saxe. Fille d'agriculteurs, elle suit des études en « gestion du ménage dans la ruralité » à l'école professionnelle de Bückeburg où elle obtient un diplôme d'état en 1985. Elle exerce son métier d'intendante jusqu'en 1992, date à laquelle elle s'établit sur l'exploitation de son mari qui élève des vaches laitières. Sa carrière politique débute au début des années 2000 lorsqu'elle est élue au sein du Landrat de Hameln-Pyrmont au sud de Hanovre. Elle s'engage cinq ans plus tard au sein de la section locale de la Landfrauenverband de Basse-Saxe. En 2010 elle devient vice-présidente de l'association régionale des Landfrauen, avant de prendre la présidence en 2014. À ce titre, elle siège à la chambre d'agriculture de Basse-Saxe, au sein de la commission des finances. En 2017, alors qu'elle vient d'être élue conseillère municipale de la commune de Bad Münder, la tête de liste de la CDU, lui propose d'intégrer un cabinet d'opposition en vue des élections d'octobre 2017. À la suite de la formation d'une grande coalition SPD/CDU, elle devient ministre de l'Agriculture en novembre 2017.

Olivier Allain, vice-président chargé de l'agriculture et de l'agroalimentaire à la Région Bretagne (janvier 2016, juin 2021)

Olivier Allain né en 1964 sur une exploitation agricole dans les Côtes-d'Armor s'oriente dès 15 ans vers la profession agricole. Après son BTS, il exerce comme salarié pendant cinq ans au sein de la chambre d'agriculture des Côtes-d'Armor en tant qu'agent technique. Il s'installe en 1990 sur une exploitation de viande bovine et de poules pondeuses en Groupement agricole d'exploitation en commun (GAEC) avec sa sœur. Élu président de la FDSEA des Côtes-d'Armor en 2005, il accède en 2007 à la Présidence de la chambre d'agriculture. Jean-Yves Le Drian lui propose de faire partie de la liste de la majorité sortante aux élections régionales en 2015. À la suite de la victoire du PS, il quitte son mandat à la chambre pour exercer la fonction de vice-président chargé de l'agriculture et de l'agroalimentaire à la Région Bretagne. En parallèle, il s'engage à l'échelle nationale au sein de La République en marche (LREM). Dès septembre 2016, il rencontre Emmanuel Macron qui le convie à rejoindre son équipe de campagne. Malgré son échec aux législatives de juin 2017, il est nommé coordinateur des États généraux de l'Alimentation par le Président de la République. Son engagement partisan l'amène cependant lors des élections de 2020 à se positionner sur une liste LREM dissidente de la majorité régionale sortante. La réélection de l'équipe de Loïc Chesnay Girard à la tête de l'exécutif explique son départ de la Région à la fin de la mandature.

Dominique Despras, élu délégué à l'agriculture biologique de la région Auvergne-Rhône-Alpes (janvier 2016 - juin 2017)

Dominique Despras est né en 1976 sur une exploitation agricole dans le département du Rhône. Détenteur d'un BTS agricole, il s'installe sur l'exploitation familiale spécialisée dans l'élevage de vaches laitières avec deux associés en 1997. Ils décident quelques années après son installation de convertir l'exploitation en agriculture biologique. Président des Jeunes

Agriculteurs du Rhône de 2003 à 2004, il devient en 2011 président de la FDSEA du Rhône, et est élu à la chambre d'agriculture. En parallèle de ses fonctions de représentant professionnel, engagé au Mouvement démocrate (MoDem), Dominique Despras est maire de Claveisolles depuis 2014. Un an plus tard, Laurent Wauquiez lui propose d'être sur la liste Les Républicains (LR) aux élections de la nouvelle région AuRA. À la suite de sa victoire, le nouveau président de Région le nomme, élu délégué à l'agriculture biologique aux côtés de la vice-présidente chargée de l'agriculture. Lors d'un remaniement de l'exécutif en juin 2017 faisant suite aux élections législatives, il accède à la vice-présidence aux affaires sociales et à la santé, son ancien poste d'élu délégué à l'agriculture biologique disparaît. Il exerce son nouveau mandat de fin 2017 à mars 2019, avant de démissionner pour des désaccords politiques avec le Président de région.

Même si les trois élus quittent leur mandat professionnel au moment de leur entrée en fonction au sein des exécutifs régionaux, c'est au titre de leur ancien mandat de représentant professionnel qu'ils sont invités à s'engager sur une liste aux élections régionales⁵¹³ comme le souligne Olivier Allain :

« C'est pour l'agriculture et par mes responsabilités dans la profession que Jean-Yves le Drian est venu me solliciter pour m'occuper du secteur agricole qui me passionne tellement donc c'était difficile de dire non. »⁵¹⁴

Tant pour les chefs d'exécutifs régionaux que pour les élus, le mandat politique est vu comme un prolongement de l'engagement professionnel. Notre enquête vient en ce sens corroborer les résultats de l'étude d'Olivier Nay (1997) menée à la fin des années 1997 en région Aquitaine portant sur la représentation de la profession agricole à l'échelle régionale. Il y affirme en effet que « l'une des attitudes récurrentes de dirigeants agricoles engagés dans l'action publique consiste à faire du mandat politique le prolongement naturel des fonctions professionnelles. » (Nay, 1997, p. 72). Cela se traduit dans le discours des deux élus par un rappel de leur attachement à la profession :

⁵¹³ Cette primauté de l'engagement professionnel comme critère de sélection est confirmée, en France, par l'orientation partisane des deux élus relativement excentrés par rapport à la ligne politique de la tête de l'exécutif. Olivier Allain se situe en effet davantage à droite de l'échiquier politique que les élus de la majorité en Bretagne, tandis que Dominique Despras est lui plus au centre que la ligne Les Républicains (LR) de Laurent Wauquiez.

⁵¹⁴ Entretien avec le vice-président chargé de l'agriculture au sein du Conseil régional de Bretagne, avril 2018.

« On veut des élus qui restent dans la vraie vie, mais en même temps qui répondent à toutes les questions. J'ai choisi de travailler sur mon exploitation tous les matins, mais si je veux faire ça il faut de l'aide avec des collaborateurs à la Région. Je fais encore 35h sur l'exploitation de 5 à 8 heures tous les matins. On a 120 hectares en GAEC. Je travaille tous les matins là-bas, et je prends le week-end de garde une fois par mois. »⁵¹⁵

« Ce matin je n'ai pas travaillé [sur l'exploitation], mais sinon je me lève tôt pour travailler presque tous les jours. On a 120 hectares en GAEC avec ma sœur avec un troupeau de 130 vaches allaitantes. »⁵¹⁶

La rhétorique commune autour du travail matinal est intéressante en deux points. Elle met en avant l'importance qu'ils donnent à montrer des gages de leur appartenance au groupe professionnel dont ils sont issus et dont ils tirent leur légitimité d'action. Se lever tôt pour travailler sur la ferme y compris les week-ends correspond en effet à « un modèle de comportement marquant leur attachement à la société paysanne. » (Nay, 1997, p. 55). Ils maintiennent un rapport d'identité au groupe qu'ils entendent représenter au sein de l'enceinte régionale alors même que leur mandat d'élu est généraliste.

Pour ce faire, ils n'hésitent pas à l'inverse à mettre en scène leur éloignement vis-à-vis d'un autre milieu, « les professionnels de la politique ». Leur comportement est ainsi en accord avec une représentation dominante de l'étiquette professionnelle agricole : celle de « l'apolitisme » (Nay, 1997, p. 76). La profession agricole s'est en effet historiquement construite en grande partie « contre » les arènes politiques voulant tout à la fois s'en distinguer et les influencer (Berger, 1975). Encore aujourd'hui, Alexandre Hobeika montre que cette représentation dominante nourrit jusqu'au fonctionnement interne du syndicalisme majoritaire (Hobeika, 2013). La posture d'élu au sein de l'exécutif régional contrevient ainsi à l'étiquette professionnelle dominante. Afin de s'en dédouaner, les deux élus tentent de se mettre à distance de l'objet politique, qu'il soit de nature partisane ou qu'il concerne plus largement le recours à des « idéologies ». Dominique Despras insiste ainsi à plusieurs reprises sur l'incarnation « pragmatique » du métier d'élu :

⁵¹⁵ Entretien avec l'élu délégué à l'agriculture biologique au sein de l'exécutif du Conseil régional d'AuRA, février 2017.

⁵¹⁶ Entretien avec le vice-président chargé de l'agriculture au sein du Conseil régional de Bretagne, avril 2018.

« Du coup moi je ne suis pas très politique, les postures, je n'en ai rien à faire. Moi je veux répondre aux problématiques. Si un opérateur m'appelle pour un problème nous on doit répondre en se demandant comment on peut booster cette question. Je suis pragmatique. »⁵¹⁷

Cette posture d'intermédiaire entre profession agricole et exécutif régional constitue une ressource politique majeure pour les autorités régionales. À la légitimité électorale généraliste se double en effet, au travers de ces élus, de manière décalée dans le temps une légitimité électorale professionnelle spécifique au secteur d'action publique. La perméabilité entre carrière d'élus régionaux et représentants agricoles orthodoxes, si elle atteste du développement d'un partenariat privilégié entre profession et autorité régionale ne suffit pas à conclure à la structuration de réseaux d'action publique de type mésocorporatiste, caractérisé par une participation active des représentants professionnels aux instances de gouvernance et à la mise en œuvre de l'action publique. L'analyse de la fabrique et de la mise en œuvre des politiques régionales de soutien à l'agriculture biologique révèle la structuration d'une interdépendance structurelle entre autorités régionales et représentations professionnelles. Celle-ci n'est pas uniquement centrée sur les organismes orthodoxes, mais repose sur une représentation professionnelle duale, comprenant des organisations généralistes et spécialistes de l'agriculture biologique.

2.2.2. La mise en place d'instances de gouvernance de l'agriculture biologique incluant des représentants professionnels généralistes et spécialistes

Si en Basse-Saxe, les premiers dispositifs de soutien à l'agriculture biologique sont mis à l'agenda au début des années 1980, c'est au milieu des années 1990 que cette politique se développe sous l'impulsion d'un ministre socialiste de l'agriculture Uwe Bartels. En 1995, il porte ainsi le premier programme d'action de soutien à l'agriculture biologique de Basse-Saxe - « *Aktionsprogramm ökolandbau 2000* »⁵¹⁸ - avec l'objectif ambitieux de décupler le nombre d'exploitations en agriculture biologique d'ici à l'an 2000⁵¹⁹. L'ensemble du programme est financé par le Land à hauteur de 14 millions de DM répartis sur cinq ans soit presque 1 million d'euros par an⁵²⁰. Prévu dès la fin des années 1990, un comité régional consultatif dédié aux politiques de soutien à l'agriculture biologique est créé en 2002. Il regroupe un ensemble

⁵¹⁷ Entretien avec l' élu délégué à l'agriculture biologique au sein de l'exécutif du Conseil régional d'AuRA, février 2017.

⁵¹⁸ Une description précise du programme est développée au sein de la réponse du gouvernement à une question posée par des députés de la fraction *Bündnis90/die Grünen* datant du 21 novembre 1996. DRS 13/2423.

⁵¹⁹ Archive parlementaire du Land de Basse-Saxe, DRS 13/2423.

⁵²⁰ Archive parlementaire du Land de Basse-Saxe, PP 13/74.

hétéroclite de dix-sept représentants régionaux d'entreprises, et d'organismes œuvrant dans le domaine de l'agriculture biologique. Le LÖN, le KÖLN ainsi que la chambre d'agriculture y sont représentés ainsi que les universités. Les membres nommés par le Land pour trois ans se rencontrent trois fois par an. L'arrivée d'une majorité de droite à la tête de l'exécutif en 2003 met cependant un coup d'arrêt à la dynamique. Le comité se maintient, mais en l'absence de plan de soutien, ses prérogatives sont limitées (Nieberg, Kuhnert et Sanders, 2011, p. 183). Dix ans plus tard, son fonctionnement est relancé par un ministre de l'Agriculture du parti écologiste. Christian Meyer s'appuie en effet sur le comité, dont les membres sont renouvelés et élargis à vingt-sept⁵²¹, pour définir un nouveau plan de soutien à l'agriculture biologique :

« Nous avons relancé le comité consultatif pour la promotion de l'agriculture biologique, car il existait déjà avant. Ses membres ont mis en place ce plan d'action. »⁵²²

De même qu'en Hesse, l'objectif des exécutifs régionaux issus de partis de gauche est d'intégrer les représentants de l'agriculture biologique au sein des organismes déjà existants. En Basse-Saxe, la réforme des chambres d'agriculture qui intervient en 2002 octroie ainsi deux sièges aux représentants de l'agriculture biologique au sein des assemblées camérales⁵²³. Contrairement au comité, l'entrée du LÖN au sein de cette instance, garantie par la loi, assure la stabilisation de ces nouvelles ressources institutionnelles. L'émergence d'une scène de gouvernance de l'agriculture biologique en Basse-Saxe se réalise par une relative autonomie d'action des gouvernements régionaux, à la différence des cas français où le mouvement est principalement impulsé par l'État central au travers de politiques constitutives (Duran et Thoenig, 1996).

Nous avons vu au sein du précédent chapitre que les trois plans nationaux successifs en 1998, 2008 et 2013, prévoient une déclinaison régionale reposant principalement sur « l'édiction [...] de procédures organisationnelles [sans indiquer] quelles sont les modalités de traitement opérationnel [du problème] » (Duran et Thoenig, 1996, p. 601). En 1998, le pilotage des PARC bio du Plan Riquois est assuré par le préfet de Région et la DRAF, en accord avec les Conseils régionaux. Il est précisé dans le plan que les comités de pilotages doivent inclure « les associations professionnelles de l'agriculture biologique, les organisations

⁵²¹ Entre autres y sont représentés : certaines grandes marques de la grande distribution comme EDEKA, des magasins spécialisés en agriculture biologique (Naturkostfachhändler), les mentions privées, le KÖN, la chambre d'agriculture, la Marketinggesellschaft, les représentants des boulangers, des Abokisten — équivalent des AMAP en France —, des laïteries, mais aussi l'université d'Osnabrück. PP 17/110.

⁵²² Archive parlementaire de Basse-Saxe, PP 17/110.

⁵²³ Archive parlementaire de Basse-Saxe, DRS 14/3635.

professionnelles conventionnelles ainsi que les instances politiques et administratives.» (Riquois, 1998, p. 13). En 2008, faisant suite au Grenelle de l'environnement, le plan Barnier prévoit la mise en place de « conférences régionales de l'agriculture biologique » ayant pour objectif de décliner le plan national et se réunissant tous les ans. En 2013, le programme « Ambition bio 2017 » copiloté à l'échelle nationale par le ministère de l'Agriculture et l'Association des Régions de France (ARF) précise qu'à l'échelle régionale « une instance de concertation et de coordination regroupant l'ensemble des acteurs concernés (de l'amont à l'aval) sera mise en place copilotée par l'État et la Région. »⁵²⁴ (Riquois, 1998). Dans les deux terrains étudiés si la coopération entre les DRAAF et les Conseils régionaux est une constante dans le pilotage des politiques de soutien à l'agriculture biologique, des différenciations dans la composition des instances ainsi que dans la temporalité de leur mise en œuvre relativisent le caractère prescriptif des plans nationaux y compris dans la gouvernance. L'analyse des cas auvergnat et breton rejoint ainsi les conclusions d'un bilan du plan Barnier publié en 2013 (Madignier, Parent et Quevremont, 2013, p. 23) qui révèle que la présence de ces instances de concertation est très hétérogène sur le territoire national au-delà de l'année de lancement.

En Auvergne, c'est à la fin des années 2000 sous une majorité socialiste que se stabilise un organe de gouvernance de la politique régionale de soutien à l'agriculture biologique. Une concertation avec l'ensemble des acteurs régionaux œuvrant dans le domaine de l'agriculture biologique est organisée en janvier 2008 à l'initiative du Conseil régional et en collaboration avec les services de l'État afin d'élaborer un plan régional de développement de la filière⁵²⁵. Malgré la proximité temporelle de la mise en place de cette instance avec le plan Barnier, il convient de relativiser le poids de la politique nationale puisque la première rencontre a lieu en amont de la publication du plan qui n'intervient qu'en avril 2008. Le Président de Région, présente ainsi le plan de soutien comme étant issu d'une démarche participative de l'exécutif régional initiée dès 2005, les Assises territoriales :

⁵²⁴ Programme « Ambition bio 2017 » : <https://agriculture/gouv/fr/BIO-2017>, consulté le 13 mai 2022.

⁵²⁵ Compte-rendu de session du Conseil régional d'Auvergne, avril 2008.

« Ce travail d'élaboration d'un plan de soutien est consécutif aux assises territoriales puisqu'en votre nom j'avais pris à Montluçon l'engagement que nous ferions un effort plus important en faveur de l'agriculture bio, parce que ça correspondait à une demande très forte des populations que nous avons en face de nous, dans le cadre de cet exercice de démocratie participative. »⁵²⁶

Les « Assises territoriales » est un dispositif de démocratie participative mis en place par la majorité socialiste à son arrivée à la tête de l'exécutif en 2004, bien antérieure au plan Barnier. Malgré cette relative autonomie, le Président de région précise dans la session de l'assemblée d'avril 2008 lors du vote du plan bio 2008-2010⁵²⁷, que celui-ci se réalise en coordination avec la politique nationale :

« J'ai reçu hier une lettre du Préfet qui confirme que notre dispositif est cumulable avec le dispositif de l'État à la suite du Grenelle de l'Environnement. »⁵²⁸

L'imbrication entre les deux politiques se concrétise au sein des instances de gouvernance. Dès l'automne 2008, les conférences régionales de l'agriculture biologique qui réunissent le réseau des chambres, les GAB, Auvergne biologique, les associations de gestion et de comptabilité, le pôle agriculture biologique Massif central, Abiodoc, l'URIA, coop de France Auvergne-Rhône-Alpes, ainsi que le Comité d'étude et de liaison des associations à vocation rurale et agricole (CELAVAR), sont copilotées par la DRAF et le Conseil Régional. Les conférences se réunissent une fois par an jusqu'en 2016, année de fusion de la région Auvergne avec la Région Rhône-Alpes. La mise en place en 2013 du plan Ambition bio 2017 ne constitue pas en Auvergne une rupture majeure puisqu'elle se réalise dans la continuité de la gouvernance régionale préétablie.

En Bretagne, l'influence des plans nationaux sur la gouvernance des politiques régionales de soutien à l'agriculture biologique apparaît plus prégnante qu'en Auvergne. Comme le prévoit le plan Barnier, la première conférence régionale a lieu à l'automne 2008, le 27 novembre, sous l'égide de la DRAF en coopération avec le Conseil régional. Elle engage un premier travail de concertation qui aboutit le 14 décembre 2009 sur une deuxième conférence donnant lieu à une restitution des propositions. En 2013, le rapport de la Bretagne lors des concertations régionales pour le programme « Ambition Bio 2017 » précise cependant à propos de cette réunion :

⁵²⁶ Compte-rendu de session du Conseil régional d'Auvergne, avril 2008.

⁵²⁷ Compte-rendu de session du Conseil régional d'Auvergne, avril 2008.

⁵²⁸ Compte-rendu de session du Conseil régional d'Auvergne, avril 2008.

« La feuille de route [issue de la deuxième conférence régionale] n'a jamais vraiment été validée par les partenaires. »⁵²⁹

Une troisième conférence a lieu en décembre 2011 dans le cadre du Programme agricole et agroalimentaire régional (PAAR) mis en place par le préfet de Région dans un contexte de crise du secteur agricole. Cependant, c'est le lancement de la concertation du programme « Ambition bio 2017 » qui relance une dynamique de gouvernance propre à l'agriculture biologique à l'échelle régionale. En janvier 2013, est mis en place un comité réunissant sous le copilotage de la DRAAF et du Conseil Régional, la CRAB, la FRAB, Coop de France Ouest, et Interbio Bretagne. C'est au sein de cette instance restreinte que se décline la politique régionale au moment de l'enquête de terrain.

Si dans les deux cas, la coopération entre les DRAAF et les Conseils régionaux apparaît comme la pierre angulaire de la gouvernance des politiques de soutien à l'agriculture biologique, la comparaison entre l'Auvergne et la Bretagne atteste cependant d'une différenciation concernant l'influence des plans nationaux. L'implication précoce de l'exécutif auvergnat dans la politique de soutien à l'agriculture biologique le rend plus autonome des politiques étatiques à l'inverse de la Bretagne, où l'instabilité des instances dans le temps traduit un investissement moindre de l'exécutif régional dans la politique de soutien à l'agriculture biologique. Cette analyse est corroborée par l'absence d'un plan régional propre à la Région Bretagne sur la période étudiée contrairement à l'Auvergne, à la Hesse et à la Basse-Saxe⁵³⁰.

La composition des instances régionales de régulation de la politique de soutien à l'agriculture biologique tend ainsi à relativiser la proximité des cas régionaux avec le modèle mésocorporatiste à double titre. D'une part, elles font systématiquement intervenir des acteurs représentants d'autres groupes sociaux que la profession agricole, même si ces derniers sont principalement des acteurs de l'aval de la filière ou de la recherche et non des groupes d'intérêts œuvrant en dehors du secteur agricole. D'autre part, les organes de gouvernance sont caractérisés par la présence systématique d'une représentation généraliste de la profession agricole et d'une représentation spécialiste des agriculteurs biologiques qui contribue à atténuer le monopole des représentants orthodoxes de la profession. L'analyse de la mise en œuvre des politiques régionales atténue cependant cette impression de pluralisme qui transparait au sein des organes de gouvernance. C'est en effet uniquement en direction de deux ou trois structures de conseil et de recherche-expérimentation qu'est déléguée l'exécution de la majorité des

⁵²⁹ Concertation de la Bretagne au programme Ambition bio 2017.

⁵³⁰ Nous étudierons plus en amont cette différenciation entre les cas au sein du chapitre 6 de la thèse.

dispositifs de soutien, structures présidées le plus souvent par des représentants professionnels. L'analyse de la mise en œuvre de l'action publique nous amène ainsi à qualifier les réseaux d'action publique des trois cas régionaux de mésocorporatismes duals.

2.2.3. Une délégation de la mise en œuvre des politiques régionales aux structures de conseil

Malgré ce substrat commun concernant la délégation de la mise en œuvre d'une majorité de dispositifs aux organismes de représentation professionnelle, l'analyse des modalités d'échanges de ressources au sein de chacun des trois cas régionaux atteste de différenciations portant sur la faculté des autorités régionales à influencer leurs partenaires dans l'utilisation des ressources financières publiques.

En Basse-Saxe, c'est principalement autour des ressources opérationnelles de la chambre d'agriculture régionale et du KÖLN – qui prend le nom de KÖN en 2012 – que repose la mise en œuvre l'action publique régionale. Ce sont deux organismes directement en lien avec les représentants professionnels, puisque la structure consulaire est présidée par un représentant du *Landvolk* – émanation régionale de la *Deutsche Bauernverband* (DBV) – et le LÖN est l'associé majoritaire du KÖLN.

Depuis 2007, la Basse-Saxe intervient principalement par le financement d'appels à projets dans le domaine de l'agriculture biologique. L'étude menée par l'Institut Heinrich von Thünen⁵³¹ précise ainsi que de 1995 à 2007 le Land octroie plus de 2,2 millions d'euros à ce type de dispositifs dans le domaine de la recherche-expérimentation. Dans le domaine du conseil, l'arrêt du financement par le Land des structures de conseil des *Rings* met fortement en difficulté *Ökoring*. Les cotisations ne suffisant pas à combler l'absence de financement direct du Land, les conseillers sont obligés de rejoindre d'autres organismes :

« Depuis 2010, les collaborateurs d'Ökoring sont tous passés chez Bioland, Naturland, et le KÖN. Nous avons un contrat ensemble et le regroupement forme l'AG d'Ökoring. C'est compliqué. »⁵³²

Tandis que dans l'agriculture conventionnelle les *Rings* peuvent s'appuyer sur la vente et l'achat d'intrants ou de produits phytosanitaires en plus du service de conseil, l'agriculture

⁵³¹ Situé à Brunswick en Basse-Saxe, l'institut Heinrich von Thünen, du nom du célèbre économiste allemand, est un centre de recherche fédéral spécialisé dans le secteur primaire, l'agriculture et la pêche. Une équipe en son sein spécialisé dans le domaine de l'agriculture biologique a publié une étude en 2011 sur les politiques de soutien à l'agriculture biologique en Allemagne depuis le début des années 1990 jusqu'au début des années 2010.

⁵³² Entretien avec la directrice du KÖN, octobre 2007.

biologique étant une pratique agricole faible en intrants, elle n'a que peu de ressource *ad hoc*. Elle apparaît peu concurrentielle dans le marché du conseil agricole. Dans le cadre du FEADER, de 2013 à 2020, le Land propose cependant le financement d'un conseil technique individualisé aux exploitations agricoles (*einzelbetrieb Fachberatung*) sur certaines thématiques relevant de la protection de l'environnement ou du bien-être animal. Le dispositif à destination des exploitants agricoles, et non des organismes de conseil, concerne en particulier les conversions en agriculture biologique et plus généralement le conseil à l'amélioration des exploitations déjà converties. Le Land produit une liste des organismes de conseils pouvant être financés dans ce cadre qui comprend la chambre d'agriculture ainsi qu'un réseau de conseillers spécialisés en agriculture biologique chapeautés par le KÖN⁵³³.

Si les mentions privées sont indirectement financées par ce dispositif de conseil, c'est principalement le KÖN et la chambre d'agriculture qui ont bénéficié de l'augmentation progressive des politiques régionales de soutien à l'agriculture biologique. Le centre de compétence s'est ainsi progressivement étoffé et compte aujourd'hui plus de vingt salariés, conseillers et experts en agriculture biologique. Alors qu'au début des années 2000 la chambre ne compte que quatre salariés spécialistes de l'agriculture biologique, le chiffre monte à onze en 2015⁵³⁴.

L'existence d'un système consulaire en Basse-Saxe explique dans le domaine de l'agriculture biologique la structuration d'une interdépendance entre le Land et les représentants professionnels dans la mise en œuvre de l'action publique. Les majorités de gauche et/ou écologistes grâce à la création du KÖN et à son renforcement progressif ont contribué à atténuer le monopole de l'organisme consulaire sans pour autant remettre en cause un système de régulation reposant sur la délégation de la mise en œuvre de l'action publique. Le recours massif aux appels à projets comme instrument de financement de l'action publique en mettant en concurrence les deux structures autour de projets spécifiques permet au gouvernement d'orienter l'utilisation des ressources financières octroyées aux acteurs professionnels.

Le cas breton apparaît proche de la Basse-Saxe. C'est par l'intermédiaire de l'interprofession que les premiers fonds régionaux sont octroyés aux deux principales instances de représentation professionnelle : la FRAB et la chambre d'agriculture. L'élargissement des interventions se traduit par une progressive autonomisation de l'interprofession vis-à-vis des

⁵³³ Regroupant des conseillers salariés des mentions privées, ainsi que des salariés du KÖN, l'équipe regroupe vingt conseillers certains d'entre eux ayant une spécialité de filière de production.

⁵³⁴ Liste der Geschaäftstelle Bundesprogramm ökologischer Landbau und andere Formen nachhaltiger Landwirtschaft über die registrierten Berater für die Umstellungsberatung 19.02. 2015.

deux autres structures de représentation de producteurs. Les subventions régionales sont, dans les années 1990, relativement spécialisées entre un volet communication et le financement d'actions d'accompagnement de projets d'opérateurs économiques. La structuration d'un triptyque fortement imbriqué entre l'interprofession Inter bio Bretagne (IBB), la FRAB et la chambre d'agriculture se traduit aussi dans le domaine de la recherche-expérimentation. La Région Bretagne finance depuis 1993 des projets menés par le Groupe d'étude pluridisciplinaire sur l'agrobiologie en Bretagne (GEPAB) à hauteur de 450 000 F par an. Fondé au début des années 1990⁵³⁵ il s'agit d'un groupement d'intérêt scientifique (GIS) qui réunit les principaux acteurs régionaux actifs dans la recherche expérimentation sur l'agriculture biologique : l'Université Rennes 1, l'INRA, l'ENSAR, la Chambre d'agriculture, et la FRAB. Les subventions sont reconduites annuellement jusqu'au début des années 2000. À cette date, la structure est dissoute pour être intégrée à l'interprofession au sein de laquelle une commission interprofessionnelle de recherche en agriculture biologique (CIRAB) voit le jour⁵³⁶.

Dans un premier temps, l'interprofession constitue ainsi le bras armé du conseil régional dans la déclinaison concrète des politiques agricoles. Il faut attendre l'arrivée d'une majorité socialiste au pouvoir en 2004 pour que des financements régionaux soient directement octroyés à la FRAB :

« Avant 2004 la Région était à droite et on avait zéro financement. C'est simple. Il n'y avait que IBB qui avait une enveloppe d'ailleurs IBB avait été créé pour ça aller chercher des sous pour la bio que nous n'arrivons pas à avoir, car la région de droite ne nous soutenait pas. »⁵³⁷

Tandis que les subventions étaient jusqu'alors essentiellement orientées sur la réalisation d'actions spécifiques, des budgets de fonctionnement sont accordés à IBB et à la FRAB à partir de 2004⁵³⁸. Ils s'ajoutent aux subventions fléchées, régulières ou ponctuelles⁵³⁹. Dans ce cadre, ce sont principalement IBB et la FRAB qui mettent en œuvre la politique régionale. Le Conseil Régional finance en outre ponctuellement des projets réalisés par le réseau des chambres

⁵³⁵ Il embauche son premier salarié en 1993.

⁵³⁶ Un des principaux projets mis en place à cette période est la création en l'an 2000 d'une station d'expérimentation dédiée aux productions végétales biologiques à Suscinio près de Morlaix : la Plateforme agrobiologique d'Interbio Bretagne de Suscinio (PAIS). Des programmes de recherches dans le domaine des céréales et des oléoprotéagineux sont également prolongés.

⁵³⁷ Entretien avec la coordinatrice de la FRAB, avril 2018.

⁵³⁸ Soutien au fonctionnement d'IBB du 9 février 2004 (140 000 euros) ; soutien au fonctionnement de la FRAB du 23 mars 2006 de 40 000 euros. Archives du Conseil régional de Bretagne, carton 1447 W 221.

⁵³⁹ Ainsi en 2005, la FRAB reçoit une subvention exceptionnelle pour la réalisation d'un observatoire de la production agrobiologique bretonne. Cette démarche se pérennise annuellement. IBB a la charge de l'observatoire sur l'aval de la filière.

d'agriculture⁵⁴⁰. Ce n'est que tardivement, au début des années 2010, qu'un soutien en direction du conseil agricole est mis en place au travers du dispositif PASS bio. De même qu'en Basse-Saxe, le financement est octroyé à chaque agriculteur, et sert à financer les techniciens agricoles parmi une liste de conseillers agréés fournie par la Région⁵⁴¹.

La proximité des cas de Basse-Saxe et de Bretagne concernant le fonctionnement du conseil qui permet aux exécutifs dans des régions où le secteur agroalimentaire est très puissant d'abonder au financement d'une diversité de structures de conseil, est cependant à relativiser concernant les autres formes de subventions. En effet, alors qu'en Basse-Saxe, le recours à l'appel à projets est majoritaire, en Bretagne, les financements sont certes, depuis le début des années 2010, de plus en plus fléchés, mais ne reposent pas sur une mise en concurrence des structures. Cela se traduit dans les faits par un chevauchement fréquent des actions entre IBB et la FRAB dénoncée par l'administration du Conseil régional lors de l'enquête comme étant problématique pour la gestion des budgets :

« La présence de différentes structures crée de la concurrence terrible de la fausse concurrence. On aimerait bien qu'il y ait plus de partenariats entre les réseaux. Depuis 2004 on finance tout le monde [...] IBB est plus sur la communication la recherche appliquée moins sur l'accompagnement, mais du coup la FRAB fait un peu ça aussi il y a de la perte en ligne. Avec la réduction des budgets, il faut que tout le monde se rassemble. »⁵⁴²

Une nouvelle modalité de financement par appel à projets est par ailleurs en cours de réflexion au sein des services. Cependant, il est apparu dans notre entretien avec la nouvelle responsable du service agroenvironnement de la Région que l'objectif n'est pas de sélectionner les structures, mais bien de les inciter à travailler de concert :

« On espère qu'avec les appels à projets ça force les structures à travailler ensemble. On finance deux structures sur des actions similaires. Si elles étaient mutualisées, ça limiterait la concurrence et c'est une meilleure gestion de notre budget. »⁵⁴³

Cette différenciation dans les modalités de financement traduit une autonomie plus importante du Land de Basse-Saxe vis-à-vis des acteurs professionnels. En Bretagne, depuis le

⁵⁴⁰ C'est le cas en août 2004 d'un soutien à la réalisation et à la diffusion d'un jeu de fiches de références technico-économiques pour l'agriculture biologique. Des projets de recherche-expérimentation sont également portés par la structure consulaire membre de la CIRAB.

⁵⁴¹ Ces derniers appartiennent en majorité au réseau des chambres départementales et des GAB respectivement 23 et 22 techniciens sur un total de 68. Les 23 restants exercent dans d'autres structures comme les coopératives Agrial, Triskalia, et la SA Pinault bio, ainsi que des entreprises de conseil en agriculture comme Bretagne conseil élevage ouest ou Eilyps. Dispositifs PASS bio diagnostic conversion et PASS bio suivi conversion : liste des techniciens-conseillers agricoles habilités disponible sur le site de l'interprofession Initiative bio Bretagne.

⁵⁴² Entretien avec le directeur des services agricoles du Conseil régional de Bretagne, avril 2018.

⁵⁴³ Entretien avec la chargée des politiques agroenvironnementales au sein du Conseil régional de Bretagne, mai

début des années 1990, quel que soit le bord politique, il est apparu impossible pour les exécutifs successifs de s'extraire d'une forte dépendance au triptyque FRAB, IBB et chambre.

Le cas auvergnat dévoile une troisième configuration des échanges entre autorité régionale et organismes de représentation professionnelle dans la mise en œuvre de l'action publique. L'absence d'une structure spécifique de représentation des producteurs biologiques à l'échelle régionale jusqu'en 2011 distingue l'Auvergne de la Bretagne. C'est ainsi uniquement au travers de financements à la structure interprofessionnelle que sont mis en œuvre les premiers dispositifs en dehors des aides directes aux agents économiques. Les crédits du CPER 2000-2006 se concentrent sur trois principaux dispositifs : l'aide aux investissements matériels, le soutien à la collecte des filières lait, viande et céréales, ainsi que le financement de l'interprofession dans un cadre d'actions de promotion de la filière biologique⁵⁴⁴.

De même qu'en Bretagne, l'arrivée de la gauche au pouvoir en 2004 vient considérablement renforcer les subventions. La Région s'engage pour la première fois en 2005 dans le soutien à la recherche dans le domaine de l'agriculture biologique en finançant deux projets portés par le pôle scientifique « agriculture biologique Massif central », association créée en 1998 à l'échelle du territoire interrégional du Massif central pour fédérer les acteurs de la recherche autour de la thématique de l'agriculture biologique⁵⁴⁵. La structure regroupe le réseau des chambres d'agriculture, des organismes scientifiques et de formation comme l'école d'agronomie de Clermont-Ferrand, des associations de producteurs à dominante biologique dont l'interprofession auvergnate, et des organisations de transformateurs et de distributeurs ayant une activité en agriculture biologique.

Le renforcement du budget dédié à l'agriculture biologique bénéficie aussi directement à l'interprofession. L'exécutif subventionne en 2005 la réalisation par Auvergne biologique d'une étude de faisabilité d'une plateforme régionale de distribution des produits issus de l'agriculture biologique en direction de la restauration collective⁵⁴⁶. Si l'exécutif réfléchit dans un premier temps à développer en interne un service de communication en direction de l'agriculture biologique, il ne parvient pas à mettre en œuvre cette volonté initiale, en raison d'un manque de personnel au sein des services agricoles. À partir de 2009, six manifestations annuelles à caractère régional pour lesquelles l'interprofession reçoit des financements sont fléchées par la Région. L'interprofession participe en outre au suivi et à la mise en œuvre de

2018.

⁵⁴⁴ Archive du Conseil régional d'Auvergne, carton 1204 WR.

⁵⁴⁵ Le pôle obtient également des financements de la part de l'État dans le cadre de la politique de massifs.

⁵⁴⁶ Ce projet qui aboutit en 2008 par la création de la SCIC Auvergne bio distribution constitue pendant trois ans une action majeure de l'interprofession.

différents projets, dont celui du territoire de la Vallée d'Auzon. Des difficultés de gestion interne complexifient cependant la réalisation des actions. Le Conseil régional tente en mars 2013 en finançant un poste de coordinateur ainsi que de chargé de mission filières au sein d'Auvergne biologique de soutenir la structure. Cependant, l'interprofession est contrainte de déposer le bilan en février 2014. Le poste de chargé de mission à la chambre régionale d'agriculture.

Les difficultés de l'autorité régionale à mettre en œuvre son plan initial se traduisent également autour du projet de pôle de conversion porté par l'exécutif en 2011. Contrairement à la Bretagne et à la Basse-Saxe, c'est par le financement direct de conseillers agricoles que l'exécutif auvergnat entend intervenir. L'ambition est de structurer à l'échelle régionale un réseau de conseillers spécialistes de l'agriculture biologique autour des principales productions régionales. Le choix de financer directement les conseillers agricoles dans le domaine du conseil engendre une dépendance accrue de l'autorité régionale aux organismes professionnels :

« Sur le pôle de conversion l'idée c'était qu'on embauche des techniciens au niveau régional. Les chambres ont dit hors de question. C'est une région, mais on est trop différent entre nous. Nous on a dit ok mais notre fonction n'est pas de financer les chambres départementales. Ce qu'on peut financer c'est éventuellement des postes qui seraient mutualisés au niveau régional qui logent dans les départements. Mais ce n'est pas de la création nette de postes. On n'a pas vocation à se substituer à ce qui existait déjà. »⁵⁴⁷

Cette concession, perçue par l'exécutif autant que par l'administration comme un semi-échec, est témoin d'une faible autonomie de l'autorité régionale vis-à-vis des organismes de représentation professionnelle.

La fracture majeure entre la Hesse et les trois autres cas régionaux concernant la dépendance des autorités régionales aux professionnels agricoles porte davantage sur la mise en œuvre de l'action publique que sur la gouvernance. Celle-ci la rapproche d'un modèle de gestion de type étatiste au sein duquel le Land est relativement autonome vis-à-vis des organismes professionnels. La puissance de la profession agricole, en Bretagne, en Basse-Saxe et en Auvergne se traduit par l'importance des ressources opérationnelles détenues par les représentants agricoles, et à l'inverse par des effectifs administratifs très restreints au sein des autorités régionales qui amènent les exécutifs à s'appuyer quasi exclusivement sur les structures professionnelles pour mettre en œuvre la politique de soutien en agriculture biologique. Cette délégation de mise en œuvre est caractéristique d'un mésocorporatisme même si ce dernier est

⁵⁴⁷ Entretien avec la cheffe de service agriculture du Conseil régional d'Auvergne, mai 2014.

dual, car il repose sur des représentants généralistes et spécialistes de l'agriculture biologique. Des différenciations se dessinent cependant entre les trois régions concernant le degré de dépendance des autorités régionales aux organismes de représentation professionnelle. Elles viennent complexifier le modèle commun délégataire. En Basse-Saxe, le recours aux appels à projets par un processus de concurrence permet aux autorités régionales de maintenir une capacité d'orientation par la sélection. En Bretagne, si les financements sont de plus en plus fléchés, le refus de sélection entre les structures complexifie les marges de manœuvre du Conseil régional. En Auvergne, le choix de financer directement les conseillers agricoles renforce la subordination de l'exécutif aux organismes professionnels. L'instrumentation des financements aux structures dévoile ainsi des degrés différenciés d'autonomie des autorités régionales vis-à-vis des représentants professionnels.

Tableau 4-6 : Capacité d'action des autorités régionales et modalités d'échanges avec les organisations professionnelles

	Ressources des organismes professionnels conventionnels	Ressources des organismes professionnels spécialisés en AB	Mise en œuvre de l'action publique	Autonomie vis-à-vis des représentants professionnels
Hesse	Représentativité forte Faiblesse de l'expertise	Représentativité faible Faible expertise	Internalisation du conseil (gratuité) ainsi que de la recherche-expérimentation	Forte
Basse-Saxe	Représentativité forte Forte expertise	Représentativité faible Expertise limitée	Financement par appel à projet	Moyenne à forte
Bretagne	Représentativité forte Forte expertise	Représentativité faible Forte expertise	Financements fléchés	Moyenne à faible
Auvergne	Représentativité relativement forte	Représentativité très faible	Financement direct en personnel des structures	Faible

Conception par l'auteure à partir des résultats de l'enquête qualitative par archives et par entretiens.

Conclusion du Chapitre 4

Au sein des quatre cas régionaux étudiés, malgré des temporalités différenciées, la première section de ce chapitre montre qu'on assiste à un mouvement de régionalisation des organismes professionnels conventionnels et spécialisés dans l'agriculture biologique. Impulsé par la puissance publique, le processus observé correspond à un isomorphisme institutionnel (DiMaggio et Powell, 1983). Celui-ci, majoritairement de source coercitive, est, cependant, plus ou moins imposé. Nous avons ainsi distingué trois types d'isomorphismes coercitifs (DiMaggio et Powell, 1983) de degré de contrainte différencié. Le plus coercitif repose sur des textes législatifs qui s'imposent directement aux organismes professionnels. Le second concerne des instruments incitatifs directs issus de la puissance publique. Le troisième est qualifié d'isomorphisme par anticipation, car ce sont les organismes professionnels qui s'adaptent aux structures politico-administratives régionales. Dans les Länder allemands, la force de coercition par la législation et l'incitation financière est bien plus développée que dans les cas français, où l'État peine à légiférer de manière contraignante, ce qui laisse une marge de manœuvre beaucoup plus importante aux acteurs professionnels.

L'hétérogénéité de l'aboutissement du processus de régionalisation s'explique ainsi par la différenciation de la coercition exercée par les pouvoirs publics. Dans les deux Länder allemands, que cela soit au niveau des organismes consulaires ou des représentants des mentions privées, le degré de régionalisation des structures, en particulier en ce qui concerne leur gouvernance, est beaucoup plus important que dans les cas français. La coercition relativement faible explique également la différenciation au sein des deux cas français. En Auvergne, le recoupement entre les frontières politico-administratives départementales et la spécialisation productive encourage une inertie en faveur de l'échelon départemental qui s'explique par la résistance des représentants professionnels vis-à-vis du processus de régionalisation. En Bretagne, l'engagement précoce des élites agricoles au sein de scènes de négociations politiques régionales favorise le changement. Le degré de régionalisation des structures apparaît donc davantage dépendant des modalités de coercition exercée par la puissance publique que des contextes agricoles régionaux.

La variable territoriale, relative au contexte socio-économique, opère cependant surtout pour expliciter les différenciations au sein des réseaux d'action publique régionaux portant sur les échanges de ressources entre autorités publiques et organismes professionnels. Une distinction majeure est apparue dans ce cadre entre la Hesse dont le système d'échange se

rapproche plus de l'idéal type de l'étatisme (Hassenteufel, 1990, p. 81), et les trois autres cas régionaux qui s'apparentent à l'idéal type du mésocorporatisme (Benoit, 2012). Le cas de la Hesse est caractérisé par l'internalisation du conseil agricole au sein des services administratifs. L'autonomisation du Land est cependant nuancée par l'accès des représentants professionnels agricoles à différents espaces de négociations auprès des autorités régionales.

Au sein des trois autres cas régionaux, l'interdépendance entre puissance publique et représentation professionnelle se matérialise par l'incursion fréquente des représentants professionnels majoritaires au sein des exécutifs régionaux, ainsi que par la délégation d'une majeure partie des dispositifs de soutiens aux organismes professionnels. Ces deux aspects viennent relativiser l'impression de pluralisme au sein des instances d'élaboration de l'action publique, en dévoilant la structuration d'une gestion mésocorporatiste duale (Benoit, 2012) des politiques de soutien à l'agriculture biologique. Autour de ce substrat commun apparaissent des différenciations concernant la mise en œuvre de l'action publique dans le degré de dépendance des autorités régionales aux représentants professionnels. C'est principalement par les modalités de financement des structures qu'elles se concrétisent. L'utilisation des appels à projets en Basse-Saxe renforce ainsi la capacité d'orientation du gouvernement régional tandis qu'à l'inverse, le financement direct des conseillers agricoles par le Conseil régional auvergnat le rend fortement dépendant du fonctionnement interne des organismes professionnels.

La régionalisation des organismes professionnels ainsi que les systèmes d'échanges matériels et politiques développés avec les autorités régionales influencent ainsi directement la capacité d'action des autorités régionales. Les processus imbriqués d'élaboration et de mise en œuvre des politiques de soutien à l'agriculture biologique reposent sur une coopération avec les organisations professionnelles de deux types : généralistes et spécialistes. Nous allons explorer dans les deux chapitres suivants comment la dualité de la représentation professionnelle en aiguissant les conflits au sein des réseaux d'action publique, participe du renforcement de la capacité d'action des autorités régionales.

Chapitre 5

La réfraction régionale de conflits sectoriels autour de l'agriculture biologique

La stabilisation de réseaux d'action publique régionaux autour de l'agriculture biologique n'empêche pas la présence de rivalités et d'antagonismes. L'ambition de ce cinquième chapitre, qui se focalise sur une période récente, du milieu des années 2000 à 2020, est de montrer comment les controverses autour de l'agriculture biologique se réfractent au sein des espaces politiques régionaux et activent les conflits professionnels et partisans.

Les chapitres précédents de cette thèse ont permis de montrer comment le renforcement de l'action publique régionale dans le domaine de l'agriculture biologique (chapitre 3) engendre la stabilisation de réseaux d'action publique à cette échelle (chapitre 4). Ces réseaux d'action publique régionaux s'inscrivent à la fois dans des « logiques sociales générales ainsi que dans des systèmes d'action publique multi-niveaux » (Douillet, Faure et Négrier, 2015, p. 339) qui dépassent largement les territoires régionaux. La sectorisation des politiques régionales qui transparait au travers de l'instrumentation de l'action publique (chapitre 3), mais aussi par la domination des représentants professionnels au sein des réseaux d'action publique (chapitre 4) ne fait que renforcer cette faible autonomisation des espaces régionaux.

Malgré cette intégration verticale, nous rejoignons Mickaël Keating en affirmant que la présence de réseaux d'action publique régionaux contribue « à réfracter les intérêts sociaux économiques » à cette échelle (Keating, 2017, p. 11). Les régions deviennent des « espaces d'articulation des intérêts et de production de compromis » (Keating, 2017, p. 16) autour de l'action publique. La notion de « réfraction » permet de ne pas considérer les régions comme de simples réceptacles de logiques sectorielles, mais comme des lieux de traduction des conflits

d'idées et d'intérêts qui peuvent potentiellement dévier⁵⁴⁸ de ceux établis à d'autres échelles. Elle permet à la fois de se départir d'une approche « territorialiste » qui couperait le territoire de son inscription dans des espaces sociaux plus larges, toute en octroyant aux acteurs régionaux une certaine autonomie faisant des protagonistes du changement politique.

En s'intégrant progressivement au secteur agricole et à ses espaces de régulation politique, l'agriculture biologique vient interroger les frontières du secteur et le modèle productif dominant. Malgré un processus de conventionnalisation (Guthman, 2004), c'est-à-dire de rapprochement des pratiques des agriculteurs biologiques de celles des agriculteurs conventionnels, elle continue d'incarner une alternative de politique publique (Kingdon, 1984). Elle constitue en effet une réponse aux problèmes publics engendrés par le modèle moderniste. Cette pratique alimente ainsi les forums de politiques publiques compris comme des « scènes plus ou moins institutionnalisées au sein desquelles les acteurs ont des débats touchant de près ou de loin à la politique publique » (Fouilleux, 2000, p. 278). À l'échelle régionale, ils sont principalement de deux types. Le premier est celui des professionnels agricoles, le second, celui de la rhétorique politique. Si, tous deux sont poreux du fait d'échanges réguliers favorisés par la présence d'intermédiaires (Nay et Smith, 2002), nous l'avons vu dans le chapitre précédent, il convient de distinguer leurs logiques internes de fonctionnement.

Au sein du forum professionnel, les luttes se structurent autour de « la défense de modèles cognitifs de pratiques agricoles » (Fouilleux, 2000, p. 280). Si, lors de la phase de mise à l'agenda, étudiée dans le premier chapitre, la ligne de fracture portait principalement sur une division entre « les formes alternatives d'agriculture » en Allemagne ou « l'agriculture biologique » en France, opposé au modèle agricole conventionnel, le développement de la pratique et sa reconnaissance par les pouvoirs publics dans les années 1990 a complexifié le contenu des débats au sein des forums professionnels agricoles. Les acteurs dominants de la profession, majoritairement hostiles à cette pratique alternative dans un premier temps, l'ont en effet partiellement intégrée dans leur cadre cognitif. C'est ainsi moins dans une dualité entre agriculture conventionnelle et agriculture biologique que se structurent les controverses aujourd'hui que dans un espace à trois dimensions intégrant le modèle agricole conventionnel, un modèle d'agriculture biologique dit conventionnaliste et un autre alternatif, les frontières entre les deux derniers étant cependant relativement floues. La présence systématique d'une représentation spécialisée de l'agriculture biologique au sein des réseaux d'action publique

⁵⁴⁸ Dans son sens littéral, la réfraction est la déviation d'une onde qui franchit la surface de séparation de deux milieux où la vitesse de propagation est différente.

régionaux – réseau de la Fédération nationale des agriculteurs biologiques (FNAB) en France, mentions privées en Allemagne – engendre une mise en controverse du référentiel sectoriel dominant (Fouilleux et Jobert, 2017). Cette dernière est à l’origine de conflits entre les représentants professionnels hétérodoxes qui soutiennent un modèle alternatif et les représentants professionnels orthodoxes qui tentent de canaliser la contestation (Fouilleux et Jobert, 2017, p. 15-16). Cette fracture entre un pôle alternatif et un pôle conventionnaliste constitue une architecture commune aux forums professionnels des cinq cas régionaux analysés⁵⁴⁹. Cependant, les luttes cognitives se prolongent par des concurrences autour de l’accès aux ressources d’action publique qui se matérialisent de manière différenciée au sein de chaque réseau d’action publique régional. Le degré de conflictualité et les formes que prennent ces débats se réfractent ainsi au sein des espaces régionaux.

Les controverses qu’initie l’agriculture biologique ne se limitent cependant pas aux forums professionnels. Elles viennent en effet irriguer le forum de la rhétorique politique « dont l’enjeu central est la conquête et/ou la conservation du pouvoir politique » (Fouilleux, 2000, p. 279). Les politiques publiques de soutien à l’agriculture biologique constituent en effet des alternatives qui « permettent d’activer ou de réactiver des identités politiques à des fins de polarisation et donc de positionnement dans le cadre de la compétition partisane » (Hassenteufel, 2021, p. 256). Interrogeant l’intervention de l’État au sein d’un marché économique spécifique, elles contribuent tout d’abord à dynamiser le clivage droite/gauche (Delwit, 2021). Proposant un modèle agricole plus vertueux pour l’environnement, l’agriculture biologique vient en outre reconsidérer les clivages partisans classiques, à l’aune de la saillance de ce nouvel enjeu au sein des partis politiques (Persico, 2015). Enfin, la porosité entre milieu partisan et milieu professionnel, particulièrement prégnant dans le secteur agricole, contribue à transposer les controverses autour des modèles cognitifs agricoles au sein des débats partisans. C’est à la croisée de ces trois dimensions que l’agriculture biologique contribue à attiser la polarisation partisane au sein des forums régionaux de la rhétorique politique. Les positionnements se jouent moins sur la présence ou l’absence d’un soutien que sur le cadrage (Benford et Snow, 2012) de l’enjeu qui induit des modalités et des degrés d’intervention différenciés des pouvoirs publics. En produisant un travail d’interprétation et d’adaptation de cadres cognitifs, les élus sont amenés à formuler « des orientations stratégiques pour l’allocation de ressources rares à des fins publiques » (Painter et Pierre, 2005, p. 2). Ces

⁵⁴⁹ Nous incluons le cas de l’ex-Région Rhône-Alpes à l’analyse puisque les conflits en son sein sont cruciaux à saisir pour comprendre les débats au sein de la région fusionnée d’Auvergne-Rhône-Alpes (AuRA).

ressources analytiques sont cruciales pour déployer une action autonome en direction de l'agriculture biologique.

À rebours des conclusions de différents travaux de science politique qui soulignent la faible politisation partisane des politiques locales (Lorrain, Thoenig et Urfalino, 1989; Arnaud *et al.*, 2007; Barone, 2008), l'argument de ce chapitre est ainsi que *la réfraction régionale des controverses sectorielles autour de l'agriculture biologique renforce la capacité d'action des autorités régionales par l'activation du clivage partisan.*

Pour la démontrer, le chapitre se structure autour de deux sections. La première revient sur les conflits professionnels et la mise en controverse du modèle agricole dominant par les représentants spécialisés de l'agriculture biologique, considéré comme le point d'origine de la mise en controverse (section 1). La seconde est dévolue à l'analyse de l'activation des clivages partisans au sein des forums régionaux de rhétorique politique (section 2).

1. La matérialisation d'un clivage cognitif au sein des représentants professionnels régionaux

Au sein des réseaux d'action publique régionaux, la présence d'une représentation spécialisée de l'agriculture biologique par la défense de pratiques agricoles alternative au modèle agricole dominant moderniste est à l'origine d'un affrontement entre deux conceptions de l'agriculture. Perceptible de manière diffuse par l'analyse du discours des élus et des salariés des organismes de représentation professionnelle, se stabilise ainsi au sein des forums professionnels régionaux une mise en débat des politiques agricoles « à partir de la défense de modèles spécifiques (idéaux) de pratiques de l'agriculture »⁵⁵⁰ (Fouilleux, 2000, p. 280). La critique du modèle agricole conventionnel est en retour canalisé par les représentants de la profession majoritaire – syndicalisme majoritaire et chambre d'agriculture – qui tentent de « réinterpréter les dissonances [...] en des termes plus en phase avec le référentiel dominant. » (Fouilleux et Jobert, 2017, p. 16). À la différence de la phase de mise à l'agenda (chapitre 1), ces processus de cadrages et de contre-cadrages (Benford et Snow, 2012, p. 242) se jouent principalement autour de deux conceptions différenciées de l'agriculture biologique. La proximité des stratégies discursives au sein des quatre cas régionaux observés, autour de deux

⁵⁵⁰ Les lieux de production des idées étant en majorité suprarégionaux, il ne nous semble pas pertinent ainsi de parler de « forums professionnels » pour qualifier les espaces de débat à l'échelle régionale. Ceci d'autant plus, que nous le verrons dans la deuxième partie de la section, les conflits professionnels se structurent principalement au sein des arènes de politiques publiques, autour de la production et de la mise en œuvre de l'action publique régionale.

pôles, l'un alternatif, l'autre conventionnaliste, atteste d'une forte intégration sectorielle des débats.

Ces oppositions de cadrages cognitifs se matérialisent au sein des arènes politiques régionales – espaces de négociations et de production de l'action publique (Fouilleux et Jobert, 2017) – par des conflits ouverts entre représentants professionnels qui ont pour principal objet l'action publique régionale. Dans chacun des cas régionaux, les différents organismes de représentations se retrouvent en effet en concurrence pour l'accès à des ressources publiques opérationnelles – principalement des subventions – et institutionnelles – relatives à l'accès et aux instances de gouvernance. La résolution de ces conflits aboutit dans la majorité des cas sur une évolution organisationnelle touchant à la gouvernance de l'action publique régionale, témoin d'une institutionnalisation encore inaboutie des réseaux d'action publique régionaux. Contrairement aux forums professionnels, l'analyse de ces oppositions révèle des différenciations entre les quatre cas régionaux. Elles tiennent à la fois à l'intensité des conflits, et aux lignes de fractures. La singularité des cas s'appréhende au croisement de deux facteurs principaux : la configuration institutionnelle des réseaux d'action publique ainsi que les contextes socio-économiques régionaux.

1.1. La mise en controverse du système agricole dominant par la représentation spécialisée des agriculteurs biologiques

La proximité des oppositions de cadrages (Benford et Snow, 2012) au sein des forums professionnels régionaux nous invite à revenir sur le contexte européen du développement de l'agriculture biologique. En France comme en Allemagne, on assiste à partir des années 1980 à un processus d'institutionnalisation de l'agriculture biologique dont le principal aboutissement est la mise en place en 1992 d'une certification commune. Cette dernière, exclusivement définie en fonction de critères techniques relatifs aux pratiques agricoles (Fouilleux et Loconto, 2017), a pour objectif d'harmoniser le marché européen et de favoriser ce faisant le développement des échanges de marchandises. La définition des cahiers des charges à l'échelle européenne participe d'un processus de « conventionnalisation » (Guthman, 2004). Cette notion développée par des sociologues aux États-Unis renvoie au processus de rapprochement des techniques de production et de distribution en agriculture biologique avec celle du modèle conventionnel. En effet, les critères de labellisation issus d'un compromis technique s'éloignent de la conception holistique des exploitations développée par les mouvements pionniers. Tout en facilitant le développement de la filière, la certification européenne permet à de nouveaux acteurs d'entrer

sur le marché pour des raisons davantage économiques qu'éthiques (Sylvander, 1997; Leroux, 2015). Important certaines pratiques dominantes de l'agriculture conventionnelle – inscription dans des circuits longs de distributions, spécialisation productive des exploitations – ils contribuent à rendre floue la séparation entre les deux modèles agricoles (Guthman, 2004)⁵⁵¹. Si des poches de résistances se déploient autour du développement de mentions privées plus exigeantes particulièrement présentes en Allemagne (Fouilleux et Loconto, 2017), cette proximité accrue entre pratiques conventionnelles et biologiques vient interroger le caractère alternatif de l'agriculture biologique, et sa capacité de mise en controverse du modèle agricole dominant.

L'analyse comparée des discours des élus et salariés des structures de représentation professionnelle au sein des quatre cas régionaux observés met cependant à jour un déplacement plus qu'une disparition des débats. Ce n'est pas autour du rejet de l'agriculture biologique, mais davantage de conceptions différentes du segment sectoriel ainsi que sur la place à lui donner au sein du secteur, que se cristallise l'opposition entre un pôle alternatif et un pôle conventionnaliste. La promotion par les représentants spécialisés des agriculteurs biologiques d'un modèle agricole alternatif ayant vocation à remplacer l'agriculture conventionnelle les amènent à promouvoir « une bifurcation » dans l'action publique. Celle-ci provoque en retour des stratégies de canalisation de la contestation (Fouilleux et Jobert, 2017, p. 15-16) de la part des représentants professionnels orthodoxes – chambre d'agriculture et/ou syndicalisme majoritaire.

1.1.1. La défense de l'agriculture biologique comme modèle agricole alternatif

Le caractère alternatif du modèle agricole promu par les représentants spécialisés de l'agriculture biologique se perçoit en premier lieu par leur conception de l'agriculture biologique non pas comme une niche économique, mais comme un « projet de société ». Que cela soit en Bretagne, en Auvergne, en Hesse ou en Basse-Saxe, les interlocuteurs élus ou salariés des organismes de représentations des agriculteurs biologiques, réseau FNAB en France, mentions privées en Allemagne, ont témoigné de l'ambition commune que l'agriculture

⁵⁵¹ Soulignons que, ce processus de « conventionnalisation », loin de toucher uniquement l'Union européenne, est aussi visible à l'échelle mondiale, les débats scientifiques autour de cette notion, très dynamiques au début des années 2000 dans la sociologie rurale anglo-saxonne (Campbell et Liepins, 2001; Guthman, 2004; Lockie et Halpin, 2005), s'appuient sur des enquêtes menées aux États-Unis, en Australie, en Nouvelle-Zélande, mais aussi dans les pays scandinaves.

biologique devienne, à terme, la modalité de production dominante, si ce n'est unique, de la profession agricole :

« Sur la politique de développement de la bio, c'est là où il y a une divergence avec la chambre d'agriculture pour qui la bio est un marché et donc on arrête de développer lorsque le marché n'est plus là jusqu'à ce qu'une demande se recrée. Le réseau FNAB n'est pas sur cette ligne-là [...] la politique du réseau est de dire on développe la bio partout tout le temps. »⁵⁵²

Ce positionnement est tout d'abord fortement contestataire vis-à-vis du modèle agricole conventionnel, puisqu'il postule une disparition de ce dernier. Cette posture cognitive a de fortes implications en termes d'attentes vis-à-vis des pouvoirs publics. Elle justifie en effet une intervention des pouvoirs publics sans tenir compte des variations économiques du marché. Elle délégitime un cadrage (Benford et Snow, 2012) faisant du soutien à l'agriculture biologique avant tout une réponse à un déséquilibre entre l'offre et la demande. À l'inverse, elle promeut une intervention publique justifiée par les services rendus par le modèle à l'ensemble de la société.

L'objectif du 100 % bio soulève cependant une ambiguïté. Il peut en effet amener les représentants à accepter voire à soutenir le processus de conventionnalisation (Guthman, 2004) du segment :

« Je le dis toujours clairement, notre projet c'est que l'ensemble de l'agriculture soit converti d'ici à 2050. Il faut qu'on soit en 100 % bio. Il y a deux possibilités. Soit en 2050 il n'y a plus Nestlé, Unilever, Aldi, Lidl, c'est le scénario numéro 1, soit il n'y a pas de changement. Donc si on veut du 100 % bio c'est aussi avec Aldi et Unilever »⁵⁵³

Les propos de Felix von Löwenstein, président du *Bund ökologische Lebensmittelwirtschaft* (BÖLW) en Allemagne, interrogent quant au degré d'acceptation de la conventionnalisation par les organismes régionaux de représentation des agriculteurs biologiques. Notre enquête révèle une forte tension au sein des structures étudiées concernant cet enjeu. L'objectif du 100 % bio soutient l'expansion de l'agriculture biologique, cependant, une trop grande proximité des pratiques biologique avec le système conventionnel contribue à relativiser le caractère alternatif du modèle promu. Les propos d'un conseiller à la Fédération régionale des agrobiologistes de Bretagne (FRAB) illustrent parfaitement cette ambiguïté :

⁵⁵² Entretien avec le chargé d'études de la FRAB, mai 2015.

⁵⁵³ Entretien avec le président du BÖLW, juin 2017.

« Le réseau défend une agriculture plutôt paysanne, pas l'agro-industrie, mais à côté de ça une ferme conventionnelle qui passe en bio c'est une demi-victoire. Est-ce qu'il vaut mieux une demi-victoire ou pas de victoire du tout c'est ce qui se pose comme question. »⁵⁵⁴

Ce paradoxe fondamental crée des frictions avec d'autres organes de représentations hétérodoxes de la profession agricole, et contraint les structures régionales de représentation spécialisée des agriculteurs biologiques à prendre position, tant concernant les techniques de production, que les modes de distributions.

L'une des formes de résistance des organismes de représentation professionnelle au processus de « conventionnalisation » des pratiques agricoles se traduit par le maintien de mentions privées, qui permet de distinguer au sein même du segment des pratiques alternatives et des pratiques conventionnalistes. En Allemagne, s'est précocement instaurée une différenciation entre les agriculteurs biologiques exerçant uniquement sous le label européen et ceux appartenant à une mention privée avec un cahier des charges plus exigeant. L'institutionnalisation de cette différenciation au sein des organes régionaux de représentation, le *Vereinigung ökologischer Landbau* (VÖL) et le *Landesvereinigung ökologischer Landbau Niedersachsen* (LÖN) ne représentant que les mentions privées, tend à accentuer la fracture entre les deux catégories. Les salariées des mentions privées rencontrés en Basse-Saxe et en Hesse insistent ainsi systématiquement sur cette opposition la présentant comme la plus importante au sein du segment :

« De toutes les manières, les différenciations les plus fortes sont avec le cahier des charges européen. Il y a par exemple comme différence [avec le label européen] que l'ensemble de l'exploitation doit être convertie. On ne peut pas choisir de convertir qu'une partie de l'exploitation. »⁵⁵⁵

La possibilité d'une conversion partielle des exploitations permise en Allemagne par le label européen, mais pas par les cahiers des charges des mentions privées est critiquée à plusieurs reprises par les acteurs rencontrés. En contradiction avec l'objectif du 100 % bio, elle est en outre considérée comme un obstacle à l'approche systémique des exploitations prônée par les mouvements pionniers de l'agriculture biologique dont sont issues les mentions privées.

À l'inverse de cette ligne de démarcation, les différenciations entre les mentions privées sont, elles, systématiquement minimisées par les interlocuteurs rencontrés. Est ainsi soulignée à plusieurs reprises en Hesse comme en Basse-Saxe, la forte proximité du cahier des charges de Bioland et Naturland, mentions qui partagent les mêmes racines historiques. Seule Demeter

⁵⁵⁴ Entretien avec le chargé d'études de la FRAB, mai 2015.

⁵⁵⁵ Entretien avec la directrice de l'association Demeter Hesse, mai 2017.

a un statut particulier. Présentée comme la mention la plus exigeante du point de vue du cahier des charges, sa singularité s'explique également par le fondement ésotérique d'une partie de ses pratiques :

« La différence entre Naturland et Bioland est encore très fine. Les deux mentions sont très proches. Demeter est un peu différente avec l'anthroposophie notamment. »⁵⁵⁶

La mention Demeter a en effet la particularité de reposer sur l'utilisation de préparations pour dynamiser le sol, et de prendre en compte les cycles de la lune suivant les préceptes biodynamiques de Rudolph Steiner. Lors de la phase de mise à l'agenda des premiers dispositifs de soutien étudiée dans le premier chapitre de la thèse, les critiques à l'encontre de la pseudoscientificité du mouvement étaient très vives. Le discours des salariés rencontrés à la période de l'enquête souligne cependant un mouvement de rapprochement de Demeter vis-à-vis des autres mentions. Cela passe notamment par un détachement progressif d'une partie des agriculteurs en biodynamie des préceptes initiaux de l'anthroposophie :

« Chez Demeter, les agriculteurs doivent utiliser des préparations. Quand les exploitations veulent avoir une meilleure commercialisation, ils le font simplement parce qu'ils le doivent et non parce qu'ils y croient. Il y a aussi la possibilité de commander à quelqu'un des préparations qu'il apporte. [...] Donc on peut exercer en respectant le cahier des charges de Demeter sans être anthroposophe. »⁵⁵⁷

Les propos d'A Schrüger rejoignent ceux de M Trieschamn représentant de Naturland qui fait état de l'augmentation des préparations sous-traitées (*outgesourct*), achetées à l'extérieur de la ferme. Au-delà des techniques de production, la proximité avec le mouvement anthroposophique devient plus circonstanciée⁵⁵⁸. Si Demeter apparaît comme la mention la plus exigeante, l'analyse du discours des représentants en Hesse comme en Basse-Saxe montre que c'est entre « *EU bios* »⁵⁵⁹ et mentions privées que s'est institutionnalisée une fracture entre un système alternatif soutenu par les instances de représentation spécialisées, et un système plus conventionnaliste de production. Ce dernier ne possède cependant pas de représentation propre à l'échelle régionale.

⁵⁵⁶ Entretien avec le conseiller de Naturland en Basse-Saxe, octobre 2017.

⁵⁵⁷ Entretien avec la directrice de l'association Demeter Hesse, mai 2017.

⁵⁵⁸ L'absence d'une enquête sociologique à l'échelle des agriculteurs au sein de nos terrains régionaux ne nous permet pas de confirmer le discours de ces deux enquêtés, la récurrence de ces propos témoigne cependant, à l'échelle des organismes de représentation, qu'il s'agit d'un cadrage cognitif largement partagé.

⁵⁵⁹ L'expression « *EU bios* » utilisée par l'ensemble des acteurs rencontrés fait référence à l'ensemble des agriculteurs biologiques exerçant sous labellisation publique sans appartenir à une mention.

En France, s'il existe des mentions privées, elles sont très minoritaires et ne sont pas présentes au sein des réseaux d'action publique étudiés⁵⁶⁰. Lors de l'enquête par entretiens, seule la mention Biocoherence est revenue à plusieurs reprises dans le discours des représentants spécialisés. La création de la mention privée en 2009 est portée par le réseau FNAB, en réaction à l'imposition d'un alignement du cahier des charges français sur le cahier des charges européen. Cependant, selon la coordinatrice de la FRAB Bretagne, la mise en place de cette mention privée a créé des tensions entre les adhérents :

« C'est complexe d'avoir l'unanimité des positions. D'un côté, on va trop loin pour ceux qui sont sur des systèmes assez intensifs, et on va trop loin quand on défend la marque privée. Si celle-ci répond à une partie de leurs valeurs, c'est le fait que ce soit une mention privée qui pose un problème. »⁵⁶¹

Le réseau FNAB s'est ainsi progressivement détaché de la promotion de cette mention et le projet s'est soldé par un relatif échec compte tenu du nombre limité d'adhésions à la nouvelle mention. La faible institutionnalisation en France de la distinction entre deux niveaux d'agriculture biologique, le label européen et les mentions privées n'empêche cependant pas les représentants du réseau d'être critiques vis-à-vis de certaines pratiques autorisées par le label européen.

« Dans notre accompagnement, on met en garde sur certaines limites du cahier des charges, ce n'est pas parce qu'on peut aujourd'hui nourrir ses vaches à 100 % avec de l'ensilage que c'est ce qu'on préconise, au contraire. Les gens qui veulent partir dans ce type de modèle, on les accompagne, on répond toujours aux sollicitations. Par contre, on les met en garde. Ils ne dureront pas dans le temps, cela ne fonctionnera pas. »⁵⁶²

Les tentatives de résistance au processus de conventionnalisation des pratiques se jouent ainsi exclusivement dans l'accompagnement technique des agriculteurs biologiques. Les conseillers agricoles étant présents au sein des Groupements d'agriculteurs biologiques (GAB), c'est à l'échelle départementale que nous avons pu approfondir cette analyse en interrogeant le positionnement du directeur d'Agrobio 35 à propos de la permaculture⁵⁶³ :

⁵⁶⁰ L'implantation historique plus récente des mentions, mais aussi la mise en place précoce d'un label public national contribue à expliquer cette différenciation des contextes nationaux (Piriou, 2002).

⁵⁶¹ Entretien avec le chargé d'études de la FRAB, mai 2015.

⁵⁶² Entretien avec la coordinatrice de la FRAB, avril 2018.

⁵⁶³ La permaculture est une pratique agricole alternative développée dans les années 1970 par le biologiste australien Bill Morison. Issu du mouvement japonais de l'agriculture naturelle, il s'agit d'un mode de culture des végétaux reposant sur des interdépendances entre les plantations permettant une intervention la plus limitée possible.

« Pour le moment, on n'a pas de modèle économiquement viable en permaculture. [...] Donc nous, aujourd'hui, on conseille beaucoup à ceux qui veulent en faire faites une partie sur ce système et une autre partie en agriculture biologique et si ça fonctionne ils peuvent toujours agrandir la permaculture dans un second temps. »⁵⁶⁴

Le discours du conseiller atteste d'une tension entre viabilité économique et défense d'une pratique alternative. La focalisation sur l'équilibre budgétaire de l'exploitation et les rendements apparaît comme un vecteur de conventionnalisation puisqu'elle amène à restreindre le développement de pratiques alternatives trop éloignées du système agricole dominant. Dans le même temps, l'expérimentation sur une parcelle lui permet de trouver un compromis permettant de ne pas bloquer de potentielles innovations. On retrouve ainsi au sein du discours des salariés des structures du réseau FNAB un soutien à des pratiques plus alternatives que celles définies dans le label européen. L'institutionnalisation limitée de la distinction entre label européen et pratiques alternatives, contrairement à l'Allemagne, rend cependant plus complexe la posture du réseau qui accueille en son sein un panel vaste d'adhérents exerçant pour la majorité d'entre eux uniquement sous la certification européenne. La trajectoire historique des mouvements pionniers et de la labellisation au sein des deux États constitue un cadre qui explique les variations entre les cas régionaux.

Concernant les modalités de production, le principal indice de « conventionnalisation » du modèle agricole promu par les organismes de représentations spécialisés porte sur le développement de partenariats avec des agents économiques de l'aval de la filière en particulier les grandes et moyennes surfaces (GMS). En Allemagne, les débats à ce sujet, ont eu lieu à l'échelle fédérale au sein de chacune des mentions. Historiquement, les trois principales ne liaient de partenariats économiques qu'avec les magasins spécialisés dans la vente de produits en agriculture biologique, les *Naturkostfachhändler*. Ce n'est qu'au milieu des années 2000 qu'elles ont commencé à se rapprocher des GMS. Il convient en la matière de souligner la relative précocité de Bioland et Naturland, puisque Demeter n'a signé le premier contrat avec les firmes de grande distribution Kaufland et Edeka qu'en 2016. Le débat porte aujourd'hui sur les Discounters. Bioland a signé un premier contrat avec Lidl fin 2018, mais Demeter est pour le moment hostile au rapprochement avec ce type de partenaire.

En France, le réseau FNAB se distingue des mentions allemandes puisqu'il n'est pas un acteur de marché, mais uniquement une instance de représentation des producteurs. Sur le

⁵⁶⁴ Entretien avec le directeur d'Agrobio 35, mai 2018.

terrain breton, la sollicitation de l'enseigne Picard pour développer un partenariat avec la FRAB a cependant éveillé des débats concernant les modalités de distribution :

« On a un projet avec Picard, les surgelés, un projet un peu pilote, mais qu'on va développer avec d'autres enseignes. [...] Culturellement, en termes de valeur, pour nous en interne c'est chaud, et cela fait deux ou trois ans que j'anime les débats sur ces questions. Est-ce qu'on va perdre notre âme ? Est-ce qu'on y va, et si oui, comment on fait pour le faire bien ? On n'a pas envie de se faire avoir. Pour autant si on n'y va pas, on n'empêchera pas ces gens-là d'y aller s'il y a un marché. »⁵⁶⁵

L'acceptation, par un vote de la majorité des élus professionnels, du partenariat avec PICARD atteste, de même que pour les mentions allemandes, d'un processus de conventionnalisation du modèle agricole défendu par la FRAB. Cependant, dans les deux pays, les organismes de représentations spécialisés cherchent, par ces partenariats, à défendre un rapport de force plus favorable aux producteurs que dans le modèle conventionnel :

« Dans les circuits longs, il faut reconquérir l'autonomie et le rapport de force en direction des producteurs, car on voit bien ce qui se passe en conventionnel et on ne veut pas reproduire cela. [...] On ne va pas leur donner juste une liste de producteurs, on va accompagner pour construire les relations commerciales avec les producteurs, avec une filière, où chacun s'y retrouve. Avec un modèle proche du commerce équitable nord-nord. »⁵⁶⁶

Le positionnement de la FRAB est relativement similaire à celui de Demeter en Allemagne :

« Demeter travaille à renforcer la justice dans les relations entre producteurs, transformateurs et distributeurs. Pour qu'un meunier important dise, je vous prends pendant cinq ans vos céréales y compris quand la récolte est mauvaise à cause du temps, et je maintiens le même prix. »⁵⁶⁷

Ces deux positionnements nuancent le processus de conventionnalisation du modèle soutenu par les représentants spécialisés. C'est moins sur les types de partenaires que sur les rapports de force au sein de la chaîne de valeur que les acteurs tentent de maintenir une différenciation avec le modèle conventionnel dans le domaine de la distribution.

Malgré le processus de « conventionnalisation », les structures de représentation des agriculteurs biologiques observées au sein des quatre cas régionaux continuent de défendre l'agriculture biologique comme un modèle agricole différencié du système conventionnel et qu'ils considèrent comme une alternative, car ayant vocation à le remplacer. Pour répondre à

⁵⁶⁵ Entretien avec la coordinatrice de la FRAB, mai 2018.

⁵⁶⁶ Entretien avec la coordinatrice de la FRAB, avril 2018.

⁵⁶⁷ Entretien avec la directrice de l'association Demeter Hesse, mai 2017.

cette attaque du modèle agricole dominant, les représentants orthodoxes de la profession tentent, eux, de canaliser la contestation pouvant émaner de l'agriculture biologique.

1.1.2. Une canalisation de la contestation par les représentants professionnels orthodoxes

Incitées par le développement de l'agriculture biologique, mais aussi par les financements publics fléchés vers ce modèle agricole, les structures de représentation orthodoxes de la profession ont progressivement intégré l'agriculture biologique en leur sein. Cela se perçoit par la mise en place de conseillers référents en agriculture biologique au sein des chambres d'agriculture. En Basse-Saxe, les premiers conseillers arrivent en 2002 au sein des deux organismes consulaires, financés en partie par le Land. En France, à partir de 2007, l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA) oblige les chambres d'agriculture départementales et régionales à désigner des référents en agriculture biologique. Si en Auvergne, un référent préexiste à la demande nationale au sein de la chambre régionale, en Bretagne, c'est en 2008 que la chambre régionale crée un tel poste.

Malgré cette intégration progressive, sur le terrain, les discours des acteurs – salariés, élus des chambres d'agriculture et des syndicats majoritaires – attestent de la mise en place de stratégies pour « canaliser la contestation » (Fouilleux et Jobert, 2017, p. 16). Il s'agit tout d'abord de relativiser l'opposition entre les deux modèles en valorisant les échanges de pratique et en limitant la portée de l'agriculture biologique à « une niche économique ». Les représentants professionnels majoritaires s'appuient également sur la promotion d'autres modèles moins exigeants pour « mettre en arrière-plan » (Fouilleux et Jobert, 2017, p. 16) celui de l'agriculture biologique. Ces deux premières modalités de canalisation relèvent de « déminages discursifs ». L'objectif est en effet de « réinterpréter les dissonances [portées par le modèle biologique] en des termes plus en phase avec le référentiel dominant. » (Fouilleux et Jobert, 2017, p. 16). Elles s'accompagnent d'une troisième stratégie centrée sur la délégitimation des adversaires – représentants spécialisés des agriculteurs biologiques – à représenter les intérêts de la profession agricole.

Le processus de recadrage (Benford et Snow, 2012) du problème public et de sa solution, visible dans les discours des représentants orthodoxes de la profession agricole, repose tout d'abord sur la relativisation de l'opposition entre « agriculture biologique » et « agriculture conventionnelle ». Il consiste tout d'abord dans la mise en exergue de la porosité des pratiques entre conventionnel et agriculture biologique :

« Certains agriculteurs bio considèrent que les agriculteurs conventionnels font n'importe quoi, moi je pense qu'il faudrait prendre les avantages de chacune des deux agricultures. Il n'y a pas qu'une seule agriculture ou deux, mais plutôt un mélange des deux. La technicité du bio peut être utilisée par un agriculteur conventionnel, sans qu'il passe en bio nécessairement. On a tendance à trop les opposer. »⁵⁶⁸

L'objectif de cet argumentaire est double. En présentant l'agriculture biologique comme une « innovation », « une prouesse technique », et les agriculteurs biologiques comme des « explorateurs »⁵⁶⁹, expressions revenues à plusieurs reprises dans les entretiens avec les conseillers consulaires, les représentants orthodoxes réduisent la portée alternative du modèle en le cantonnant à des enjeux techniques⁵⁷⁰. L'accent mis sur la complémentarité des pratiques entre les deux systèmes productifs atténue toute potentialité conflictuelle de l'agriculture biologique vis-à-vis du modèle agricole dominant.

Une deuxième façon de minimiser la mise en débat du modèle conventionnel par l'agriculture biologique consiste à la présenter comme une niche économique et non comme un projet de société. Cela transparaît clairement dans les propos du directeur de la chambre d'Auvergne-Rhône-Alpes (AuRA) :

« Notre responsabilité, dans le lien avec les filières, est de faire en sorte que le passage au bio ne plante pas les gens parce que le développement de l'agriculture biologique ça s'est fait en escalier. Souvent, après une crise du lait les prix s'effondrent sauf que si les marchés ne suivent pas, ça peut faire effondrer les prix du bio. La crainte qu'on a c'est que ces produits de qualité deviennent la norme, et que, dans les négociations de prix avec la grande distribution... Je veux bien de la qualité, mais pas au prix du conventionnel. Il ne faut pas aller trop vite. »⁵⁷¹

La stratégie de déminage discursif menée par les acteurs orthodoxes de la profession dépasse cependant la relativisation de l'opposition des deux systèmes et la caractérisation de l'agriculture biologique en « agriculture de niche ». Ils tentent en effet par la promotion d'autres pratiques – « l'agriculture raisonnée » et l'agriculture locale – de mettre l'agriculture biologique « en arrière-plan » (Fouilleux et Jobert, 2017, p. 16), et d'empêcher une bifurcation des politiques agricoles.

La représentation de la profession majoritaire s'est en effet investie très tôt pour concurrencer l'agriculture biologique dans la promotion de nouvelles pratiques agricoles

⁵⁶⁸ Entretien avec une conseillère spécialisée en agriculture biologique à la chambre d'agriculture de l'Allier, février 2017.

⁵⁶⁹ Entretien avec la coordinatrice régionale des démarches qualité à la chambre régionale d'agriculture de Bretagne, avril 2015.

⁵⁷⁰ La mise en place du label européen en 1992 atteste d'une même logique (Fouilleux et Loconto, 2017).

⁵⁷¹ Entretien avec le directeur de la chambre d'agriculture de la région AuRA, février 2017.

présentées comme plus vertueuses de l'environnement, mais moins exigeantes que l'agriculture biologique, dénommée « agriculture raisonnée » en France, « agriculture intégrée » (*integrierte Landwirtschaft*) en Allemagne. En France, le Forum des Agriculteurs responsables et respectueux de l'environnement (FARRE) qui porte l'initiative est soutenu lors de sa création en 1993 par le syndicat majoritaire de la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA). Incluant des représentants de l'agroalimentaire, des banques agricoles et des assurances, elle se donne pour objectif de définir un label intermédiaire entre l'agriculture conventionnelle et l'agriculture biologique. L'agriculture raisonnée est reconnue par l'État en 2002 comme une pratique plus respectueuse de l'environnement, mais c'est en 2004 que différents décrets et arrêtés définissent plus précisément les contraintes pesant sur les agriculteurs qui apposent le label sur leurs produits. La démarche n'a cependant eu qu'un écho limité dans le temps puisque l'État met fin à la reconnaissance publique du label en 2013 :

« Je suis arrivée en 2002, mais pas pour travailler sur l'agriculture biologique, j'étais d'abord sur le dossier agriculture raisonnée. [...] Et donc, j'ai travaillé quelques années sur l'agriculture raisonnée, cela ne s'est pas forcément bien développé comme on aurait pu le souhaiter en Bretagne. J'ai arrêté en 2007 pour devenir référente en agriculture biologique. »⁵⁷²

Le parcours de cette conseillère de la chambre d'agriculture de Bretagne est ainsi significatif puisqu'il illustre les efforts initiaux de la chambre pour développer l'agriculture raisonnée en région avant de se rabattre faute d'agriculteurs volontaires, vers l'accompagnement de l'agriculture biologique. Malgré ce processus de désinstitutionnalisation, le modèle de « l'agriculture raisonnée » reste une référence au sein du réseau des chambres. Elle est le plus souvent présentée comme un modèle intermédiaire faisant le trait d'union entre pratiques conventionnelles et biologiques :

« Si le bio sort de la marginalité, c'est normal que la chambre d'agriculture intervienne dans le soutien de manière technique avec des transferts de pratiques. Les gens viendront au bio progressivement en testant le non-labour, avec écophyto on travaille sur les assolements c'est le même processus. Créer des liens entre agriculture bio et les conventionnels et entre les deux l'agriculture raisonnée. »⁵⁷³

En Allemagne, c'est à l'« agriculture intégrée » que Felix von Lowenstein, le président du BÖLW fait référence comme potentielle concurrence au label biologique :

⁵⁷² Entretien avec la coordinatrice régionale des démarches qualité à la chambre régionale d'agriculture de Bretagne, avril 2015.

⁵⁷³ Entretien avec le directeur de la chambre d'agriculture de la région AuRA, février 2017.

« Et puis il y a toujours l'agriculture intégrée. En réalité, c'est une exigence de la loi de faire une agriculture raisonnée [en français dans l'entretien]. L'agriculture intégrée ce n'est pas plus que le respect de la loi. »⁵⁷⁴

La ressemblance de la démarche avec l'agriculture raisonnée en France est frappante. Elle s'explique par des circulations de pratiques à l'échelle européenne favorisées par un processus d'isomorphisme normatif (DiMaggio et Powell, 1983, p. 152). La professionnalisation des réseaux de représentation structure les échanges de pratiques, et accroît les similarités entre les organisations. Le concept « d'agriculture intégrée » est porté par une association, le *Fördergemeinschaft Nachhaltige Landwirtschaft* renommé en 2014 *Forum Moderne Landwirtschaft*, qui appartient au même réseau européen que FARRE, l'*European initiative for sustainable development in agriculture* (EISA). Le syndicalisme majoritaire est en outre, de même qu'en France, à l'initiative du projet et possède un poids prépondérant au sein de l'association, l'actuel président du forum n'est autre que le président de la *Deutsche Bauernverband* (DBV). Contrairement à l'agriculture raisonnée cependant, l'appellation « *aus Integriertem Anbau* » n'a jamais été protégée par la loi. Il n'existe pas de cahier des charges ni de contrôle indépendant. L'absence de réglementation publique concernant l'agriculture intégrée explique ainsi les propos du président du BÖLW en français dans l'entretien : « *c'est une exigence de la loi de faire une agriculture raisonnée* »⁵⁷⁵. Dans les deux cas, pour l'agriculture raisonnée comme pour l'agriculture intégrée, la proximité des appellations avec celle d'agriculture biologique introduit une ambiguïté auprès des consommateurs concernant la distinction des différents labels et mentions.

Si la concurrence entre l'agriculture biologique et ces autres standards volontaires (Fouilleux, 2010) a pu constituer historiquement une stratégie de la profession majoritaire pour tenter de détourner les soutiens à l'agriculture biologique vers d'autres pratiques plus proches du modèle conventionnel, lors de l'enquête c'est principalement la concurrence avec l'agriculture locale que dénoncent les acteurs spécialistes de l'agriculture biologique. Le principal reproche émis par les représentants de l'agriculture biologique aux acteurs orthodoxes est ainsi de jouer sur le flou définitionnel entourant la production locale pour convaincre les élus de soutenir une agriculture conventionnelle sans exigences environnementales de production :

⁵⁷⁴ Entretien avec le président du BÖLW, juin 2017.

⁵⁷⁵ Entretien avec le président du BÖLW, juin 2017.

« L'agriculture locale, c'est très important, mais ce n'est pas défini puisqu'il n'y a aucune définition du local. C'est tout et rien. Cela peut aussi bien être une production de masse. La *Bauernverband* se focalise beaucoup dessus, car ce n'est pas chargé d'idéologie. »⁵⁷⁶

L'éviction de l'agriculture biologique serait en outre favorisée par une forme de « confusion » autour de l'utilisation des termes « local » et « biologique ». Est ainsi revenue à plusieurs reprises au sein des entretiens allemands l'expression « le local est le nouveau bio » (« *regional ist das neue bio* »), expression régulièrement employée, dans les médias, et au sein de la communication de la grande distribution⁵⁷⁷. Cette concurrence est utilisée par les organismes de représentation orthodoxe de la profession pour détourner l'attention des consommateurs, mais aussi des pouvoirs publics :

« La majorité agricole a très bien compris qu'on pouvait créer de la confusion sur le terme de local, et elle l'emploie à qui mieux mieux. Et comme il n'y a pas de définition du local... en Bretagne, on a du porc nourri au soja OGM venant d'Amérique latine, mais c'est local, car il l'a mangé en Bretagne donc bon. [...] C'est ce qu'on essaie de dire aux élus. »⁵⁷⁸

Ce témoignage rejoint les conclusions de différentes études portant sur les systèmes alimentaires locaux, soulignant « un leurre local » (Paddeu, 2017; Pahun, 2020) qui consiste à utiliser le critère spatial pour évacuer les débats autour de systèmes productifs plus alternatifs comme l'agriculture biologique.

Au-delà de ces techniques diverses de déminage discursif, l'analyse du discours des acteurs orthodoxes de la profession a montré que la canalisation de la contestation passe également, par la remise en cause de la légitimité des organes professionnels spécialisés en agriculture biologique à représenter la profession agricole voire les producteurs biologiques dans leur ensemble. L'argumentaire se fonde tout d'abord sur une supposée dichotomie entre la « neutralité » des chambres et la « partialité » des organismes de représentation spécialisés. S'appuyant sur la vocation de la chambre à représenter l'ensemble de la profession agricole, un premier procédé discursif consiste à présenter les organismes spécialisés comme des organisations militantes :

⁵⁷⁶ Entretien avec le directeur de Bioland Hesse, juin 2017.

⁵⁷⁷ En Allemagne, Rewe, une des principales enseignes de GMS propose une gamme de produits « aus der Region » (« du local »), Edeka son concurrent développe également des sigles distinctifs des produits locaux par des expressions comme « unsere Heimat » (« notre territoire ») ou « unser Hof » (« notre ferme »). La concurrence entre la valorisation des produits locaux et celle des produits bio se prolonge dans les politiques publiques. Martin Trieschan, le responsable de Naturland souligne ainsi le développement depuis la fin des années 2000 d'une campagne de communication du Land en faveur des produits régionaux : « echt Hessische » (« véritablement de Hesse »).

⁵⁷⁸ Entretien avec le directeur d'Agrobio 35, mai 2018.

« En tant que chambre d'agriculture, nous représentons toutes les agricultures, l'agriculture biologique comme la conventionnelle, nous ne faisons pas de différence, tout est de l'agriculture. La différence est un peu idéologique, le bio est mieux, le conventionnel moins bien. »⁵⁷⁹

La supposée neutralité des chambres est un argument pour décrédibiliser les organismes de représentation spécialisée, dans une profession agricole où l'apolitisme est érigé comme norme dominante (Nay, 1997). Rejoignant les propos du directeur de la chambre d'agriculture de Basse-Saxe, le champ lexical de l'engagement politique « partisan », « militant », a été à de nombreuses reprises utilisé par les élus consulaires pour qualifier les organismes de représentation professionnelle :

« Nous ne sommes pas trop proches de la FRAB parce qu'on pense que c'est très partisan. [...] Je vous parlais de vision partisane. À la FRAB vous auriez eu des positions très personnelles pas collectives, on va dire revendicatrice, d'oppositions, et nous ne voyons pas la bio comme ça. La bio demain, elle doit être ouverte, elle doit communiquer et être moderne quelque part. »⁵⁸⁰

Un deuxième procédé de délégitimation consiste à souligner la faible représentativité des organismes de représentation spécialisée. Le principal argument porte sur le différentiel du taux d'adhésion des deux types de structures :

« Et j'ai du mal à admettre par exemple qu'il n'y ait qu'une vérité, et lorsqu'on représente moins de 30 % des agriculteurs biologiques, et moins de 15 % de la production, qu'on prétende être représentant de tous les agriculteurs biologiques. »⁵⁸¹

Que cela soit en Auvergne ou en Bretagne, mais aussi en Hesse et en Basse-Saxe, le taux d'adhésion des agriculteurs biologiques aux organismes de représentation spécialisée n'excède en effet pas les 40 %. Ce taux est très bas par rapport à celui des adhésions à la DBV qui avoisine les 90 % en Allemagne. Cette stratégie n'est pas sans conséquence pour les organismes spécialisés de représentation au sein des réseaux d'action publique. Elle contribue en effet à délégitimer leur place comme partenaires de la puissance publique, en soulignant la faiblesse d'une ressource politique cruciale des groupes d'intérêts dans un système de gestion corporatiste : la représentativité (Hassenteufel, 2021, p. 66).

⁵⁷⁹ Entretien avec le directeur de la chambre d'agriculture de Basse-Saxe, mai 2018.

⁵⁸⁰ Entretien avec le président de la commission agrobiologique du Cerafel, et élu FDSEA à la chambre, juin 2015.

⁵⁸¹ Entretien avec le président de la commission agrobiologique du Cerafel, et élu FDSEA à la chambre juin 2015.

Tableau 5-1 : Les stratégies de canalisation de la contestation développées par les représentants professionnels majoritaires

Déminages discursifs	Relativisation de l'opposition entre les deux modèles agricoles biologique et conventionnel	Porosité des pratiques et technicisation Agriculture de niche
	Soutien à d'autres modèles moins exigeant	Agriculture raisonnée/Agriculture intégrée Agriculture locale
Concertation excluante	Apolitisme vs militantisme	-
	Taux de représentativité	-

*Conception de l'auteure à partir de l'analyse des discours des représentants professionnels.
Source : entretiens semi-directifs.*

Malgré un processus de conventionnalisation de l'agriculture biologique, notre étude dévoile ainsi une mise en controverse du modèle agricole dominant par les représentants spécialisés de l'agriculture biologique au sein des forums professionnels. Les espaces régionaux constituent des lieux de réfractions (Keating, 2017) de controverses sectorielles initiées la plupart du temps aux échelles nationale et européenne. Les débats de cadres cognitifs structurent une opposition entre un pôle alternatif incarné par les représentants spécialistes de l'agriculture biologique, et un pôle conventionnaliste, représenté par les organismes consulaires et le syndicalisme majoritaire. L'analyse des conflits autour de la répartition des ressources publiques au sein de chacun des quatre cas régionaux complexifie cependant le paysage des tensions professionnelles. La matrice commune de lutte entre les deux pôles se matérialise en effet de manière différenciée selon les contextes régionaux d'action.

1.2. La matérialisation des conflits professionnels autour des politiques régionales de soutien à l'agriculture biologique

La fracture cognitive mise au jour en première partie atteste de la présence de luttes à l'intérieur des forums professionnels régionaux. Celles-ci ne suffisent cependant pas à expliquer l'émergence au début des années 2010, de manière quasi simultanée au sein des cinq réseaux d'action publique régionaux étudiés, de conflits ouverts entre des organisations de représentation professionnelle (voir tableau 5-2). Ces derniers se sont cristallisés autour d'une

concurrence pour l'accès aux ressources opérationnelles et/ou institutionnelles⁵⁸² dans le cadre des politiques régionales de soutien à l'agriculture biologique. Le renforcement des soutiens régionaux à l'agriculture biologique qui s'accompagne de la stabilisation de réseaux d'action publique attise des rivalités cognitives, mais aussi d'intérêts entre les différents protagonistes intervenant dans l'élaboration et la mise en œuvre de l'action publique.

La matérialisation des lignes de fractures varie selon les contextes régionaux. Les contextes socio-économiques régionaux ainsi que la structuration des échanges de ressources analysée dans le quatrième chapitre de la thèse, contribuent à expliquer cette hétérogénéité. L'analyse de ces conflits nous amène ainsi à étudier le processus de réfraction des luttes professionnelles à l'intérieur des espaces régionaux d'action. La diversité des lignes de fracture vient complexifier la vision duale entre un pôle alternatif, et un pôle conventionnaliste.

Même si les trajectoires de conflits sont particulières à chaque cas régional, la proximité de la structuration institutionnelle des représentants professionnels au sein d'un même contexte national, nous amènent ici à distinguer les deux cas allemands, des trois cas français⁵⁸³.

1.2.1. Des lignes de fractures semblables, mais un degré de conflictualité différencié en Hesse et en Basse-Saxe

Au sein des deux cas allemands, la configuration institutionnelle des organismes de représentation présente deux lignes potentielles de conflit. Une première se structure autour de l'opposition entre représentations orthodoxes de la profession - chambre d'agriculture et/ou la *Bauernverband* — et représentations hétérodoxes — les confédérations du LÖN et du VÖL. Une seconde se situe entre les mentions elles-mêmes. Si du point de vue cognitif, cette dernière tendait à s'estomper, les concurrences autour de l'accès aux ressources publiques la réactivent. La vigueur des conflits se différencie cependant entre les deux cas régionaux. Tandis qu'en Hesse, l'internalisation du conseil agricole atténue les rivalités entre les structures, la délégation de la mise en œuvre de l'action publique aux organismes professionnels en Basse-Saxe accentue les concurrences.

En Hesse, l'unique conflit ouvert rapporté par les acteurs est celui qui a opposé le syndicalisme majoritaire au VÖL en 2012. À la suite de la parution sur le site internet de l'exploitation agricole du président de la *Hessische Bauernverband* (HBV) d'un pamphlet à

⁵⁸² Les ressources institutionnelles font ici référence à la place qu'octroie les autorités régionales aux représentants professionnels sein des instances de gouvernance de la politique de soutien à l'agriculture biologique.

⁵⁸³ Cette section inclut dans l'analyse le cas rhônalpin.

l'encontre de l'agriculture biologique, le VÖL a engagé une campagne de communication à son encontre auprès des médias. L' élu s'est par la suite rapidement excusé pour la publication et l'a retiré de son site⁵⁸⁴. Le résultat le plus direct de cet incident a été le retrait de certains agriculteurs biologiques de leur adhésion au syndicat majoritaire⁵⁸⁵. Il n'y a cependant eu aucune incidence durable sur les relations entre le syndicalisme majoritaire et le VÖL qui continuent de partager des sièges au sein des mêmes instances de gouvernance, en particulier le *Kuratorium* du *Landesbetrieb Landwirtschaft Hessen* (LLH). Mis à part cet incident qui s'est déroulé cinq ans avant notre enquête, aucun autre conflit n'a été mentionné.

La faible conflictualité entre les deux réseaux de représentations, alors même qu'ils défendent des modèles agricoles opposés, s'explique par différents facteurs. La création du VÖL en 1998 par un gouvernement de majorité *rot-grün*, a permis une stabilisation précoce des relations entre les deux organismes de représentations. L'internalisation du conseil agricole ainsi que de la recherche-expérimentation au sein des services du Land les met en outre peu en concurrence quant à l'accès aux ressources financières publiques comme nous l'avons vu dans le quatrième chapitre.

Au sein du VÖL, les relations entre les mentions sont également apparues apaisées. Ce n'est pas autour des pratiques agricoles qu'une concurrence s'installe entre elles, mais concernant leur accès inégal au *lobbying* politique :

« Bioland est largement la plus politique des mentions en Allemagne. Elle réalise le travail politique dans le domaine de l'agriculture biologique. Nous sommes neutres du point de vue partisan, mais nous avons une proximité avec les politiques. Naturland est aussi importante, mais beaucoup de gens disent qu'ils sont meilleurs sur le marché. »⁵⁸⁶

Bioland, mention la plus puissante d'Allemagne et de Hesse en nombre d'adhérents, s'est en effet très tôt investie dans le développement du lobbying auprès des élus. Ce travail est favorisé en Hesse par la présence d'un intermédiaire entre représentation professionnelle et parti politique : Hans-Jürgen Muller. Agriculteur chez Bioland, et porte-parole du VÖL, il est aussi membre du parti *Bündnis90/die Grünen*. Sa trajectoire professionnelle a ainsi varié entre militantisme partisan et engagement dans la représentation des agriculteurs biologiques⁵⁸⁷.

⁵⁸⁴ <https://www.faz.net/aktuell/rhein-main/unmut-ueber-internetseite-hessische-oeko-bauern-in-aufbruch-12714582.html>, consulté le 10 mai 2022.

⁵⁸⁵ Cela a notamment été le cas de Felix zur Lowenstein, président du BÖLW et agriculteur chez Naturland Hesse, qui a arrêté son adhésion au syndicat pour protester contre cette prise de position critique à l'encontre de l'agriculture biologique.

⁵⁸⁶ Entretien avec le directeur de Bioland Hesse, juin 2017.

⁵⁸⁷ Après des études professionnelles d'agriculture, Hans-Jürgen Müller, vient parfaire sa formation à l'université de Kassel-Witzenhausen où il obtient un diplôme avec une spécialisation en agriculture biologique en 1983.

La ressource principale des mentions privées en Hesse étant leur capacité d'influence des politiques publiques, la puissance de Bioland dans ce domaine ajoute au déséquilibre concernant le nombre d'adhérents, et constitue un facteur de concurrence au sein du VÖL. Pour prévenir l'émergence de conflits, la gouvernance de la structure a été pensée dès sa création au début des années 2000, pour assurer un équilibre interne comme l'explique le directeur de Bioland :

« Nous nous sommes mis d'accord au sein du VÖL contrairement aux autres regroupements régionaux de mentions. Le président ou le porte-parole ne devait pas être issu de Bioland. En effet il était important d'assurer un peu de liberté politique aux mentions privées en Hesse. C'est donc une personne indépendante et non, comme dans de nombreux autres Land, le directeur de Bioland. »⁵⁸⁸

L'effectivité de cette règle mérite d'être relativisée. Hans-Jürgen Muller qui a exercé la fonction de porte-parole du VÖL pendant plus de sept ans, est en effet membre de Bioland même s'il n'en est pas président. Les représentants des autres mentions ont cependant souligné, au-delà de cet accord, leur présence régulière au sein de différentes scènes de gouvernance des politiques régionales :

« Nous sommes huit ou dix au sein du VÖL, ça veut dire que chacun d'entre nous doit participer à des réunions et représenter le VÖL. »⁵⁸⁹

C'est ainsi également dans la répartition des tâches que s'atténue le déséquilibre entre les mentions. La principale tension apparue dans le discours des représentants professionnels, mais aussi des personnels des services porte sur la fracture entre les agriculteurs issus des mentions privées, et ceux dénommés les « EU-bio » n'ayant que la certification européenne.

Pour les représentants des mentions, ces derniers sont considérés comme des passagers clandestins, car ils profitent des avancées politiques conquises par le VÖL sans pour autant

Refusant de reprendre la ferme familiale, il s'installe avec deux autres collègues, sous la mention Bioland dès 1984 sur une exploitation ayant son siège à Witzenhausen. Dès le début des années 2000, il s'implique dans le bureau de Bioland Hesse, et en 2006 il est élu au sein de l'association fédérale. Il devient en 2012 porte-parole du VÖL de Hesse, fonction qu'il exerce jusqu'en 2019. En parallèle de son engagement professionnel, il est membre depuis les années 1990 du parti Bündnis90/die Grünen. Il poursuit une carrière politique au local dans un premier temps au sein des instances de gouvernement de la ville de Witzenhausen. À la suite des élections régionales de 2018, il est élu au sein du Landtag de Hesse. Il siège pour le parti Bündnis90/die Grünen au sein des commissions « Environnement, protection du climat, agriculture et protection des consommateurs », « Affaires européennes », mais aussi du comité de Hesse sur la « protection des animaux ». Il démissionne de son poste de représentant du VÖL après sa prise de fonction au sein du Landtag.

⁵⁸⁸ Entretien avec le directeur de Bioland, Hesse, juin 2017.

⁵⁸⁹ Entretien avec la directrice de l'association Demeter Hesse, mai 2017.

payer de cotisation aux mentions privées. Le représentant de Naturland Hesse les compare ainsi à des salariés non syndiqués :

« Les EU bios sont des passagers clandestins. Je les compare toujours aux syndicats. À ceux qui ne sont pas dans les syndicats, mais qui obtiennent quand même les avantages de l'augmentation des salaires. »⁵⁹⁰

Cette fracture est renforcée en Hesse par la part importante des « EU-bios » au sein du Land. Au moment de l'enquête, les mentions ne comptent que 750 adhérents au total soit moins de 38 % des agriculteurs biologiques du Land, tandis qu'à l'échelle fédérale, elles regroupent autour de 50 % de la population des agriculteurs biologiques. Interrogé sur le facteur explicatif de ce déséquilibre, le représentant de Naturland Hesse évoque un dispositif de soutien développé par le Land au début des années 1990 dans le cadre de la politique européenne d'extensification. Il aurait eu pour conséquence une attraction forte pour le nouveau label européen au sein des exploitations d'élevage en bovin viande et/ou lait. L'écart qui se serait creusé à cette période ne se serait pas résorbé par la suite. Si l'explication donnée par le conseiller de Naturland semble plausible, le gouvernement ayant effectivement été parmi les plus généreux d'Allemagne dans le financement des aides à l'extensification dans les années 1990 (Nieberg, Kuhnert et Sanders, 2011), nous n'avons pas récolté les éléments nécessaires pour vérifier cette affirmation. Il semble dans tous les cas que cette asymétrie ait soulevé des débats au sein des arènes politiques régionales. Malgré la récurrence de cette thématique au sein des entretiens, en l'absence d'instance de représentation des « EU bios » cette ligne de fracture ne se traduit pas par l'émergence de conflits entre structures de représentation professionnelle.

Trois facteurs institutionnels expliquent ainsi l'euphémisation des conflits professionnels en Hesse. Si le mode de fonctionnement du VÖL ainsi que l'absence de représentation des « EU bios » atténuent le développement de conflits potentiels, la principale variable explicative concerne l'internalisation du conseil et de la recherche-expérimentation au sein des services du Land. Cette dernière atténue en effet la mise en concurrence des instances de représentation spécialisées et orthodoxe pour l'accès à des ressources matérielles publiques. Le cas de Hesse se distingue en cela de celui de Basse-Saxe où les relations entre les organes de représentation professionnelle se sont révélées plus conflictuelles.

La configuration des échanges au sein du réseau d'action publique de Basse-Saxe, se structure depuis le début des années 2000 autour de quatre acteurs principaux : la chambre

⁵⁹⁰ Entretien avec le conseiller technique de Naturland en Hesse, juin 2017.

d'agriculture présidée par le *Landvolk* - émanation régionale de la DBV - le LÖN, instance de représentation des mentions privées, *Ökoring*, une structure de conseil en agriculture biologique, ainsi que le KÖLN devenu KÖN en 2012, organisme de recherche-expérimentation, de formation et de conseil spécialisé en agriculture biologique. Les politiques régionales de soutien à l'agriculture biologique qui reposent sur une mise en œuvre externalisée attisent les concurrences entre ces différents organismes.

Dans le domaine du conseil, une rivalité historique s'est constituée entre la chambre d'agriculture et *Ökoring*. Cette structure a été conçue originellement pour capter des fonds publics et organiser un conseil technique en direction des agriculteurs biologiques adhérents. Depuis l'arrêt des soutiens régionaux aux *Rings* en 2007, son financement repose exclusivement sur les cotisations des adhérents, ainsi que sur des services payants de conseil. Cette concurrence se joue cependant exclusivement sur l'accès à des financements privés et n'a pas abouti à un conflit ouvert entre les deux structures.

Le KÖN et la chambre, qui portent tous deux des projets de recherche-expérimentation, mais aussi de formation dans le domaine de l'agriculture biologique, sont eux directement en concurrence pour l'accès à des financements publics, qu'ils proviennent de l'Union européenne, du Land ou de la Fédération. Interrogé à ce propos, le directeur de la chambre minimise cependant ses incidences sur les relations entre les deux structures :

« Nous sommes membres du *Kuratorium* du KÖN. Ils font du conseil. Je pourrais dire, en tant que directeur de chambre, que le conseil, ça n'est pas possible, car il doit être fait uniquement par la chambre. Que c'est n'importe quoi, car le KÖN est une organisation de représentation d'intérêt, et qu'il nous enlève des tâches. Mais je rencontre Frau Grishop régulièrement et nos référents en agriculture biologique participent deux ou trois fois par an au *Kuratorium* du KÖN. »⁵⁹¹

L'institutionnalisation précoce des relations entre les deux institutions au sein de la scène de gouvernance des politiques régionales, qui se matérialise par la présence de la chambre d'agriculture dans le *Kuratorium* du KÖN, a contribué à prévenir les tensions entre les deux structures.

Ce n'est ainsi pas autour de la fracture réseau chambre/organismes spécialistes de l'agriculture biologique que se cristallisent les tensions en Basse-Saxe, mais au sein des organes de développement agricole agissant dans le domaine de l'agriculture biologique : le LÖN et le KÖN. Le point de départ de la création du centre de compétence est une sollicitation du ministre

⁵⁹¹ Entretien avec le directeur de la chambre d'agriculture de Basse-Saxe, mai 2018.

de l'Agriculture socialiste Uwe Bartels. Dans un contexte de crise sanitaire, son objectif est de soutenir la création d'un organisme autonome pour mettre en œuvre un plan régional de soutien sans nécessairement passer par la chambre d'agriculture. Un conflit s'est cependant cristallisé en 2011, autour de la place des salariés de Bioland au sein du KÖLN. Il est en effet reproché à Bioland par les autres mentions privées de centraliser les aides publiques par l'intermédiaire du KÖLN :

« Le KÖLN était présent uniquement pour recevoir l'argent du Land de Basse-Saxe et avait quelques salariés. Ils ont été utilisés par Bioland, pour travailler pour elle. [...] Le KÖLN avait de gros soucis financiers et les autres mentions n'étaient pas satisfaites. Il y a donc eu une crise en 2011. »⁵⁹²

La crise a abouti en 2012 à une évolution du statut du centre de compétence. Au-delà du changement de nom, les associés de la structure, *Ökoring* et le LÖN, s'ils se maintiennent dans les organes de gouvernance, n'ont plus de parts dans l'entreprise ni de droit de vote concernant les grandes orientations. Ces changements institutionnels garantissent une autonomie accrue du centre de compétence vis-à-vis des représentants professionnels. Les tensions entre les mentions privées qui se sont cristallisées dans un premier temps autour du KÖN ont rejailli, par la suite, au sein du LÖN.

Contrairement à la Hesse où un accord initial avait été trouvé pour continger la puissance de Bioland dans les instances de gouvernance, depuis sa création en 1998, le LÖN est dirigé sans discontinuer par Harald Gabriel, le directeur de Bioland. En 2014, dans un contexte d'apaisement relatif des tensions entre le LÖN et le KÖN, Naturland et Demeter ont ainsi fait pression pour faire évoluer les modalités de pilotage du LÖN. Depuis 2016, le rôle de porte-paroles est octroyé à chacune des trois mentions les plus puissantes – Bioland, Naturland et Demeter – selon un système de rotation trisannuelle.

Le cas du conflit au sein du KÖN et du LÖN en Basse-Saxe atteste de lignes de fractures qui dépassent les luttes cognitives entre pôle alternatif et pôle conventionnel. La comparaison avec la Hesse révèle le rôle crucial de la structuration des échanges de ressources entre puissance publique et représentants professionnels comme facteur déclencheur de rivalités latentes. Ce constat est corroboré par l'analyse des cas français.

⁵⁹² Entretien avec la directrice du KÖN, octobre 2017.

1.2.2. Une cristallisation des conflits au sein des associations interprofessionnelles en Bretagne, en Auvergne et en Rhône-Alpes

En France, au sein des trois cas régionaux observés, la Bretagne, l'ex-région Auvergne et l'ex-région Rhône-Alpes, des conflits entre organismes de représentation professionnelle se sont cristallisés au sein des interprofessions biologiques. Ces structures sont propices aux rivalités pour deux raisons principales. Tout d'abord, elles constituent des instances majeures de mise en œuvre et de gouvernance des politiques régionales. Or, nous verrons que les tensions ont systématiquement pour source l'action publique régionale. En outre, les interprofessions sont des lieux où se côtoient d'une part des acteurs de l'aval et de l'amont de la filière, et d'autre part, des organismes de représentation et/ou entreprises spécialistes et non spécialistes de l'agriculture biologique. Cette diversité tend ainsi à complexifier leur fonctionnement interne et favorise la tension entre pôle alternatif et conventionnaliste de l'agriculture biologique. Les trois associations – Auvergne biologique, Inter bio Bretagne et Appui bio en Rhône-Alpes⁵⁹³ – au début des années 2010, font ainsi face au départ d'un groupe d'acteur ou d'une organisation représentée en leur sein. En Auvergne, les conflits se sont traduits par la création en 2011 d'un Groupement régional des agriculteurs biologiques (GRAB) autonome vis-à-vis de l'interprofession. En Bretagne, c'est au départ de la FRAB de l'interprofession qu'on assiste en 2014. En Rhône-Alpes, le réseau des chambres d'agriculture décide en 2013 de se retirer de la plateforme interprofessionnelle.

En Auvergne, depuis sa création en 1992, et ce jusqu'en 2011, l'interprofession Auvergne biologique constitue la seule forme de représentation de la filière biologique à l'échelle régionale. Les GAB, organisés à l'échelle départementale, sont représentés à l'échelle régionale par le collège des producteurs. C'est en son sein que s'est structuré le conflit qui a mené, en 2011, à la création d'une représentation autonome des agriculteurs biologiques : le GRAB. De même qu'en Basse-Saxe, la politique régionale constitue un élément déclencheur du conflit. Patrice Goutagny met ainsi en exergue le rôle du pôle de conversion dans ce processus :

⁵⁹³ Il convient de souligner la spécificité d'Appui bio, plateforme interprofessionnelle créée seulement en 2003 en Rhône-Alpes, il s'agit d'une structure beaucoup plus souple que les deux autres organisations. Elle a essentiellement pour vocation de faciliter la gouvernance de la filière à l'échelle régionale, mais, n'ayant qu'un seul salarié en son sein, elle ne participe pas, ou de manière marginale, à la mise en œuvre de l'action publique régionale.

« La Région voulait initier un plan pour le développement de l'agriculture biologique avec comme point d'ancrage la création d'un pôle de conversion bio. Elle a donc souhaité initier une conférence régionale coanimée par État et Région. [...] Il y a eu une demande en disant : est-ce qu'on peut organiser une représentation des producteurs à l'échelle régionale un peu forte, pas seulement par l'intermédiaire d'Auvergne biologique ? »⁵⁹⁴

C'est en vue de la préparation d'une conférence régionale d'avril 2011 que l'idée de structuration d'une représentation autonome des producteurs à l'échelle régionale s'est concrétisée. L'initiation de sa création n'a cependant pas été portée par le Conseil régional – qui ne reconnaît la structure qu'en 2013 – mais par un groupe de maraîchers ayant la volonté de mettre en place une instance de représentation des producteurs à l'échelle régionale. Le projet de pôle de conversion a contribué à légitimer la démarche aux yeux des producteurs déjà engagés. Il constitue l'élément déclencheur d'un conflit déjà existant au sein de l'interprofession.

Bernard Devoucoux, fondateur de l'interprofession, met en effet l'accent sur une tension interne au collège des producteurs précédant de loin la conférence :

« Ce GRAB est né essentiellement d'un groupe que nous avons créé au sein d'Auvergne bio qui était le groupe des maraîchers bio [...]. Ce groupe demandait plus d'autonomie par la suite et comme ce n'était pas les objectifs d'Auvergne bio au départ, il y a eu un conflit qui a dégénéré avec la création d'un GRAB avec majoritairement des gens du Puy-de-Dôme. »⁵⁹⁵

Les premières frictions datent de l'arrivée en 2008 d'un technicien agricole spécialisé dans le maraîchage, financé par le Conseil régional. Bernard Devoucoux et Patrice Goutagny donnent chacun une explication différente à la mise en place de ce dispositif de soutien. Selon l'ancien vice-président de l'interprofession, c'est pour répondre à une demande relative à la restauration collective concernant un manque de production en légumes de plein champ que se justifie l'arrivée de ce technicien⁵⁹⁶. Selon le fondateur du GRAB, le financement du technicien en maraîchage constitue un compromis du Conseil régional pour atténuer les tensions autour d'une aide octroyée à l'entreprise semencière Limagrain⁵⁹⁷. L'arrivée de ce technicien a eu pour conséquence de renforcer un groupe de maraîchers au sein du collège des producteurs de l'interprofession. Ce sont eux qui ont constitué les premiers soutiens à la création du GRAB.

⁵⁹⁴ Entretien avec le porte-parole du GRAB, février 2017.

⁵⁹⁵ Entretien avec le fondateur d'Auvergne biologique, mars 2014.

⁵⁹⁶ Entretien avec le fondateur d'Auvergne biologique, mars 2014.

⁵⁹⁷ Entretien avec le porte-parole du GRAB, février 2017.

Ce conflit recoupe plus fondamentalement une divergence de conception de la représentation professionnelle, entre une vision économique de filière et une vision politique de défense des intérêts professionnels, qui transparait dans le discours de Patrice Goutagny :

« En fait, le réseau bio en Auvergne avait une représentation de type interprofession Auvergne biologique avec différents collèges qui étaient sur de l'opérationnel, en particulier autour de la plateforme Auvergne bio distribution qui s'est créée. C'était plus ça le fonds de commerce de l'asso et donc ça mixait un certain nombre d'organisations agricoles, les chambres d'agriculture, les structures de l'aval et des GAB pour faire court. Avec une difficulté d'avoir une expression politique commune, car avec des gens si différents c'est compliqué. »⁵⁹⁸

Ces propos mettent en évidence les difficultés du fonctionnement de l'interprofession. Focalisée sur des enjeux de structuration de la filière, elle est principalement orientée autour d'enjeux économiques. Elle oblige en outre à la collaboration d'acteurs ne promouvant pas le même modèle agricole. En Auvergne, c'est ainsi au sein du collège des producteurs que se cristallise une tension entre un pôle alternatif, plus politisé, et un pôle conventionnaliste, plus pragmatiques, d'agriculteurs. La départementalisation des systèmes productifs régionaux a contribué à attiser ce clivage :

« Le GRAB est culturellement plus tourné vers le Puy de dôme. Allier bio et Bio 15 ont refusé d'y entrer au départ. La Haute-Loire a un peu la même structure de petites structures tournées vers la vente directe, mais ils sont dans un entre-deux. »⁵⁹⁹

La proximité avec la ville de Clermont-Ferrand explique en grande partie la densité importante des maraîchers au sein du département du Puy-de-Dôme. À l'opposé, le département de l'Allier spécialisé dans l'élevage bovin-viande est majoritairement orienté vers des circuits longs de distribution. Cette fracture territoriale se cristallise au sein des instances de gouvernance. L'interprofession a été dirigée depuis sa création en 1990 par des producteurs de l'Allier - Bernard Devoucoux puis Claude Chézeau - tandis que le fondateur du GRAB et porte-parole, Patrice Goutagny exerce, lui, une activité de maraîchage aux alentours de Clermont-Ferrand. Elle explique aussi le refus du GAB du Cantal et du GAB de l'Allier de reconnaître le GRAB dans les premières années de sa création.

Les difficultés financières d'Auvergne biologique n'ont pas contribué à apaiser les tensions. À l'instar de Bernard Devoucoux, pour certains producteurs la création du GRAB a participé à

⁵⁹⁸ Entretien avec le porte-parole du GRAB, février 2017.

⁵⁹⁹ Entretien avec le fondateur d'Auvergne biologique, mars 2014.

la fragilisation de l'interprofession⁶⁰⁰. La proximité temporelle entre la création du GRAB et le dépôt de bilan de l'interprofession, à trois ans d'écart, favorise aux yeux des protagonistes la mise en lien des deux événements⁶⁰¹. L'analyse des conflits professionnels au sein du cas auvergnat est particulièrement intéressante du point de vue de la réfraction territoriale puisque la divergence des intérêts entre agriculteurs biologiques alternatifs et agriculteurs biologiques conventionnalistes recoupe des réalités géographiques d'implantation de filière.

En Bretagne, les conflits se sont cristallisés autour de deux rivalités opposant les organismes de représentation professionnelle : la première entre le réseau consulaire et la FRAB et la seconde entre la FRAB et l'interprofession Inter Bio Bretagne (IBB). Il convient de préciser qu'en Bretagne contrairement à l'Auvergne, c'est la FRAB, créée à la fin des années 1980 qui est à l'origine de la fondation d'IBB au début des années 1990. Elle représente en son sein le collège des producteurs.

La première ligne de tension s'est cristallisée autour de la mise en place d'un pôle régional de conversion. C'est sur proposition de la FRAB qu'un tel dispositif a été discuté en Bretagne au début des années 2010. La première version du projet est cependant abandonnée du fait de l'opposition de la chambre à laisser la FRAB le piloter. C'est uniquement lors de la mise en place du plan Ambition bio en 2013 que le pôle voit le jour :

« Quand c'est revenu dans le plan ambition bio, là pour le coup, toutes les régions étaient tenues de mettre ça en place. C'est revenu sur le tapis et la chambre a de nouveau essayé de récupérer le bébé. On avait changé de DRAAF entre-temps, et elle a dit eh bien non, c'est la FRAB qui porte le projet, mais une fois mis en place ce sera un copilote. »⁶⁰²

Si la mise en place du pôle a, par la suite, favorisé la stabilisation d'une coopération technique entre les deux structures, le degré de cohésion des deux réseaux reste plus limité qu'en Auvergne. Le dispositif Pass bio breton n'est en effet pas organisé autour du financement direct par la Région d'un réseau de conseillers agricoles à l'échelle régionale. Il repose d'une part, sur la mise en place et la gestion d'un site internet commun, et d'autre part, sur le financement de journées de conseil aux agriculteurs qui peuvent choisir les conseillers dans une liste de structures dépassant les deux réseaux.

Un second point de désaccord entre les deux réseaux s'est matérialisé au sein de la Commission interprofessionnelle de recherche en agriculture biologique (CIRAB), la

⁶⁰⁰ Entretien avec le fondateur d'Auvergne biologique, mars 2014.

⁶⁰¹ À moyen terme, la disparition de l'interprofession a contribué à apaiser les relations au sein du réseau par l'intermédiaire des politiques régionales. Après avoir reconnu le GRAB en 2013, le Conseil régional s'appuie sur cet organisme pour piloter le nouveau pôle de conversion régional mis en place en 2015.

⁶⁰² Entretien avec la coordinatrice de la FRAB, mai 2018.

commission de recherche intégrée à IBB. La FRAB refusait en effet de voir financer un projet de recherche-expérimentation porté par la chambre de serres chauffées en agriculture biologique :

« Avec la chambre, il y a des relations presque quotidiennes. Au niveau technique cela se passe plutôt bien, mais au niveau politique c'est tendu. Quand on doit discuter d'où on met les sous, c'est plus compliqué. [...] Il y avait un projet à la chambre pour faire pousser des tomates sous serre, bah ça passait pas. Cela a été un gros point de blocage. »⁶⁰³

Les propos du chargé de mission de la FRAB illustrent que le conflit s'explique dans ce cadre par une opposition fondamentale concernant le modèle agricole promu qu'on peut directement relier aux luttes à l'œuvre dans le forum professionnel entre pôle alternatif et pôle conventionnaliste. Les conflits entre les deux réseaux n'ont cependant pas eu de conséquences institutionnelles durables. Leurs salariés collaborent notamment dans la gestion du Pass bio, ainsi que dans la gouvernance du plan Ambition bio⁶⁰⁴.

Au début de l'enquête, en 2015, le conflit professionnel ayant l'incidence la plus conséquente sur le fonctionnement du réseau d'action publique en Bretagne est celui qui oppose la FRAB à l'interprofession. Alors même que la FRAB a été à l'origine de la création de l'interprofession au milieu des années 1990, la structure décide en effet en 2013 de quitter IBB. Le processus de scission s'est réalisé en plusieurs étapes :

« C'était devenu tellement conflictuel qu'on a demandé un audit. Des choses intéressantes sont ressorties, mais rien ne s'est appliqué rien du tout. Donc nous, on a dit stop. On a proposé des changements, mais on n'a pas obtenu gain de cause. Nous n'étions plus raccord avec le projet, donc on est cohérent, on se retire. »⁶⁰⁵

Les relations très conflictuelles entre les membres de la structure ainsi qu'un système de gouvernance asymétrique ont expliqué le choix du départ. La présence d'entreprises non spécialisées dans l'agriculture biologique, ayant parfois « moins de 2 % de leur activité en agriculture biologique »⁶⁰⁶, concourt en effet au développement des frictions internes comme en attestent les propos de Jean-Jacques Le Bris, agriculteur biologique représentant du Cerafel :

⁶⁰³ Entretien avec le chargé d'études de la FRAB, mai 2015.

⁶⁰⁴ La FRAB est également intégrée au dispositif installation-transmission de la chambre d'agriculture au sein duquel elle intervient pour octroyer des heures de formation sur l'agriculture biologique.

⁶⁰⁵ Entretien avec la coordinatrice de la FRAB, mai 2018.

⁶⁰⁶ Entretien avec la coordinatrice de la FRAB, mai 2018.

« Notre organisation de producteurs est adhérente à IBB depuis quelques années, ça n'a pas toujours été le cas. [...] Concernant la production, nous pensions qu'IBB était partisane, et pas représentante de tous les courants de pensée, ce n'est plus le cas. »⁶⁰⁷

L'arrivée du Cerafel⁶⁰⁸ au sein d'IBB constitue l'une des illustrations d'un processus de conventionnalisation de la structure. La FRAB est progressivement mise en minorité face au pôle conventionnaliste. Cette asymétrie de pouvoir est accentuée par le fonctionnement de la gouvernance interne. Les entreprises de l'aval ont davantage de voix que les producteurs représentés par la FRAB. Cette dernière a ainsi demandé en 2011 un audit de l'interprofession avec deux objectifs : restreindre le périmètre d'action d'IBB et faire évoluer sa gouvernance en faveur des producteurs. Or, les changements réalisés au sein de la structure pour donner suite à l'audit sont limités, puisqu'il s'agit principalement du changement de nom, l'Interprofession Bio Bretagne devient Initiative Bio Bretagne (IBB)⁶⁰⁹.

Si l'asymétrie des rapports de pouvoir dans la gouvernance d'IBB est le facteur déclencheur du conflit, la mise en concurrence entre la FRAB et IBB concernant l'accès aux aides publiques de la Région a contribué à attiser les tensions entre les deux structures :

« La FRAB a tout fait pour reprendre nos actions donc forcément il y avait des tensions entre nous. Moi mon poste, ils l'ont doublé chez eux il y a quelques années. Il n'y avait pas d'animateur filière, et ils en ont créé un. Ils ont créé le bon point bio par exemple, et les financeurs ont accepté de financer un doublon, car on l'avait déjà depuis 6 ans. »⁶¹⁰

Historiquement, nous l'avons vu dans le quatrième chapitre, IBB a servi indirectement à financer la FRAB sur des projets de filières. Progressivement cependant, la structure a pris de l'ampleur et de l'autonomie. Elle compte aujourd'hui neuf salariés. Alors que la raison principale de la fondation d'IBB pour la FRAB était d'accéder aux financements publics du Conseil Régional et de l'État, la structure lui échappe :

⁶⁰⁷ Entretien avec le président de la commission agrobiologique du Cerafel, et élu FDSEA à la chambre, juin 2015.

⁶⁰⁸ Rappelons que l'opposition des agriculteurs biologiques à cette association d'organisation des producteurs est à l'origine de la création de la FRAB en Bretagne à la fin des années 1980.

⁶⁰⁹ Les querelles portant sur le nom de la structure s'expliquent, car le terme d'interprofession en droit français est relatif à un organisme de coordination des acteurs émanant d'une même filière de production par exemple le lait ou les céréales. Les « interprofessions biologiques » ont elles seulement un statut d'association.

⁶¹⁰ Entretien avec un salarié d'IBB coordinateur filière, restauration collective, étude et développement économique, mai 2015.

« Les financements obtenus ils restaient coincés là et ne venaient pas sur le terrain. IBB s'est développé, mais sans faire le travail de redistribution qui était pourtant son objet. »⁶¹¹

Cette rivalité est d'autant plus vive que le détachement progressif du fonctionnement des deux structures, loin de procéder à une spécialisation, contribue à développer les doublons. Sur un certain nombre d'actions, comme la mise en place d'une cartographie des points de vente, la gestion administrative du Pass bio ou l'animation de la filière aval, elle a plutôt abouti à créer une concurrence directe pour l'accès aux financements régionaux. Le départ de la FRAB de l'interprofession constitue ainsi une forme de résolution d'un conflit, qui s'il ne recoupe pas des réalités productives, se rapproche d'un point de vue politique de celui auvergnat.

La fusion des Régions Auvergne et Rhône-Alpes en 2016 au milieu de notre enquête de terrain nous a amenés à nous intéresser à la configuration des conflits au sein du cas rhônalpin. Ce détour s'est révélé nécessaire, car la politique de la nouvelle majorité, nous le verrons dans le chapitre suivant, s'explique en grande partie par les conflits préexistants dans l'ancienne région. Moins exhaustives que celles récoltées dans les quatre régions au cœur de notre enquête⁶¹², les données recueillies sur le cas rhônalpin nous ont permis de mettre au jour la présence d'une ligne principale de conflit entre le réseau consulaire et le réseau GAB/FRAB. Cette fracture s'est matérialisée institutionnellement entre 2013 et 2014 par le retrait de la chambre d'agriculture de trois instances régionales de régulation de l'agriculture biologique : le plan ambition bio, le pôle de conversion⁶¹³, et l'association interprofessionnelle Appui bio. C'est au sein de cette dernière que se sont principalement cristallisées les tensions entre la chambre et les organisations spécialisées dans l'agriculture biologique.

La plateforme Appui bio, association interprofessionnelle, est créée en 2003 avec pour ambition de mettre en relation l'ensemble des acteurs de la filière biologique à l'échelle régionale. Elle est composée de différents collèges, et seuls les membres du collège principal

⁶¹¹ Entretien avec la coordinatrice de la FRAB, mai 2018.

⁶¹² Notre terrain d'enquête étant la région Auvergne, nous n'avons cependant pas réalisé de dispositif d'enquête spécifique à la région Rhône-Alpes. C'est ainsi en rencontrant des acteurs au sein de la nouvelle région AuRA, lors de notre séjour à Lyon en février 2017, ainsi que par l'analyse du rapport rhônalpin du plan ambition bio 2017 que nous avons réuni des informations sur ce cas.

⁶¹³ Le pôle de conversion rhônalpin est l'un des plus anciens en France puisqu'il est créé en 2010 un an après le premier spécimen. Dès l'origine, il est conçu de manière très différente de celui de l'Auvergne. Il s'agit en effet non pas d'un réseau de conseillers techniques régionaux, mais d'un espace de communication en direction des agriculteurs conventionnels et biologiques du territoire, rassemblant initialement le réseau GAB/FRAB, les chambres, des « *acteurs de la formation ainsi que des représentants des coopératives* », mais aussi la DRAAF et l'agence de l'eau en financeurs. Plusieurs projets ont été réalisés dans ce cadre, la publication d'un magazine, Terroir bio, la mise en place d'un réseau de 34 fermes biologiques de démonstration à destination des agriculteurs et des formateurs intéressés par l'agriculture biologique, ainsi que la mise en place de l'événement annuel, la « *quinzaine de la conversion* », visant à favoriser le dialogue entre des agriculteurs biologiques et des agriculteurs en formation ou en réflexion autour d'une potentielle conversion.

qui comprend Corabio, Bio-convergence et coop de France, se partagent la présidence tournante de la structure. L'incapacité de la chambre d'accéder à la présidence de l'association a constitué l'élément déclencheur de son départ selon une fonctionnaire de la Direction régionale de l'agriculture de l'alimentation et de la forêt (DRAAF) :

« On avait aussi une structure qui était super en Rhône-Alpes Appui bio. Elle permettait la mise en lien des différents acteurs, avec une animatrice qui essayait de jouer le jeu et elle y arrivait, de l'impartialité. La chambre d'agriculture y a assisté au début, mais elle a décidé d'arrêter en 2013 parce que dans les statuts de l'association, elle n'avait pas le droit à la présidence. »⁶¹⁴

Cette tension autour de la gouvernance d'Appui bio révèle cependant une rivalité plus profonde. Les deux réseaux sont en effet fortement en concurrence sur le territoire du fait de la puissance historique des déclinaisons territoriales de la FNAB au sein de la région. Les quatre GAB rhônalpins qui représentent les huit départements comptent entre 6 et 11 salariés chacun, pour un total de 32, soit une moyenne de 6,5 salariés par structure en comptant l'association régionale Corabio. L'implantation historique de l'agriculture biologique dans la région en particulier au sein du département de la Drôme, qui reste jusqu'au milieu des années 2000 le premier département français en nombre d'exploitations en agriculture biologique, explique cet équilibre original qui se fait au détriment des organismes consulaires.

La ligne de fracture entre le réseau des chambres et le réseau GAB/Corabio en Rhône-Alpes, recoupe ainsi l'opposition entre pôle conventionnaliste et pôle alternatif, soulevée en première partie de section. Cependant, son incarnation se distingue des autres cas régionaux puisque c'est le réseau des chambres qui est à l'initiative de la rupture institutionnelle.

Dans l'ensemble des terrains, se font jour des tensions entre les organismes de représentation professionnelles qui recoupent la fracture cognitive révélée dans la première partie de section même si elle se structure de manière différenciée selon les contextes régionaux d'action. Dans quatre des cinq cas étudiés, en l'espace de trois ans, entre 2011 et 2014, les conflits ont abouti à des évolutions organisationnelles relatives à la gouvernance des structures, à leur composition interne, voire à la création de nouvelles organisations dans le cas de l'Auvergne. L'explication principale de cette convergence se trouve dans le développement des politiques régionales de soutien à l'agriculture biologique. Le déploiement de nouveaux dispositifs dans les années 2000 contribue, en effet, à accroître la concurrence entre les organisations, particulièrement dans les quatre cas où les structures de représentation et de

⁶¹⁴ Entretien avec une chargée de mission agriculture biologique à la DRAAF AuRA, février 2017.

développement sont des acteurs majeurs de la mise en œuvre des politiques régionales⁶¹⁵. La Hesse, où les conflits sont euphémisés, est le seul cas où la mise en œuvre de l'action publique est internalisée. La différenciation des trajectoires régionales de conflits s'explique également par les contextes socio-économiques régionaux. En Auvergne, l'implantation géographique des productions contribue à attiser les tensions tandis qu'en Rhône-Alpes, la puissance historique du réseau FNAB accroît la concurrence avec les chambres d'agriculture.

Les controverses et conflits professionnels qui apparaissent récurrents au sein des cas régionaux étudiés, loin de s'arrêter aux forums professionnels, viennent irriguer les débats au sein des assemblées régionales, où ils contribuent à activer les clivages partisans.

⁶¹⁵ En Basse-Saxe, c'est ainsi autour de la répartition des fonds publics que se cristallise le conflit entre le LÖN et le KÖLN ainsi qu'au sein des mentions privées. En Bretagne comme en Auvergne, la mise en place d'un pôle de conversion régionale porté par les services de l'État et le Conseil régional réveille des fractures sous-jacentes entre la chambre et la FRAB en Bretagne, au sein de l'interprofession en Auvergne. En Bretagne et en Rhône-Alpes, c'est autour des modalités de gouvernance des associations interprofessionnelles, principalement financées par des ressources publiques que se structurent les conflits.

Tableau 5-2 : Répertoire des conflits entre les structures de représentations professionnelles

Cas régional	Date	Lignes de fractures	Catalyseurs des conflits	Conséquences institutionnelles
Hesse	2012	Völ vs Hessische Bauerverband	Position du président de la Bauernverband	Pas de conséquences institutionnelles
Basse-Saxe	2011	Bioland vs les autres mentions privées Bioland vs le KÖN	Le fonctionnement du KÖLN Les équilibres au sein du LÖN	Changement de statut du KÖN Changement de gouvernance du LÖN
Auvergne	2011	GRAB vs Auvergne biologique	Création d'un pôle de conversion	Création du GRAB
Bretagne	2011-2014	FRAB vs chambre FRAB vs IBB	Création d'un pôle de conversion Gouvernance de l'interprofession	Retardement et reconfiguration du projet Départ de la FRAB de l'interprofession
Rhône-Alpes	2013-2014	Chambre vs Corabio	Gouvernance de l'association interprofessionnelle	Départ de la chambre du plan ambition bio, d'Appui bio et du pôle de conversion

Conception de l'auteure à partir du matériau d'enquête

2. La politisation de l'agriculture biologique au sein des forums rhétoriques

La politisation partisane d'un enjeu, en tant qu'elle « active ou réactive les identités politiques à des fins de polarisation et donc de positionnement dans le cadre de la compétition partisane » (Hassenteufel, 2021, p. 256), amène en effet les élus régionaux à formuler des cadrages différenciés portant sur l'action publique régionale. Ces processus de cadrages, ne prédisent en rien la réalisation de l'action, mais ils sont constitutifs de l'élaboration par les élus « d'orientations stratégiques portant sur l'allocation des ressources », dimension fondamentale de la capacité d'action d'une autorité politique pour Painter et Pierre (2005, p. 5). Les cadres formulés par les élus dans l'enceinte des forums de rhétorique politique comme « ensemble de croyances et de significations orientées vers l'action » (Benford et Snow, 2012, p. 224), portent aussi bien sur la définition des problèmes publics et de leurs solutions, que sur le choix des modalités d'intervention de la puissance publique. À l'opposé de la conclusion de l'ouvrage d'Arnaud, Pasquier et Le Bart selon laquelle à l'échelle infranationale « les décideurs sont pris dans des schèmes idéologiques qui s'imposent à eux » (Arnaud *et al.*, 2007, p. 247), notre étude montre, dans le domaine de l'agriculture biologique, que les controverses sectorielles amènent les élus régionaux à se positionner et à s'affronter en réactivant les conflits partisans.

L'analyse des comptes rendus de session des assemblées régionales des cinq cas régionaux observés du milieu des années 2000 à la fin des années 2010 révèle en effet une forte politisation de l'enjeu au sein des débats parlementaires. L'étude des différents cadrages formulés par les élus régionaux souligne la prégnance de l'appartenance partisane comme principale logique d'affrontement. Afin de caractériser cette polarisation, nous avons construit à partir du positionnement des différentes familles politiques, une typologie des postures partisans vis-à-vis du soutien à l'agriculture biologique - type 1 : Hostilité au soutien ; type 2 : Soutien en fonction du marché ; type 3 : Soutien justifié par la diversification du modèle agricole ; type 4 : Soutien important justifié au nom de « services rendus à la société » (voir tableau 5-4).

Le classement des partis politiques au sein de cette typologie s'explique par trois variables. La première a trait à la distinction entre droite et gauche qui correspond au sein de la théorie de Lipset et Rokkan (1967) au clivage possédants/travailleurs. La deuxième variable concerne la saillance (Stokes et Miller, 1962) de l'enjeu de la protection de l'environnement au sein de l'idéologie partisane (Persico, 2015), c'est-à-dire son importance relative. La troisième variable porte sur les proximités que développent les partis politiques avec les représentants hétérodoxes

ou orthodoxes de la profession agricole⁶¹⁶. La porosité entre les deux forums fait des assemblées régionales des « chambres d'écho, qui reproduisent la pluralité des modalités de cadrage du problème » (Barthe et Borraz, 2011, p. 69). Cette dernière variable invite à postuler une coloration différenciée des positionnements partisans selon les contextes sectoriels régionaux.

Encadré 5-1 : Présentation du paysage partisan au sein des cas régionaux analysés (2004-2020)

Le paysage partisan est relativement diversifié au sein des quatre cas régionaux sur la période observée. On peut ainsi y repérer sept familles partisans différentes : les sociaux-démocrates (*Sozialdemokratische Partei Deutschlands* (SPD) et Parti socialiste (PS)), les démocrates-chrétiens (*Christlich Demokratische Union* (CDU)) que nous avons rapprochés dans l'enquête de la famille des conservateurs (Union pour un mouvement populaire [UMP]/Les républicains [LR]), la famille libérale (*Freie Demokratische Partei* [FDP] et La République en marche [LREM]), la gauche radicale (*die Linke* ; le Parti communiste français [PCF] ; Parti de Gauche [PG]/La France insoumise [LFI]) ainsi que celle des partis ethnorégionalistes (Union démocratique bretonne [UDB])⁶¹⁷, les partis écologistes (*Bündnis90/die Grünen* et Europe écologie les Verts [EELV]), les partis de droite radicale [*Alternative für Deutschland* [AfD] et le Rassemblement National [RN]]. La présence de ces sept familles au sein des assemblées est cependant variable selon les mandats (voir tableau 5-3)

⁶¹⁶ Dans cette étude, la proximité entre les partis politiques et la représentation agricole est principalement repérée par la trajectoire professionnelle des élus régionaux eux-mêmes.

⁶¹⁷ Ces six premières familles politiques sont construites dans la littérature en référence aux clivages théorisés par Rokkan et Lipset (1967).

Tableau 5-3 : Répartition des élus par familles politiques au sein des assemblées régionales lors des trois dernières mandatures

	Date des élections	Nombre d'élus	Famille conservatrice et démocrate-chrétienne	Famille des sociaux-démocrates	Partis écologistes	Familles des libéraux	Partis de droite radicale	Famille de la gauche radicale	Famille ethno-régionaliste	Sans étiquette
Hesse	2009	118	46	29	17	0	0	6	0	0
	2013	110	47*	37	14	6		6	0	0
	2019	137	40	29	29	11	19	9	0	0
Basse-Saxe	2008	152	68	48	12	13	0	11	0	0
	2013	137	54	49	20	14	0	0	0	0
	2019	137	50	55	12	11	7	0	0	3
Bretagne	2004	83	25	40	7	-	0	7	4 (UDB)**	0
	2010	83	19	46	7	-	0	6	4 (UDB)	0
	2015	85	18	49	0	9	12	3	0	3
Auvergne	2004	47	17	30***			0		0	0
	2010	47	14	18	7		0	8	0	0
AuRA	2015	204	136	17	28	0	17	6	0	0

*Les députés issus des partis appartenant à la majorité sont surlignés en gras.

** L'Union Démocratique pour la Bretagne (UDB) est le seul parti ethno-régionaliste présent au sein des assemblées régionales étudiées.

***En 2004, le groupe majoritaire au sein du Conseil Régional auvergnat est formé d'une alliance entre le parti socialiste, les Verts et le PC.

Conception de l'auteure

Source : archives institutionnelles régionales et sites des institutions régionales.

2.1. La droite radicale et le FDP : l'hostilité aux politiques de soutien à l'agriculture biologique

Les organes partisans les plus opposés au soutien à l'agriculture biologique au sein des assemblées régionales sont les partis d'extrême droite d'une part, le parti libéral du FDP en Hesse et en Basse-Saxe d'autre part. A priori, les deux orientations partisanes n'ont que peu de points communs. Le FDP appartenant à la famille libérale s'est principalement construit autour du clivage socio-économique, en faveur des possédants et contre l'intervention de l'État. Les partis de droite radicale, le RN en France et l'AfD en Allemagne se définissent eux majoritairement autour d'une ligne de clivage culturelle de rejet de la mondialisation (Delwit, 2021).

2.1.1. Les partis de droite radicale : entre climatoscepticisme et critique de la bureaucratie

Au sein des cinq cas régionaux, les partis d'extrême droite, *Alternative für Deutschland* (AfD) en Hesse et en Basse-Saxe, le Rassemblement national (RN) en France, sont absents des assemblées régionales lors des deux premiers mandats étudiés. Ce n'est qu'en 2015, en AuRA et en Bretagne, en 2019, en Hesse et en Basse-Saxe que l'AfD et le RN font leur entrée au sein des institutions régionales. Systématiquement membres de l'opposition, ils y sont minoritaires (voir tableau 5-3). Sur la période observée, nous n'avons repéré au sein des quatre cas régionaux concernés, qu'une seule prise de parole d'un élu de droite radicale sur le sujet précis de l'agriculture biologique. C'est un résultat en soi puisque l'absence de prise de parole atteste d'une faible saillance de l'enjeu au sein de cette famille partisane. Plusieurs prises de position au sein de débats, portant plus largement sur le lien entre agriculture et changement climatique, confirment la position très distanciée des partis de droite radicale vis-à-vis des politiques de soutien à l'agriculture biologique.

En Hesse comme en Basse-Saxe, les députés de l'AfD remettent en effet ouvertement en cause le réchauffement climatique et/ou atténuent la gravité de ses effets. Un député de Basse-Saxe évoque de manière ironique l'épisode de neige en Autriche et en Italie du Nord en 2019, pour délégitimer le concept même de « réchauffement climatique »⁶¹⁸. Un député de Hesse en rapprochant le climat de Lyon et celui de Wiesbaden, relativise l'impact de la montée des

⁶¹⁸ Archive parlementaire du Land de Basse-Saxe, PP 18.68.

températures sur la biodiversité⁶¹⁹. Dans les deux cas, il s'agit de minimiser les conséquences du réchauffement climatique et ce faisant de tenter de décrédibiliser toute politique de protection de l'environnement. En AuRA, le positionnement des élus RN apparaît moins radical concernant l'environnement :

« Nul ne remettra en cause que depuis une vingtaine d'années nous sommes confrontés à un véritable cycle de réchauffement climatique accompagné d'un dérèglement sévère dont nous observons les conséquences aujourd'hui. »⁶²⁰

Le principal point commun des élus des différents groupes d'extrême droite est de structurer un argumentaire ayant pour objectif de délégitimer le mouvement écologiste :

« Le réchauffement climatique issu de l'activité humaine s'est transformé ces dernières années en véritable religion qui, avec le [mouvement] Klima-Greta, a créé un grand espoir d'envolée des prévisions de l'électorat écologiste. »⁶²¹

« Nous ne sommes pas des adorateurs des rapports du GIEC où le catastrophisme se dispute souvent au ridicule. La protection de la nature est trop importante pour la laisser aux seuls écologistes. On le voit bien tous les jours dans nos villes et nos métropoles qui se sont offertes aux Khmers rouges et verts les plus sectaires. »⁶²²

La proximité des deux extraits portés par des élus de Basse-Saxe et d'AuRA se perçoit dans une sémantique – « wahrhaften Religion », « catastrophisme », « ridicule », « Khmers rouges et verts » – visant à décrédibiliser la cause environnementale telle qu'elle est défendue par les écologistes⁶²³. Le positionnement des élus issus des partis de la droite radicale vis-à-vis du changement climatique et ses impacts remet en cause fondamentalement le soutien à l'agriculture biologique puisqu'il nie les problèmes publics auxquels le développement de cette production peut répondre.

L'opposition des partis d'extrême droite à l'intervention des pouvoirs publics en soutien à l'agriculture biologique se traduit également par la critique de l'intervention de l'État, recoupant un clivage droite-gauche. Est revenue à plusieurs reprises, au sein des discours des élus, une critique du poids de la bureaucratie au sein des politiques agricoles :

⁶¹⁹ Archive parlementaire du Land de Hesse, PP 20/13.

⁶²⁰ Compte-rendu de session du Conseil Régional d'AuRA, octobre 2020.

⁶²¹ Archive parlementaire du Land de Basse-Saxe, PP 18/61.

⁶²² Compte-rendu de session du Conseil Régional d'AuRA, octobre 2020.

⁶²³ Ce vocabulaire n'est pas sans rappeler celui utilisé par un élu CDU de Basse-Saxe concernant l'agriculture biologique lors de la phase de mise à l'agenda. Si le parti conservateur a progressivement intégré en son sein les enjeux environnementaux, à l'époque propriété des partis écologistes, il semble que ce n'est pas le cas pour les partis d'extrême droite.

« Les exploitations agricoles ne sont pas des entreprises industrielles. Mais elles sont asphyxiées par une bureaucratie exubérante et des contraintes documentaires. »⁶²⁴

Argumentaire classique des partis libéraux, le positionnement contre la « bureaucratie », et contre les normes, également porté par une partie de la profession agricole (Mesnel, 2017), constitue un moyen de rapprochement des élus vis-à-vis de cet électorat potentiel. Dans la même perspective, l'élus RN du Conseil régional de Bretagne, seul à se positionner directement sur l'enjeu observé, critique la politique de soutien à l'agriculture biologique :

« Nous n'opposons pas les producteurs selon leur façon de produire. Aujourd'hui, tout le monde n'est pas bio, tout le monde ne fait pas de l'élevage sur paille. Il y a une chose qui les rassemble : nos producteurs bretons produisent de la qualité. »⁶²⁵

Utilisant le terme de « qualité » sans aucune définition, il crée ainsi un flou sémantique qui lui permet de l'assimiler au « local ». Cette technique de déminage discursif ayant pour objectif de dépolitiser les enjeux est assimilable à celle du syndicalisme majoritaire. Nous n'avons pas eu d'indices corroborant l'hypothèse d'interaction directe entre le syndicalisme agricole et les partis d'extrême droite. Le seul témoignage que nous avons récolté concerne la distanciation des organismes spécialistes de l'agriculture biologique vis-à-vis des partis d'extrême droite. La directrice du KÖN en Basse-Saxe souligne en effet la difficulté que constitue pour les représentants de l'agriculture biologique l'arrivée de l'AfD au sein du Landtag :

« C'est tout nouveau pour nous d'avoir l'AfD au sein du Landtag. Pour être honnête, je ne sais pas encore comment nous allons traiter cela. Ils ne sont pas démocratiques selon moi, donc je ne sais pas encore si nous allons nouer des contacts avec eux. »⁶²⁶

La principale spécificité du positionnement des partis d'extrême droite vis-à-vis des autres familles étudiées a trait à leur climatoscepticisme et à la critique radicale du mouvement écologiste. Elle les isole des partis politiques de droite qui ont progressivement intégré l'enjeu de l'environnement dans leur discours (Persico, 2016). Si cette posture est plus assumée chez les élus de l'AfD que du RN, la proximité du discours au sein des quatre cas régionaux concernant la critique du mouvement écologiste, mais aussi de la bureaucratie, atteste d'une faible différenciation régionale de leurs positionnements.

⁶²⁴ Archive parlementaire du Land de Hesse, PP 20/31.

⁶²⁵ Compte-rendu de session du Conseil régional de Bretagne, février 2017.

⁶²⁶ Entretien avec la directrice du KÖN, octobre 2017.

2.1.2. Le FDP : un parti hostile à l'interventionnisme étatique

Lors de l'enquête de terrain au sein des deux cas allemands, ce n'est cependant pas l'AfD, mais le FDP qui est présenté par les représentants professionnels comme le parti s'opposant avec le plus de vigueur aux politiques de soutien à l'agriculture biologique :

« Il existe certains élus de la CDU avec lesquels nous pouvons très bien travailler. [...] Ce qui est le plus souvent problématique c'est le FDP. En Rhénanie-du-Nord-Westphalie le gouvernement est sous une coalition FDP et CDU c'est une catastrophe pour l'agriculture biologique. »⁶²⁷

Le FDP est un parti de droite libérale qui trouve difficilement son équivalent en France même si, à l'échelle européenne, il est aux côtés du parti LREM au sein du groupe Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe (ADLE) devenu en 2019 Renew Europe. Créé au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, contrairement à l'AfD, le parti bénéficie d'un ancrage historique en Allemagne de l'Ouest, et en particulier au sein des deux Länder étudiés. Systématiquement en minorité au sein des Landtags comme au Bundestag, il ne rivalise pas avec les deux partis les plus puissants, la CDU et le SPD. Cependant, grâce aux opportunités de coalitions, il n'est pas rare qu'il accède à l'exécutif régional, en tant que parti minoritaire de coalition⁶²⁸. Si pendant la période observée, le FDP est majoritairement dans l'opposition en Hesse et en Basse-Saxe son poids politique au sein des systèmes partisans régionaux est sans commune mesure avec l'AfD. L'analyse des débats parlementaires dans les deux Länder témoigne tout d'abord que la saillance de l'enjeu est beaucoup plus importante au sein du parti libéral que de l'AfD, et confirme en outre le positionnement critique du parti libéral à l'encontre des politiques de soutien à l'agriculture biologique.

L'argumentaire principal du parti libéral porte sur la critique de l'interventionnisme de l'État, qui correspond à un clivage socio-économique classique. Pour les députés du FDP, le soutien public à l'agriculture biologique constitue un danger pour la stabilité des marchés :

⁶²⁷ Entretien avec le porte-parole de Demeter im Norden, octobre 2017.

⁶²⁸ En Hesse, de 1970 à 1982, une majorité SPD/FDP dirige le Land. De 1999 à 2003 puis de 2009 à 2014, c'est autour de la CDU de s'allier au FDP pour former un gouvernement. En Basse-Saxe, l'alliance entre le SPD et le FDP est de courte durée de 1974 à 1975. Une coalition CDU/FDP dirige le Land pendant trois mandatures, de 1986 à 1990 puis de 2003 à 2013.

« Quand j'observe que les produits issus de l'agriculture biologique sont de manière générale plus subventionnés que ceux du conventionnel, je dois dire que le marché des produits issus de l'agriculture biologique va s'agrandir de lui-même, c'est dans la nature des choses. »⁶²⁹

L'agriculture biologique est ici considérée uniquement comme un segment de marché, qui répond avant tout au choix des consommateurs et non comme une réponse aux problèmes publics environnementaux. Cette critique s'inscrit dans le prolongement d'un positionnement à l'encontre de l'interventionnisme des pouvoirs publics dans le secteur agricole :

« Les agriculteurs disent eux-mêmes qu'ils pourraient renoncer aux subventions si les prix étaient stables et la bureaucratie supprimée. »⁶³⁰

Si, à la différence des partis d'extrême droite, l'argumentaire économique est la principale justification de l'hostilité au soutien de l'agriculture biologique des députés du FDP, l'analyse des débats parlementaires de Hesse montre qu'il ne s'y limite pas. Les députés libéraux sont en effet les premiers à mettre en exergue l'implication de fermes en agriculture biologique dans les scandales sanitaires qui touchent le Land en 2010⁶³¹. Ils s'appuient sur cette justification pour minimiser la différenciation entre les deux systèmes de production, conventionnel et biologique :

« Pour moi, il ne s'agit pas de dire si les denrées alimentaires conventionnelles ou issues de l'agriculture biologique sont meilleures ou pires. J'ai un avis tranché à ce propos : les deux ont des avantages et des inconvénients et les deux ont leur raison d'être. »⁶³²

La relativisation de l'opposition entre les deux modèles agricoles rappelle les pratiques de déminage discursif développées par les représentants majoritaires de la profession agricole. La posture d'hostilité aux politiques de soutien à l'agriculture s'explique cependant principalement par la lutte contre l'interventionnisme de l'État, enjeu saillant du parti libéral qui structure l'argumentaire des députés. Le positionnement du FDP rejoint l'un des résultats de Persico concernant la place des enjeux environnementaux dans les programmes des partis : « la majorité des cadrages mobilisés [par les politiques environnementales] fait intervenir la puissance publique avec des dépenses ou de nouvelles régulations. Ils sont plus compatibles avec

⁶²⁹ Archive parlementaire du Land de Hesse, PP19/40.

⁶³⁰ Archive parlementaire du Land de Hesse, PP 20/13.

⁶³¹ En 2010, la Basse-Saxe fait face à un scandale alimentaire d'envergure. Des œufs provenant d'exploitations de volailles à l'ouest du Land ont été contaminés à la dioxine, une substance chimique cancérigène. Certaines exploitations en agriculture biologique sont touchées. La cause de la contamination provient de l'alimentation des volailles puisque la dioxine provient d'une entreprise agroalimentaire produisant de la graisse destinée à l'alimentation animale.

⁶³² Archive parlementaire du Land de Hesse, PP 19/40.

l'idéologie de la gauche » (Persico, 2015). La prégnance de l'idéologie partisane relativise en outre la territorialisation du positionnement puisque nous n'avons pas repéré, sur cette thématique, de différenciation entre le discours des députés de Hesse et de Basse-Saxe.

Le positionnement hostile des partis d'extrême droite et du FDP vis-à-vis du soutien à l'agriculture biologique s'explique par un cadrage différencié. Les premiers orientent leur argumentaire au nom de la lutte contre l'écologie, les seconds contre l'intervention de l'État. La proximité des discours entre les cas régionaux étudiés atteste que la variable idéologique partisane joue fortement sur le positionnement des élus ce qui atténue leur adaptation aux contextes socio-économiques régionaux.

2.2. Les familles conservatrice et démocrate-chrétienne : un interventionnisme limité en direction de l'agriculture biologique

Au sein des cinq cas étudiés on retrouve chez les partis de la droite démocrate-chrétienne, la CDU en Allemagne, et conservatrice, Les Républicains (ex-UMP) en France, une conception de l'agriculture biologique très proche de celle des syndicats agricoles majoritaires – FNSEA et DBV. Si leur critique des politiques de soutien à l'agriculture biologique est moins véhémente que celle du FDP, elle ne se justifie que dans la mesure où il existe un décalage entre l'offre et la demande de produits issus de l'agriculture biologique. Le parti libéral LREM créé en 2017 se retrouve, sur la question de soutien à l'agriculture biologique, plus proche de cette famille politique de la droite conservatrice que du FDP allemand.

2.2.1. Les démocrates-chrétiens et conservateurs : une intervention comme réponse à une demande du marché

Comme étudié au sein du premier chapitre de la thèse, lors de la mise à l'agenda des premières politiques le soutien à l'agriculture biologique en Allemagne, même s'il existait des exceptions notamment en Hesse, les députés issus de la CDU étaient les plus critiques vis-à-vis des mouvements pionniers de l'agriculture biologique. Certains d'entre eux allant jusqu'à remettre en cause la scientificité des mouvements pionniers. Dans la période étudiée de 2009 à 2020, on ne retrouve pas ce type d'argumentaire au sein des documents parlementaires. Malgré la disparition des critiques les plus radicales, les députés de la CDU et les Conseillers régionaux de la droite conservatrice en France soutiennent une intervention relativement limitée de la puissance publique dans ce domaine. Leur positionnement se fonde sur trois arguments : montrer que l'agriculture biologique n'est pas une réponse aux problèmes publics sectoriels,

tenter de relativiser la distinction entre système conventionnel et agriculture biologique, et enfin, définir l'agriculture biologique comme une niche économique. Ces stratégies oratoires sont très proches de celles des représentants professionnels majoritaires, étudiées en première section.

Le premier argumentaire est revenu plusieurs fois en Basse-Saxe à propos des scandales sanitaires :

« Les causes des scandales n'ont aucun rapport avec le système agricole. Elles relèvent du comportement individuel. Elles relèvent de négligences et de faits criminels. Cette criminalité est présente aussi bien dans le domaine conventionnel, qu'au sein de l'agriculture biologique. »⁶³³

La mise en exergue d'erreurs individuelles comme éléments de causalité participe d'une canalisation de la potentialité contestataire des scandales alimentaires. En renvoyant dos à dos les systèmes conventionnels et biologiques, le député procède à un déminage discursif (Fouilleux et Jobert, 2017) qui consiste à relativiser la prétention du modèle agricole biologique à incarner une solution aux problèmes publics générés par le modèle agricole dominant. Ce cadrage cognitif de refus d'opposition des deux modèles justifie la limitation du soutien des pouvoirs publics à l'agriculture biologique. Est ainsi revenu à plusieurs reprises en Auvergne et en Hesse, mais aussi en Bretagne, la demande de ne pas créer d'inégalité entre eux par les aides publiques.

Un conseiller régional issu de l'Union pour l'Auvergne, groupe politique réunissant des partis de droite conservatrice et de centre-droit, reproche ainsi à la majorité socialiste de trop orienter les fonds régionaux en direction des agriculteurs biologiques :

« Face à la demande croissante en produits biologiques, il nous semble légitime que notre collectivité encourage nos agriculteurs à développer ce type d'agriculture. Il ne faudrait pas pour autant que cet affichage masque votre désengagement pour notre agriculture. [...] L'exigence de qualité n'est pas spécifique à l'agriculture biologique. Dans le contexte actuel, il serait urgent de mettre en place un programme ambitieux en faveur de l'ensemble des productions sous le signe officiel de qualité. »⁶³⁴

L'objectif du discours du conseiller est de dé-spécifier l'agriculture biologique en la considérant comme un label de qualité parmi d'autre alors même que les critères de labellisation sont fondamentalement différents. Les AOP, AOC et autre STG, reposent en effet sur des critères se rapportant à l'origine géographique des produits ainsi qu'aux modalités de

⁶³³ Archive parlementaire du Land de Basse-Saxe, PP 17/3.

⁶³⁴ Compte-rendu de session du Conseil régional d'Auvergne, avril 2008.

production en référence à une tradition spécifique de terroirs. Ils sont beaucoup moins contestataires vis-à-vis du modèle agricole dominant que le label biologique qui est défini par des pratiques plus respectueuses de l'environnement et du bien-être animal.

C'est dans la même perspective de refus d'opposition entre deux modèles, qu'en Bretagne, un député UMP, critique la ligne de conduite de la majorité socialiste du « un euro pour le conventionnel, et un euro pour l'agriculture biologique et les systèmes herbagers » :

« Il faut cesser d'opposer deux types d'agriculture alors que la réalité est toute autre sur le terrain puisque des efforts conséquents sont entrepris pour venir à bout de problèmes très complexes. Je souhaite que l'on cesse de prôner du 1 euro pour 1 euro. »⁶³⁵

Ce positionnement se prolonge par la défense d'un cadrage exclusivement économique du secteur agricole par les élus de droite. La posture d'un député de la CDU de Hesse, au gouvernement, résume bien la conception partagée dans les cinq cas observés :

« L'objectif du gouvernement de Hesse est celui d'une agriculture avec un avenir, biologique ou conventionnelle, qui répond à la demande du marché et permet aux familles d'acquérir un revenu suffisant. »⁶³⁶

Ils justifient que l'agriculture biologique soit soutenue dans une certaine mesure, car il s'agit d'une niche économique en développement et non, car elle constitue une réponse à des problèmes publics causés par le modèle agricole conventionnel. Dans le prolongement, on peut observer chez certains élus une proximité de positionnement avec le FDP concernant la critique de l'interventionnisme des pouvoirs publics. Un soutien trop important constituerait un risque pour les agriculteurs s'il devance la demande du marché :

« Il s'en trouve encore des nostalgiques de la terre battue, des *penn ty* et des fumières⁶³⁷ dans la cour de la ferme (réaction sur le banc du groupe des Verts). Mais la réalité économique s'impose à l'agriculture comme aux autres activités. Il faut maîtriser l'activité, pour assurer sa durabilité on ne pourra se priver de la rentabilité économique. »⁶³⁸

Le discours tenu par les députés et conseillers régionaux de la CDU et des LR se rapproche en bien des points du syndicalisme agricole majoritaire, tout d'abord concernant la conception de l'agriculture biologique comme niche économique, mais aussi dans la relativisation de

⁶³⁵ Compte-rendu de session du Conseil régional de Bretagne, janvier 2010.

⁶³⁶ Archive parlementaire du Land de Hesse, PP 19/40.

⁶³⁷ Le terme breton de « penn-ty » fait référence à un journalier qui payait son fermage par les corvées. Les fumières sont des emplacements où l'on dépose le fumier pour sa fermentation. L'utilisation de ces deux termes désuets a pour objectif de décrédibiliser l'agriculture biologique en s'appuyant sur une critique classique faite à l'encontre de son arriérisme en relation avec son refus d'utiliser les engrais chimiques de synthèse.

⁶³⁸ Compte-rendu de session du Conseil régional de Bretagne, février 2007.

l'opposition entre les deux systèmes de production qui s'apparente à un déminage discursif (Fouilleux et Jobert, 2017). De même que les représentants dominants de la profession agricole, les élus de droite mettent en outre l'accent sur le soutien à la « régionalité » ou au « local » :

« Une externalisation de notre production agricole n'arrivera pas. Cela contredit en effet la volonté des citoyennes et des citoyens d'accéder à des denrées alimentaires locales. »⁶³⁹

Le positionnement des partis de la droite conservatrice s'explique par le clivage classique gauche/droite qui les amène à critiquer une trop forte intervention de l'État sur le marché. Dans les cinq cas régionaux étudiés cependant la proximité de l'argumentaire avec ceux de la profession agricole majoritaire est très importante. Adossée à la trajectoire professionnelle des ministres et vice-présidents chargés de l'agriculture élus de la CDU et de l'UMP, elle atteste d'une porosité forte entre les partis de droite et la représentation professionnelle majoritaire. Dans ce cadre, il est apparu notamment en Auvergne autour des labels de qualité, que le contexte socio-économique régional colore davantage leur positionnement que pour les partis d'extrême droite et du FDP.

2.2.2. La République En Marche : un parti libéral au positionnement proche des conservateurs

Le parti LREM a été créé à la fin de notre enquête de terrain en prévision des élections présidentielles et législatives du printemps 2017. La nouveauté du parti explique que nous n'ayons que des données limitées sur son orientation politique au sein des assemblées régionales. Nous nous sommes ainsi appuyés sur des entretiens menés avec Olivier Allain et Dominique Despras, deux membres des exécutifs régionaux, l'un en Bretagne, l'autre en AuRA, ayant rejoint le parti LREM. Le premier a été le conseiller agricole d'Emmanuel Macron pendant sa campagne de 2017, il s'est engagé en politique en 2016 au sein d'une majorité PS à la Région Bretagne. Le second, élu conseiller régional en 2016 également, est membre du Modem. Membre d'une majorité de droite, il ne rejoint le parti LREM qu'en 2019 lors des élections européennes et quitte dans le même temps l'assemblée régionale. Tous deux agriculteurs, ils sont anciens élus de la FDSEA, ce qui constitue une variable explicative majeure de leur positionnement très proche de celui des représentants professionnels majoritaires dont ils ont fait partie.

⁶³⁹ Archive parlementaire du Land de Hesse, PP 20/13.

Outre la présence de données de terrain limitées, la seconde difficulté concernant LREM est qu'il n'existe en science politique qu'une littérature restreinte le concernant (Dolez, Fretel et Lefebvre, 2019). Le caractère novateur du parti revendiqué par son fondateur Emmanuel Macron, qui a attiré à lui d'anciens membres du PS, mais aussi de la droite ainsi que des personnes jusqu'ici non engagées en politique complexifie la détermination de son orientation vis-à-vis des autres partis politiques en particulier allemands. Si l'on observe la configuration du parlement européen, LREM se rapproche du FDP puisqu'ils sont tous deux membres du groupe de l'ADLE catégorisé au centre-droit de l'échiquier politique. Dans le domaine spécifique de l'agriculture biologique, les deux représentants du parti se distinguent cependant de l'hostilité du FDP allemand vis-à-vis du soutien à l'agriculture biologique. Leur positionnement se rapproche de celui des partis de la droite conservatrice et chrétienne-démocrate.

Du point de vue du clivage gauche/droite, il est important de souligner que les deux élus se qualifient eux-mêmes de libéraux modérés. Contrairement aux députés membres du FDP allemand, ils ne remettent ainsi pas en cause l'intervention de la puissance publique dans le secteur agricole. Au contraire, ils soutiennent la nécessité d'une régulation du marché par les pouvoirs publics :

« Je suis de centre droit, je suis sur le travail de droite et économiquement un peu de gauche. Je ne pense pas qu'on puisse vivre dans un marché totalement ouvert, et sans système de régulation. »⁶⁴⁰

D. Despras se situe lui-même à la gauche de Laurent Wauquiez, « du point de vue économique », tandis qu'O. Allain accepte d'intégrer une liste régionale portée par le Parti socialiste. Ce positionnement qui les rapprocherait plus des sociaux-démocrates concernant le clivage socio-économique est cependant modéré par une critique commune des dépenses publiques et la valorisation d'une gestion stricte du budget des collectivités, thématiques revenues à plusieurs reprises dans nos échanges.

L'analyse de leur discours en assemblée ainsi que lors des deux entretiens rapproche leur cadrage de l'agriculture biologique de celui des députés CDU et des conseillers régionaux LR. Les deux élus les rejoignent dans le refus d'opposer les modèles agricoles et dans leur conception très économique du segment professionnel. Les propos de D. Despras sont particulièrement éclairants à ce titre. Il fustige le militantisme politique des agriculteurs biologiques investis dans le réseau FNAB :

⁶⁴⁰ Entretien avec l' élu délégué à l'agriculture biologique du Conseil régional d'AuRA (MoDem), février 2017.

« Je veux déconnecter l'agriculture biologique du militantisme. Souvent, les mêmes gens sont pour l'AB et contre l'irrigation. Pour moi, l'une des solutions pour l'AB comme pour le conventionnel, mais encore plus pour l'AB c'est l'irrigation justement. »⁶⁴¹

Soutenant un processus de conventionnalisation de l'agriculture biologique, sa conception de l'agriculture biologique comme niche économique l'amène à défendre une intervention publique très ciblée. Selon lui, le développement de la demande invite à focaliser les soutiens sur les producteurs et non sur l'aval de la filière :

« Aujourd'hui, il y a moins besoin de soutenir la communication et la sensibilisation, car il y a une rentabilité et une demande sociétale. Il faut y aller, tout le monde est d'accord là-dessus. Où on doit soutenir, c'est plus sur les agriculteurs, et les investissements qu'ils doivent faire. »⁶⁴²

Ce positionnement est partagé par O. Allain qui met en avant dès le début de son mandat la nécessité d'augmenter les aides directes aux agriculteurs et de diminuer les soutiens aux structures de développement agricole. Cette maxime qui s'applique à l'ensemble des politiques agricoles les distingue notamment du parti socialiste qui, nous le verrons, est davantage enclin à soutenir les associations de développement agricole. Dans le prolongement, les propos d'Olivier Allain se rapprochent en outre de ceux des députés CDU/LR concernant le risque que constituerait un soutien trop important des pouvoirs publics à cette niche économique :

« Sur le bio il faut produire ce qu'il faut, et rien de trop non plus, parce que le plus mauvais service qu'on pourrait donner aux éleveurs bio ce serait de produire trop, et que le marché du bio fasse comme le marché du conventionnel. Il faut tenir compte d'un équilibre offre/demande. »⁶⁴³

Au-delà du positionnement sur l'intervention des pouvoirs publics, un autre point commun entre les partis CDU/LR et les élus LREM porte sur le refus d'opposer les systèmes agricoles. Ainsi, répondant à une interpellation d'un conseiller LR au sein de l'assemblée, Olivier Allain souligne l'indifférenciation de la qualité des produits agricoles en fonction des modalités de production :

⁶⁴¹ Entretien avec l' élu délégué à l'agriculture biologique du Conseil régional d'AuRA (MoDem), février 2017.

⁶⁴² Entretien avec l' élu délégué à l'agriculture biologique du Conseil régional d'AuRA (MoDem), février 2017.

⁶⁴³ Entretien avec le vice-président chargé de l'agriculture du Conseil régional de Bretagne (LREM), avril 2018.

« Concernant la qualité, c'est une erreur de sémantique. Il ne faut pas distinguer. Même le standard c'est de la très bonne qualité. Je l'ai dit très souvent ici. »⁶⁴⁴

La trajectoire professionnelle des deux élus, anciens présidents FDSEA d'une chambre d'agriculture départementale, des Côtes-d'Armor pour Olivier Allain, du Rhône pour Dominique Despras explique la proximité de leur positionnement avec les partis de droite chrétienne-démocrate et conservatrice dans les deux cas régionaux observés. La proximité avec la profession agricole majoritaire, qu'ils continuent d'incarner au sein des exécutifs régionaux, comme nous l'avons vu dans le chapitre précédent, constitue un facteur explicatif beaucoup plus important que le clivage gauche/droite ou la saillance de l'enjeu de l'environnement pour saisir leur positionnement.

Cependant, une différence mérite d'être soulignée entre les deux élus. Dominique Despras prône en effet la mise en place d'une régulation de la politique régionale de soutien à l'agriculture biologique pilotée par le réseau des chambres, considéré comme « le plus démocratique », tandis qu'O. Allain selon les dires du directeur d'Agrobio 35, ne remet pas en cause la gouvernance plurielle avec un partenariat entre le réseau des chambres, et le réseau FRAB et l'interprofession.

« Allain ne dit pas : "je veux voir qu'une seule structure", ce n'est pas la position de la gauche donc lui il n'aura pas ce discours. Lui, en tant qu'agriculteur, il est éleveur plutôt dans un système extensif donc il a une sensibilité de ce côté-là. Après nous on dit la bio c'est un projet de société, ce n'est pas seulement un projet de marché. Il ne partage pas cette vision. »⁶⁴⁵

Si comme le laisse transparaître les propos de Y. Jaffré, l'appartenance à des majorités différenciées, socialiste pour l'un, LR pour l'autre, peut expliquer ce contraste, le contexte sectoriel régional constitue également un facteur de différenciations dans le positionnement des deux élus. En Rhône-Alpes, la forte conflictualité entre le réseau des chambres et celui de la FNAB explique en effet la rupture qu'incarne D. Despras dans la proposition de gouvernance des politiques régionales. En Bretagne, cette ligne de tension s'est plus faiblement matérialisée, la conflictualité étant focalisée sur les relations entre la FNAB et IBB.

Contrairement au FDP et aux partis d'extrême droite, le positionnement de la CDU et de LREM vis-à-vis de la politique de soutien à l'agriculture biologique s'explique principalement par la proximité des élus des deux partis, au sein des cas régionaux étudiés, avec les représentants orthodoxes de la profession agricole. Cette porosité s'incarne par une

⁶⁴⁴ Compte-rendu de session du Conseil régional de Bretagne, février 2017.

⁶⁴⁵ Entretien avec le directeur d'Agrobio 35, mai 2018.

contextualisation plus importante de leur positionnement vis-à-vis du contexte sectoriel régional. Cependant, c'est au sein de la famille sociale-démocrate que les différenciations de posture entre les cas régionaux sont les plus flagrantes.

2.3. Les partis sociaux-démocrates : un soutien à l'agriculture biologique pour diversifier le système agricole

Le positionnement de la famille des sociaux-démocrates vis-à-vis de l'agriculture biologique s'est révélé plus complexe à définir. Le point commun de la majorité des élus socialistes est de considérer l'agriculture biologique comme un moyen de diversifier les systèmes agricoles régionaux. Ils se rapprochent ainsi de la thèse développée par le géographe Gasselin du soutien d'une coexistence de différents modèles agricoles portant chacun « une vision particulière du développement durable » (Gasselin p. 19). L'agriculture biologique apparaît pour les élus comme un système vertueux parmi d'autres, ce qui les distingue, nous le verrons dans la dernière partie de la section, des partis écologistes. Au-delà de ce substrat commun, c'est au sein de la famille sociale-démocrate que nous avons perçu les plus fortes variations de positionnement selon les cas observés. Le positionnement des élus est très poreux au contexte sectoriel régional.

2.3.1. L'agriculture biologique : un système agricole vertueux parmi d'autres

Un point commun entre les discours des élus socialistes qui les différencient des partis politiques précédemment analysés, est de justifier le soutien au développement de l'agriculture biologique d'un point de vue environnemental⁶⁴⁶. Un élu socialiste de Basse-Saxe insiste en ce sens sur l'intérêt des aides européennes agroenvironnementales qui incluent les aides CAB et MAB :

⁶⁴⁶ Ce résultat n'est pas étonnant si l'on se fie aux résultats de Simon Persico concernant l'analyse de la saillance de la thématique de l'environnement dans les programmes politiques des partis de gouvernement (Persico, 2015).

« Mesdames, Messieurs, nous devons profiter de la chance qu'elles constituent dans l'intérêt de l'avenir de notre agriculture dans l'intérêt de la nature et de l'environnement ainsi que de la sécurité alimentaire, dans l'intérêt du développement rural. »⁶⁴⁷

En Bretagne, de la même manière, le soutien à l'agriculture biologique est justifié par un élu de la majorité socialiste par la volonté de sortir d'une dépendance aux intrants chimiques de synthèse :

« On doit s'orienter vers la fin de l'agriculture chimique, nous n'avons pas dit sans chimie, mais certainement avec plus de parcimonie de manière encore plus raisonnée pour des raisons économiques certes, mais aussi environnementales, sanitaires, techniques et sociétales. »⁶⁴⁸

Dans les deux cas cependant, la prise de position des élus ne porte pas exclusivement sur l'agriculture biologique. La première intervention est destinée à l'ensemble des mesures agroenvironnementales. La référence par l'élu breton à une agriculture utilisant la chimie de manière « parcimonieuse et raisonnée » inclut certes l'agriculture biologique, mais élargit considérablement la palette des pratiques.

Le seul terrain où le parti socialiste affiche une primauté au soutien à l'agriculture biologique est celui de la Hesse :

« Le SPD du Land de Hesse soutient une agriculture durable et paysanne. La Hesse a le potentiel de devenir une région modèle pour l'agriculture biologique. »⁶⁴⁹

Cet affichage se conçoit dans un contexte sectoriel spécifique au sein duquel d'une part, il n'existe pas, contrairement à l'Auvergne par exemple, d'autres standards volontaires et où d'autre part, le système agricole contrairement à la Bretagne et à la Basse-Saxe, est peu tourné vers la production quantitative de denrées alimentaires. L'agriculture biologique y apparaît ainsi moins concurrentielle vis-à-vis d'autres systèmes de production. Au moment de l'enquête, la Hesse est en outre le cas régional présentant le taux de SAU en agriculture biologique le plus élevé de l'ensemble des terrains⁶⁵⁰. En Auvergne, jusqu'en 2013, on retrouve cet engagement de la majorité socialiste du Conseil régional qui affiche clairement son soutien à l'agriculture biologique, même si elle l'inclut plus largement dans une politique en direction des labels de qualité :

⁶⁴⁷ Archive parlementaire du Land de Basse-Saxe, PP 16/96.

⁶⁴⁸ Compte-rendu de session du Conseil régional de Bretagne, juin 2021.

⁶⁴⁹ Archive parlementaire du Land de Hesse, PP 19/40.

⁶⁵⁰ En 2016, le pourcentage de SAU en agriculture biologique atteint 12,2 % en Hesse contre 7,2 % en Auvergne, 5,4 % en Bretagne, et moins de 5% en Basse-Saxe.

« Il n'y a pas d'opposition entre une agriculture de qualité et une agriculture biologique. Quand bien même nous continuerons à intervenir très fortement, et nous souhaitons l'affirmer plus encore sur l'agriculture biologique. »⁶⁵¹

Dans les deux autres terrains, le positionnement des élus socialistes vis-à-vis du soutien à l'agriculture biologique est plus hésitant. L'ambiguïté se traduit par une forme de déminage discursif (Fouilleux et Jobert, 2017) visible dans le refus d'opposer deux modèles agricoles, et de présenter l'agriculture biologique comme la seule réponse aux problèmes générés par le système agricole dominant. En Basse-Saxe, l'agriculture biologique est ainsi considérée par les élus socialistes comme inadaptée pour répondre aux scandales sanitaires, particulièrement prégnants dans le Land au début des années 2010 :

« Ces recommandations [concernant le renforcement du contrôle] sont aussi valables, je le répète volontiers, pour l'agriculture biologique que nous devons considérablement développer et pour l'agriculture conventionnelle. Dans le conventionnel comme dans la bio, nous avons besoin de sécurité et de qualité de l'ensemble des denrées alimentaires qui sont produites. »⁶⁵²

Si l'importance du soutien n'est pas minimisée, c'est bien l'augmentation des contrôles sanitaires et non le développement de l'agriculture biologique qui apparaît comme une solution pour garantir la qualité des aliments. La relativisation des apports de l'agriculture biologique par rapport à d'autres pratiques alternatives est cependant particulièrement apparue au sein des deux cas régionaux français.

En Bretagne, on perçoit au cours des mandats successifs du parti socialiste à la tête de la Région, une évolution du positionnement des élus du parti vis-à-vis du soutien à l'agriculture biologique. Lors des élections entre le premier et le second mandat du parti socialiste, la majorité porte le slogan du « un euro pour le conventionnel et un euro pour le système herbager et l'agriculture biologique ». Il est cependant délaissé dès 2011 au profit de la Nouvelle Alliance agricole dont l'ambition affichée est de valoriser la pluralité de l'agriculture bretonne :

⁶⁵¹ Compte-rendu de session du Conseil régional d'Auvergne, décembre 2017.

⁶⁵² Archive parlementaire du Land de Basse-Saxe, PP 16/96.

« Nous ne souhaitons pas une agriculture à deux vitesses avec d'un côté une agriculture que certains qualifient de productiviste et, de l'autre, une agriculture périurbaine susceptible de bénéficier de labels bio et de circuits courts. Nous voulons conserver pour la Bretagne cette agriculture diversifiée, plurielle, sur l'ensemble des territoires. »⁶⁵³

Au sein du programme, les élus ont élargi le soutien aux pratiques environnementales vertueuses en développant un nouveau concept : l'Agriculture écologiquement performante (AEP). Des débats ont eu lieu au sein de l'assemblée régionale autour de cette notion très peu définie. La critique provient majoritairement des élus du parti écologiste et de leurs alliés de l'UDB. Elle porte sur la proximité du concept avec la notion d'Agriculture écologiquement intensive (AEI), théorisée initialement par l'ingénieur agronome Michel Griffon, mais récupérée par la suite par le syndicalisme agricole majoritaire et le réseau des chambres. En entretien, l'ancien vice-président socialiste chargé de l'agriculture M Morin, tente de justifier sa posture :

« Rapidement en 2010-2011 je me suis intéressé à l'AEI, quand je discutais avec les chercheurs je n'avais pas de problème, les problèmes ont commencé quand les chambres d'agriculture ont voulu s'en saisir. La manière dont elles rendaient compte de ce qu'était l'AEI pour elles, c'était insignifiant dans les pratiques. »⁶⁵⁴

Malgré ce positionnement critique, la mise en place d'appels à projets AEP lancés par la Région en 2011 relativise l'engagement de l'exécutif en faveur du développement de l'agriculture biologique. Elle atteste du refus de la majorité de considérer cette pratique comme la seule alternative au système conventionnel concernant la protection de l'environnement.

Tout en affichant plus que les partis de droite les bienfaits de l'agriculture biologique pour l'environnement, mis à part en Hesse, les élus socialistes en soutenant la thèse d'une coexistence de modèles agricoles différenciés rejettent ainsi toute confrontation directe entre le modèle de l'agriculture biologique et celui de l'agriculture conventionnelle. Cette ambiguïté vis-à-vis du soutien au système de production se renforce par une conception économique du développement de la filière biologique.

⁶⁵³ Compte-rendu de session du Conseil régional de Bretagne, juin 2011.

⁶⁵⁴ Entretien avec le vice-président chargé de l'agriculture du Conseil régional de Bretagne (PS), juillet 2015.

2.3.2. L'agriculture biologique : un vecteur de différenciation au sein du marché agricole

Un trait commun aux discours des élus socialistes au sein des quatre terrains observés est en outre de chercher à allier un cadrage environnemental de l'agriculture biologique avec un cadrage plus économique, même si l'importance de ce dernier varie selon les contextes sectoriels régionaux.

En Hesse, ils insistent sur la nécessité de répondre à une demande croissante en produits issus de l'agriculture biologique au sein des frontières régionales :

« Les agriculteurs locaux veulent profiter de la croissance du marché de l'agriculture biologique. Pour ce faire, le Land de Hesse se doit d'être actif dans le développement du marché des produits biologiques y compris dans la mise en œuvre de la réglementation européenne. »⁶⁵⁵

Le constat part d'un déséquilibre interne important entre la demande provenant majoritairement des consommateurs urbains du sud du Land, et la production relativement restreinte de produits issus de l'agriculture biologique. Lors de cette intervention est particulièrement mise en exergue l'importation d'une quantité importante de lait bio au sein du Land. Reliant agriculture biologique et production locale, autour du terme « *heimische* » (« de chez nous »), il s'agit ainsi de développer l'agriculture biologique pour des raisons économiques d'équilibre entre offre et demande.

En Auvergne, région rurale, présentant un système agricole tourné vers des productions de qualité, l'accent est mis par la majorité socialiste sur la recherche d'une échappatoire à la concurrence du marché :

« On assiste à un mouvement de libéralisation de l'agriculture qui va être livrée de plus en plus au marché, tous nos efforts doivent tendre vers la mise hors marché, c'est-à-dire que dès lors que les agriculteurs seront sur des productions de grande qualité ils ne seront pas soumis ou peu soumis à cette concurrence mondiale. »⁶⁵⁶

L'agriculture biologique est ainsi perçue comme un moyen de sortir d'une compétition focalisée sur les prix. La segmentation des marchés permet de maintenir un prix plus rémunérateur, au sein d'une région où l'augmentation de la productivité est limitée en particulier au sud par les contraintes pédoclimatiques.

⁶⁵⁵ Archive parlementaire du Land de Hesse, PP 19/40.

⁶⁵⁶ Entretien avec le Président du Conseil régional d'Auvergne (PS), avril 2014.

En Bretagne comme en Basse-Saxe, le contexte agricole est très différent des deux autres régions, puisqu'elles se sont précocement tournées vers un système agricole d'élevage intensif. Pour les élus socialistes, le soutien à ce segment de marché doit permettre aux deux régions de ne pas rester en retard dans ce domaine spécifique :

« La région Bretagne est la première région agricole elle doit aussi être au rendez-vous sur l'agriculture biologique. [...] Si on n'en produit pas en Bretagne où est ce qu'on en produira quand on produit autant de volume agricole ? »⁶⁵⁷

« Celui qui veut être le numéro 1 à l'obligation de créer les conditions idéales au sein du Land pour s'assurer d'être au premier plan aussi dans cette branche. Cela ne signifie pas toujours plus gros, mais aussi de remplir les exigences de qualités et de durabilité des produits. »⁶⁵⁸

Il s'agit ainsi non pas de répondre à une demande interne, ni de chercher à orienter le système productif agricole vers des productions de qualité, mais de diversifier le système productif tout en maintenant un certain prestige en assurant une place de premières régions agricoles européennes. C'est ainsi dans la famille sociale-démocrate que les différenciations régionales sont apparues les plus importantes concernant le cadrage de la politique de soutien à l'agriculture biologique. On peut distinguer ainsi les cas de Hesse et de l'Auvergne, de ceux de Bretagne et de Basse-Saxe.

En Hesse comme en Auvergne, les élus sociaux-démocrates s'engagent plus directement en faveur de l'agriculture biologique. L'adéquation du modèle alternatif avec le contexte sectoriel favorise ce positionnement. En Bretagne et en Basse-Saxe, les élus socialistes ont tendance à relativiser la place de l'agriculture biologique dans les politiques régionales comme réponse aux problèmes publics sectoriels. Cette posture s'explique par la domination dans les deux cas régionaux d'un système agricole productif qui colore l'orientation des partis politiques. Ce positionnement s'explique par les porosités entre milieu partisan et profession agricole majoritaire. En Basse-Saxe, le SPD s'est historiquement développé au sein du Land grâce à l'électorat rural catholique de l'ouest du territoire relativement pauvre (Micus, 2016). En Bretagne, l'évolution du positionnement de la majorité PS entre le premier et le second mandat atteste d'une proximité accrue entre le parti et la représentation professionnelle orthodoxe. Elle vient se concrétiser en 2015 par la demande du chef de l'exécutif Jean-Yves Le Drian à O. Allain alors président de la FDSEA des Côtes-d'Armor, d'intégrer sa liste dans l'objectif de devenir vice-président chargé de l'agriculture.

⁶⁵⁷ Entretien avec le vice-président chargé de l'agriculture du Conseil régional de Bretagne (PS), juillet 2015.

⁶⁵⁸ Archive parlementaire du Land de Basse-Saxe, PP 17/20.

Le positionnement intermédiaire des partis sociaux-démocrates favorise ainsi une forte variabilité de la posture des élus selon les contextes socio-économiques régionaux et la proximité développée avec les représentants professionnels et/ou l'électorat agricole qui varie selon les cas.

2.4. Les écologistes et la gauche radicale : l'agriculture biologique comme projet de société

Au sein des quatre terrains étudiés, les partis écologistes sont les plus engagés en faveur des politiques de soutien à l'agriculture biologique et portent la conception la plus alternative de l'agriculture biologique. À la différence des élus socialistes, leur vision se rapproche d'une thèse de la confrontation plutôt que de la coexistence (Gasselin *et al.*, 2021). S'ils sont rejoints en Hesse et en Basse-Saxe, par le parti de gauche radicale *die Linke*, en France, le positionnement du PCF se rapproche davantage de celui du parti socialiste sur ce domaine spécifique.

2.4.1. L'agriculture biologique : un « *Goldenstandard* » (« label en or ») pour les partis écologistes

En France comme en Allemagne, les modes de scrutins proportionnels – ou partiellement proportionnels – permettent précocement aux partis écologistes d'intégrer les assemblées régionales⁶⁵⁹. Fondés principalement sur la défense de la cause environnementale, les partis écologistes se situent dans le clivage socio-économique plutôt en soutien à l'interventionnisme de l'État même si cette pondération peut varier selon les différents courants qui composent les partis (Jérome, 2021). Ces deux caractéristiques idéologiques expliquent leur forte inclinaison à défendre les politiques de soutien à l'agriculture biologique.

Le positionnement des députés et conseillers régionaux membres des partis écologistes vis-à-vis de l'agriculture biologique est ainsi bien résumé par les propos de M. Feldmayer, une députée *Bündnis90/Bündnis90/die Grünenn* de Hesse :

⁶⁵⁹ Mis à part pour le mandat de 2015 à 2021 en Bretagne, on retrouve ainsi systématiquement des élus écologistes au sein des parlements régionaux sur la période d'enquête.

« Ce qu'il y a de mieux c'est une agriculture respectueuse de l'environnement, avec une préférence pour le bio parce qu'il s'agit du standard en or, et ensuite local ce serait bien sûr le mieux. »⁶⁶⁰

Contrairement aux socialistes, l'agriculture biologique est défendue par l'ensemble des élus écologistes comme un modèle alternatif au système agricole dominant. C'est principalement par des arguments environnementaux qu'ils font valoir la nécessité de soutenir ce système de production :

« L'agriculteur biologique travaille dans le respect des ressources. Il est au service de la protection de la biodiversité en particulier concernant la protection des nappes phréatiques. Il protège également les sols et ne nuit pas au climat. C'est pour ces raisons que les agriculteurs biologiques reçoivent plus d'argent que les agriculteurs conventionnels. La démarche à suivre est bien la devise "de l'argent public pour des prestations en faveur de la société". »⁶⁶¹

L'implication des élus écologistes dans les débats pour la défense de l'agriculture biologique témoigne que cet enjeu est saillant au sein du parti. Même s'ils ne sont plus à proprement parler les « propriétaires » de l'enjeu (Petrocik, 1996) – puisque les autres partis politiques s'y sont également investis – ils restent les plus engagés dans la défense de l'agriculture biologique et de son modèle le plus alternatif. Lors du scandale sanitaire qui touche la Basse-Saxe au début des années 2010, le ministre de l'Agriculture Bündnis90/die Grünen - contrairement aux autres groupes politiques qui ont tendance à relativiser la place de l'agriculture biologique comme solution au problème public – promeut le cahier des charges des mentions privées comme une solution au problème public :

« Les exploitations de Bioland et Demeter n'ont pas été concernées [par les scandales sanitaires]. Les standards les plus exigeants ont tous précisé : il faut produire au minimum 50 % de la nourriture pour les animaux sur son exploitation. C'est une disposition obligatoire chez Bioland et Demeter. [...] Je l'affirme de nouveau, les standards les plus stricts des mentions privées en agriculture biologique sont bien évidemment les meilleurs. »⁶⁶²

Le ministre de l'Agriculture issu du parti *Bündnis90/die Grünen* est ainsi le seul à mettre en avant la nécessité de règles plus strictes concernant l'agriculture biologique sur le modèle des deux mentions. Il émet ce faisant une distinction entre les « EU-bio » et les mentions, à la manière nous l'avons vu dans la première section, du pôle alternatif.

En Bretagne, c'est en 2011, sous le deuxième mandat des socialistes que le positionnement du parti EELV et de l'UDB, son allié, apparaît le plus clivant à l'encontre du projet d'Alliance

⁶⁶⁰ Entretien avec une députée *Bündnis90/die Grünen* du *Landtag* de Hesse, juillet 2017.

⁶⁶¹ Archive parlementaire du Land de Hesse, PP 19/40.

⁶⁶² Archive parlementaire du Land de Basse-Saxe, PP16/96.

agricole de la majorité. Les débats, facilités par l'arrivée dans l'opposition des deux partis, portent ainsi à plusieurs reprises sur le concept « d'agriculture écologiquement performante » :

« Le concept d'agriculture écologiquement intensive nous pose question. Sa définition nous est donnée par la Chambre d'agriculture elle-même. C'est comme le Canada dry : ce n'est pas du bio, ce n'est pas un label, c'est une démarche : on ne renonce ni aux engrais, ni aux pesticides, ni aux OGM. »⁶⁶³

La proximité de la notion avec celle de l'AEI de la chambre d'agriculture est vivement dénoncée par les conseillers UDB et écologiste, qui y voient un moyen de légitimer les acteurs dominants de la profession agricole. Dans le prolongement, les élus écologistes n'hésitent pas à afficher une conflictualité entre des modèles agricoles opposés :

« Nous pensons que laisser croire qu'il y a de la place pour tous les types d'agriculture c'est ignorer les rapports de force. Nous ne pensons pas que l'on peut concilier tout y compris des contraires et singulièrement nous ne trouvons donc pas ce signal politique fort que nous attendions. »⁶⁶⁴

La posture intermédiaire du PS vis-à-vis de l'agriculture biologique ne correspond ainsi pas à celle portée par les écologistes pour qui le modèle de l'agriculture biologique constitue une véritable alternative au modèle conventionnel, qui constitue de plus, en lui-même, une menace au développement de l'agriculture biologique. Les élus écologistes promeuvent un cadrage alternatif du soutien à l'agriculture biologique tant dans le modèle agricole défendu que dans la justification de l'intervention publique, ceci s'explique principalement par l'idéologie partisane. L'agriculture biologique répond en effet à l'enjeu écologique, fondateur de leur mouvement politique.

De même que pour la relation entre le syndicalisme majoritaire et les partis de droite conservatrice, on retrouve en outre des liens personnels entre les partis écologistes et les représentants des agriculteurs biologiques. En Hesse, comme en Auvergne, deux représentants des agriculteurs biologiques, un des fondateurs de l'interprofession ainsi que président du VÖL sont élus du parti EEVL. Plus généralement, même si nous ne possédons pas de statistiques pour corroborer ces propos, en Basse-Saxe comme en Hesse, les représentants de Bioland ont souligné, malgré la neutralité partisane affichée par l'ensemble des mentions, la proximité d'une majorité des adhérents de Bioland avec le parti Bündnis90/die Grünen :

⁶⁶³ Compte-rendu de session du Conseil Régional de Bretagne, février 2011.

⁶⁶⁴ Compte-rendu de session du Conseil Régional de Bretagne, février 2011.

« Bioland est elle-même neutre concernant les partis politiques. Cependant, historiquement, une grande partie des adhérents sont des électeurs du parti Bündnis90/die Grünen. Aujourd'hui encore, beaucoup d'agriculteurs de Bioland sont actifs dans le parti. Il existe une sur-proportion de représentants du parti Bündnis90/die Grünen au sein de Bioland Hesse. »⁶⁶⁵

La littérature souligne en France comme en Allemagne la diversité des courants au sein des partis écologistes (Jérôme, 2021). En Hesse, le parti *Bündnis90/die Grünen*, fondé autour d'un mouvement social de contestation de l'agrandissement de l'aéroport de Francfort à la fin des années 1970, est historiquement le représentant de l'orientation « realos » du parti, incarné notamment par Joschka Fischer et Daniel Cohn-Bendit (Kleinert, 2008). Issu du mouvement antinucléaire, le parti Bündnis90/die Grünen en Basse-Saxe est, lui, davantage dominé par la mouvance « *fundnis* », définie par un engagement politique plus marqué à gauche (Probst et Anita Laux, 2016). Si en France les différents courants sont moins implantés territorialement, le parti écologiste de Bretagne est considéré comme « un trublion » d'EEVL, son alliance avec l'UDB témoigne d'une proximité avec le milieu régionaliste, mais aussi d'un ancrage relativement à gauche de la fédération régionale (Kernalegenn, 2014). Un des résultats de notre étude est cependant que dans le domaine étudié, l'appartenance à ces différents courants n'influence pas le cadrage des élus qui soutiennent sans ambiguïté le modèle le plus alternatif de l'agriculture biologique.

2.4.2. La gauche radicale : un positionnement différencié entre die Linke et le PCF

Les partis radicaux de gauche dont nous avons étudié la position au sein des quatre cas régionaux correspondent pour les deux Länder allemands au parti die Linke, et pour les deux régions françaises, principalement au PCF, et au Front de gauche réunis entre 2009 et 2016 à l'échelle nationale au sein du Parti de gauche⁶⁶⁶. Les élus issus de ces formations politiques sont minoritaires au sein des assemblées régionales. Ils ne sont plus présents en Basse-Saxe depuis 2013. Alors que dans les deux cas allemands, ainsi qu'en AuRA, ils sont situés dans l'opposition sur la période observée, en Bretagne et en Auvergne, ils sont inclus dans le groupe majoritaire. De même que dans le cas des partis libéraux – FDP et LREM – l'analyse du discours des élus de gauche radicale au sein des assemblées révèle une différenciation entre le contexte allemand et le contexte français.

⁶⁶⁵ Entretien avec le directeur de Bioland Hesse, juin 2017.

⁶⁶⁶ Depuis 2016, il s'agit d'élus du PCF et de la France Insoumise.

Que cela soit en Hesse ou en Basse-Saxe, le parti *die Linke*, se positionne de manière relativement similaire à celui du parti Bündnis90/die Grünen :

« Un tournant agricole comme le disent les verts est nécessaire. Cependant, ce tournant agricole doit aboutir à une agriculture sociale et écologique qui doit respecter les besoins des animaux, ainsi que l'économie circulaire, et être attentive au cycle économique localisé. »⁶⁶⁷

Insistant davantage sur les enjeux d'égalité de répartition de la richesse au sein des filières, ils partagent avec les écologistes la volonté de mettre en place un changement de paradigme dans la politique agricole (*Agrarwende*), concept mis à l'agenda à l'échelle fédérale au début des années 2000 par une ministre de l'Agriculture du gouvernement fédéral issu du parti *Bündnis90/die Grünen*, Renate Künast. La députée de Basse-Saxe se positionne ainsi en soutien de revendications qui sont similaires à celles des partis écologistes dans le domaine agricole : la protection des animaux, l'agriculture biologique ainsi que les circuits courts de distribution. En Hesse, les députés *die Linke*, dans l'opposition enjoignent même la ministre de l'Agriculture *Bündnis90/die Grünen* à aller encore plus loin dans le soutien à l'agriculture biologique :

« La protection de la biodiversité ne peut être conçue qu'à l'échelle de l'ensemble de la surface. 25 % d'agriculture biologique c'est encore trop peu. Les subventions européennes doivent être orientées uniquement en direction du bien commun vers des prestations sociales et écologiques, et plus pour les exportations de viande, de lait ou de sucre. »⁶⁶⁸

L'agriculture biologique est affichée comme l'alternative principale, voire unique au système agricole « industriel » qu'ils combattent. Ils se positionnent de manière critique vis-à-vis des lobbys agroalimentaires, mais aussi du syndicalisme majoritaire de la *Bauerverband*. Proche des revendications du syndicalisme minoritaire de l'AbL, la défense des petits exploitants agricoles n'empêche pas les députés de défendre une position de soutien sans équivoque à l'agriculture biologique dans une position de confrontation au modèle agricole dominant.

Dans la période observée, à la différence de *die Linke* en Hesse et en Basse-Saxe, les partis de gauche radicale et en particulier le PCF, relativement puissant en Auvergne, sont beaucoup plus timides sur leur positionnement vis-à-vis de l'agriculture biologique. Un premier résultat de notre analyse est la faiblesse des interventions des élus de gauche radicale au sein des assemblées sur le sujet observé. Nous nous appuyons ainsi exclusivement sur l'assemblée

⁶⁶⁷ Archive parlementaire du Land de Basse-Saxe, PP 16/96.

⁶⁶⁸ Archive parlementaire du Land de Hesse, PP 20/13.

auvergnate, n'ayant pas identifié de prise de parole des élus bretons de gauche radicale sur le sujet. L'agriculture biologique est dans les assemblées un enjeu relativement peu saillant des partis de gauche radicale.

En Auvergne, la posture du PCF est très proche du parti socialiste et non de celle des écologistes. Elle se caractérise par la même volonté de ne pas opposer frontalement les modèles entre agriculture biologique et conventionnelle :

« Nous considérons qu'il faut sortir d'une forme d'opposition paralysante entre le bio et l'agriculture intensive. Pour cela il faudrait se battre pour freiner l'évolution de la productivité et en faveur de prix plus rémunérateurs. »⁶⁶⁹

Proches du MODEF historiquement implanté dans l'Allier même si en grande difficulté depuis les années 2000 (Mischi, 2004), les revendications économiques et sociales amènent les élus PCF auvergnats à relativiser le caractère alternatif de l'agriculture biologique. Notre enquête menée dans l'Allier en 2014 auprès de l'exécutif communiste du Conseil général confirme cette orientation⁶⁷⁰. Les axes majeurs de la politique départementale sont le soutien à l'autonomisation des exploitations agricoles, et le développement des circuits courts de distribution. L'agriculture biologique soutenue par la majorité PCF dans le cadre du PDR n'est pas considérée comme une priorité.

L'analyse des débats au sein des assemblées atteste ainsi que l'agriculture biologique contribue à « activer les affrontements partisans » (Hassenteufel, 2021, p. 256) entre les élus régionaux. La polarisation des familles politiques autour de quatre positionnements distincts s'explique en partie par le clivage rokkanien socio-économique (Lipset et Rokkan, 1967).

Son influence se traduit dans le positionnement du FDP en Allemagne, concernant sa conception de l'agriculture biologique comme niche économique et sa critique de l'intervention de l'État. Il est également présent de manière diffuse puisque si l'on observe l'étalonnage des positionnements de l'ensemble des familles politique, on remarque une prépondérance des partis de droite dans la catégorie d'hostilité et de timidité au soutien, s'appuyant sur un cadrage économique centré sur une réponse à la demande du marché. À l'inverse, les partis de gauche sont plus enclins à soutenir l'agriculture biologique comme une solution aux enjeux environnementaux. Cependant, cette variable ne suffit pas à saisir l'ensemble des positionnements partisans. L'enjeu de l'agriculture biologique vient ainsi réinterroger ce découpage. On le remarque en particulier concernant la différenciation entre les écologistes et

⁶⁶⁹ Compte-rendu de session du Conseil régional d'Auvergne, septembre 2014.

⁶⁷⁰ Entretien avec le Président du Conseil général de l'Allier (PCF), mars 2014.

les partis sociaux-démocrates, qui ont des postures très différentes concernant le soutien à l'agriculture biologique, ainsi qu'au sein des partis de gauche radicale qui ne tiennent pas le même discours sur l'enjeu observé.

Le positionnement des partis écologistes, et de droite radicale, aux deux extrémités, incite à souligner une autre variable idéologique – qui recoupe par ailleurs partiellement la première (Persico, 2015) – celle de la saillance de l'enjeu écologique au sein des partis politiques. La prise de position des partis d'extrême droite à l'encontre du mouvement écologiste signifie leur hostilité vis-à-vis des politiques étudiés. À l'inverse, les partis écologistes historiquement propriétaires de cet enjeu (Petrocik, 1996) sont les plus prompts à soutenir l'agriculture biologique dans un positionnement alternatif et conflictuel.

Une dernière variable explicative de la polarisation partisane autour de l'agriculture biologique est celle de la proximité de certains partis aux représentants professionnels. La similitude du positionnement des partis conservateurs de la CDU et de LR, rejoints par le parti LREM avec celui des représentants professionnels orthodoxes s'appréhende à l'aune des échanges multiples entre les deux milieux qui se perçoivent en particulier dans la trajectoire professionnelle des élus régionaux. Elle se traduit dans les stratégies de déminages discursifs (Fouilleux et Jobert, 2017) qui leur sont communes. À l'opposé, en Auvergne et en Hesse, c'est au sein des partis écologistes que les représentants professionnels de l'agriculture biologique également élus jouent le rôle d'intermédiaire (Nay et Smith, 2002) entre les deux espaces. Cette proximité se manifeste dans le cadrage de l'enjeu proche du pôle alternatif. Elle signifie la porosité des deux forums : professionnels et de la rhétorique politique.

La polarisation partisane n'est relativisée qu'à la marge par le contexte sectoriel régional qui se traduit par des différenciations entre les cas régionaux au sein d'une même famille politique. C'est principalement au sein des partis sociaux-démocrates et de LREM que ce processus se vérifie. Le positionnement intermédiaire du PS et du SPD a en effet dévoilé de fortes variations géographiques de la posture des élus au sein des assemblées. L'ancrage du SPD de Basse-Saxe et du parti socialiste breton au sein de systèmes agricoles productivistes relativise leur positionnement en soutien de l'agriculture biologique. À l'inverse, en Hesse, le parti socialiste se rapproche de la posture des écologistes sur cette thématique. En Auvergne, la situation est plus ambiguë. Si le parti socialiste s'engage fortement dans le soutien à l'agriculture biologique dans l'objectif de favoriser la montée en gamme de l'agriculture régionale, les conflits au sein de l'interprofession ont pour conséquences une bifurcation du positionnement de l'exécutif régional socialiste vers les signes de qualité. Concernant le parti LREM, ce sont les conflits professionnels régionaux qui impactent le positionnement des élus.

Nous analyserons plus précisément ces interférences entre orientation politique et représentation professionnelle au sein du dernier chapitre de cette thèse.

Tableau 5-4 : Typologie du positionnement des différents partis politiques vis-à-vis des politiques de soutien à l'agriculture biologique au sein des assemblées régionales.

Positionnement	Partis politiques	Cadrage de l'agriculture biologique	Saillance de l'agriculture biologique	Relation au représentants professionnels	Intervention de l'État	Saillance de l'enjeu écologiste	Influence du contexte sectoriel
Hostilité au soutien	Partis de droite radicale	Une niche économique	Très faible	Isolement	Libéraux	Opposition	Faible
	FDP		Intermédiaire	Isolement relatif	Libéraux	Peu saillant	Faible
Soutien pour répondre à la demande	CDU et LR	Une niche économique	Intermédiaire	Syndicalisme majoritaire	Libéraux	Peu saillant	Intermédiaire
	LREM		Intermédiaire	Syndicalisme majoritaire	Position intermédiaire	Peu saillant	Forte
Soutien dans une logique de diversification	Parti socialiste et SPD	Diversification économique et environnementale du modèle agricole dominant	Variable	Partenariats représentants hétérodoxes et orthodoxes	Interventionniste	Saillant	Forte
	Le PCF		Très faible	MODEF	Interventionniste	Peu saillant	
Soutien au nom des « services rendus à la collectivité »	Les partis écologistes	Un modèle agricole alternatif au système dominant	Forte	Bioland et FNAB	Interventionniste	Très saillant	Faible
	Die Linke		Forte	AbL	Interventionniste	Saillant	Faible

Conception de l'auteure

Source : analyse des discours des comptes-rendus d'assemblée au sein des quatre cas régionaux du milieu des années 2000 à 2020. .

Conclusion du Chapitre 5

Le développement de l'agriculture biologique à partir des années 2000 et le processus de conventionnalisation qui en découle (Guthman, 2004) aurait pu conduire à une dépolitisation de cet enjeu. Le rapprochement des deux modèles agricoles – conventionnel et biologique – tant du point de vue des modalités de production que de distribution, en atténuant le caractère alternatif de l'agriculture biologique au sein du secteur contribuerait à diminuer le degré de conflictualité y compris au sein de la sphère politique.

Notre étude à l'échelle des cas régionaux infirme cette hypothèse. Le rapprochement de l'agriculture biologique du modèle dominant ainsi que son intégration progressive au sein du secteur génèrent des controverses. Celles-ci portent principalement sur le cadrage (Benford et Snow, 2012) du modèle agricole biologique lui-même, et sur la place à lui donner dans le secteur agricole. Le développement des politiques régionales de soutien à l'agriculture biologique et l'institutionnalisation de réseaux d'action publique à cette échelle contribuent à réfracter (Keating, 2017) ces débats au sein des espaces régionaux. Loin d'être uniquement des réceptacles de logiques socio-politiques qui les dépassent, les systèmes d'acteurs régionaux participent de l'activation de ces conflits à leur échelle. Cette dynamique est particulièrement visible au sein des forums professionnels et de rhétorique politique régionaux (Fouilleux, 2000).

La présence d'une représentation spécialisée des agriculteurs biologiques au sein des réseaux d'action publique régionaux attise la mise en controverse du modèle agricole conventionnel au sein des forums professionnels (Fouilleux et Jobert, 2017). L'analyse du discours des représentants agricoles révèle que la ligne de fracture cognitive se déplace bien plus qu'elle ne disparaît, entre un pôle alternatif, soutenant un modèle d'agriculture biologique ayant vocation à remplacer le modèle agricole dominant, et un pôle conventionnaliste qui tente d'en limiter sa portée contestataire. L'action publique régionale du fait des concurrences qu'elle génère, particulièrement dans les cas où la profession est partie prenante de sa mise en œuvre, contribue à activer des conflits d'intérêts qui matérialisent, même si partiellement, la fracture cognitive. Le développement des échanges de ressources opérationnelles, institutionnelles, et politiques, entre autorités publiques et représentants professionnels, étudié dans le quatrième chapitre fait ainsi l'objet de dissensions qui se cristallisent au sein des organisations de représentation.

Les clivages cognitifs ne s'arrêtent cependant pas aux frontières des espaces professionnels puisqu'ils viennent irriguer les forums de rhétorique politique. Au sein des assemblées

régionales, l'enjeu de l'agriculture biologique contribue à « réactiver la polarisation partisane » (Hassenteufel, 2021, p. 256). Nous avons identifié ce faisant quatre positionnements partisans différenciés concernant le soutien à l'agriculture biologique : l'hostilité, le soutien en réponse à la demande, le soutien dans une logique de diversification, et le soutien au « nom de « services rendus à la collectivité ». S'ils recoupent partiellement le clivage droite/gauche (Delwit, 2021), ce dernier est nuancé par la saillance de l'écologie au sein des partis (Persico, 2015) ainsi que par la porosité entre sphère partisane et sphère professionnelle. Le contexte sectoriel de chacun des cas régionaux vient certes amender les clivages partisans. Il apparaît cependant relativement secondaire pour saisir les orientations des élus sauf concernant la famille des partis sociaux-démocrates au sein de laquelle l'orientation des élus varie fortement d'un cas à l'autre.

Loin d'être pris dans « des schèmes d'action qui s'imposent à eux » (Arnaud *et al.*, 2007, p. 247) les élus, par leur positionnement vis-à-vis du soutien à l'agriculture biologique, sont ainsi investis dans des processus de production d'identités politiques partisans au sein des assemblées régionales. Ils sont ce faisant amenés à formuler « des orientations stratégiques concernant l'allocation des ressources rares à des fins publiques » (Painter et Pierre, 2005, p. 2) qui contribue à renforcer les ressources analytiques des autorités régionales et donc leur capacité d'action. Cette catégorie de ressources qui concerne à la fois l'accès à l'information et la production de stratégies en vue de l'action publique est le plus souvent rattachée, dans le domaine de l'action publique, aux acteurs administratifs et/ou à la catégorie des experts (Delmas, 2011; Peters, 2017). Cependant, ce chapitre montre que, dans le domaine observé, les élus, par l'activation des oppositions partisans, sont sources et relais d'orientations stratégiques. Si notre enquête s'arrête aux portes des assemblées, ce résultat enjoint comme l'ont fait récemment Cos et Douillet (2020), à interroger la manière dont les partis politiques « travaillent l'action publique ».

L'activation du clivage partisan ne dit cependant rien sur la traduction en acte de ces orientations dans l'action publique régionale (*outputs*). Le dernier chapitre de cette thèse étudie ainsi la manière dont les exécutifs régionaux parviennent à mettre en œuvre ces postures clivantes au travers des politiques régionales.

Chapitre 6

La conduite de l'action publique par les exécutifs régionaux

La politisation de l'enjeu de l'agriculture biologique au sein des forums régionaux de rhétorique politique interroge quant à l'impact de l'alternance politique sur le changement des politiques publiques (*outcomes*). L'objectif du sixième et dernier chapitre de cette thèse est ainsi de montrer en quoi la politique de soutien à l'agriculture biologique facilite la traduction des orientations partisanes dans l'action publique régionale.

Le lien entre *politics* et *policy* a régulièrement été interrogé par les travaux en science politique en particulier à l'échelle locale (Lorrain, Thoenig et Urfalino, 1989). L'influence mécanique de la variable partisane sur le contenu de l'action publique a souvent été remise en cause par les travaux portant sur les politiques locales en France (Arnaud *et al.*, 2007). Ces derniers ont notamment attesté d'une faible politisation des enjeux du fait de la primauté d'autres logiques d'action chez les élus locaux — défense du territoire, de l'institution, rhétorique managériale et professionnalisation des élus entre autres (Douillet et Robert, 2007). La remise en cause du poids de la variable partisane porte également sur la relativisation du rôle des élus dans la fabrique de l'action publique locale. La notion de « gouvernement à distance » (Epstein, 2005) qui fait état d'une limitation de l'autonomie des pouvoirs locaux vis-à-vis de l'État central par le biais d'instruments de libre conformation y contribue, de même que les approches en termes de « régime urbain » (Stone, 1993), de « capacité politique » (Pasquier, 2012b), ou de « gouvernement par le projet » (Pinson, 2009) qui mettent en exergue la multiplicité des acteurs œuvrant dans le changement politique, et relativisent, dans le même temps, le poids des élus dans la conduite de l'action publique. L'un des résultats de l'ouvrage

d'Arnaud, Pasquier et Le Bart, portant sur les idéologies et l'action publique locale, est de montrer que la politique s'arrête souvent à la rhétorique et au symbole (Arnaud *et al.*, 2007)

Ce constat de la difficulté de la variable partisane à orienter de manière effective les politiques publiques rejoint les résultats de travaux portant sur les politiques agricoles aux échelles nationales et européennes. Dans ce secteur d'action publique, l'influence historique de la profession, au travers du syndicalisme majoritaire, constitue un facteur d'inertie. À l'échelle nationale, Jobert et Muller (1987) montrent comment dans les années 1980 la ministre de l'Agriculture, Édith Cresson, ne parvient pas à mettre en œuvre un changement d'orientation politique face à la résistance de la profession. Il faut attendre dix ans pour voir une partie des changements proposés se mettre en œuvre. En Allemagne, Feindt et Ratschow, étudiant l'impact de la transition agricole (*Agrarwende*) de Renate Kunast sur le contenu des politiques agricoles font le même constat d'un changement incrémental (Feindt et Ratschow, 2003). À l'échelle européenne, Ève Fouilleux montre, à propos de la réforme de la PAC dans les années 1990, que le changement est issu « d'un processus progressif complexe et interactif » (Fouilleux, 2000, p. 302). Dans les trois cas, la temporalité du changement relativise l'impact d'une alternance partisane. Une explication commune avancée comme frein aux évolutions concerne la puissance des syndicats majoritaires dans le processus d'élaboration des politiques agricoles. Les rapports de pouvoirs fortement institutionnalisés entre la puissance publique et groupes d'intérêts constitués contribuent à verrouiller (*lock in*) les possibilités de changement, par un mécanisme d'effet-retour (*policy feedback*) théorisé par Paul Pierson (1993, 2000) autour de la notion de dépendance au sentier (*path dependence*).

Sans avoir la prétention de remettre en cause ce résultat commun d'une portée limitée de la variable partisane dans le changement de l'action publique locale et/ou sectorielle, notre étude sur les politiques régionales de soutien à l'agriculture biologique vient cependant le nuancer. Ce chapitre montre que différentes caractéristiques des politiques de soutien à l'agriculture biologique incitent les exécutifs à s'y investir comme un marqueur de changement lors des alternances. La politique analysée emprunte, en effet, tous les traits d'une « politique emblématique ». La notion de « politique emblématique » a été théorisée en France par Alexandre Siné (2006) dans le cadre d'une étude sur les variations du budget de l'État. Le résultat principal de ce travail de recherche, proche de celui de Aaron Wildavsky (1979) sur le budget du gouvernement fédéral aux États-Unis, est celui d'un changement incrémental. Les grandes masses n'évoluent pas, ou que très peu, d'un gouvernement à l'autre. Alexandre Siné défend, cependant, que des variations budgétaires ont bien lieu lors des alternances politiques, mais qu'elles se concentrent sur certaines politiques caractérisées par une forte politisation, et

un petit budget. Pour l'auteur, ces politiques marginales, qu'il qualifie « d'emblématiques », « expriment l'idée d'une efficacité performative au niveau des valeurs et de la rhétorique politique » (Siné, 2006, p. 148). « L'efficacité performative » provient de la marginalité elle-même, qui permet d'opérer des variations budgétaires importantes, donc visibles, sans pour autant que cela impacte outre mesure le budget global.

La politique de soutien à l'agriculture biologique correspond en plusieurs points à cette catégorie de « politique emblématique ». Tout d'abord, nous l'avons vu dans le chapitre précédent, elle contribue à activer les clivages partisans au sein de l'assemblée régionale. En outre, son budget, qui ne dépasse pas les 2,8 millions d'euros au sein de chacun des cas régionaux analysés, est relativement faible. Une augmentation conséquente du soutien à l'agriculture biologique reste ainsi une dépense limitée au regard du budget global du secteur agricole⁶⁷¹. Au-delà des éléments financiers, nous soutenons que le caractère emblématique de la politique, soit « son efficacité performative » pour les exécutifs régionaux, repose également sur la présence de deux formes de représentation professionnelle au sein des réseaux d'action publique régionaux – représentants généralistes et représentants spécialisés. Si l'institutionnalisation des réseaux atténue la possibilité de rupture radicale des échanges, la mise en concurrence des deux partenaires permet aux exécutifs régionaux de jouer un rôle d'arbitre sur les rapports de pouvoir. La traduction des orientations partisans est permise, car ces structures soutiennent des modèles agricoles différenciés. Le choix de favoriser l'une ou l'autre des filières de représentation est directement significatif d'un point de vue partisan.

Le caractère emblématique de la politique de soutien à l'agriculture biologique tient ainsi à trois dimensions : sa politisation, son faible budget ainsi que la dualisation de la représentation professionnelle. Ces conditions réunies produisent un gain politique pour les exécutifs régionaux à s'y investir pour traduire une alternance politique par un changement de l'action publique. Or, l'investissement des exécutifs régionaux dans un rôle d'arbitrage constitue un élément clef de la capacité d'action des autorités régionales, non pas en matière de stock de ressources, mais concernant l'effectivité de leur utilisation sur le changement de l'action publique (*outputs*). Philippe Warin (1996), en étudiant les politiques de la ville, établit ainsi une distinction entre l'activité de « régulation » qui consiste uniquement à gérer un ordre établi par « un effort d'adaptation [portant] sur les effets de la mise en œuvre d'une politique » (Warin,

⁶⁷¹ Le budget total des collectivités régionales en 2018 est de 1,53 milliard d'euros en Bretagne et de 3,97 milliards en AuRA — il était de 671,3 millions d'euros en Auvergne en 2015. Le différentiel est encore plus important pour les Länder puisque le budget de la Basse-Saxe pour l'année 2018 s'élève à 30,96 milliards d'euros et celui de la Hesse à 36,47 milliards d'euros.

1996, p. 39), et l'activité de gouvernement qui consiste « à conduire une politique [en] imprimant une direction à la collectivité. » (Warin, 1996, p. 39). En reprenant cette dichotomie appliquée aux politiques emblématiques, ces dernières permettraient, aux exécutifs s'y impliquant, de s'engager dans une posture de gouvernement, en donnant une orientation politique à l'action publique. L'argument du chapitre est le suivant : *le caractère emblématique de la politique de soutien à l'agriculture biologique renforce la capacité d'action des autorités régionales par l'intermédiaire de l'investissement des exécutifs dans une activité de gouvernement*. Contrairement aux autres chapitres de la thèse qui raisonnent principalement en termes de ressources (*inputs*), ce chapitre s'intéresse ainsi à la capacité d'action concernant les effets sur l'action publique (*outputs*).

Afin de l'interroger, notre enquête s'intéresse aux effets des alternances politiques, soit « l'arrivée au pouvoir d'un nouveau parti, ou une nouvelle alliance ou coalition dans un système multi partisan » (Aldrin *et al.*, 2016, p. 22) sur le contenu et la gouvernance de l'action publique. Dans les cinq cas observés, les exécutifs régionaux s'inscrivent dans un système de coalition gouvernementale c'est-à-dire « une alliance notoire – i.e. publique et publicisée par ses protagonistes — et durable entre des groupes partisans [...] qui se traduit par une participation conjointe à un exécutif. » (Bué et Desage, 2009, p. 10). La présence de coalitions s'explique par les modalités de scrutins des parlements régionaux caractérisés en Allemagne comme en France par une dose de proportionnalité⁶⁷². Or, le fait coalitionnaire complexifie la visibilité des changements d'orientations partisans puisqu'il implique la mise en place de compromis entre différentes orientations partisans. Ceux-ci se traduisent d'une part concernant le contenu des politiques publiques (*policy seeking*), et, d'autre part, autour de la répartition des postes au sein de l'exécutif (*office seeking*). Malgré la définition de lignes d'action communes, au travers des contrats de coalition ou de projets politiques, ce travail montre que c'est avant tout les exécutifs responsables de la politique menée, qui incarnent les alternances partisans dans la politique observée. Cette dernière est, en effet, avant tout portée comme emblème par des élus au sein

⁶⁷² En Allemagne, le système électoral repose sur une répartition des sièges à la proportionnelle sans prime majoritaire, qui nécessite pour avoir la majorité absolue d'obtenir plus de 50 % des suffrages. La formation de coalitions y est fortement routinisée. Elle a lieu dans les semaines ou les mois suivants les élections et aboutit à un contrat de coalition publicisé. En France, la répartition des sièges de l'assemblée s'organise aussi selon un principe proportionnel auquel le législateur a cependant ajouté en 1999 une prime majoritaire de 25 % pour éviter l'instabilité gouvernementale. Malgré la présence de cette prime, l'accession à l'exécutif régional se réalise majoritairement de même que pour les Länder par des coalitions partisans qui se construisent entre les deux tours des élections.

des exécutifs qui s'appuient sur son pilotage comme marqueur de leur orientation partisane certes, colorée très souvent par une trajectoire politique et/ou professionnelle propre.

Sur la période observée, du début des années 2010 à l'an 2020, nous avons identifié trois orientations politiques différenciées des exécutifs régionaux. La coalition *Christlich-Demokratische Union* (CDU) -*Bündnis90/die Grünen* qui dirige le Land de Hesse de 2014 à 2020, et la majorité bretonne socialiste de 2004 à 2020 soutiennent une politique de compromis en faveur du soutien à l'agriculture biologique (section 1). Les exécutifs des régions Auvergne de 2004 à 2015, et de Basse-Saxe, de 2013 à 2017, réunissant socialistes et écologistes défendent une politique de rupture en faveur de la fraction alternative du segment professionnel (section 2). L'exécutif de droite de la nouvelle Région AuRA arrivé au pouvoir en 2016, revendique une bifurcation en faveur du pôle conventionnaliste (section 3). L'objectif du chapitre sera ainsi d'analyser dans quelle mesure les orientations différenciées des exécutifs régionaux, et en particulier des élus en charge de la politique analysée, se traduisent par un changement effectif de l'action publique.

L'opérationnalisation du changement peut se manifester par des variations budgétaires, des évolutions concernant la répartition des ressources entre les partenaires de l'action publique, mais aussi par l'instrumentation de l'action publique (Lascoumes et Le Galès, 2004). Si cela n'est pas spécifique à la politique étudiée, les instruments d'action publique « en tant qu'ils organisent des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont ils sont porteurs » (Halpern et al. 2014 p. 17). Ils peuvent ainsi participer à la concrétisation des alternances politiques.

Encadré 6-1 : Se départir d'une vision héroïque des politiques publiques

Le risque méthodologique de la démarche empruntée, mettant en lien orientation partisane et changement de l'action publique, consiste à surinterpréter le poids des exécutifs en véhiculant une vision héroïque de l'action publique. Afin d'éviter un tel écueil, il est tout d'abord nécessaire de s'appuyer sur des indices concrets de changement permettant d'établir une (in) adéquation entre l'orientation politique des élus et les changements effectifs de l'action publique.

Nous analyserons ainsi tout d'abord l'évolution des budgets dédiés au soutien à l'agriculture biologique faisant suite aux alternances. Concernant l'instrumentation de l'action publique, il apparaît particulièrement intéressant d'interroger les publics cibles. Sont-ils destinés uniquement en direction du segment professionnel, concernent-ils aussi des acteurs conventionnels ? Le troisième indice concerne la répartition des ressources financières et institutionnelles entre les représentants professionnels agissant au sein des réseaux d'action publique. Une attention particulière sera apportée aux évolutions qui portent sur les politiques

procédurales (Thoenig et Duran, 1996) — régulant le fonctionnement des institutions. Cette composante constitue, en effet, un enjeu majeur de changement, puisqu'elles sont susceptibles de perdurer.

Au-delà de la détermination précise des dimensions du changement, la prise en compte d'un temps relativement long – sur une mandature complète et non seulement les premières années ou les dernières années de pouvoir – permet de considérer les effets d'hystérèse. La perspective sociohistorique qui prévaut dans ce travail de cette thèse nous aidera à inscrire ces changements ou absences de changements dans le temps long et à soulever ce faisant les inerties potentielles.

Tableau 6-1 : Les alternances partisans étudiées au sein des quatre cas régionaux.

Auvergne/AuRA		Bretagne		Hesse		Basse-Saxe	
Majorités	Élus chargés de l'agriculture biologique	Majorités	Élus chargés de l'agriculture biologique	Majorités	Élus chargés de l'agriculture biologique	Majorités	Élus chargés de l'agriculture biologique
1998-2004 UDF-RPR		1998-2004 RPR-UDF		2003-2008 CDU	Wihelm Dietzel CDU	2003-2008 CDU-FDP	Hans-Heinrich Ehlen CDU
2004-2010 PS-PCF-Les Verts	René Souchon (PS)	2004-2010 PS-PCF-PRG-Les Verts-UDB	Mme Herviaux (PS)	2009-2014 CDU-FDP	Lucia Puttrich CDU	2008-2013 CDU/FDP	Gert Lindemann CDU
2010-2015 PS-FG-EE	René Souchon (PS)	2010-2015 PS-Bé-UDB	Michel Morin (PS)	2014-2019 CDU-Bundnis90/die Grünen	Priska Hinz (Bundnis90/die Grünen)	2013-2017 SPD-Bundnis90/die Grünen	Christian Meyer (Bundnis90/die Grünen)
2015-2020 LR-UDI-DVD	Dominique Despras (Modem)	2015-2020 PS-PRG et alliés	Olivier Allain (LREM)	2019-2024 CDU-Bundnis90/die Grünen	Priska Hinz (Bundnis90/die Grünen)	2017-2022 SPD-CDU	Barbara Otte-Kinast (CDU)

Conception de l'auteure

Source : archives institutionnelles.

1. En Hesse et en Bretagne : deux gouvernements de compromis

La proximité de l'orientation stratégique des exécutifs de Hesse et de Bretagne sur la période observée, de 2013 à 2020, concernant les politiques de soutien à l'agriculture biologique interroge en différents points. Les deux territoires présentent tout d'abord des systèmes agricoles aux trajectoires différenciées. En Hesse, le secteur agricole repose sur des productions animales extensives dans le nord et céréalières dans le sud. Le modèle agricole breton, même s'il est en voie de diversification, se structure autour de productions plus intensives du fait notamment de la présence de nombreux élevages hors-sol. Les deux réseaux d'action publique présentent, en outre, des équilibres distincts. En Hesse, l'internalisation d'une grande partie du conseil agricole autonomise davantage l'autorité régionale des représentants professionnels, tandis qu'en Bretagne, le réseau des chambres et celui de la Fédération régionale des agrobiologistes de Bretagne (FRAB) constituent des acteurs majeurs de la mise en œuvre des politiques régionales. La distinction entre les deux cas régionaux est aussi visible du point de vue partisan. Si une coalition *CDU-Bundnis90/die Grünen* arrive à la tête de la Hesse en 2013, la Région Bretagne est dirigée depuis 2004 par une alliance de partis de gauche dominée par le parti socialiste (PS).

Malgré ces contrastes partisans et sectoriels, le point commun entre les deux exécutifs régionaux lors de l'alternance est de soutenir un renforcement de la politique de soutien à l'agriculture biologique tout en rejetant la rupture avec les représentants professionnels majoritaires. C'est ainsi une posture de compromis qui est privilégiée. Si on assiste, au début des deux mandatures, à une augmentation substantielle du budget, les nouveaux instruments d'action publique développés ne sont pas nécessairement ciblés sur les agriculteurs biologiques. En outre, la politique repose sur des partenariats avec les deux types de représentation professionnelle. L'analyse plus fine de la gouvernance, ainsi que du développement des politiques sur un plus long terme, atteste cependant d'une trajectoire différenciée des deux exécutifs. En Hesse, la ministre de l'Environnement et de l'Agriculture issue du parti *Bundnis90/die Grünen*, affirme progressivement un leadership (Smith et Sorbets, 2015) dans le domaine observé en parvenant à s'autonomiser partiellement de son partenaire de coalition. À l'inverse en Bretagne, les vice-présidents socialistes chargés de l'agriculture se mettent progressivement en retrait de cette politique.

1.1. Deux compromis de coalitions aux investissements politiques différenciés

Notre enquête par entretiens s'est déroulée en Hesse sous un gouvernement de coalition CDU-*Bündnis90/die Grünen* de 2014 à 2019, qui fait suite à une mandature dominée par une alliance entre la CDU et le FDP. En Bretagne les entretiens ont été réalisés sur deux périodes électorales distinctes, la première, portée par une coalition PS-Parti radical de gauche (PRG)-Bretagne écologie (Bé) — de 2010 à 2015 — la seconde, par une alliance PS-PRG impliquant le nouveau parti présidentiel La République en marche (LREM). Afin de prendre en compte un mouvement d'alternance, est intégrée dans l'étude la mandature précédente de 2004 à 2010, dirigée par une coalition PS-PRG-Les Verts et Union démocratique bretonne (UDB). En 2004 en Bretagne, et en 2014 en Hesse, l'arrivée au gouvernement de nouvelles coalitions constitue une rupture avec d'anciens gouvernements dominés par des partis de droite, CDU-FPD en Hesse, Rassemblement pour la République (RPR)-Union pour la démocratie française (UDF) en Bretagne. Elles se traduisent par une évolution dans l'orientation politique des exécutifs en faveur du renforcement d'un soutien à l'agriculture biologique. Malgré une différenciation des équilibres partisans entre les deux cas régionaux, le positionnement des deux exécutifs dans la politique observée apparaît relativement similaire.

1.1.1. En Hesse : un accord de coalition en faveur des écologistes sur la thématique de l'agriculture biologique

L'arrivée d'une coalition CDU-*Bündnis90/die Grünen* au gouvernement en Hesse constitue un objet d'étonnement en Allemagne. Il s'agit en effet d'une alliance partisane peu courante⁶⁷³. La Hesse est le premier Land à être gouvernée par une coalition CDU-*Bündnis90/die Grünen* (Kleinert, 2016) pendant une mandature complète. Certes, le parti *Bündnis90/die Grünen* de Hesse, considéré en Allemagne comme le représentant historique du courant des « realos »⁶⁷⁴, a déjà accédé au gouvernement par trois fois, mais systématiquement en collaboration avec le SPD. Les résultats de l'élection du 22 septembre 2013 en Hesse dévoilent un paysage partisan

⁶⁷³ À l'échelle des Länder, seule la ville-État de Hambourg a eu en 2008 une expérience similaire. La coalition n'a cependant pas résisté sur le long terme puisqu'elle s'est maintenue au pouvoir seulement vingt-huit mois. Une expérience relativement similaire a eu lieu en Saarland qui a été gouverné trente-trois mois par une coalition CDU— *Bündnis90/die Grünen*-FDP.

⁶⁷⁴ Né d'un mouvement social contestataire au projet d'extension de l'aéroport de Francfort, les figures du parti, Joschka Fischer et Daniel Cohn Bendit, eux-mêmes issus d'un courant anarcholibertaire, ont choisi dès le début des années 1980 une voix pragmatique plus que contestataire en entrant au parlement. Seulement un an après, le parti accepte de former une coalition de gouvernement avec le SPD.

fragmenté⁶⁷⁵ témoin de la volatilité des comportements électoraux dans un système partisan « fluide à cinq partis » (Niedermayer, 2008) caractéristique de l'Allemagne depuis la Réunification. Au vu des scores très bas du FDP, la CDU est contrainte de choisir un autre partenaire (Schroeder et Neumann, 2015). L'option d'une coalition avec le parti *Bundnis90/die Grünen*, même si elle correspond à la définition de William Riker (1975) d'une « minimal winning coalition »⁶⁷⁶, intervient tardivement, à la fin du mois de novembre, après l'échec de plusieurs autres tentatives de coalition. Les pourparlers aboutissent à la rédaction d'un contrat de coalition qui est adopté le 21 décembre 2013 par un vote interne à chacun des deux partis⁶⁷⁷.

Le contrat de coalition constitue le socle du compromis passé entre les deux partis. S'il n'a pas de statut juridique, et n'est donc pas opposable (Buzogány et Kropp, 2013, p. 272), son adoption par des procédures de vote au sein des deux partis favorise la stabilité des coalitions en assurant la détermination des compromis, mais aussi des désaccords partisans en amont de l'exercice du pouvoir⁶⁷⁸. Le contrat possède deux fonctions principales inhérentes à tout compromis de coalition, la définition du contenu des politiques publiques (*policy seeking*) ainsi que la répartition des postes au sein du gouvernement (*office seeking*). L'analyse de ces deux dimensions donne une indication sur le positionnement de la coalition concernant les politiques de soutien à l'agriculture biologique.

Si la coalition CDU-*Bundnis90/die Grünen* est contre-intuitive du point de vue du positionnement partisan, elle l'est particulièrement concernant l'agriculture biologique. La CDU, historiquement proche de la *Bauernverband*, partage une conception de l'agriculture biologique essentiellement économique refusant d'opposer les deux systèmes de production. Le parti écologiste développe au contraire des liens avec les mentions privées en particulier

⁶⁷⁵ La CDU avec 38,3 % des suffrages est le parti majoritaire (47 sièges), devant le SPD qui la talonne avec 30,7 % des voix (37 sièges). Le parti die Grüne qui perd 2,6 % par rapport à l'élection précédente de 2009 constitue cependant avec 11,1 % des suffrages exprimés (14 sièges) le troisième parti, loin devant le FDP et die Linke qui parviennent tout juste à dépasser les 5 % obligatoires pour maintenir leur présence au sein du Landtag.

⁶⁷⁶ Rassemblant 49,4 % des suffrages, la répartition des sièges permet à cette alliance de réunir 61 sièges au-dessus de la limite majoritaire de 56 sièges. La coalition qui unit seulement deux partis permet ainsi d'avoir une majorité relativement courte de cinq sièges au sein de l'assemblée.

⁶⁷⁷ Une centaine de délégués du parti de la CDU réunis au sein du comité de parti adoptent le contrat à l'unanimité. Au sein du parti écologiste, c'est au cours d'un congrès du parti, « Parteitag », réunissant plus de 1000 adhérents que le contrat est adopté à 74 % des suffrages exprimés, et ce malgré la présence, aux portes de l'enceinte, de plus de 300 manifestants opposés à l'agrandissement de l'aéroport de Francfort.

⁶⁷⁸ Document de 106 pages, le contrat est structuré autour de deux parties distinctes. Un préambule de trois pages rappelle tout d'abord les quatre grandes priorités de la coalition, s'ensuit une énumération des positions du futur gouvernement concernant un ensemble de domaines d'action publique relevant des compétences du Land. Il s'achève par des considérations procédurales portant sur les règles de fonctionnement de la coopération ainsi que par la répartition des postes de ministres et de secrétaires d'État entre les deux partis.

Bioland. Ils se matérialisent conjonctuellement, pendant la période de l'enquête, par le fait que le président du VÖL est un membre du parti. L'agriculture biologique est pour eux — si l'on reprend les termes d'une députée Bündnis90/die Grünen du Landtag de Hesse — non pas une niche économique, mais le « *Goldenstandard* »⁶⁷⁹ du secteur agricole. Pendant la campagne électorale de 2013, cet enjeu constitue d'ailleurs un point de tension entre les deux partis (Schroeder et Neumann, 2015, p. 101). La CDU a en effet annoncé dans son programme électoral sa volonté de supprimer ou de réduire drastiquement les aides au maintien, mesure à laquelle s'oppose le parti écologiste.

Le contrat de coalition est cependant, sur cette thématique, plus favorable au parti minoritaire. Dès le préambule, au sein de la première des quatre priorités du mandat — « Préserver la Création, protéger la nature » — une phrase consacrée à l'agriculture fait spécifiquement référence au soutien à l'agriculture biologique : « Nous voulons créer un équilibre équitable entre l'agriculture biologique et l'agriculture conventionnelle. »⁶⁸⁰. L'ambiguïté de cette affirmation est illustrative du compromis de coalition. Le terme « équitable » rappelle, en effet, tout à la fois la volonté de la CDU de ne pas opposer les deux systèmes, et celle du parti *Bündnis90/die Grünen* de rééquilibrer le soutien en faveur de l'agriculture biologique. C'est ainsi en s'intéressant à la suite du contrat qui porte sur le contenu des politiques publiques que le positionnement de la coalition se précise.

Il est en effet stipulé dans les objectifs de la politique agricole du Land la mise en place d'un plan spécifique de soutien à l'agriculture biologique, une nouveauté par rapport à l'ancienne majorité. Le contenu du plan et ses ambitions restent très vagues, aucun objectif de pourcentage de Surface agricole utile (SAU) ou de nombre d'exploitations en agriculture biologique n'est annoncé. Cependant, est indiquée ouvertement une reconnaissance des « services spécifiques de l'agriculture biologique pour la nature et l'environnement »⁶⁸¹, et « qu'afin d'augmenter considérablement la part de l'agriculture biologique, cette dernière sera soutenue financièrement durablement et de manière sûre »⁶⁸², deux revendications des écologistes qui contrastent avec les promesses de campagne de la CDU concernant la MAB. Le compromis de coalition affiche ainsi un projet de renforcement des politiques de soutien à l'agriculture biologique.

⁶⁷⁹ Entretien avec une députée du Landtag de Hesse du parti *Bündnis90/die Grünen*, juillet 2017.

⁶⁸⁰ Contrat de coalition CDU-*Bündnis90/die Grünen*, période électorale 2014-2019 de Hesse.

⁶⁸¹ Contrat de coalition CDU-*Bündnis90/die Grünen*, période électorale 2014-2019 de Hesse.

⁶⁸² Contrat de coalition CDU-*Bündnis90/die Grünen*, période électorale 2014-2019 de Hesse.

La coloration écologiste qui imprègne la politique agricole est confirmée par la répartition des postes au sein du gouvernement. Sur dix ministères, le parti *Bündnis90/die Grünen* en remporte deux. Le plus important du protocole est le ministère de l'Économie, des Transports et du Développement régional. Le second est le ministère de l'Environnement, de l'Énergie, de l'Agriculture et de la Protection de la consommation⁶⁸³, qui est attribué à Priska Hinz, députée écologiste ayant déjà exercé un mandat de ministre de l'Environnement au sein du gouvernement *rot-grün* de 1998 à 1999. Aux dires de la députée Feldmeyer, l'introduction de l'agriculture au sein du ministère de l'Environnement a été l'objet de luttes lors de la rédaction du contrat de coalition :

« Les représentants des agriculteurs ont combattu pour que le parti *Bündnis90/die Grünen* n'obtienne pas les politiques agricoles. »⁶⁸⁴

Historiquement en Hesse, les postes de ministres de l'Agriculture ont été quasi exclusivement occupés par les membres des deux partis majoritaires : la CDU et le SPD. C'est la première fois qu'un ministre écologiste a la charge de ce domaine au sein du Land. Contrairement aux thématiques comme l'environnement ou la sécurité, l'enjeu de l'agriculture est conflictuel, car il relève d'une même saillance (Stokes et Miller, 1962), mais de positionnements différenciés au sein de chacun des deux partis. Si la profession majoritaire constitue un électorat historique de la CDU, la question agricole est devenue en Allemagne depuis la fin des années 2000, une thématique cruciale du parti écologiste⁶⁸⁵. La répartition des postes vient renforcer le résultat initial concernant le contenu de l'action publique d'un compromis de coalition en faveur du parti minoritaire.

1.1.2. En Bretagne : le compromis évolutif d'une majorité socialiste

Jusqu'en 2004, la Région Bretagne est dominée par une coalition alliant la droite conservatrice à un parti de centre droit (RPR-UDF). C'est en 2004 que la gauche prend la tête de l'exécutif régional. Le maintien du PS en chef de majorité depuis cette date donne une impression de stabilité qu'il convient cependant de nuancer compte tenu de l'évolution des partis minoritaires sur les trois mandatures. En 2004, le PS parvient à ravir l'exécutif régional

⁶⁸³ Le parti *Bündnis90/die Grünen* obtient en outre un secrétariat d'État pour l'Intégration et la lutte contre les discriminations au sein du ministère Social et d'Intégration.

⁶⁸⁴ Entretien avec une députée du Landtag de Hesse du parti *Bündnis90/die Grünen*, juillet 2017.

⁶⁸⁵ L'un des témoignages de cette saillance est le fait, qu'entre 2014 et 2016, presque la moitié des ministres chargés de l'Agriculture des Länder allemands, six sur treize — en dehors des villes État — sont issus du parti die Grüne.

aux mains de la droite grâce à une alliance conclue lors de l'entre-deux-tours avec la liste Les Verts-UDB⁶⁸⁶. En 2010, s'alliant dès le premier tour à un mouvement dissident du parti écologiste, Bretagne écologie (Kernalegenn, 2014, p. 82), le parti socialiste dont la liste obtient un score de 37 % au premier tour n'a pas besoin d'alliés pour remporter le second tour face à une droite affaiblie. La troisième mandature débute en janvier 2016. De même qu'en 2010, la liste PS-PRG parvient à remporter les élections sans faire d'alliance dans l'entre-deux-tours. La formation du parti La République en marche (LREM) en avril 2016 a cependant généré en cours de mandat un partenaire de coalition. Réunis au sein du groupe « Breman » dans l'assemblée, les conseillers régionaux LREM sont plusieurs à exercer des fonctions au sein de l'exécutif⁶⁸⁷. Malgré la permanence du PS, l'évolution des partis de coalition du PS, de cette période — des Verts-UDB vers le nouveau parti LREM — atteste d'une orientation progressivement plus à droite de l'exécutif régional. Ce mouvement coïncide avec une modification du positionnement de la majorité concernant l'agriculture biologique.

L'alliance entre les partenaires de majorité est beaucoup moins institutionnalisée dans les Régions françaises qu'au sein des *Länder* allemands puisqu'il n'existe pas de contrat de coalition. Les négociations qui se tiennent dans l'entre-deux-tours restent très opaques et secrètes. En l'absence de procédures écrites, ce sont principalement les documents institutionnels⁶⁸⁸, la répartition des postes au sein de l'exécutif ainsi que les échanges dans l'assemblée qui constituent des marqueurs de l'orientation politique prise par l'exécutif concernant l'agriculture biologique. Il convient méthodologiquement de distinguer les documents programmatiques — contrats de coalition, plans sectoriels spécifiques — des sources parlementaires. Si le premier type de documents précise à un moment donné les objectifs de la coalition, l'analyse des débats nous amène à la fois à préciser les orientations de la majorité, mais aussi à souligner les tensions potentielles en son sein. Concernant l'agriculture

⁶⁸⁶ Au premier tour des élections de 2004, le PS allié au PCF et au PRG propose une liste différenciée de celle du parti écologiste qui s'allie lui à l'UDB, parti autonomiste breton (Kernalegenn, 2014). Avec plus de 9,7 % des voix, l'alliance, Les verts-UDB, réalisent un score important pour des partis minoritaires, qui reste cependant en dessous de la barrière des 10 % permettant de se maintenir au second tour. La liste PS-PRG-PCF avec 38,47 % des suffrages exprimés arrive largement au-dessus de la droite conservatrice (25,59 %) cependant, le score est trop faible pour gagner face à une alliance des droites. Seul un rapprochement au second tour avec la liste minoritaire Les Verts-UDB, peut assurer une victoire à la gauche. Les deux listes fusionnent dans l'entre-deux-tour avant de remporter l'élection avec un score de 58,78 %.

⁶⁸⁷ L'exécutif compte en 2017 quatre membres de LREM : Thierry Burlot, vice-président chargé de l'environnement, Pierre Karleskind vice-président à la mer et aux infrastructures portuaires, Anne Patault, vice-présidente en charge de l'égalité et de la vie associative, et Olivier Allain, vice-président chargé de l'agriculture.

⁶⁸⁸ Nous nous sommes notamment appuyés en Bretagne sur le rapport « Nouvelle alliance agricole » adopté par le Conseil régional en juin 2011 qui spécifie à l'écrit les orientations de la majorité concernant l'agriculture sur la mandature de 2010-2015.

biologique, c'est particulièrement dans la première mandature, entre 2004 et 2010, que les conflits internes sont les plus visibles.

En 2004, l'un des engagements de la nouvelle majorité de gauche concernant l'agriculture est résumé par un slogan de campagne : « un euro pour l'agriculture conventionnelle égale un euro pour l'agriculture bio et durable »⁶⁸⁹. Cette formule traduit ainsi un engagement en faveur des pratiques alternatives de production, agriculture biologique et système herbager. En cours de mandat, les débats au sein de l'assemblée attestent cependant d'une évolution du positionnement du parti socialiste, qui révèle des divergences avec les autres partis de coalition concernant la politique agricole⁶⁹⁰. Elles se sont en particulier cristallisées en 2008 autour de la présentation par la vice-présidente à l'agriculture socialiste de quatorze propositions de l'exécutif concernant des améliorations de la Politique agricole commune (PAC) :

« On nous parle d'agriculture "éco productive". Dès lors que Mme la Vice-présidente a recours à cette formule, il faudra savoir ce qu'on met derrière, et l'agriculture écologiquement intensive. C'est le comble de l'oxymore ! [...] Nous voterons ce rapport, car nous le considérons comme une étape. Pour autant, nous devons continuer à nous affranchir des fausses rationalités, des impostures scientifiques, des aberrations de la pensée unique.

*Applaudissement des groupes Les Verts et UDB-gauche alternative. »*⁶⁹¹

Le propos dévoile l'ambiguïté de la posture des partis minoritaires, pour qui il est complexe de s'opposer frontalement à la vice-présidente, mais qui marquent leur désaccord avec la politique agricole menée par le parti socialiste. La réponse apportée par la vice-présidente chargée de l'agriculture à cette critique atteste de la formation d'une fracture durable entre les partenaires de coalition sur cet enjeu :

« À ce point du débat, je tiens à mettre l'accent sur le fait que nous ne souhaitons pas une agriculture à deux vitesses avec d'un côté une agriculture que certains qualifient de "productiviste" et de l'autre, une agriculture uniquement périurbaine, mais susceptible de bénéficier de labels bio et circuits courts. Nous voulons conserver pour la Bretagne cette agriculture diversifiée et plurielle. »⁶⁹²

Le soutien à la diversification du modèle agricole breton, emblématique de la posture de la famille des sociaux-démocrates étudiée dans le chapitre précédent se réalise progressivement au détriment de l'affichage initial d'un soutien fort à l'agriculture biologique de la part du parti

⁶⁸⁹ Compte-rendu de session du Conseil régional de Bretagne, juin 2008.

⁶⁹⁰ Compte-rendu de session du Conseil régional de Bretagne, juin 2008.

⁶⁹¹ Compte-rendu de session du Conseil régional de Bretagne, juin 2008.

⁶⁹² Compte-rendu de session du Conseil régional de Bretagne, juin 2008.

socialiste. Les tensions visibles entre les deux partenaires de coalition autour de la politique agricole préfigurent une rupture qui intervient lors de l'élection de 2010, le PS s'émancipant de ses anciens alliés.

Lors du second mandat, la présence des écologistes dans l'opposition donne les coudées franches à l'exécutif. Le projet de « Nouvelle Alliance agricole », issu d'une concertation menée entre décembre 2010 et juin 2011⁶⁹³, qui s'appuie sur des réunions publiques ainsi que des négociations avec les acteurs sectoriels, atteste d'un mouvement de conventionnalisation de l'orientation politique de l'exécutif. Contrairement à l'engagement de campagne de 2004, l'agriculture biologique et le système herbager, sont ainsi présentés comme des solutions parmi d'autres pour répondre aux enjeux environnementaux auxquels doivent faire face les agriculteurs bretons :

« L'agriculture fait aujourd'hui face à un immense défi à brève échéance : la fin de l'agriculture chimique. [...] La solution existe déjà : c'est le recours à l'agronomie par l'utilisation intelligente des processus biologiques et écologiques en vue d'améliorer la production agricole. [...] Ce principe de réduction du rôle de la chimie au profit de l'agronomie est désigné par de nombreuses appellations : agroécologie, permaculture, agriculture de conservation, agriculture écologiquement intensive... »⁶⁹⁴

Il est difficile de ne pas voir dans cet extrait, l'influence des instances consulaires et du syndicalisme majoritaire, très actifs dans la concertation. L'« agriculture de conservation »⁶⁹⁵ et « l'agriculture écologiquement intensive » (AEI)⁶⁹⁶ font explicitement référence à des modalités de productions promues par les acteurs orthodoxes de la profession et en concurrence avec le modèle de l'agriculture biologique (Goulet, 2010). La puissance du secteur agricole et agroalimentaire en Bretagne constitue une variable explicative de cette inflexion du parti socialiste. Ainsi que nous l'avons souligné dans le chapitre précédent, les partis sociaux-démocrates présentent le plus de différenciation dans leur positionnement vis-à-vis de

⁶⁹³ Rapport « Pour une nouvelle alliance agricole », adopté par le Conseil régional en juin 2011.

⁶⁹⁴ Rapport « Pour une nouvelle alliance agricole », adopté par le Conseil régional en juin 2011.

⁶⁹⁵ L'agriculture de conservation est un modèle agricole reposant sur la pratique du non-labour et d'une couverture permanente des sols qui a pour objectif de limiter l'érosion et de permettre le stockage du carbone. Cette pratique a fait l'objet de controverses puisque se présentant comme durable, elle est soutenue par les firmes de production de pesticides au Brésil, le non-labour entraînant un besoin particulièrement important en azote (Goulet, 2010). Le mouvement prend un essor en France à partir du début des années 1990 avec le soutien du syndicat de la Coordination rurale.

⁶⁹⁶ L'AEI est une pratique agricole développée par Michel Griffon, agronome au sein du Centre de coopération international en recherche agronomique pour le développement (Cirad). Remettant en cause la faculté de l'agriculture biologique à être suffisamment performante en termes de rendements pour répondre aux besoins alimentaires planétaires, il entend développer une voie moyenne. Le modèle repose sur l'utilisation de différentes techniques comme la couverture végétale des sols ou la production de biomasse par les plantes, pour réduire l'utilisation d'intrants sans pour autant refuser d'avoir recours à des « appoints » quand cela est nécessaire (Griffon, 2009).

l'agriculture biologique en fonction des contextes socio-économiques régionaux. L'agriculture biologique n'est ainsi plus affichée comme une priorité et apparait de plus en plus secondaire dans le projet de diversification du système agricole. L'arrivée en 2015 d'un élu LREM, lui-même ancien président Fédération départementale des syndicats d'exploitants agricoles (FDSEA) de la chambre d'agriculture des Côtes-d'Armor, ne fait qu'accentuer le processus de conventionnalisation de la posture de l'exécutif.

En Hesse comme en Bretagne, si les coalitions refusent d'afficher une opposition entre agriculture biologique et agriculture conventionnelle, le compromis initié est plus favorable à l'agriculture biologique que les anciennes majorités de droite. Tandis que l'accession d'une élue écologiste au ministère de l'Environnement et de l'Agriculture en Hesse assure un engagement de l'exécutif en soutien du modèle alternatif, en Bretagne la domination du parti socialiste aux postes clefs dans le secteur agricole, et le départ des Verts de la coalition atténue cependant progressivement l'engagement de l'exécutif en faveur de cette politique.

1.2. Deux compromis de coalition en faveur d'un soutien renforcé à l'agriculture biologique

En Hesse comme en Bretagne, l'arrivée des nouvelles majorités se traduit dans le domaine du soutien à l'agriculture biologique par un renforcement du budget et des dispositifs d'aide. Le refus affiché d'opposer deux modèles agricoles amène cependant les exécutifs régionaux à réfléchir à l'élaboration d'instruments d'action publique incluant agriculteurs biologiques et conventionnels.

1.2.1. Un renforcement opérationnel des politiques de soutien à l'agriculture biologique marqué par des compromis avec la profession majoritaire

En Hesse, dès juillet 2014 la ministre de l'Environnement et de l'Agriculture met en place un plan de soutien à l'agriculture biologique. Pensé sur une période de sept ans, de 2014 à 2020, il est financé avec un budget propre du Land de 20 millions d'euros soit autour de 2,8 millions par an.

Au sein du Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), les aides à la conversion et au maintien sont augmentées⁶⁹⁷, de même que le remboursement à la

⁶⁹⁷ 260 €/ha pour les céréales (+ 40 €/ha par rapport à 2010⁶⁹⁷), 190 €/ha pour les prairies, 420 €/ha pour le maraîchage (+ 60 €/ha) et 750 €/ha (+ 190 €/ha) pour les cultures pérennes. <https://www.oekolandbau.de/landwirtschaft/betrieb/oekonomie/foerderung/flaechenfoerderung/> (NIEBERG,

certification⁶⁹⁸. Cette décision constitue une rupture majeure avec ce qu'avait annoncé la CDU en période électorale et atteste d'une adéquation entre la politique mise en œuvre, et les résultats des compromis partisans au sein du contrat de coalition qui donne une place majeure aux écologistes dans le domaine agricole. Au sein du Programme de développement rural (PDR), les agriculteurs biologiques sont également favorisés pour l'accès aux mesures d'aides aux investissements⁶⁹⁹ et l'obtention du taux de remboursement maximum⁷⁰⁰ grâce à un système de points. Le plan prévoit également un renforcement des aides à la recherche, l'intégration obligatoire de 80 heures de cours sur l'agriculture biologique dans la formation aux agriculteurs au sein des *Fachschule* (écoles professionnelles) jusqu'alors optionnelles. Si un renforcement du conseil agricole sur les thématiques environnementales est intégré au plan, il ne se matérialise cependant pas par une augmentation du nombre de conseillers du *Landesbetrieb Landwirtschaft Hessen* (LLH) spécialistes de l'agriculture biologique qui se maintient à onze personnes⁷⁰¹. Les dispositifs les plus innovants concernent d'une part la communication — une foire annuelle spécialisée sur l'agriculture biologique est organisée en juin 2017 avec le soutien du Land, puis reconduite en 2018 et 2019 — et d'autre part la politique territoriale avec le transfert du modèle bavarois des *Ökomodellregionen*⁷⁰².

La mise en place d'un plan de développement de l'agriculture biologique avec un budget en augmentation et de nouveaux instruments marque une rupture avec la majorité précédente. Cependant, différents indices tendent à atténuer l'orientation alternative de la politique publique. De nombreux dispositifs intégrés en son sein ne concernent pas uniquement ce segment professionnel, c'est le cas des programmes de recherche sur les légumineuses, du conseil agricole environnemental, mais aussi des aides aux investissements où d'autres formes de pratiques sont également privilégiées aux côtés de l'agriculture biologique. Les velléités de compromis sont également visibles dans les modalités de financement des mesures de soutien à l'agriculture biologique au sein du PDR.

KUHNERT ET SANDERS, 2011, p. 29)

⁶⁹⁸ De 35 €/ha pour un maximum de 530 €/exploitation, elles passent à 50 €/ha pour un maximum de 600 €/exploitations.

⁶⁹⁹ Aktionsplan für mehr ökologischen Landbau in Hessen, Hessische Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, 2014.

⁷⁰⁰ Entretien avec le coordinateur du PDR du Land de Hesse, et référent agriculture biologique, avril 2018.

⁷⁰¹ Archive parlementaire du Land de Hesse, DRS 19/1124.

⁷⁰² Archive parlementaire du Land de Hesse, PP 19/40.

« Nous avons eu de la chance que la coalition ait débuté en 2014. C'était au moment de la réforme de la PAC et en Hesse grâce à différentes décisions au niveau fédéral, nous avons reçu plus de 20 millions d'euros du premier pilier pour le second pilier. Cet argent en plus est utilisé pour l'agriculture biologique. Cela signifie que nous n'avons pas retiré d'argent aux exploitations conventionnelles. »⁷⁰³

Le renforcement du soutien financier à l'agriculture biologique, même s'il est effectif, est ainsi relativisé par l'ouverture de certaines mesures à des agriculteurs conventionnels ainsi que par le financement *ad hoc* de l'augmentation des aides directes au sein du PDR qui permet d'éviter une diminution du budget destiné à l'agriculture conventionnelle.

En Bretagne, l'arrivée d'une coalition PS-PRG-Les Verts-UDB conduit également à une augmentation du budget dédié à l'agriculture biologique, qui est multiplié par cinq entre 2003 et 2009, passant de 300 000 euros à 1,5 million d'euros⁷⁰⁴ puis stagne autour de 1 million d'euros à partir du début des années 2010⁷⁰⁵. L'augmentation reste limitée au regard du budget agricole qui s'élève à 21 millions d'euros en 2009⁷⁰⁶.

Concernant les aides directes, la majorité met en place à partir de 2005 un nouvel instrument en dehors du Contrat de plan État-Région (CPER), le remboursement partiel du coût de la certification en agriculture biologique. Il est destiné aux TPE-PME dans le secteur de la transformation, de la distribution ou du commerce alimentaire ayant un projet de création ou de développement d'activité dans la filière biologique. Le dispositif est poursuivi à partir de 2007 dans le cadre du second pilier de la PAC. Le Conseil régional décide d'ouvrir les mesures CAB et MAB sur la programmation 2007-2014 du FEADER sur l'ensemble du territoire régional et cofinance la MAB à hauteur de 20 %⁷⁰⁷. Au début de la seconde mandature, le Conseil régional prévoit la mise en place d'un nouveau dispositif de conseil, le PASS Bio, suivant en cela la proposition de la FRAB, et en partenariat avec la Direction régionale de l'agriculture de l'alimentation et de la forêt (DRAAF) dans le cadre du plan national « Ambition bio ». Un site internet est créé pour communiquer et aider les entreprises et les agriculteurs dans leur

⁷⁰³ Entretien avec le gestionnaire du fonds FEADER du Land de Hesse, mai 2017.

⁷⁰⁴ Compte-rendu de session du Conseil régional de Bretagne, décembre 2009.

⁷⁰⁵ L'absence de plan de soutien spécifique à l'agriculture biologique en Bretagne a rendu difficile au cours de l'enquête la détermination du budget dédié à l'agriculture biologique par la collectivité. Après 2009, c'est uniquement en nous appuyant sur les dires des personnels du service agricole de la Région que nous avons pu récupérer les données budgétaires qui se sont avérées plus proches d'un million d'euros que de 1,5 million pour les années 2014, 2015, 2016 et 2017. Cependant, les personnes rencontrées avaient elles-mêmes du mal à établir un budget spécifique, car une partie des dispositifs ne concerne pas seulement l'agriculture biologique.

⁷⁰⁶ Compte-rendu de session du Conseil régional de Bretagne, avril 2008.

⁷⁰⁷ La réintégration en 2010 de la MAB et la CAB au sein du premier pilier de la PAC met un terme aux financements régionaux dans ce cadre.

conversion à l'agriculture biologique. Concernant l'aval de la filière, la principale innovation porte sur la politique alimentaire au sein des lycées (Pahun, 2020).

Le bilan des deux premiers mandats concernant les différents dispositifs de soutien à l'agriculture biologique est cependant ambivalent. D'un côté, il est indéniable qu'on assiste à un renforcement des politiques régionales de soutien à l'agriculture biologique. Cependant, une partie des dispositifs comme le remboursement du coût de la certification ont disparu en cours de mandat. Les plus innovants — PASS bio et politique alimentaire — sont soit proposés dans le cadre d'une politique étatique, soit marginaux dans la politique sectorielle, car portés par une autre vice-présidence. L'investissement des exécutifs chargés de l'agriculture dans le soutien à d'autres systèmes de production relativise également leur engagement dans le domaine observé.

Dès 2004, aux côtés de l'agriculture biologique, la Région soutient un autre modèle productif alternatif : le système herbager. Le Conseil régional s'est notamment directement investi à l'échelle nationale pour intégrer au sein du FEADER une aide directe en direction de ce mode de production, la mesure Système Fourrager Économe en Intrants (SFEI) pour la programmation 2007-2013, et Système de Polyculture Élevage (SPE) pour 2014-2020. Le cofinancement de la mesure par la Région au sein du FEADER est très important alors même que jusqu'en 2017 elle n'abonde pas au cofinancement des aides CAB et MAB⁷⁰⁸. La progressive conventionnalisation des politiques agricoles à partir du second mandat se traduit également dans les politiques propres de la Région. Le principal dispositif porté par le nouveau vice-président socialiste chargé de l'agriculture, Michel Morin, est en effet l'appel à projets « Agriculture écologiquement performante » (AEP). Inspiré par le concept « d'Agriculture écologiquement intensive », et proposé à la suite de discussions avec les chambres d'agriculture dans le cadre de la préparation du projet de la Nouvelle Alliance, l'objectif de l'appel à projets est de subventionner des changements de pratiques, plus vertueuses pour l'environnement. Dans sa conception d'origine, il vise exclusivement les agriculteurs conventionnels. Ce n'est que suite à un lobbying de la FRAB que l'appel à projets est finalement ouvert aux agriculteurs biologiques :

⁷⁰⁸ Le montant de l'aide à l'hectare est tellement élevé, cela incite un certain nombre d'éleveurs bovins en agriculture biologique à y avoir recours plutôt qu'aux aides classiques, CAB et MAB.

« Concernant l'AEP, les bios ont dit, mais si si on est d'accord pour faire de l'AEP, et pour répondre à vos appels à projets. J'ai dit eh bien pourquoi ? Car vous êtes déjà au bout. Ah oui, mais, on a encore des efforts à faire sur l'autonomie... j'ai dit ok mais bon... »⁷⁰⁹

Si dans les deux cas régionaux, l'instrumentation de l'action publique atteste d'un refus de clivage entre profession majoritaire et segment de la filière biologique, on décèle une orientation différenciée du compromis entre les deux exécutifs. Le renforcement du soutien à d'autres initiatives relativise considérablement la place de la politique de soutien à l'agriculture biologique dans les politiques agricoles en Bretagne, tandis qu'en Hesse c'est au sein du plan bio qu'apparaissent, en marge, des dispositifs orientés vers les agriculteurs conventionnels. Cette distinction se perçoit également dans les modalités de gouvernance des politiques publiques.

1.2.2. Un compromis incarné dans le choix des partenaires de l'action publique

En Hesse, l'arrivée du parti *Bundnis90/die Grünen* au ministère de l'Environnement et de l'Agriculture a eu pour conséquence une facilitation de l'accès des représentants spécialistes de l'agriculture biologique à l'autorité régionale. Dès le début du mandat, de nombreuses rencontres bilatérales ont lieu entre le représentant du *Vereinigung ökologischer Landbau* (VÖL) et la ministre de l'Agriculture, mais aussi avec les services administratifs. Le référent en agriculture biologique atteste ainsi d'une connivence personnelle avec le porte-parole du VÖL :

« Ils ont une représentation commune, le VÖL, M. Müller était là ce matin c'est un bon ami. »⁷¹⁰

Le rapprochement est favorisé par le fait que le représentant de la structure est lui-même un membre du parti. À l'inverse, l'arrivée d'une ministre de l'Agriculture écologiste a été source d'inquiétude au sein du syndicat majoritaire, la *Hessische Bauernverband* (HBV).

⁷⁰⁹ Entretien avec le vice-président chargé de l'agriculture du Conseil régional de Bretagne (PS), juillet 2015.

⁷¹⁰ Entretien avec le coordinateur du PDR du Land de Hesse, et référent agriculture biologique, avril 2018.

« Il y avait un slogan, “la CDU nous a vendu aux Verts”, les agriculteurs étaient tellement en colère, selon le slogan les Verts harcèlent les agriculteurs. Ils veulent une agriculture écologique et ils veulent seulement s’affirmer face aux agriculteurs, et ainsi de suite. »⁷¹¹

La réaction virulente de la profession majoritaire à l’annonce de la répartition des postes au sein du contrat de coalition révèle la complexité d’une alliance entre la CDU et *Bundnis90/die Grünen* sur la thématique de l’agriculture. L’accession d’une représentante du parti écologiste au ministère de l’Agriculture est vécue comme un danger. D’autant qu’elle peut considérablement réduire la capacité de lobbying du syndicat majoritaire dans un contexte où le poids des agriculteurs au sein du Landtag décline⁷¹². Contrairement aux craintes initiales, la ministre Priska Hinz a cependant œuvré dès le début de son mandat pour maintenir de bonnes relations avec le syndicat majoritaire :

« Une semaine après son entrée en fonction, il y a quatre ans, notre nouvelle ministre a fait plusieurs apparitions lors de la réunion annuelle du BV de Hesse. Nous avons tous été étonnés de ce qui s’est passé, Mme Hinz a parlé et ils ont applaudi. [...] Deux semaines plus tard, elle était invitée à prendre le petit-déjeuner avec eux. »⁷¹³

L’attention de la ministre envers la profession majoritaire lui permet d’éviter la conflictualité avec le partenaire majoritaire de coalition. Le lien qu’elle est parvenue à créer lui assure ce faisant une marge de manœuvre importante dans ses propres fonctions vis-à-vis du partenaire de coalition de la CDU. Si des conflits entre la ministre et le syndicalisme majoritaire ont éclaté, ils ne concernaient pas la politique de soutien à l’agriculture biologique, mais d’autres volets de la politique agricole. Pour saisir de manière plus précise les relations entre les trois protagonistes, la ministre de l’Agriculture, le syndicalisme majoritaire et le partenaire de coalition de la CDU, nous avons choisi de faire part d’un problème qui concernait la gestion des surfaces d’intérêt écologique (SIE)⁷¹⁴.

Dans le cadre de la réforme de la PAC de 2014, pour avoir accès à certaines aides, les agriculteurs doivent assurer que 5 % minimum de leurs terres arables soient converties en SIE. La date de réaffectation des SIE en surfaces cultivées est fixée par les États membres. En Allemagne, les Länder ont cependant la possibilité de la faire varier. Certains d’entre eux, à la

⁷¹¹ Entretien avec le secrétaire général de la HBV, mai 2017.

⁷¹² Dans la mandature de 2014-2019, seuls deux agriculteurs sont élus au sein du Landtag, l’un d’entre eux ne réalise cependant pas l’intégralité de son mandat. Au moment de l’enquête en 2017, seul un député de la CDU siège ainsi au sein de l’assemblée régionale.

⁷¹³ Entretien avec le coordinateur du PDR du Land de Hesse, et référent agriculture biologique, avril 2018.

⁷¹⁴ Il peut s’agir de haies, d’arbres, de bandes tampons en bordure des champs, de mares, de fossés, de murs en pierre, de bout de forêt, de terres en jachère, mais aussi de surfaces utilisant des plantes fixant l’azote comme le pois, la féverole, la luzerne ou le lupin entre autres.

demande des représentants de la profession, ont ainsi avancé cette date, ce que s'est refusé à faire la ministre Priska Hinz pour protéger la faune et la flore. Afin de faire évoluer le positionnement de l'exécutif, la Bauerverband a tenté de contourner la ministre en passant directement par le ministre-président issu de la CDU. Aux dires du porte-parole du syndicat, cette stratégie s'est cependant révélée perdante :

« Nous sommes allés voir le ministre-président directement et ça a fait tout un cirque. Il y a un désaccord au sein du gouvernement entre noirs [CDU] et verts [Bundnis90/die Grünen]. Et un désaccord entre la ministre et la *Bauernverband* [...]. La ministre s'est mise en colère en disant : “Je suis ministre, je suis responsable de l'agriculture. Et maintenant, le ministre-président veut s'impliquer dans les thèmes. Ce n'est pas normal”. »⁷¹⁵

Cet épisode de tension au sein de la majorité atteste de la construction progressive, par la ministre Priska Hinz, d'une autonomie vis-à-vis du partenaire de coalition. Le respect du contrat de coalition ainsi que la stabilisation d'un compromis avec les représentants de l'agriculture biologique comme avec la *Bauernverband*, assoit sa légitimité y compris en direction du syndicat majoritaire. La réaction du porte-parole de la HBV vis-à-vis de cet épisode en atteste. Il affirme en effet que le fait d'avoir tenté de contourner la ministre était une mauvaise stratégie :

« Nous devons faire attention à l'influence de la représentation d'intérêt. Chaque fois que quelque chose ne fonctionne pas, aller voir le ministre président, on ne peut pas faire ça. »⁷¹⁶

La réaction du représentant agricole constitue une preuve que la ministre est parvenue à construire dans le secteur agricole et concernant la politique de soutien à l'agriculture biologique en particulier, un leadership politique, soit « une puissance de transformation, laquelle doit son succès à la capacité des leaders à entraîner derrière eux des followers. » (Borraz, 2015, p. 238).

La mise en œuvre de son orientation se traduit dans la gouvernance des politiques agricoles. La ministre Priska Hinz a ainsi fait de l'évolution des équilibres au sein des organes de gouvernance l'un des objectifs de sa politique agricole. Une loi votée le 22 août 2018 prévoit un élargissement du nombre de représentants du secteur agricole au sein du comité agricole du Land⁷¹⁷. Le VÖL qui y avait un représentant depuis 1997 gagne une place, l'*Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft* (AbL), le syndicat minoritaire parvient lui à obtenir un premier siège. Cette évolution ne s'est pas faite sans critique de la part de la

⁷¹⁵ Entretien avec le secrétaire général de la HBV, mai 2017.

⁷¹⁶ Entretien avec le secrétaire général de la HBV, mai 2017.

⁷¹⁷ Gesetz und Verordnungsblatt für das Land Hessen H 13613.

Bauerverband qui voit mécaniquement son influence diminuer. Dans les débats ayant lieu en amont de la loi, les représentants de la HBV justifient leur critique en mettant en avant la faible représentativité des deux structures hétérodoxes. Cependant, il apparaît que l'opposition la plus importante concerne l'AbL bien plus que le VÖL avec qui la *Bauerverband* affiche avoir « pris des habitudes de travail »⁷¹⁸. Cette évolution procédurale qui intervient en fin de mandat constitue un enjeu crucial puisqu'elle implique une évolution des rapports de force au sein des scènes de gouvernance qui s'appréhende sur le long terme. Cette recomposition des équilibres au sein des instances de gouvernance est d'autant plus importante qu'elle peut avoir en retour des effets sur le contenu des politiques agricoles. Sans procéder à une rupture radicale, la ministre est ainsi parvenue, durant son premier mandat, à mettre en œuvre une politique de compromis ambitieuse de soutien à l'agriculture biologique.

En Bretagne, c'est en début de mandat que le changement d'orientation politique concernant les partenaires de l'action publique se manifeste le plus. Tandis que les financements du Conseil régional sous l'ancienne majorité de droite étaient jusqu'ici essentiellement orientés sur le financement de l'interprofession, la majorité socialiste met en place dès son arrivée à la tête de l'exécutif en 2004 les premières aides directes à la FRAB, pour un programme d'actions renouvelé annuellement. Cependant, contrairement à la Hesse, l'analyse des instances de gouvernance relativise l'engagement de l'exécutif dans cette politique.

Lors de l'enquête par entretien, c'est autour du programme national « Ambition bio 2017 » que se stabilise à partir de 2012 une instance de gouvernance régionale de l'agriculture biologique autour de six organisations : la Région Bretagne et la DRAAF, qui copilotent le programme, IBB, la FRAB, la chambre régionale et Coop de France qui représente les acteurs économiques de l'aval. Selon les dires de la chargée de mission à la région, le rôle de l'autorité régionale dans l'animation de cette concertation est limité. D'une part, car l'impulsion du programme est nationale, et d'autre part, car le fonctionnement de l'instance est délégué aux organismes de représentation professionnelle :

⁷¹⁸ Hessischer Landtag, Stenographische Bericht, öffentliche Anhörung 65. Sitzung des Ausschusses für Umwelt, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, 9 août 2018.

« On a fait tout d'abord une concertation. On était co-animateur des réunions au niveau régional. [...] Nous, on faisait le secrétariat, et on confiait l'animation aux représentants professionnels... Le quatuor IBB, FRAB, chambre d'agriculture et Coop de France a bien fonctionné. À partir de là on a fait un diagnostic et ensuite défini nos priorités régionales, et maintenant, on fait de la mise en œuvre. On a confié la mise en œuvre aux quatre mêmes partenaires. »⁷¹⁹

Les propos de la chargée de mission ont été confirmés par une observation participante effectuée lors d'une réunion du plan Ambition bio en Bretagne en juillet 2016. Les échanges ont révélé une place secondaire de la chargée de mission du Conseil régional qui effectuait un travail de secrétariat et répondait aux sollicitations des représentants professionnels, sans être force de propositions concernant de nouvelles actions.

Concernant les financements aux structures, tandis qu'en 2004 lors de l'alternance, l'exécutif socialiste marque un tournant en finançant la FRAB⁷²⁰, au début des années 2010, dans un contexte de forte concurrence entre la chambre, le réseau FRAB, et IBB, l'exécutif régional ne parvient pas à se positionner en arbitre. Les tensions autour de la mise en place d'un pôle de conversion l'illustrent :

« Concernant le pôle de conversion, la chambre a bataillé pour récupérer le pilotage du bébé autour de 2010. Le projet a donc été enterré en Bretagne, car trop politique. [...] Quand c'est revenu, c'était dans le cadre d'Ambition bio. On avait changé de DRAAF entre temps, et elle a dit : "c'est la FRAB qui va porter le projet". À un moment, il faut qu'il y ait un arbitre. »⁷²¹

La coordinatrice de la FRAB souligne dans cet épisode le rôle clef de la DRAAF dans la résolution du conflit. Le maintien de concurrences et de doublons entre les structures de l'aveu même du directeur des services agricoles du Conseil régional, rencontré en avril 2018, atteste d'un engagement limité de l'autorité régionale dans le pilotage des politiques en question :

⁷¹⁹ Entretien avec la chargée des politiques agroenvironnementales au Conseil régional de Bretagne, juin 2015.

⁷²⁰ Précisions que la même année il octroie également les premiers financements au réseau des Centres d'initiatives pour valoriser l'agriculture et le milieu rural (CIVAM), et en particulier au Centre d'étude pour un développement agricole plus autonome (CEDAPA) qui développe le système herbager.

⁷²¹ Entretien avec la coordinatrice de la FRAB, mai 2018.

« Avant 2004, on donnait un chèque à IBB et c'est tout. On a eu un basculement de majorité en 2004 et s'est ajouté la FRAB et les CIVAM. Il y a eu une évolution avec un accompagnement des réseaux alternatifs sans raisonnement pour essayer de mieux structurer l'accompagnement des producteurs. On a eu un développement des doublons, avec les chambres d'agriculture qui s'y sont mises en plus. »⁷²²

Le directeur des services agricoles fait ainsi état, plus de dix ans plus tard, d'une permanence des équilibres de 2004 concernant les partenaires de l'action publique régionale qui tranche avec les changements procéduraux opérés par la ministre de l'Agriculture de Hesse. Le cas breton est illustratif des résultats d'une non-décision (Bachrach et Baratz, 1963) sur l'action publique. L'investissement de l'exécutif dans d'autres priorités — l'AEP, le soutien au système herbager — réunies sous le vocable « d'agroécologie » fortement défendu par le vice-président Michel Morin, amène progressivement à un désinvestissement en direction de la politique de soutien à l'agriculture biologique. Il se traduit par la stagnation des budgets dédiés à ce domaine d'action, par l'absence de définition d'un plan spécifique de soutien, mais aussi par le maintien mécanique des financements aux structures ainsi que par le développement et l'affichage prioritaire de dispositifs non spécialisé en direction des agriculteurs biologiques, comme l'AEP. La mise en place des instances de gouvernance est, en outre, fortement dépendante des plans nationaux de soutien. Malgré son caractère emblématique, on observe que cette politique est très peu investie par le vice-président. Ce revirement, qu'on perçoit dès la fin du premier mandat, s'explique par un rapprochement progressif du parti socialiste des représentants orthodoxes de la profession. Ce dernier se matérialise lors des élections de 2015, par l'inscription sur la liste de la majorité sortante d'Olivier Allain, président de la chambre d'agriculture des Côtes-d'Armor, qui devient vice-président chargé de l'agriculture au premier janvier 2016.

En Bretagne comme en Hesse, la velléité de compromis se concrétise par l'inclusion des deux pôles du segment professionnel au sein de la gouvernance des politiques de soutien à l'agriculture biologique, ainsi que dans une attention dans le développement d'une instrumentation non nécessairement spécifique aux acteurs de la filière biologique. Cette orientation commune ne doit pas cependant cacher une distinction majeure entre les deux cas régionaux. En Hesse, la ministre de l'Agriculture par la construction d'un *leadership* (Borraz, 2015) dans le domaine de l'agriculture biologique parvient à réaliser un changement procédural relatif aux équilibres de la gouvernance des politiques agricoles en faveur du pôle alternatif. En Bretagne, si en début de mandature, l'augmentation conséquente du budget et le soutien à la

⁷²² Entretien avec le directeur du service agricole du Conseil régional de Bretagne, avril 2018.

FRAB traduisent un engagement initial de la nouvelle majorité pour l'agriculture biologique, dès le milieu du premier mandat, le contenu de la politique et de la gouvernance atteste d'un retrait de l'exécutif. La différenciation des deux trajectoires se confirme dans les mandats suivants.

1.3. L'accentuation d'un éloignement des deux trajectoires régionales

Pour les deux cas régionaux étudiés, la mandature suivante vient renforcer et stabiliser les équilibres partisans en place. En Hesse, la coalition CDU-*Bundnis90/die Grünen* est reconduite tandis qu'en Bretagne, les socialistes qui se maintiennent au pouvoir se rapprochent d'une ligne centriste avec la présence de différents élus LREM dans l'exécutif. Cette continuité se traduit par une accentuation des trajectoires de changement de l'action publique dans chacun des cas.

1.3.1. En Hesse : un second mandat CDU-*Bundnis90/die Grünen* dans la continuité

En Hesse, les résultats de l'élection à l'automne 2018 reconfigurent en partie les rapports de force partisans sans pour autant traduire une rupture. Le parti *Bundnis90/die Grünen* avec 19,8 % des voix réalise une percée qui l'amène à égalité avec le parti socialiste. La CDU, bien que majoritaire, perd des députés en parvenant tout juste à atteindre les 27 %. Après l'échec des négociations concernant une grande coalition CDU-SDP, mais aussi une coalition dite « des feux tricolores », entre *Bundnis90/die Grünen*, le SPD et le FDP, la coalition CDU-*Bundnis90/die Grünen* est renouvelée. L'évolution du rapport de force entre les deux partis permet aux écologistes de négocier quatre ministères. Outre les résultats électoraux, le développement important de l'agriculture biologique au sein du Land pendant la première mandature, de 11,4 % de la SAU en 2014 à 15 % en 2020 peut être perçu comme un gage de réussite de la politique menée par Priska Hinz⁷²³. Ces deux facteurs favorisent une continuité incarnée par la reconduction de la ministre à son poste.

Au sein du nouveau contrat de coalition, un objectif ambitieux de 25 % de la SAU en bio est cette fois-ci inscrit dans le préambule. Le contrat prévoit également l'élargissement des

⁷²³ C'est ici à une perception et non à un fait que nous nous référons. Scientifiquement, en effet, l'existence d'une relation de causalité entre le plan de soutien et l'augmentation de la SAU est difficile à attester, d'autres facteurs politiques comme l'arrêt des quotas laitiers, ou économiques comme la forte progression de la demande en produits issus de l'agriculture biologique pouvant également expliquer cet accroissement. Pour les électeurs cependant, ainsi que les représentants professionnels et les élus, la corrélation entre les deux événements est le plus souvent perçue, ou affichée comme un lien de causalité.

Ökomodellregionen à l'ensemble du territoire régional. Il n'existe cependant plus de paragraphe spécifique dédié à la politique de soutien à l'agriculture biologique et il est précisé à plusieurs reprises un soutien « indépendant du fait que les exploitations soient en conventionnel ou en agriculture biologique »⁷²⁴. L'analyse du contrat révèle ainsi le maintien d'un compromis partisan entre la CDU et le parti *Bündnis90/die Grünen*.

Malgré cet affichage nuancé, la ministre de l'Agriculture continue, elle, à s'investir dans cette politique emblématique qui, loin d'être remise en cause, se pérennise dans le temps. Le plan de soutien est ainsi renouvelé pour une période de cinq ans entre 2020 et 2025, avec un budget de 32 millions d'euros. La majorité des instruments présents dans le premier plan sont renforcés, y compris ceux en direction des agriculteurs conventionnels dans le domaine de la protection du bien-être animal. S'il existe quelques changements au sein du plan, il s'agit de prolongements de politiques inaugurées au sein du premier volet et non de nouveautés. L'objectif affiché de la ministre pour son second mandat est d'arriver à un *Ökomodell-Land*, à savoir que l'ensemble du territoire régional soit couvert par ce dispositif. La principale innovation de la seconde mouture du plan concerne un investissement important du Land dans le financement d'une nouvelle laiterie bio sur le territoire régional. Le projet était déjà en réflexion lors de la première mandature cependant, la complexité du montage financier lié notamment à la réglementation européenne qui empêche le Land de subventionner l'infrastructure à plus de 35 %, avait empêché sa mise en œuvre lors du premier mandat⁷²⁵.

Le renouvellement du plan de soutien contribue à pérenniser dans le temps les instruments d'action publique, mais également les équilibres de gouvernance à l'échelle régionale. La continuité de la politique constitue une preuve de l'institutionnalisation d'un *leadership* de la ministre de l'Agriculture et renforce ce faisant sa capacité d'action vis-à-vis de l'ensemble des acteurs professionnels, ainsi que du partenaire de coalition⁷²⁶.

1.3.2. En Bretagne : l'affirmation de l'inclinaison conventionnaliste du compromis

En Bretagne, les résultats des élections régionales en 2015 sont relativement similaires à ceux de 2010. Malgré l'apparente continuité de l'exécutif, le profil du vice-président chargé de

⁷²⁴ Contrat de coalition CDU-Bündnis90/die Grünen, période électorale 2019-2024 de Hesse.

⁷²⁵ Entretien avec le coordinateur du PDR du Land de Hesse, et référent agriculture biologique, avril 2018.

⁷²⁶ Si nous n'avons pas de preuve matérielle de ce phénomène, il est probable que les changements de gouvernance réalisés dans le premier mandat aient contribué par un effet-retour (*policy feedback*) au développement de la politique lors du second mandat.

l'agriculture évolue. Michel Morin est remplacé par Olivier Allain, président de la Fédération départementale des syndicats d'exploitants agricoles (FDSEA) des Côtes-d'Armor. L'arrivée du nouveau vice-président qui prend ses fonctions en 2016 fait ainsi varier l'orientation partisane de la majorité dans le secteur agricole. Encarté dès sa création au sein du parti LREM, il incline la politique de la région vers un pôle conventionnaliste. C'est principalement concernant l'équilibre entre aides directes aux agriculteurs et aides aux structures qu'il entend faire évoluer le contenu de la politique régionale. Justifiant sa posture par la nécessité de mieux gérer la dépense publique, il soutient une politique centrée sur les aides directes aux agriculteurs qu'il considère comme plus efficaces que les financements aux structures :

« On est passé de 6 millions à 4 millions, c'était un engagement de réduire les frais de fonctionnement, car les collectivités ont des obligations sur ces sujets et l'agriculteur fait des efforts là-dessus. On réduit d'un tiers au début de mandat les subventions de fonctionnement. Il y a eu en quelque sorte des compensations avec des aides plus orientées vers l'accompagnement des agriculteurs. »⁷²⁷

Dans le domaine étudié cependant, on perçoit une forme de continuité entre la posture de Michel Morin et d'Olivier Allain. Ce dernier est peu engagé sur la politique de soutien à l'agriculture biologique, mais n'a pas pour ambition de faire évoluer les équilibres existants.

Concernant les aides directes, les évolutions sont limitées. Malgré l'arrêt du financement de la MAB par le gouvernement national à partir de 2017, l'exécutif breton décide de maintenir son ouverture. La Région qui n'était, jusqu'ici, pas cofinanceur de la mesure contribue à combler le départ de l'État au sein de la maquette financière. Le changement principal porte sur la diminution des plafonds des subventions en dehors des territoires « baies algues vertes ». Leur montant passe ainsi de 20 000 à 15 000 euros/an/exploitation pour la CAB et de 12 000 à 7500 euros/an/exploitation pour la MAB⁷²⁸. Le responsable des aides directes au sein du FEADER présente cependant cette mesure comme une mesure de gestion et non comme une décision politique :

« Le nombre de convives autour du gâteau était plus important que prévu avec la vague de conversion en bio. Il a fallu réduire les parts de chacun. »⁷²⁹

De même que dans le mandat précédent, l'accent est mis sur d'autres dispositifs de soutien à la durabilité des pratiques agricoles plus proches du pôle conventionnaliste. Les appels à

⁷²⁷ Entretien avec le vice-président chargé de l'agriculture du Conseil régional de Bretagne (LREM), avril 2018.

⁷²⁸ Compte-rendu de la Commission RAEC du 13 février 2018.

⁷²⁹ Entretien avec le responsable des politiques environnementales du FEADER au Conseil régional de Bretagne, mai 2018.

projets AEP sont renouvelés et sont complétés par la mise en place d'un dispositif similaire en direction de « l'agriculture de conservation des sols »⁷³⁰. La Région décide en outre de mettre en place un PASS MAEC sur le modèle du PASS bio. La rupture la plus manifeste constatée au cours de ce mandat dans le contenu des politiques de soutien à l'agriculture biologique concerne la politique alimentaire, située en marge des politiques sectorielles. En 2017, soit un an après l'entrée en fonction du nouvel exécutif, c'est en effet un programme alimentaire Breizh Alim, centré sur les produits locaux et non sur l'agriculture biologique qui remplace le dispositif précédent (Pahun, 2020). La conventionnalisation se traduit jusque dans la gouvernance du dispositif puisque la chambre d'agriculture est chargée de son élaboration et de sa mise en œuvre, remplaçant la FRAB qui n'est plus invitée aux réunions.

En ce qui concerne les partenaires, les deux structures spécialisées, la FRAB et IBB ont vu leur financement de fonctionnement stagner alors même que l'augmentation des conversions en agriculture biologique qui touche la Bretagne en 2015 aurait pu justifier, selon elles, un renforcement des soutiens. La FRAB a été en outre impactée par la division par deux d'une subvention octroyée pour l'organisation bisannuelle du salon « La Terre est notre métier ». La stagnation des financements globaux aux programmes d'actions n'impacte cependant pas seulement les structures spécialisées dans l'agriculture biologique, mais se justifie par une politique plus générale de diminution des subventions aux organismes de développement agricole. En ce qui concerne, plus spécifiquement, le domaine de l'agriculture biologique, afin de répondre au constat de la présence de doublons dans le financement des réseaux — entre la chambre, IBB et la FRAB — la majorité prévoit la mise en place d'appels à projets. Selon la nouvelle chargée de mission au sein des services de la Région, il s'agit ce faisant non pas d'effectuer une sélection, mais d'inciter les organisations à collaborer sur des projets communs :

« La région fonctionnait jusqu'ici par contrats d'objectif. Chaque année, les structures nous proposaient un ensemble de missions, et nous, on choisissait ce qu'on voulait financer. Pour 2019, on veut mettre en place des appels à projets. [...] C'est un peu une mise en concurrence en fonction de critères qu'on va définir. Mais on souhaiterait inciter les acteurs à travailler ensemble sur les projets, ça évitera les doublons. »⁷³¹

La temporalité de notre enquête ne nous a pas permis de vérifier la mise en place effective de ce dispositif. Un tel instrument d'action publique viendrait cependant renforcer l'autorité

⁷³⁰ Compte-rendu de session du Conseil régional de Bretagne, février 2019.

⁷³¹ Entretien avec la chargée des politiques agroenvironnementales au sein du Conseil régional de Bretagne, mai 2018.

régionale dans les rapports de force avec les partenaires et constituerait un changement dans la structuration des échanges.

Au moment de l'alternance, les majorités de Hesse et de Bretagne présentent un point commun dans leur orientation politique : la volonté de soutenir davantage l'agriculture biologique, et le refus d'opposer deux modèles de production, biologique et conventionnel. Cela se traduit concrètement dans la politique publique par une augmentation du budget dédié à cette filière, mais aussi par la promotion de dispositifs à destination des deux types d'agriculteurs. Les partenariats avec les professionnels sont élargis, et reposent sur les deux formes de représentation professionnelle.

L'enquête de terrain atteste cependant d'un éloignement progressif des deux trajectoires régionales. Si la politique emblématique est particulièrement investie par la ministre écologiste, elle l'est de moins en moins par les exécutifs bretons. En Hesse, pour la ministre de l'Agriculture *Bundnis90/die Grünen* le plan de soutien à l'agriculture biologique constitue la composante principale du changement de la politique sectorielle. Elle concrétise son positionnement par un changement procédural renforçant durablement les acteurs hétérodoxes de la profession dans les instances de gouvernance. Les vice-présidents bretons s'investissent eux davantage dans le soutien à d'autres systèmes productifs de plus en plus proches du modèle conventionnel dominant – le système herbager, l'AEP puis l'agriculture de conservation. Leur faible engagement dans les politiques de soutien se traduit par un *statu quo* dans les équilibres entre les partenaires qui découle de formes de non-décisions (Bachrach et Baratz, 1963).

L'orientation partisane des exécutifs chargés de la politique en question, écologiste en Hesse, socialiste en Bretagne constitue la principale variable explicative de la différenciation des deux compromis. Cependant en Bretagne, l'influence des représentants professionnels majoritaires visible dès le projet de la Nouvelle alliance, et se matérialise par la suite dans la personnalité du vice-président lui-même, contribue à infléchir progressivement l'orientation du parti socialiste dans une région caractérisée par la puissance du secteur agricole. La coloration de la transition agricole portée par l'exécutif apparaît dans ce cadre plus conventionnaliste que celle de la Hesse.

La comparaison des deux cas régionaux montre l'influence majeure du différentiel d'investissement sur la capacité d'action des autorités régionales. En Hesse, la ministre parvient à imposer un *leadership* (Borraz, 2015) y compris auprès du syndicalisme majoritaire et du partenaire de coalition de la CDU qui lui permet d'affirmer lors de son second mandat une continuité de son action. Elle parvient ce faisant « à imprimer une conduite » (Warin, 1996, p. 39) aux partenaires de la politique. À l'inverse, en Bretagne, la politique de soutien à

l'agriculture biologique apparaît très dépendante des plans nationaux, et se caractérise par une incapacité de l'exécutif à arbitrer entre les organismes professionnels. Les exécutifs restent dans une posture de régulation c'est-à-dire « un maintien de l'ordre établi [sans] imprimer une direction à la collectivité » (Warin, 1996, p. 39).

2. En Auvergne et en Basse-Saxe : l'échec partiel de gouvernements alternatifs

En Auvergne comme en Basse-Saxe, l'orientation des exécutifs régionaux de majorité gauche plurielle et SPD-*Bundnis90/die Grünen*, est davantage en rupture avec le modèle agricole dominant. La politique de soutien à l'agriculture biologique constitue une opportunité pour remettre en cause l'hégémonie des représentants majoritaires et du modèle agricole conventionnel dans la régulation du secteur agricole. De même que pour les deux cas précédents, il s'agit ainsi dans cette deuxième section d'analyser dans quelle mesure les orientations initiales des exécutifs se traduisent concrètement dans les politiques publiques. Cette velléité de rupture interroge particulièrement la capacité d'action des autorités régionales par rapport aux représentants professionnels orthodoxes. Les difficultés que les deux exécutifs rencontrent dans la mise en œuvre de leur orientation politique initiale, atteste de la force d'inertie des asymétries de pouvoir préexistantes entre les représentants professionnels.

2.1. Une orientation politique de rupture incarnée par des élus de l'exécutif

Dans les deux régions étudiées, au début de l'enquête, le pourcentage de SAU en agriculture biologique est particulièrement faible en comparaison de la moyenne nationale. Avec 2,9 % de la SAU en agriculture biologique en 2013, la Basse-Saxe est la lanterne rouge des Länder allemands, loin derrière les 6 % de la moyenne nationale. En Auvergne, en 2008, la SAU en agriculture biologique est de 1,6 % inférieure à la moyenne nationale de 2 %. La politique ambitieuse de soutien à l'agriculture biologique des exécutifs revêt ainsi une volonté de rééquilibrer l'ordre établi qui est, tant d'un point de vue économique que de représentation politique, largement bénéficiaire à la profession conventionnelle et à la représentation majoritaire. Dans les deux cas régionaux, la politique emblématique est incarnée par des élus de l'exécutif. En Basse-Saxe, c'est le ministre de l'Agriculture issu du parti *Bundnis90/die Grünen* qui s'investit dans cette orientation alternative, tandis qu'en Auvergne, c'est le président socialiste de la Région lui-même.

2.1.1. Christian Meyer : un élu écologiste en croisade contre le système agricole productif régional

En Basse-Saxe, les élections de 2013 amènent au pouvoir une coalition gouvernementale *rot-grüne*. La présence, depuis 2003, d'une coalition CDU/FDP à la tête du Land favorise une dualisation de la vie partisane régionale entre « un bloc de droite » et « un bloc de gauche » SPD-*Bündnis90/die Grünen* (Probst et Annika Laux, 2016). Lors la campagne électorale de 2013, le parti *Bündnis90/die Grünen* se positionne ouvertement en faveur d'une future coalition avec le SPD. Les résultats électoraux donnent une avance à la CDU qui obtient 36 % des suffrages exprimés, vient ensuite le SPD à 32,6 %. Si le FDP atteint presque 10 % des suffrages, la percée du parti *Bündnis90/die Grünen* qui remporte 13,7 % des suffrages permet à la coalition SPD-*Bündnis90/die Grünen* d'obtenir une courte majorité des sièges avec 69 députés sur 137. Le poids des écologistes en son sein positionne le parti minoritaire favorablement dans les négociations. Il parvient au sein du contrat de coalition à négocier quatre ministères sur neuf – au-delà du respect de la proportion des résultats électoraux. Les deux plus importants, en termes protocolaires, sont d'une part le ministère de l'Environnement, de l'Énergie et de la Protection du climat, et d'autre part, le ministère de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Protection des consommateurs⁷³². C'est la première fois dans l'histoire du Land qu'un élu écologiste prend la tête du ministère de l'Agriculture, chasse gardée de la CDU et du SPD.

Au sein du contrat de coalition, le soutien à l'agriculture biologique apparaît au premier abord comme un enjeu secondaire. Le terme d'« agriculture biologique » est absent du préambule⁷³³. Le titre de la partie portant sur les politiques agricoles fait uniquement référence à la protection des animaux et à l'agriculture « paysanne familiale »⁷³⁴. L'analyse plus poussée du contrat tend cependant à relativiser cette première conclusion. En effet, l'action du futur gouvernement dans le domaine de l'agriculture biologique est davantage détaillée dans le contrat de coalition en Basse-Saxe qu'en Hesse⁷³⁵. Il est ainsi fait référence à un ensemble de dispositifs : le renforcement des aides directes du FEADER en direction de l'agriculture biologique, la mise en place d'un programme européen d'introduction de fruits issus de l'agriculture biologique au sein des cantines scolaires, l'inscription obligatoire au sein des formations agricoles de séances sur l'agriculture biologique et l'agriculture durable, le soutien

⁷³² S'ajoutent aux deux premiers le ministère de la Justice, et celui des Sciences et de la Culture.

⁷³³ Contrat de coalition SPD-*Bündnis90/die Grünen*, période électorale 2013-2017 de Basse-Saxe.

⁷³⁴ « Für eine bäuerliche, verbraucher-und tiergerechte zukunftsfähige Landwirtschaft ».

⁷³⁵ Contrat de coalition CDU-*Bündnis90/die Grünen*, période électorale 2014-2019 de Hesse.

renforcé au conseil en agriculture biologique, ainsi qu'à la recherche dans le domaine des semences végétales et de la sélection génétiques des animaux en lien avec l'agriculture biologique. Il est en outre précisé au sein du contrat qu'une grande partie des dispositifs seront « par exemple menés par le KÖN »⁷³⁶. A contrario, l'absence de référence à la chambre régionale dévoile une inclinaison de la coalition en faveur des représentants professionnels du pôle alternatif.

Dans un Land où le secteur agricole est historiquement puissant, et l'organisme consulaire fortement institutionnalisé, l'arrivée d'un ministre de l'Agriculture issu du parti *Bündnis90/die Grünen* constitue une rupture importante. La carrière professionnelle de Christian Meyer se distingue de celle d'une majorité d'anciens ministres de l'Agriculture issus du monde agricole. Dès son entrée au gouvernement, il ne cache pas ses ambitions de réformer le modèle agricole du Land par une « transition agricole » (*Agrarwende*) empruntant ce terme à Renate Kunast – ancienne ministre de l'Agriculture fédérale issue du parti *Bündnis90/die Grünen* (Feindt et Ratschow, 2003). Le soutien à l'agriculture biologique constitue pour le ministre un axe majeur de cette politique.

2.1.2. René Souchon : un ancien secrétaire d'État à l'agriculture critique de la cogestion

Aux élections de 2004, l'Auvergne est dans une configuration partisane similaire à la Bretagne. Dominée depuis sa création par une alliance de la droite et du centre droit, l'institution change de bord politique avec l'arrivée de la gauche à sa tête. La majorité sortante dirigée par Valéry Giscard D'Estaing arrive en pole position au premier tour (34,38 %), devant le PS (32,73 %), le PCF (9,5 %) et les Verts (5,28 %). L'union des trois partis de gauche dans l'entre-deux-tours lui assure cependant une majorité absolue lors du second tour. L'alliance est renouvelée pour un second mandat en 2010 qui se termine en décembre 2015 par la fusion avec la Région Rhône-Alpes. Dès son entrée en fonction, la majorité affiche le développement de l'agriculture biologique comme l'une des cinq priorités de son programme agricole. La mise en place d'une politique ambitieuse de soutien correspond au 25^e des 82 engagements de la majorité élaborés à la suite des « Assises territoriales », dispositifs de démocratie participative ayant eu lieu juste après l'entrée en fonction de la nouvelle majorité. À la suite du décès du président de Région Pierre-Joël Bonté en 2006, le nouveau chef de l'exécutif René Souchon

⁷³⁶ Contrat de coalition SPD-*Bündnis90/die Grünen*, période électorale 2013-2017 de Basse-Saxe.

s'implique personnellement dans ce domaine en affichant un positionnement plus radical que celui de son prédécesseur :

« Comme il n'y a pas de miracles si on continue sur le bio il faudra bien faire moins sur un certain nombre d'autres choses. C'est le sens de la sélectivité à laquelle nous appelons la commission. On doit, avec un volume de crédits qui est ce qu'il est, arriver à marquer des priorités beaucoup plus fortes dans l'intérêt du territoire. Le bio est le totem ce qui doit tirer toute la filière vers le haut, toutes les productions avec un souci de qualité en font partie. »⁷³⁷

Le président de Région incarne ainsi une posture très différente du compromis porté par les exécutifs de Hesse et de Bretagne. Le soutien à ce mode alternatif de production justifie, selon lui, de diminuer relativement les subventions à l'agriculture conventionnelle. Il assume ce faisant un arbitrage sélectif en faveur des agriculteurs biologiques. Son engagement en faveur de l'agriculture biologique s'explique en grande partie par sa carrière politique passée au sein du gouvernement central :

« M Souchon, sa position d'ancien ministre délégué de l'agriculture et sa connaissance du système de cogestion qui a sans doute dû lui causer des problèmes quand il était au pouvoir. Cela influence fortement sa posture pour dire : moi je suis là pour tous les agriculteurs. Donc il dit, moi je soutiens la bio, car je pense que c'est une chance pour mon territoire. »⁷³⁸

Sa posture critique vis-à-vis du modèle cogestionnaire qui revient à plusieurs reprises au sein de l'entretien que nous avons eu avec lui, s'explique en grande partie par les relations complexes qu'il a nouées avec les représentants de la profession majoritaire en tant que secrétaire d'État, puis ministre délégué à l'Agriculture et à la forêt, sous les gouvernements Mauroy et Fabius, dans le cadre de l'élaboration de la Loi Montagne. Or, cette orientation a un impact direct sur sa conception des politiques de soutien à l'agriculture biologique. Il critique en effet la tentative des organismes consulaires de reprendre à leur compte le développement de l'agriculture biologique :

« Les chambres avaient beaucoup de réticences par rapport à la bio. Quand elles les ont dépassées, elles ont essayé de récupérer le maximum. C'est-à-dire d'être les seuls acteurs. »⁷³⁹

Si le Président de région justifie son implication dans la politique de soutien par des raisons essentiellement économiques de compétitivité, il voit également dans l'agriculture biologique

⁷³⁷ Compte-rendu de session du Conseil régional d'Auvergne, avril 2008.

⁷³⁸ Entretien avec la cheffe du service agricole du Conseil régional d'Auvergne, mai 2014.

⁷³⁹ Entretien avec le Président du Conseil régional d'Auvergne, avril 2014.

un moyen de s'émanciper de l'emprise du syndicalisme majoritaire en s'appuyant sur des acteurs professionnels hétérodoxes.

Que cela soit en Basse-Saxe ou en Auvergne, la posture critique des exécutifs régionaux vis-à-vis du modèle agricole dominant et de ses représentants se différencie du compromis des exécutifs bretons et de Hesse. La volonté de rupture n'est pas totale vis-à-vis de la profession majoritaire, mais les politiques de soutien à l'agriculture biologique sont considérées par les élus comme un moyen de relativiser les asymétries de pouvoirs au sein des réseaux d'action publique. Ils s'investissent dans cette politique emblématique d'une part en faisant évoluer son contenu, et d'autre part en tentant de répartir différemment les ressources entre les partenaires professionnels.

2.2. La mise en œuvre d'une politique alternative : un semi-échec

L'ambition d'un arbitrage des exécutifs régionaux en défaveur de la profession majoritaire et en soutien au pôle alternatif se traduit tout d'abord par un renforcement conséquent des budgets dédiés à l'agriculture biologique, ainsi que par la mise en place de nouveaux instruments d'action publique. Le rééquilibrage des rapports de force entre les acteurs professionnels au sein du réseau d'action publique se révèle plus complexe à réaliser.

2.2.1. La mise en place de politiques de soutiens ambitieuses et sélectives

L'analyse de l'évolution du budget de la région dédié aux politiques de soutien à l'agriculture biologique corrobore en Auvergne le lien entre l'orientation partisane de l'exécutif régional et le contenu de l'action publique. L'arrivée, en 2004, d'une majorité de gauche correspond à un doublement du budget dédié à la politique de soutien en l'espace de deux ans, il passe de 200 000 euros en 2004 à 400 000 euros en 2006. Entre 2006 et 2008, il est de nouveau rehaussé de 250 000 euros. La rupture la plus importante se réalise cependant en 2008 lors de la mise en place d'un plan régional de soutien à l'agriculture biologique. 1 million d'euros sur les 10,2 millions du budget agricole abonde le financement du plan. Son budget atteint 1,3 million d'euros en 2009, et se maintient autour d'un million d'euros jusqu'en 2012 avant de se stabiliser à 730 000 euros par an de 2013 à 2015. Le budget du secteur agricole connaît, lui, sur la même période, une tendance à la stagnation voire à la baisse, puisqu'il passe de 10,2 millions d'euros à 10 millions en 2013.

Le plan adopté en 2008 regroupe cinq volets distincts qui vont des aides directes aux agriculteurs jusqu'à la communication. Le premier axe regroupe les aides directes aux agriculteurs inclus dans la programmation du FEADER. Il s'agit d'une aide au maintien en agriculture biologique, mais aussi d'aides aux investissements liés au démarrage de la production, dans la continuité de ce qui était proposé par l'ancienne majorité. Sur la période 2010-2013, les aides CAB et MAB étant intégrées au sein du premier pilier de la PAC, la région oriente les fonds sur les aides aux minimis⁷⁴⁰, puis à partir de la programmation de 2014, elle participe au cofinancement de la MAB. Le second volet concerne la restauration collective. Une expérimentation mise en œuvre en 2005 dans quatre lycées de repas 100 % bio financés à hauteur d'un euro par repas par la Région s'est progressivement développée pour atteindre cinquante-neuf lycées en 2010⁷⁴¹. La Région soutient également la création d'une plateforme régionale de distribution des produits biologiques au sein de la restauration collective, « Auvergne bio distribution », qui voit le jour en 2007. Le troisième axe a trait au soutien de la structuration aval de la filière. Il s'agit d'appels à projets en direction de TPE et PME qui travaillent dans la transformation et la distribution de produits issus de l'agriculture biologique. Les deux derniers axes rassemblent deux nouveaux dispositifs. Il s'agit d'abord du financement d'une campagne de communication autour de l'agriculture biologique, qui repose exclusivement sur des subventions à l'interprofession. Dans le domaine de la recherche, le Conseil régional ouvre en 2005 les premiers financements au Pôle Agriculture biologique Massif central, pour la réalisation de différentes études sur l'agriculture biologique. Contrairement aux exécutifs de Hesse et de Bretagne, les instruments sont ciblés sur le modèle agricole biologique et non compensé par d'autres financements.

En Basse-Saxe, l'absence d'un plan spécifique de soutien à l'agriculture biologique, avant 2016, ne nous a pas permis d'avoir accès à l'évolution du budget dédié à l'agriculture biologique, puisqu'il était avant cette date découpé entre différents programmes d'action. L'analyse de l'évolution des instruments d'action publique en cours de mandature atteste cependant d'une augmentation considérable des fonds octroyés par le Land à cette politique.

La pierre angulaire de la politique de soutien à l'agriculture biologique du nouveau ministre de l'Agriculture est le renforcement des aides CAB et MAB. Au cours de son mandat, il réalise trois augmentations successives de leur montant. Alors qu'elles sont en 2012 largement en

⁷⁴⁰ Il s'agit d'aides à la conversion et au maintien destinés aux exploitations ayant une surface en deçà des critères du FEADER.

⁷⁴¹ En 2012, à la suite d'une concertation des acteurs de l'agriculture biologique le dispositif évolue passant d'un subventionnement des repas 100 % bio au subventionnement de l'introduction de produits issus de l'agriculture biologique dans différents repas.

dessous du cadre national (Nieberg, Kuhnert et Sanders, 2011, p. 30), elles vont progressivement le dépasser (voir tableau 6-2). À ces aides directes s'ajoute une augmentation du financement au contrôle qui passe de 35 €/ha, à 50 €/ha pour 600 € par exploitation maximum. Dans le cadre de la programmation du PDR 2014-2020, les agriculteurs biologiques sont également favorisés par un système de point pour l'accès au remboursement d'investissements matériels au taux le plus élevé⁷⁴².

Tableau 6-2 : L'augmentation des aides à la conversion en Basse-Saxe de 2012 à 2016.

	Type de production	2012	2016
Conversion années 1 et 2	Céréales	262 €/ha	403 €/ha
	Prairies	262 €/ha	403 €/ha
	Légumes	693 €/ha	900 €/ha
	Cultures pérennes	1107 €/ha	1275 €/ha
Conversion années 3 à 5 et maintien	Céréales	137 €/ha	273 €/ha
	Prairies	137 €/ha	273 €/ha
	Légumes	271 €/ha	390 €/ha
	Cultures pérennes	662 €/ha	720 €/ha

Conception de l'auteure

Source : Archive parlementaire du Land de Basse-Saxe.

Le Land a également contribué à développer les financements au KÖN et à la chambre en continuité de la précédente majorité autour d'un financement FEADER pour le conseil aux agriculteurs, ainsi que par des appels à projets dans le domaine de la recherche-expérimentation. Un autre axe de la politique régionale de soutien à l'agriculture biologique concerne la formation initiale des agriculteurs. Deux principales mesures sont prises, l'obligation pour l'ensemble des Fachschule d'intégrer 80 heures de cours par an sur l'agriculture biologique, et le financement d'un projet au sein du KÖN qui prévoit plusieurs interventions des conseillers en agriculture biologique au sein des Berufsschule pour les agriculteurs en formation continue. Le travail de formation en direction des transformateurs et des distributeurs de la filière biologique mis en place par l'ancienne majorité en 2008 se poursuit également au sein du centre de compétence⁷⁴³. Des dispositifs de communication en direction des agriculteurs et des

⁷⁴² De même qu'en Hesse, l'atteinte de ce plafond n'est cependant pas limitée aux agriculteurs biologiques, l'amélioration du bien-être animal constituant un autre critère d'accès au taux le plus élevé.

⁷⁴³ Archive parlementaire du Land de Basse-Saxe, PP 17/110

consommateurs sont également mis en place par la nouvelle majorité. C'est le cas des *Aktionstage Ökolanbaud* organisés chaque année par le KÖN depuis 2013, mais aussi de la participation du Land aux foires *Biofach* et *Bionord*. L'innovation principale de la nouvelle majorité en ce qui concerne la politique en direction des consommateurs, est la mise en place d'un programme européen d'introduction de fruits et légumes bio au sein des écoles primaires.

Dans la continuité des efforts consentis par la majorité, un plan de soutien à l'agriculture biologique est formalisé en septembre 2016, un an avant les élections régionales. Ce dernier fixe un objectif de doublement de la SAU en bio d'ici 2025 autour de 8 %. Il regroupe l'ensemble des mesures précitées, et en prévoit de nouvelles pour le prochain mandat : le financement d'une chaire sur l'agriculture biologique à l'université d'Osnabrück, un programme de développement des produits biologiques et locaux au sein de la restauration hors domicile, une formation spécialisée sur l'élevage des porcs biologique, ainsi que la mise en place d'*Ökomodellregionen* sur le modèle de la Bavière et de la Hesse⁷⁴⁴. Financé à hauteur de 1,8 million d'euros par an, ce plan est exclusivement – en dehors de certains programmes de recherche – orienté sur des instruments en direction de la filière biologique.

En Auvergne comme en Basse-Saxe, l'orientation politique des exécutifs régionaux en faveur de l'agriculture biologique se traduit ainsi par un renforcement de la politique de soutien sans compensations financières pour l'agriculture conventionnelle. La mise en œuvre effective du souhait de rééquilibrer les rapports de force en faveur du pôle alternatif fait cependant face à de fortes inerties au changement.

2.2.2. Les asymétries de pouvoir entre représentants professionnels : un facteur d'inertie au changement

En Basse-Saxe, le ministre s'attache dès le début de son mandat à reconstituer le comité de soutien à l'agriculture biologique mis en place en 2002 par le ministre de l'Agriculture socialiste Uwe Bartels⁷⁴⁵. La chambre d'agriculture est l'un des 27 membres du comité au sein duquel siègent des représentants universitaires, les mentions privées, le KÖN, mais aussi des représentants des *Abokiste* – équivalent des AMAP. Si le poids de la représentation orthodoxe est relativisé au sein de cette instance de gouvernance, c'est surtout par le financement des structures que le ministre tente d'infléchir l'orientation des politiques en faveur du pôle

⁷⁴⁴ Ökologisch tiergerecht verbrauchernah Aktionsplan für mehr ökolanbau in Niedersachsen, 1er septembre 2016.

⁷⁴⁵ Archive parlementaire du Land de Basse-Saxe, PP 17/110.

alternatif. Ainsi, il affiche sa volonté de s'appuyer principalement sur le KÖN pour la mise en œuvre des politiques de soutien à l'agriculture biologique :

« Le centre de compétence en agriculture biologique de Basse-Saxe joue un rôle primordial puisque c'est par lui que sont initiés, et mis en œuvre une majeure partie des projets. »⁷⁴⁶

La chambre obtient certes des aides du Land dans le cadre de projets de recherche-expérimentation et dans le domaine du conseil. Cependant, le recours aux appels à projets permet à l'exécutif de favoriser le KÖN. Le centre de compétence s'occupe ainsi de la formation au sein des *Berufsschule*, mais aussi auprès des professeurs des *Fachschule*, il réalise un projet concernant le conseil aux transformateurs, et pilote un réseau de conseillers issus des mentions privées à l'échelle régionale. Le refus de la directrice du KÖN de nous donner accès au budget de la structure du fait de son statut d'entreprise privée ne nous a pas permis d'étayer par des chiffres ce renforcement, mais la multiplication des projets est corrélée à une augmentation du financement.

Dans la continuité, le nouveau ministre a l'ambition de faire évoluer les modalités de financement de la Chambre d'agriculture pour limiter son autonomie de gestion et réduire le soutien du Land à la structure. C'est pour donner suite à un rapport de la Cour des comptes du Land publié en 2013 que se forge l'idée d'une réforme⁷⁴⁷. Ce dernier souligne en effet que les soutiens publics à la chambre d'agriculture qui devraient atteindre — en dehors des missions déléguées — 30 % de son budget représentent effectivement 50 % de ses financements. Selon la magistrature, cela est dû au manque de distinction entre les missions propres de la chambre, et celles répondant à un mandat du Land⁷⁴⁸.

L'objectif de la réforme portée par le ministre est ainsi de séparer, dans l'organisation du personnel et dans le budget, deux formes de missions : celles déléguées par le Land, et celles, propres, de la structure consulaire. Un premier projet de loi est rendu public en août 2016⁷⁴⁹ et fait l'objet de vifs débats. Les élus d'opposition affirment en séance plénière qu'il s'agit d'un « démantèlement de la chambre d'agriculture de Basse-Saxe »⁷⁵⁰. Le travail de négociation qui a suivi révèle un travail de lobbying important de la chambre d'agriculture et du syndicalisme

⁷⁴⁶ Archive parlementaire du Land de Basse-Saxe, DRS 17/4278

⁷⁴⁷ Jahresbericht des Niedersächsischen Landesrechnungshofs 2013 zur Haushalts-und-Wirtschaftsführung.

⁷⁴⁸ Jahresbericht 2013 des Niedersächsischen Landesrechnungshof zur Haushalts-und Wirtschaftsführung.

⁷⁴⁹ Entwurf. Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Landwirtschaftskammer Niedersachsen. August 2016.

⁷⁵⁰ Archive parlementaire du Land de Basse-Saxe, PP 17/115.

majoritaire auprès du partenaire majoritaire de coalition, le SPD, pour atténuer les orientations du texte :

« Il y a eu de longues discussions pendant deux ans, puis nous avons beaucoup modifié le texte. Et le SPD était de notre côté, ils ont vu qu'on avait besoin de la chambre en Basse-Saxe. Il a discipliné le gouvernement, et a empêché que [le ministre de l'Agriculture] ne puisse faire ce qu'il voulait, c'est-à-dire qu'il voulait tout de suite 100 %, il n'a obtenu que 10 %. [...] Il voulait que la chambre d'agriculture soit une autorité propre du Land, et il n'a pas réussi. »

⁷⁵¹

Pour concrétiser les effets du lobbying de la chambre, et interroger la véracité des propos du directeur, il est intéressant de comparer les deux versions des articles 23 et 26 portant sur les missions de la chambre entre le projet de loi et le texte législatif adopté en décembre 2016.

Encadré 6-2 : Comparaison des articles 23 et 26 du projet de loi sur la chambre d'agriculture de Basse-Saxe.

Article 23 a :

Proposition : Les missions mandatées [par le Land] doivent être séparées des tâches propres de la Chambre d'agriculture sur le plan de l'organisation et du personnel. Les exigences du droit européen relatives à l'organisation de l'organisme payeur chargé des aides doivent être respectées et faire l'objet d'un accord séparé avec le ministère de l'Agriculture.

Texte de Loi : La Chambre d'agriculture doit s'assurer sur le plan de l'organisation et du personnel que les missions mandatées soient traitées séparément de celles relevant de son autonomie administrative.

Article 26 :

Proposition : Les missions propres de la Chambre d'agriculture et celles relevant du mandat doivent faire l'objet de budgets prévisionnels distincts sans capacité de couverture.

Texte de Loi : Il convient d'établir un budget prévisionnel avec des plans de financement distincts pour les missions de la chambre et les missions mandatées. Le tableau des effectifs et l'organigramme doivent être ventilés entre les missions propres de la chambre d'agriculture et les missions mandatées.⁷⁵²

Au sein de l'article 23, tandis que le projet de loi prévoit une séparation stricte du personnel entre missions déléguées et missions propres, après amendement c'est à la direction de l'organisme consulaire d'organiser en interne les modalités de répartition des tâches entre les deux formes de missions. Dans l'article 26, la disparition des deux budgets prévisionnels

⁷⁵¹ Entretien avec le directeur de la chambre d'agriculture de Basse-Saxe, mai 2018.

⁷⁵² Archive parlementaire du Land de Basse-Saxe, DRS 17/7016.

remplacés par des plans de financements permet, elle, une plus grande souplesse dans la comptabilité. L'ambition de départ d'un contrôle renforcé du Land sur l'organisation et le financement de la chambre est donc amoindrie.

Le directeur de la chambre souligne que les députés du SPD sont intervenus pour édulcorer le projet initial. La puissance de la chambre d'agriculture dans le Land, qui emploie plus de 2000 salariés, mais aussi la proximité du SPD avec l'électorat rural en particulier dans les régions catholiques relativement pauvres du nord-est, expliquent l'inclinaison du parti à répondre aux demandes de l'organisme consulaire. Le projet de loi modifié est finalement voté le 12 décembre 2016⁷⁵³. L'écart entre le projet de départ et le texte législatif final dévoile un frein majeur à la mise en œuvre de l'orientation politique de Christian Meyer : le poids de la profession majoritaire au sein du Land constitue un facteur d'inertie institutionnelle. L'institutionnalisation historique d'un mésocorporatisme dans la gestion du secteur agricole en Basse-Saxe, en répartissant les ressources financières, mais aussi, voire surtout, institutionnelles, en faveur de la chambre d'agriculture est un facteur de frein au changement par effet-retour (*policy feedback*). Les politiques passées forment un verrou (*lock in*) au changement (Pierson, 1993, p. 601). Celui-ci se concrétise dans le cas de la Basse-Saxe par la capacité d'influence du syndicat majoritaire et de la chambre sur le parti de coalition du SPD.

De même qu'en Basse-Saxe, l'exécutif auvergnat met en place dès 2008 une gouvernance élargie des politiques de soutien. Les conférences régionales réunissent chaque année sous le copilotage de la Région et de la DRAAF aussi bien des représentants orthodoxes – le réseau des chambres, le syndicalisme majoritaire – qu'hétérodoxes de la profession – l'interprofession, les Groupements d'agriculteurs biologiques (GAB), et le Comité d'études et de liaisons entre associations à vocation agricole et rurale (CELAVAR)⁷⁵⁴ entre autres. Il n'y a ainsi pas de rupture avec les acteurs orthodoxes de la profession, cependant, l'intégration de différents représentants hétérodoxes à la gouvernance en relativise le poids. De même que Christian Meyer, René Souchon entend principalement s'appuyer sur l'interprofession, seul organisme régional de représentation de l'agriculture biologique, et non sur le réseau des chambres d'agriculture pour mettre en œuvre la politique régionale. Dans un premier temps, la stratégie

⁷⁵³ Seule la CDU décide de s'abstenir, le FDP, convaincu par la nécessité d'une meilleure gestion des deniers publics, devient conjonctuellement un allié de la coalition gouvernementale et vote en faveur du texte définitif. Cet épisode constitue pour Christian Meyer un échec partiel puisqu'il ne parvient à mettre en œuvre que de manière édulcorée son ambition de départ.

⁷⁵⁴ Le CELAVAR est une coordination d'associations intervenant dans le champ agricole et rural. Les membres du réseau sont principalement des acteurs hétérodoxes de la profession agricole et du développement rural. Il compte en son sein la fédération des CIVAM d'Auvergne, des associations d'éducation populaire, ainsi que des associations de Formation à la Gestion (AFOG), entre autres.

semble fonctionner. Auvergne biologique a en effet la charge de mettre en œuvre la majorité des projets régionaux. Au-delà d'une subvention au fonctionnement, elle reçoit des aides pour la création de la plateforme de distribution, l'accompagnement des gestionnaires des lycées, la participation à des manifestations de communication, mais aussi le pilotage du projet de territoire de la Vallée d'Auzon à partir de 2011. Le Conseil régional finance depuis 2008 au sein de l'interprofession un conseiller dédié au maraîchage. En 2012, les difficultés financières rencontrées par la structure incitent l'exécutif à renforcer son soutien en participant au financement du poste de coordinateur. Ces aides ne suffisent pas à empêcher le dépôt de bilan de la structure qui intervient en février 2013. La Région est alors contrainte de réorienter une partie des financements en direction de la chambre régionale.

L'analyse de la mise en place du pôle de conversion, projet porté dès 2011 par l'exécutif, révèle encore davantage ce décalage entre les objectifs initiaux de l'exécutif, et leur réalisation concrète. Dès l'origine, le dispositif a vocation à rassembler les différents acteurs du développement de l'agriculture biologique sur le territoire dans une perspective de collaboration. Il doit en effet réunir l'interprofession, les GAB ainsi que le réseau des chambres. La première difficulté à laquelle fait face l'exécutif régional concerne le pilotage du projet :

« Le pôle de conversion, c'est une action que M Souchon avait fortement souhaitée, appelée de ses vœux et quand on en a parlé avec les différents acteurs au départ aucun d'entre eux n'a dit : moi je prends. »⁷⁵⁵

Le Conseil régional fait ainsi face, dès l'origine, au refus de l'implication des structures de développement, et en particulier de l'interprofession qui connaît des problèmes de gestion, à laquelle s'ajoute une fronde interne avec la création d'un GRAB autonome. La disparition de l'interprofession en 2014 ne fait, dans un premier temps, qu'accentuer l'incapacité de l'exécutif à mettre en œuvre le projet initial :

« On avait le projet de transférer le poste au GRAB, mais on est en train de revenir en arrière, parce que le poste n'est pas transférable au GRAB au vu de ses difficultés financières, la chambre régionale ne se positionne pas non plus et l'interprofession disparaît. »⁷⁵⁶

Au début de l'enquête de terrain en mai 2014, le GRAB est encore très fragile. Sa non-reconnaissance par deux des quatre GAB entame sa légitimité et limite ses ressources. Les difficultés rencontrées avec les représentants spécialisés de l'agriculture biologique ont pour principale conséquence de retarder l'émergence du dispositif. Prévu pour 2012, il est mis en

⁷⁵⁵ Entretien avec la cheffe du service agricole du Conseil régional d'Auvergne, mai 2014.

⁷⁵⁶ Entretien avec la cheffe du service agricole du Conseil régional d'Auvergne, mai 2014.

œuvre de manière effective seulement en 2015. La disparition d'Auvergne biologique et la progressive institutionnalisation du GRAB entre temps, permettent cependant à la Région de lui déléguer le pilotage opérationnel. Le GRAB embauche ainsi en 2015 une nouvelle salariée grâce aux fonds régionaux, chargée de l'animation et de la coordination du pôle de conversion. L'aboutissement du projet atténue l'impression initiale d'échec qui transparaît dans les propos de la cheffe de service des services agricoles de la Région en 2014. Cependant, outre la place importante faite aux chambres d'agriculture dans le dispositif, la faible régionalisation du réseau oblige l'exécutif à une autre concession concernant l'échelle de mise en œuvre :

« Sur la bio, il n'y a pas assez de technicité au niveau régional. Il faut donc financer des techniciens au niveau des chambres d'agriculture. L'idée était de les embaucher à l'échelle régionale. Les chambres ont dit hors de question, c'est une région, mais on est tellement différents entre nous, que vous n'imaginez pas qu'on puisse s'organiser à ce niveau-là. C'est donc au niveau des chambres départementales qu'il faut le faire. »⁷⁵⁷

Refusant l'ouverture de nouveaux postes à l'échelle des chambres départementales, le compromis trouvé par le Conseil régional est celui d'un financement partiel de postes de conseillers déjà en place, et pouvant dédier une partie de leur temps au pôle de conversion⁷⁵⁸. Le réseau de référents s'appuie aussi sur les salariés des GAB du Puy-de-Dôme et de Haute-Loire, ainsi que du nouveau GRAB. Les difficultés rencontrées dans la mise en place du dispositif ainsi que la disparition d'Auvergne biologique sont perçues comme un échec par le président de Région qui s'était fortement impliqué personnellement dans cette politique emblématique.

L'analyse de l'échec de la politique dans le cas auvergnat s'avère plus complexe que pour la Basse-Saxe, où l'effet-retour des politiques publiques est directement visible par l'intermédiaire d'un processus de verrouillage (*lock in*) enclenché par un groupe d'intérêt dominant (Pierson, 1993). En Auvergne, l'institutionnalisation beaucoup plus ancienne des chambres d'agriculture par rapport aux organismes de représentation spécialistes de l'agriculture biologique constitue un facteur de limitation du changement. Les politiques étatiques en forgeant une asymétrie de ressource entre les deux filières de représentation, concourent aux difficultés rencontrées par les acteurs alternatifs à structurer une représentation à l'échelle régionale. La situation traduit ainsi une forme de verrouillage vis-à-vis des rapports

⁷⁵⁷ Entretien avec la cheffe du service agricole du Conseil régional d'Auvergne, mai 2014.

⁷⁵⁸ Si l'on prend l'exemple du conseil en agriculture biologique au sein de la chambre d'agriculture de l'Allier, les financements régionaux ne se substituent pas aux financements départementaux, mais viennent s'y ajouter en même temps qu'une nouvelle mission : celle d'être référent régional sur l'agriculture biologique concernant l'élevage de bovins allaitants.

de forces antérieures du fait de la difficulté pour les acteurs anciennement exclus de la régulation (*outsiders*) d'accéder au même niveau de ressources. La « barrière d'entrée » (Pierson, 1993, p. 603) est en effet plus élevée. Cependant, il convient, dans le cas auvergnat, de ne pas surestimer le rôle des politiques passées sur l'échec de la politique présente.

En effet, la fragilité des organismes de représentation spécialistes de l'agriculture biologique s'explique également, voire surtout, par des conflits internes au segment professionnel étudié. Ceux-ci, nous l'avons vu dans le chapitre précédent, sont suscités par des divergences cognitives au sein du collège des producteurs portant sur l'agriculture biologique, ainsi que sur les objectifs de la représentation professionnelle. A-t-elle une vocation de représentation politique ou bien a-t-elle avant tout pour objectif des considérations économiques de structuration de la filière ? Les divisions qui, dans le cas auvergnat, recourent des réalités productives, et des frontières géographiques constituent un facteur d'affaiblissement des organismes professionnels spécialistes de l'agriculture biologique. C'est ainsi une hybridation entre le poids du *déjà-là*, et les conflits professionnels qui constitue un frein au changement.

En Basse-Saxe comme en Auvergne, ces échecs, qui s'expliquent par la faible autonomie des autorités régionales vis-à-vis des organismes de représentation professionnelle, se prolongent par des conséquences politiques.

2.3. Les conséquences politiques de l'échec partiel : évitement du blâme et échec électoral

Reprenant le postulat initial de Kent Weaver concernant le blâme électoral, « les électeurs sont plus sensibles à ce qu'on leur a fait qu'à ce que l'on fait pour eux » (Weaver, 1986, p. 373), la politique des deux exécutifs régionaux en privilégiant ouvertement l'agriculture biologique vis-à-vis de l'agriculture conventionnelle pourtant majoritaire, constitue une prise de risque d'un point de vue politique⁷⁵⁹. Même si la coalition partisane tend à atténuer la désignation d'un responsable, la forte personnalisation du soutien à l'agriculture biologique contrebalance cette tendance en augmentant la perception d'une responsabilité (*accountability*) (Hood, 2014) des exécutifs dans la conduite de l'action publique. Le biais négatif est d'autant plus puissant que les politiques de soutien se soldent par des échecs partiels, et que les effets sur l'économie sont

⁷⁵⁹ Même si le poids de l'électorat agricole est limité, la théorie du « blame game » est intéressante ici en tant que son utilisation repose ici sur des représentations forgées au sein de la sphère des élus davantage que sur l'effectivité des résultats du vote. Nous postulons, en outre, que les conflits à l'œuvre dans le secteur agricole peuvent avoir une influence qui dépasse largement cet électorat spécifique.

limités, le pourcentage de SAU, et le nombre d'exploitations en agriculture biologique restant faibles dans les deux régions observées. L'échec partiel de la politique et la crainte d'une sanction électorale influencent le comportement des exécutifs régionaux en cours de mandat. Nous observons cependant en la matière une différenciation majeure entre le Président du Conseil régional d'Auvergne, et le ministre écologiste de Basse-Saxe.

2.3.1. En Auvergne : un recadrage conventionnaliste de la politique agricole régionale

En Auvergne, la condamnation de la politique transparaît au sein des comptes rendus de session chez les élus d'opposition. La politique de soutien à l'agriculture biologique développée par René Souchon était pourtant en début de mandat peu remise en cause puisque présentée comme une continuité de la politique de l'ancien président de Région Valéry Giscard d'Estaing. La conjoncture économique de développement de la demande en agriculture biologique, au début des années 2000 en France, constitue en outre un contexte favorable à la politique de soutien comme en atteste cette prise de parole d'un élu d'opposition en avril 2008 :

« Face à la demande croissante en produits biologiques, il nous semble légitime que notre collectivité encourage nos agriculteurs à développer ce type d'agriculture. [...] L'intervention de la Région ne peut cependant se limiter à l'agriculture biologique au détriment des autres modes de production agricole. »⁷⁶⁰

L'essentiel de la critique porte sur la diminution du budget agricole global, et non directement sur la politique de soutien à l'agriculture biologique. En 2014, un an avant les élections régionales, ce même élu d'opposition, membre la commission agricole, présente cependant la politique de soutien à l'agriculture biologique comme un échec :

« L'histoire retiendra que vous avez échoué à faire de la région Auvergne la première région en matière de développement de l'agriculture biologique. Depuis plusieurs années notre groupe vous interpelle sur la non-adaptation des actions engagées. »⁷⁶¹

La prise à parti du président de Région est peu étonnante, ce dernier ayant, à son arrivée en fonction, exprimé l'ambition que l'Auvergne devienne la première région de France concernant l'agriculture biologique. La courbe régionale de la SAU en agriculture biologique publiée en 2014 par l'Agence bio est loin de correspondre à cet objectif. Si à partir de 2008, elle prend un

⁷⁶⁰ Compte-rendu de session du Conseil régional d'Auvergne, avril 2008.

⁷⁶¹ Compte-rendu de session du Conseil régional d'Auvergne, décembre 2014.

rythme croissant qui s'intensifie à partir de 2010, la part de SAU qui atteint 3,1 % en 2013, reste en dessous de la moyenne nationale.

Reconnaissant l'échec partiel de sa politique, le Président de Région développe des stratégies d'évitement du blâme⁷⁶² (Weaver, 1986). L'analyse des documents d'assemblée en révèle ainsi deux, qui s'apparentent à celles théorisées par Kent Weaver : la désignation d'un bouc émissaire et la redéfinition des enjeux initiaux de la politique (Weaver, 1986). C'est sur les représentants de l'agriculture biologique que le Président de Région rejette la responsabilité de l'échec :

« Ce n'est pas moi qui ai géré Auvergne biologique en dépit du bon sens, et qui l'ai amené à déposer le bilan. »⁷⁶³

Le report de la responsabilité sur les représentants des agriculteurs biologiques n'est pas sans fondement puisque le dépôt de bilan de l'interprofession a contribué à retarder la mise en œuvre de la politique régionale. À la désignation d'un bouc émissaire, s'adjoint cependant une seconde stratégie d'évitement qui a, elle, davantage d'impact sur le contenu des politiques publiques : celle d'un recadrage (Benford et Snow, 2012) de la politique initiale.

Les difficultés rencontrées au cours de l'élaboration et de la mise en œuvre de la politique de soutien à l'agriculture biologique ont, en effet, amené le Président de région à la fin de son second mandat à limiter son engagement en direction de l'agriculture biologique. Le recadrage de la politique initiale se perçoit principalement par un processus d'élargissement de la politique régionale en direction des labels de qualité. Cette technique peut être assimilée à un déminage discursif puisqu'il s'agit de « réinterpréter des dissonances de politique publique en des termes plus en phase avec le référentiel dominant » (Fouilleux et Jobert, 2017, p. 16). Ce processus est d'autant plus efficace en Auvergne que le contexte sectoriel est historiquement caractérisé par la présence de labels de qualité. Dès décembre 2012, l'extension du cadrage transparaît dans le discours du Président de région. Face à la libéralisation du secteur agricole que la diminution du budget de la PAC accentue, ce n'est plus seulement l'agriculture biologique qui est désignée comme solution, mais bien l'ensemble des signes de qualité reconnus par l'Union européenne :

⁷⁶² La notion d'évitement du blâme a été théorisée par Kent Weaver pour expliquer un facteur politique du non-changement de l'action publique. Dans notre cas, l'emprunt tardif de cette stratégie par le Président de Région, à la fin de son second mandat contribue à limiter la faculté d'inertie au changement.

⁷⁶³ Compte-rendu session du Conseil régional d'Auvergne, décembre 2014.

« Pour limiter les dégâts, il faut plaider le passage sous signes de qualité chaque fois que possible. C'est ce que nous essayons de faire. C'est le programme SIQO dans les lycées, la relocalisation des produits agricoles, le pôle de conversion que l'on va mettre en avant avec un grand volontarisme politique puisque nous n'avons pas l'accompagnement que nous souhaiterions par ailleurs. »⁷⁶⁴

L'élargissement des solutions à un problème public inchangé constitue un moyen de relativiser le poids d'une politique considérée comme problématique, car illustrant un échec politique. Or, ce changement de focale n'est pas sans impact sur le contenu des politiques de soutien à l'agriculture biologique. On assiste en effet à partir de 2012 à une inflexion de la dynamique d'augmentation budgétaire avec une légère diminution du budget qui passe d'un million à 950 000 euros. C'est en 2013 que la coupure est la plus visible avec une baisse de 200 000 euros du budget qui stagne à 730 000 euros par an les trois dernières années du mandat. Le second impact visible concerne le fléchage du chargé de mission en agriculture biologique au sein du service agricole du Conseil régional :

« On a de gros soucis avec les acteurs de la bio qui s'écharpent sur le territoire. Donc là on change les lignes et on accueille un nouveau chargé de mission qui va travailler sur la qualité, dont le bio. Le poste dédié à 100 % à l'agriculture biologique pour le portage de projet va s'arrêter. C'est aussi un signal qu'on donne aux bios. »⁷⁶⁵

On assiste ainsi à un mouvement de conventionnalisation de la politique régionale par le déplacement du centre de gravité de l'agriculture biologique vers les signes de qualité. Le recadrage a pour conséquences de minimiser la controverse entre agriculture conventionnelle et agriculture biologique en participant de l'atténuation de la frontière entre les deux modalités de production.

2.3.2. En Basse-Saxe : l'échec électoral des écologistes

De même qu'en Auvergne, l'opposition au sein du parlement de Basse-Saxe utilise en 2015 les faibles chiffres de la SAU en l'agriculture biologique pour présenter la politique de soutien menée par l'exécutif comme un échec. En août 2015, trois députés de la CDU rédigent ainsi une question au gouvernement qui s'intitule : « Le verdissement est-il vraiment efficace ? Comment le gouvernement du Land explique-t-il la diminution des surfaces en agriculture biologique en Basse-Saxe ? »⁷⁶⁶. Le constat de départ est celui d'un décalage entre le

⁷⁶⁴ Compte-rendu de session du Conseil régional d'Auvergne, décembre 2012.

⁷⁶⁵ Entretien avec la cheffe du service agricole du Conseil régional d'Auvergne, mai 2014.

⁷⁶⁶ Archive parlementaire du Land de Basse-Saxe, DRS 17/4278.

rehaussement par deux fois des aides CAB et MAB, et les chiffres publiés par le ministère de l'Agriculture à l'échelle fédérale d'une diminution de 5 % de la SAU en agriculture biologique en Basse-Saxe de 2013 à 2014.

Loin d'avouer que la politique de soutien est un échec, le ministre de l'Agriculture et ses services répondent aux critiques de l'opposition en relativisant les faits reprochés. Ils soulignent ainsi une erreur dans les chiffres annoncés par le ministère de l'Agriculture à l'échelle fédérale⁷⁶⁷, et mettent en exergue des facteurs externes, comme le prix du foncier, dans la difficulté de l'agriculture biologique de se développer en Basse-Saxe. Christian Meyer reporte sur la majorité antérieure la cause de la baisse, selon une technique d'évitement du blâme par désignation d'un bouc émissaire (Weaver, 1986). Il souligne ainsi la responsabilité de la politique de réduction des aides directes menées par l'ancienne coalition :

« Les agriculteurs biologiques n'ont pas oublié qu'en 2006, il a été question de supprimer complètement la prime de conversion et de maintien. »⁷⁶⁸

Au-delà de la politique de soutien à l'agriculture biologique, dans un Land marqué par un système agricole historiquement tourné vers l'élevage intensif, l'orientation politique du ministre de l'Agriculture, surnommé par l'opposition et les médias « la tempête Meyer »⁷⁶⁹ lui vaut de nombreuses critiques personnelles qui le fragilisent. Il est ainsi pris à partie personnellement par l'opposition au sein de l'assemblée concernant sa participation à un groupe Facebook luttant contre l'agrandissement d'un élevage de volaille. Sur la page du groupe, est publiée une vive critique du système agricole dominant au sein du Land, l'élevage hors-sol :

« Nous sommes contre un développement de l'élevage de masse. Nous considérons un tel élevage comme de la maltraitance animale. »⁷⁷⁰

La référence à cet épisode en assemblée plénière par un membre de la CDU le 17 septembre 2015 s'explique en grande partie par la proximité temporelle de la séance avec une manifestation lancée par le *Landvolk* — nom du syndicat de la *Bauernverband* en Basse-Saxe — le 18 septembre 2015 en critique de la politique de l'exécutif régional. La manifestation qui réunit plus de 2000 agriculteurs à Hanovre le lendemain, a pour slogan « Des perspectives plutôt qu'une transition agricole », ouvertement contestataire vis-à-vis du projet politique du ministre

⁷⁶⁷ La baisse est de 1,8 % de la SAU selon les chiffres des services du LAVES et non de 5 %, le gouvernement fédéral a d'ailleurs corrigé le tableau en question.

⁷⁶⁸ Archive parlementaire du Land de Basse-Saxe, DRS 17/4278.

⁷⁶⁹ Archive parlementaire du Land de Basse-Saxe, PP17/20.

⁷⁷⁰ Archive parlementaire du Land de Basse-Saxe, PP 17/73.

écologiste. À l'opposé de Priska Hinz, la ministre de Hesse, Christian Meyer attise les résistances et les conflits au sein de la profession majoritaire.

Lors de la campagne électorale de 2017, si l'agriculture n'apparaît pas comme un enjeu prédominant à la différence de l'éducation ou de l'immigration, une forte opposition se structure autour de cette thématique entre le parti *Bundnis90/die Grünen* et la CDU. Le parti conservateur prévoit dans son « *shadow Kabinett* », une future ministre de l'Agriculture au profil opposée à celui de Christian Meyer. Renate Otte-Kinast désignée comme cheffe de file concernant le domaine agricole est issue de la profession agricole. Présidente des *Landfrauen*, il s'agit d'une personnalité très influente de la représentation professionnelle qui siège depuis plusieurs années au sein de la chambre d'agriculture. Sa carrière professionnelle mais aussi son appartenance partisane l'inscrit, à l'opposé du ministre écologiste, dans une proximité vis-à-vis de la profession agricole majoritaire à laquelle elle appartient.

Le SPD sort gagnant des élections d'octobre 2017⁷⁷¹, avec 36,9 % des voix devant la CDU à 33,6 %. Le parti *Bundnis90/die Grünen* perd lui 5 points par rapport à l'élection de 2013 ce qui ne permet pas à la coalition rot-grün de se maintenir au pouvoir. Le refus des quatre partis traditionnels de faire alliance avec l'AfD qui avec 6,2 % des suffrages fait son entrée au sein du Landtag laisse trois possibilités de coalition au vu des résultats électoraux⁷⁷². C'est l'option d'une grande coalition entre le SPD et la CDU qui est envisagée par les deux chefs de partis. À la suite d'une première rencontre le 26 octobre 2017, ils entament des négociations qui aboutissent à un contrat de coalition voté par les deux partis le 16 novembre. Barbara Otte-Kinast obtient, dans les négociations, le siège de ministre de l'Agriculture. Notre étude ne nous permet pas de vérifier un lien entre la perte de l'électorat des écologistes et la politique agricole menée par Christian Meyer. Cependant, dans un Land caractérisé par la relative puissance du secteur agricole, ainsi que par l'institutionnalisation historique des liens entre les partis politiques majoritaires – SPD et CDU – et la profession agricole, la capacité de nuisance de cette dernière dans le jeu politique apparaît bien plus forte que ce que son poids électoral ne laisse paraître.

⁷⁷¹ C'est dans un contexte partisan spécifique qu'ont lieu des élections régionales. En août 2017, quelques mois seulement avant les élections prévues initialement en janvier 2018, une députée *die Grüne*, Elke Twesten, décide de se retirer du groupe parlementaire pour rejoindre celui de la CDU. La coalition rot-grüne perd la majorité absolue au sein du Landtag. Des élections anticipées sont organisées le 15 octobre 2017.

⁷⁷² Une coalition Jamaïque, une coalition feu tricolore ou une grande coalition. Le SPD porte une préférence pour une alliance avec les écologistes et le FDP cependant, ce dernier refuse d'emblée toutes négociations en ce sens. Le parti *die Grüne* quant à lui n'est pas favorable à une alliance avec la CDU et le FDP compte tenu d'une trop grande divergence d'opinions avec les deux partis de droite.

Les cas de Basse-Saxe et d'Auvergne interrogent ainsi directement le caractère emblématique de la politique de soutien à l'agriculture biologique. L'investissement des deux élus, président de Région et ministre de l'Agriculture, dans cette politique constitue en effet un marqueur majeur de leur orientation politique. Contrairement à la Hesse et à la Bretagne, les exécutifs s'y engagent avec l'ambition de mettre en cause le modèle agricole dominant, et en particulier dans l'objectif de rééquilibrer les rapports de force au détriment des représentants professionnels orthodoxes. L'augmentation du budget dédié à cette politique, ainsi que le renforcement des partenaires alternatifs constituent des emblèmes politiques pour les deux élus, qui affichent leur engagement au travers de plans de soutien ambitieux. Elle constitue ce faisant une opportunité pour s'émanciper de la domination des représentants professionnels majoritaire. L'échec relatif des ambitions initiales traduit cependant les limites de la faculté effective de l'agriculture biologique à recomposer les rapports de force entre les partenaires d'action publique. En Auvergne, les conflits professionnels empêchent les représentants spécialistes de l'agriculture biologique d'incarner une véritable alternative aux représentants professionnels orthodoxes. En Basse-Saxe, les ressources politiques de la chambre d'agriculture et du syndicalisme majoritaire verrouillent un changement procédural jugé trop radical concernant la répartition des ressources institutionnelles. Les acteurs professionnels limitent la capacité des exécutifs régionaux à gouverner et « imprimer une direction » à la politique menée. Ils sont contraints malgré eux de rester dans une posture de régulation, de maintien de l'ordre établi (Warin, 1996, p. 39). Une différence est cependant perceptible entre le Président du Conseil régional d'Auvergne qui, en recadrant la politique initiale et en s'y désinvestissant s'inscrit de lui-même dans une posture de régulation, et le ministre de l'Agriculture de Basse-Saxe. Ce dernier est en effet contraint par la coalition de revenir en arrière sur le projet de loi, cependant, il tente jusqu'à la fin de son mandat de retrouver une capacité de gouvernement. Ce sont finalement les résultats électoraux qui marquent un arrêt à son engagement.

Le cas de l'Auvergne-Rhône-Alpes permet, lui, d'analyser une configuration inverse. Lors de son arrivée à la tête de l'exécutif, la majorité LR s'investit en effet dans une politique de soutien à l'agriculture biologique favorisant les organes de représentation orthodoxe de la profession en rupture avec les majorités socialistes des deux ex-Régions.

3. En AuRA : un gouvernement conventionnaliste

La fusion des Régions Auvergne et Rhône-Alpes intervient en cours d'enquête au premier janvier 2016. Elle fait suite à la loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015⁷⁷³ relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral. Deux ruptures interviennent alors simultanément. Une opération de fusion de deux territoires politico-administratifs d'une part, un changement de majorité, d'autre part. Les deux anciennes régions sont en effet tenues par des majorités de la gauche plurielle avec une dominante socialiste, or, les élections de décembre 2015 sont remportées par une coalition de droite unissant le parti Les Républicains au MoDem.

Les salariés des organismes de représentation agricole rencontrés en Auvergne en février 2017, un an après la fusion, témoignent d'une réorientation majeure des politiques de soutien à l'agriculture biologique. C'est l'élu délégué à l'agriculture biologique qui s'investit dans cette nouvelle politique. Il la considère comme l'emblème d'une rupture vis-à-vis des deux anciennes majorités. Le croisement des regards révèle le poids majeur des conflits présents dans l'ex-région Rhône-Alpes comme variable explicative du positionnement de la nouvelle majorité. La mise en œuvre de cette nouvelle orientation politique ne se traduit cependant pas par une variation du budget contrairement aux autres cas étudiés. Les changements se situent principalement dans l'évolution de l'instrumentation de l'action publique, ainsi que la répartition des ressources, financières et institutionnelles, entre les représentants professionnels agricoles. Si nous n'assistons pas à une rupture totale avec les représentants alternatifs, les changements attestent d'une réorientation conséquente de la politique régionale qui traduit la production d'une activité de gouvernement (Warin, 1996) de la part de l'autorité régionale. Il s'agira ainsi d'étudier comment l'imbrication complexe entre une fusion déséquilibrée et un changement de majorité mène à une rupture en faveur du pôle conventionnaliste.

3.1. Une volonté de rupture de la nouvelle majorité LR en réaction aux conflits professionnels rhônalpins

Les anciennes régions Auvergne et Rhône-Alpes présentent un déséquilibre démographique, économique et institutionnel, dont différents indicateurs – nombre d'habitants, PIB, mais aussi budget des Conseils Régionaux – présentent un écart de 1 à 5 (Négrier et

⁷⁷³ Loi n°2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral.

Simoulin, 2018). Cette situation a favorisé une forte centralisation politique de la nouvelle région autour des acteurs rhônalpins et de la capitale lyonnaise. Malgré des tentatives de rééquilibrages organisationnels, la fusion a abouti à une domination de l'arène politique de l'ex-Région Rhône-Alpes sur celle de l'Auvergne. Cette hégémonie qui se traduit dans le processus de fusion organisationnelle se prolonge par la prééminence des conflits rhônalpins dans les arènes de politiques publiques, soit les « lieux d'interaction entre les acteurs impliqués dans les négociations et les décisions qui ponctuent la conduite des politiques publiques. » (Fouilleux et Jobert, 2017, p. 12). Il convient ainsi dans un premier temps de revenir sur le processus de fusion organisationnelle pour saisir l'orientation politique de la nouvelle majorité.

3.1.1. Une fusion des réseaux d'action publique en faveur de la région Rhône-Alpes

Dans la majorité des nouvelles régions, le choix de la capitale s'est effectué en faveur de la plus grande métropole du nouveau territoire – Bordeaux en Nouvelle-Aquitaine, Lille dans le Grand-Est, Lyon en Auvergne-Rhône-Alpes (AuRA), Dijon en Bourgogne-Franche-Comté. Cependant, comme le montrent Laporte et Vergnaud (2018) dans leur analyse des débats parlementaires concernant la loi de fusion des régions, cela n'a pas été sans générer des réserves qui se résument en deux points majeurs : le risque d'éloignement des territoires périphériques au centre politique et le déclin des anciennes capitales régionales, dont le dynamisme reposait sur leur statut de siège de nombreuses institutions politico-administratives, et de représentations consulaires, syndicales et associatives. Une des réponses des pouvoirs publics, État et collectivités territoriales, pour éviter ce déclin a été de procéder à un « polycentrisme compensatoire » (Laporte et Vergnaud, 2018). En AuRA, le secteur agricole a été exemplaire en la matière. La DRAAF, mais aussi les services agricoles du Conseil régional ont en effet leur siège dans l'ancienne capitale auvergnate, Clermont-Ferrand.

Cependant, sur le terrain, plusieurs indices concordent pour affirmer que la logique bisite, conservée au sein des deux administrations, favorise en pratique la capitale de la nouvelle Région. Ainsi, au sein du Conseil régional, les deux tiers du personnel des services agricoles travaillent à Lyon. Le directeur avoue lui-même sa difficulté à respecter son objectif initial de travailler à Clermont-Ferrand trois fois par semaine. La présence du centre politique et organisationnel à Lyon participe de son attractivité. De la même manière, si le directeur de la DRAAF affirme vouloir faire vivre le site de Lempdes – dans la banlieue de Clermont-Ferrand – il reconnaît :

« Organiser un certain nombre de grandes réunions sur le site auvergnat, ce n'est pas évident, car il y a une attractivité plus forte de Lyon. Quand les sièges de nos partenaires sont ici [à Lyon] c'est compliqué de les faire bouger là-bas. »⁷⁷⁴

Du fait de la dépendance forte des acteurs politico-administratifs aux acteurs professionnels, la centralisation des organes de représentation professionnelle dans l'ex-région Rhône-Alpes affaiblit toute tentative de rééquilibrage de la scène de gouvernance en faveur des sites auvergnats. En effet, que cela concerne les organismes consulaires ou la représentation spécialisée dans l'agriculture biologique, la fusion procède également à un déplacement des lieux de pouvoir en faveur de l'ancienne région Rhône-Alpes.

Compte tenu de leur statut d'organisme consulaire, les chambres d'agriculture régionales ont été contraintes par décret de fusionner⁷⁷⁵. Le choix de la procédure de fusion a cependant été laissé aux soins des élus. En AuRA les négociations ont abouti en décembre 2015 à un vote des élus installant le siège de la chambre à Lyon, mais donnant la présidence à un élu auvergnat. Par ailleurs, il a également été choisi d'effectuer l'essentiel des réunions de travail à Saint-Étienne. Ce compromis reste précaire, la personne du président étant vouée à changer contrairement à la localisation du siège. Ainsi, c'est bien l'ancienne région Rhône-Alpes qui s'est progressivement imposée comme nouveau centre organisationnel du réseau des chambres au détriment de l'Auvergne.

Malgré l'absence d'obligation, la représentation régionale des agriculteurs biologiques, sous statut associatif décide également de fusionner⁷⁷⁶ pour assurer une représentation commune des agriculteurs biologiques à l'échelle régionale⁷⁷⁷. L'ancien porte-parole et l'ancienne coordinatrice du GRAB auvergnat ont attesté en entretien d'une ascendance de Corabio – ancienne FRAB de la région Rhône-Alpes – sur la structure auvergnate dans le mouvement de fusion. Cette domination s'explique par un déséquilibre de ressources entre les deux réseaux. La représentation régionale rhônalpine était une fédération de quatre GAB, qui représentait huit départements. Chacun des GAB avait entre 6 et 11 salariés tandis qu'en Auvergne, celui du Puy-de-Dôme, le plus doté, culminait à 4 salariés. Aujourd'hui, sur les 40 salariés au sein du réseau GAB/FRAB en AuRA, seuls huit se situent au sein de l'ancienne région Auvergne. Cette disproportion se traduit également par le nombre d'adhérents beaucoup

⁷⁷⁴ Entretien avec le directeur adjoint de la DRAAF AuRA, février 2017.

⁷⁷⁵ Ordonnance n° 2015-1538 relative à l'évolution de la circonscription des chambres d'agriculture.

⁷⁷⁶ Ainsi, en Grand Est et en Bourgogne-Franche-Comté, les structures ont préféré garder une organisation autonome par anciennes régions tout en multipliant les coopérations.

⁷⁷⁷ Cette décision apparaît comme une continuation des processus d'isomorphismes coercitifs (DiMaggio et Powell, 1983) analysés dans le quatrième chapitre de la thèse.

plus important dans l'ancienne région Rhône-Alpes (plus de 1000) qu'en Auvergne (autour de 500). La domination de la région Rhône-Alpes se concrétise lors de la fusion par la définition du siège, Valence, mais aussi par l'élection du président, agriculteur biologique de l'ex-région Rhône-Alpes. C'est également le fonctionnement fédéral de Corabio qui est repris au détriment des modalités d'adhésion directes du GRAB auvergnat.

La domination de l'ex-Région Rhône-Alpes qui structure les processus de fusion institutionnelle transparait également concernant l'orientation politique du nouvel exécutif.

3.1.2. L'arrivée d'une nouvelle majorité régionale et la domination des conflits rhônalpins

En Auvergne, malgré les difficultés rencontrées, la politique de soutien à l'agriculture biologique portée par le président de région René Souchon aboutit à la structuration de pratiques de travail coopératives entre les acteurs participant à la régulation de l'action publique au sein des conférences régionales et du pôle de conversion. En région Rhône-Alpes, la politique de soutien à l'agriculture biologique, copilotée par l'exécutif socialiste et la DRAAF, s'est, au contraire, traduite par l'exacerbation des tensions à l'échelle régionale entre les représentants professionnels du pôle alternatif, et ceux du pôle conventionnaliste. En 2013, la chambre régionale, regrettant de ne pouvoir accéder à la présidence de la plateforme Appui bio, décide d'en partir. Un an plus tard, le réseau consulaire se retire également des instances de gouvernance du programme « Ambition bio 2017 ». C'est sur ce terreau conflictuel qu'a lieu le changement de majorité de l'exécutif.

Lors des élections régionales de décembre 2015, la liste de la droite et du centre droit, alliant principalement les partis LR et Modem, se situe en tête dès le premier tour avec 31,74 % des voix. Elle est suivie par le FN (25,25 %) puis par la liste PS-PRG (23,93 %). Au second tour, la liste d'union de la gauche menée par Jean-Jacques Queyranne, ancien président du Conseil régional de Rhône-Alpes, parvient à dépasser le parti d'extrême droite, mais c'est l'alliance des partis de droite qui remporte l'élection avec 40,62 % des suffrages exprimés. Dès l'entrée en fonction de la nouvelle majorité, le Président de Région nomme au sein de l'exécutif un élu délégué à l'agriculture biologique en charge d'élaborer un plan régional de soutien d'un budget de 2,8 millions d'euros qui correspondait à la somme du budget des politiques des deux anciennes régions. L'apparence de continuité vis-à-vis des deux anciennes majorités est atténuée par le profil de l'élu délégué ainsi que par son orientation politique.

Dominique Despras est issu du MoDem. Lui-même agriculteur biologique depuis 2009, il est aussi l'ancien président de la FDSEA du Rhône. Son positionnement conventionnaliste que laissent envisager ses responsabilités syndicales est confirmé par sa vision de l'agriculture biologique :

« Donc nous l'avons abordé sur un plan économique notre conversion à l'AB. Moi je pense que ce qui doit guider la collectivité c'est la potentialité économique et la rentabilité. Il ne faut pas que l'argent public soit le booster d'un créneau sans rentabilité. »⁷⁷⁸

La conception principalement économique de l'agriculture biologique correspond en tout point à celle des représentants orthodoxes de la profession. Or, ce cadrage cognitif guide la politique qu'il entend mettre en place. Concernant le contenu de l'action publique, de même qu'Olivier Allain en Bretagne, il met l'accent sur les aides directes aux agents économiques — agriculteurs et entreprises de transformation — au détriment des soutiens au fonctionnement des structures de développement, et de la communication en direction des consommateurs :

« Aujourd'hui, il y a moins besoin de sensibilisation à l'agriculture biologique, car il y a une rentabilité, une demande sociétale. Où on manque, c'est sur la modernisation des exploitations, mais aussi des entreprises de transformation. Ils ont besoin d'une aide à l'investissement plutôt que de l'aide à l'accompagnement à la réalisation d'étude, des aides aux fonctionnements. Il y a des choix symboliques d'orientation politique. J'entends le monde agricole qui dit : il faut faire des économies dans les bureaux. »⁷⁷⁹

L'orientation des fonds régionaux sur les aides directes aux agents économiques s'explique ainsi par la rencontre d'une conception économique de l'agriculture biologique d'adaptation à la demande, et d'une volonté de limiter les dépenses publiques. L' élu, pour justifier la nouvelle orientation de la politique régionale de soutien à l'agriculture biologique, fait directement référence aux tensions qui ont eu lieu avec l'organisme consulaire dans la gestion des politiques de soutien à l'agriculture biologique sous l'ancienne majorité :

« Ils ont créé des instances où c'était biaisé dès le départ comme appui bio. Comment voulez-vous ensuite que le dialogue se passe bien ? On en crève des instances de concertation, ça a un coût pour la collectivité. »⁷⁸⁰

C'est ainsi en se positionnant contre l'ancienne majorité rhônalpine qu'il justifie la réorientation de la politique régionale en direction des chambres d'agriculture. Son argumentaire s'appuie ce faisant sur la mise en opposition des chambres, présentées comme des

⁷⁷⁸ Entretien avec l' élu délégué à l'agriculture biologique du Conseil régional d'AuRA, février 2017.

⁷⁷⁹ Entretien avec l' élu délégué à l'agriculture biologique du Conseil régional d'AuRA, février 2017.

⁷⁸⁰ Entretien avec l' élu délégué à l'agriculture biologique du Conseil régional d'AuRA, février 2017.

organismes « démocratiques », vis-à-vis du réseau associatif de représentation des agriculteurs biologiques dont il tente de décrédibiliser la légitimité d'action en insistant sur leur « militantisme » :

« Pourquoi les chambres ? Aujourd'hui, les chambres sont les seules passées devant les urnes. [...] Je suis adhérent à un GAB parce que le mien est modéré. Mais quand vous allez à l'assemblée générale d'un GAB, vous vous croyez à Notre-Dame des Landes. Le profil des adhérents est en train de se modifier, la FNAB en prend conscience, mais ceux qui votent dans les associations ce sont des extrêmes. »⁷⁸¹

L'orientation politique du nouvel élu délégué à l'agriculture biologique est ainsi explicitement en faveur du pôle conventionnaliste. Derrière une façade de neutralité, il s'agit de créer une rupture avec la politique de l'ancienne majorité rhônalpine qui avait engendré de forts conflits entre les deux modalités de représentations. De même que Christian Meyer ou René Souchon, l'élu entend ainsi s'appuyer sur la politique de soutien à l'agriculture biologique pour rééquilibrer les rapports de force entre les partenaires de l'action publique.

Si dans les cas de l'Auvergne et de la Basse-Saxe, l'ambition alternative est en grande partie empêchée par les représentants professionnels, l'ambition conventionnaliste de la nouvelle majorité de l'AuRA est au contraire facilitée dans sa mise en œuvre par la puissance des représentants majoritaires, malgré l'importance relative du réseau FNAB dans l'ex-région Rhône-Alpes.

3.2. La mise en œuvre d'une politique régionale conventionnaliste de soutien à l'agriculture biologique

Le plan de soutien qui voit le jour en novembre 2016 est prévu pour cinq ans⁷⁸², avec un budget annuel de 2,8 millions d'euros. La majorité de droite affirme qu'il s'agit de l'addition des budgets des deux anciennes Régions et affiche une volonté de maintenir une continuité dans ce domaine. À première vue, ce choix suggère, de même que pour l'exécutif breton, une orientation de statu quo se rapprochant plus d'une régulation que d'un gouvernement des conduites. L'analyse plus fine de la répartition du budget ainsi que de la gouvernance de la politique de soutien invalide cependant cette hypothèse de retrait. Le changement se perçoit d'une part, par la réorientation des fonds autour de dispositifs en direction des agriculteurs et

⁷⁸¹ Entretien avec l'élu délégué à l'agriculture biologique du Conseil régional d'AuRA, février 2017.

⁷⁸² Rapport n° 1165 assemblée plénière du 17 novembre 2016 du Conseil régional d'Auvergne-Rhône-Alpes. Agriculture plan régional de développement de l'agriculture biologique.

non des consommateurs. La rupture la plus importante concerne la gouvernance du plan, où un net favoritisme pour les organismes consulaires est perceptible.

3.2.1. Une instrumentation de l'action publique en faveur du pôle conventionnaliste

Le plan de soutien se décline en quatre volets qui représentent chacun une part très inégale du budget et un pilotage différencié des organismes de représentation professionnelle⁷⁸³. Son organisation concrétise ainsi à la fois l'orientation de l'instrumentation des fonds vers les agriculteurs, ainsi que la mise en minorité de la FRAB par rapport aux organismes consulaires.

Le premier axe du plan abondé à hauteur de 1,3 million d'euros, soit presque la moitié du budget total, réunit les aides directes aux agriculteurs ainsi que l'appui technique et le conseil. La majorité des aides directes sont inscrites au sein des deux PDR régionaux qui se maintiennent, malgré la fusion, sur la période 2014-2020. Ainsi, on retrouve en Auvergne des financements en direction des agriculteurs biologiques issus de la majorité précédente. C'est le cas de l'aide à la certification aux systèmes de qualité, et du soutien aux investissements matériels lors d'une transition vers des pratiques plus durables. Jusqu'en 2017, la CAB et le MAB sont, en outre, ouvertes sur l'ensemble du territoire régional sans évolution de montant pour les agriculteurs auvergnats. L'annonce, le 20 septembre 2017, par le ministre de l'Agriculture Stéphane Travert en visite au salon Tech and Bio dans la Drôme, de l'arrêt du cofinancement national de la MAB ainsi que de la possibilité pour les Conseils régionaux de fermer la mesure marque cependant un changement majeur dans la politique régionale. En effet, la Région AuRA est la seule en France avec la Région Grand-Est à avoir fermé la mesure dès le premier janvier 2018 au sein des deux PDR.

L'évolution la plus radicale, et fortement médiatisée en début de mandat au sein de la presse locale⁷⁸⁴ porte cependant sur la diminution importante des subventions aux structures alternatives de développement agricole, dont le réseau FRAB. C'est concernant le financement du conseil technique que le retrait du soutien du Conseil régional aux organismes de représentation spécialisés se matérialise. Le nouveau plan prévoit, en effet, la structuration d'un réseau régional de référents à l'agriculture biologique, uniquement composé de techniciens des chambres d'agriculture⁷⁸⁵ :

⁷⁸³ « Un nouveau plan régional en faveur de l'agriculture bio », L'Auvergne agricole, publié le 17 mai 2017.

⁷⁸⁴ <https://www.rue89lyon.fr/2016/05/25/amap-agro-ecologie-viseur-de-laurent-wauquiez/>, consulté le 15 juin 2022.

⁷⁸⁵ Rapport n° 1165 assemblée plénière du 17 novembre 2016 du Conseil régional d'Auvergne-Rhône-Alpes. Plan

« À l'échelle de l'AuRA il y a un référent technique pour chaque grand type de production [au sein des chambres]. [...] Chaque type de production a son référent qui est censé collecter des données et ensuite qui est la tête de référence pour tous les autres conseillers dans la filière à l'échelle régionale. [...] Il n'existe plus de pôle de conversion avec les GAB. Maintenant c'est au niveau des conseillers des chambres. »⁷⁸⁶

Le réseau de la FRAB est ainsi écarté du premier volet du plan d'accompagnement qui correspond pourtant à la moitié du budget total. Les subventions touchées au titre du pôle de conversion par le GRAB et certains GAB en Auvergne sont stoppées.

Le second axe du plan financé à hauteur d'un million d'euros concerne le soutien aux entreprises de transformation et de distribution des produits issus de l'agriculture biologique. L'innovation principale est la mise en place d'un appel à projets annuel en direction des entreprises visant à rembourser une partie des dépenses liées à des investissements matériels et au financement de projets en lien avec le développement de débouchés et de la mise en marché des produits issus de l'agriculture biologique. Il est financé par un fonds de soutien régional à hauteur de 500 000 euros par an. La gestion de cet axe est confiée à une nouvelle structure régionale partiellement financée par la Région, Cluster Bio. Elle est issue d'une fusion forcée, par l'exécutif régional, entre deux entités rhônalpines regroupant des entreprises aval de la filière biologique : Bio convergence et *Organic Cluster*⁷⁸⁷.

Le troisième volet du plan avec un budget beaucoup moins conséquent de 280 000 euros porte sur l'organisation des filières de distribution ainsi que sur l'introduction de produits biologiques au sein de la restauration hors domicile. Coop de France est chargé de le coordonner. Les structures financées dans ce cadre sont, pour les circuits longs, la chambre régionale d'agriculture, et pour les circuits courts et la restauration hors domicile le réseau FRAB/GAB.

Le dernier volet concerne la communication, avec un budget de 120 000 euros par an il s'agit du parent pauvre de la politique régionale. Il est aussi le seul coordonné par la FRAB. Le faible investissement en direction de la communication au grand public correspond à la mise en œuvre d'une orientation politique affichée par l'élu délégué à l'agriculture biologique. Il soutient, en effet, l'inutilité de réaliser des campagnes de promotion en direction du grand

régional de développement de l'agriculture biologique.

⁷⁸⁶ Entretien avec un conseillère en agriculture biologique de la chambre d'agriculture de l'Allier, février 2017.

⁷⁸⁷ La première était spécialisée dans les TPE PME, la seconde regroupait des entreprises plus importantes commercialisant des produits issus de l'agriculture biologique dans les domaines de l'agroalimentaire, du textile et des cosmétiques. La majorité, refusant de subventionner les deux structures, les a incitées à fusionner au premier janvier 2017. La création de Cluster bio atteste ainsi d'un pouvoir d'incitation de l'exécutif régional qui parvient à faire évoluer la structuration organisationnelle de la représentation des agents économiques de la filière sur son territoire.

public, la demande étant selon lui « suffisante »⁷⁸⁸. Les événements financés dans ce cadre sont ainsi uniquement des manifestations en direction des professionnels du secteur agricole, et donc en partie des agriculteurs conventionnels. La dépense la plus importante de ce volet est le cofinancement régional au salon Tech and Bio. Organisé depuis 2007 de manière bisannuelle par la chambre d'agriculture de la Drôme, il s'agit d'une manifestation qui a pour cible les agriculteurs biologiques et les agriculteurs conventionnels intéressés par l'agriculture biologique. La dotation de la Région AuRA à cette manifestation s'élève à 150 000 euros pour 2019. Sachant que cet événement a lieu tous les deux ans, cela représente 75 000 euros par an soit plus de la moitié du budget prévu pour le volet communication⁷⁸⁹. La marge de manœuvre de la FRAB apparaît ainsi très marginale, d'une part car le budget est contraint, et d'autre part, car une grande partie de ce dernier est fléché sur le financement d'un événement porté par le réseau consulaire.

Deux domaines d'action ne sont pas présents au sein du plan de la nouvelle région : le soutien à la recherche, et le programme d'introduction de produits issus de l'agriculture biologique dans les lycées⁷⁹⁰. Concernant la recherche, les comptes rendus des Commissions permanentes révèlent qu'en 2016 et 2017⁷⁹¹, le soutien de la Région aux projets du pôle agriculture biologique du Massif central est prolongé. Les rapports d'activité de la structure témoignent pour les années 2018 et 2019 du recul des subventions. En lieu et place du financement public, l'association développe ainsi depuis 2017 une collecte de fonds privé.

Si la Région a bien développé un programme d'alimentation en direction des lycées régionaux, celui-ci est orienté autour des produits locaux et non des produits bio ce qui n'est pas sans rappeler l'évolution récente de la politique alimentaire des lycées en Bretagne. Un article de Rue 89 Lyon⁷⁹² rapporte que la réorientation de la politique alimentaire des lycées des produits bio vers les produits locaux a suscité l'opposition du groupe « Rassemblement citoyen, écologiste et solidaire ». Un amendement voté en session précisant « une gestion régionale, bio, locale et de saison de la restauration dans les lycées » a été réécrit par l'exécutif qui a ajouté « dans la mesure du possible » juste après le terme « bio » pour en atténuer la portée. Le remplacement de l'objectif de l'introduction de produits bio par celui de produits locaux

⁷⁸⁸ Entretien réalisé avec Dominique Despras le 15 février 2017.

⁷⁸⁹ Convention partenariale n° 2019-TBC-01, entre le préfet de la région AuRA, la région AuRA, le département de la Drôme d'une part et la chambre d'agriculture de la Drôme.

⁷⁹⁰ Rapport n° 1165 assemblée plénière du 17 novembre 2016 du Conseil régional d'Auvergne-Rhône-Alpes. Agriculture plan régional de développement de l'agriculture biologique.

⁷⁹¹ Rapport n° 1165 assemblée plénière du 17 novembre 2016 du Conseil régional d'Auvergne-Rhône-Alpes.

⁷⁹² <https://www.rue89lyon.fr/2018/03/21/bio-cantines-laurent-wauquiez-modifie-amendement-pourtant-adopte/e/>, consulté le 15 juin 2022.

s'apparente à une stratégie de déminage (Fouilleux et Jobert, 2017). Il s'agit en effet de mettre en avant une thématique nouvelle « le localisme » moins dissonante vis-à-vis du modèle agricole dominant, que l'agriculture biologique qui contribue à le remettre en cause. L'absence de critères concernant les modalités de production en dehors de la provenance géographique marginalise en effet toute controverse.

Malgré le maintien du PDR Auvergnat ainsi que d'un budget comparable, le contenu de la politique régionale a ainsi considérablement évolué à la suite du changement de majorité. La différenciation se joue dans la répartition des budgets entre différents volets. Le soutien aux agriculteurs est largement valorisé au détriment de la communication. Le changement instrumental se caractérise aussi par l'arrêt de certains dispositifs comme la MAB, et la réorientation du programme alimentaire des lycées. Elle se perçoit cependant surtout par le choix des partenaires professionnels en charge de la mise en œuvre du plan. Les organismes consulaires, chargés du premier volet et financés à ce titre pour la mise en place d'un réseau de conseillers, sont favorisés au détriment du réseau FRAB/GAB. Ce dernier est, en effet, chargé du volet le plus faiblement doté en financement. La rupture se traduit également dans la gouvernance globale du plan de soutien.

3.2.2. La domination des chambres dans la gouvernance des politiques régionales de soutien à l'agriculture biologique

La gestion du nouveau plan régional de développement de l'agriculture biologique s'appuie sur quatre partenaires : le réseau des chambres d'agriculture, la FRAB, Cluster bio ainsi que Coop de France. C'est cependant la chambre d'agriculture régionale qui est responsable de l'animation générale du plan. Elle constitue l'interlocuteur exclusif de la Région dans son pilotage. La domination des chambres se traduit aussi à l'échelle locale. Pour le suivi de la mise en œuvre du plan, des comités départementaux sont créés coordonnés par la chambre régionale d'agriculture ainsi que les chambres départementales, les services de la Région, et Cluster bio pour l'aval. Sont invités à ces comités les GAB, les directions départementales des territoires, le Conseil départemental, des représentants des Établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ainsi que les syndicats agricoles. Le choix du département comme échelle de mise en œuvre des politiques publiques est remarquable politiquement. Il se différencie d'une part des territoires de concertation des politiques agricoles portées par l'ancienne majorité de Rhône-Alpes qui correspondait à des regroupements d'EPCI. Il s'agit, en outre, du territoire historique d'implantation du syndicalisme agricole et des chambres

d'agriculture ce qui constitue un critère majeur pour Dominique Despras, ancien élu FDSEA de la chambre du Rhône :

« Pour moi les chambres d'agriculture c'est quand même l'échelon le plus en lien avec le territoire, la proximité. »⁷⁹³

Le choix des partenariats comme celui du territoire de déclinaison du plan traduisent un mouvement de conventionnalisation de la politique agricole. La rupture réalisée par rapport aux deux anciennes politiques régionales est renforcée par l'arrêt, dès janvier 2016, de la collaboration de l'exécutif au programme national « Ambition bio 2017 ».

Alors que les instances d'élaboration de la politique régionale étaient précédemment pilotées en Auvergne et en Rhône-Alpes par une coopération entre le Conseil régional et les services de l'État en région, les DRAAF, la nouvelle gouvernance est centrée exclusivement autour du Conseil régional et des organismes consulaires. Le choix délibéré du nouvel exécutif régional de marginaliser les services déconcentrés de l'État dans la gouvernance des politiques de soutien à l'agriculture biologique se concrétise par son retrait du programme national « Ambition bio 2017 » avant la fin de sa réalisation. Il stoppe également dès 2016 le financement à la structure « Appui bio », pierre angulaire du pilotage de la mise en œuvre du plan par les partenaires professionnels.

Le retrait unilatéral de la Région du programme national ainsi que l'arrêt du financement d'Appui bio attestent d'une prise d'autonomie du Conseil régional vis-à-vis des politiques nationales. L'exécutif parvient, en effet, à refuser de collaborer à la déclinaison d'un programme national pourtant déjà négocié par les partenaires et partiellement mis en œuvre sur le territoire. L'absence d'instrument de coercition, et même d'incitation du gouvernement national en direction du Conseil régional, octroie à ce dernier une grande liberté quant à sa participation ou non au programme peu prescriptif. Dominique Despras justifie ce retrait comme une conséquence de désaccords avec l'orientation des services de l'État :

⁷⁹³ Entretien avec l' élu délégué à l'agriculture biologique du Conseil régional d'AuRA, février 2017.

« Ça leur allait bien aux services de l'État. Ils étaient sur une tendance plutôt de gauche à soutenir les GAB, mais l'État n'était pas clean dans ses propositions de soutien entre les GAB et les chambres. Appui bio on était cofinanceur. S'ils pensaient que c'était utile, ils pouvaient continuer à la financer en entier. Moi, je suis convaincu qu'on n'a pas d'intérêt à travailler l'un à côté de l'autre c'est mieux de travailler ensemble, mais à un moment je ne veux pas avaler des couleuvres. »⁷⁹⁴

Les propos de l'élu dévoilent la complexité de la déclinaison du programme national. En effet, « Ambition bio 2017 » a été coconstruit entre l'Association des Régions de France (ARF) et le ministre de l'Agriculture en 2013 sous une majorité gouvernementale socialiste, alors que seules deux Régions métropolitaines sont dirigées par un exécutif de droite, assurant une proximité partisane entre les deux échelons en Auvergne et en Rhône-Alpes. La complexité de sa déclinaison régionale, dans le cas de la nouvelle région AuRA, vient du fait que les orientations partisans gouvernementales et régionales sont opposées. Les services de l'État en région étant cependant avant tous des agents du ministère de l'Agriculture, ils sont chargés de mener à bien le programme national que porte le gouvernement central de gauche.

La nouvelle direction de la DRAAF considère ainsi comme illégitime le choix unilatéral du nouvel exécutif de privilégier les chambres dans la gouvernance de la politique de soutien à l'agriculture biologique :

« L'État pense que sur l'agriculture biologique il y a besoin d'un réseau associatif un peu militant. Les chambres sont dirigées par des élus, le syndicalisme majoritaire n'est pas très ouvert, enfin, il n'a pas la même vision sur l'agriculture biologique que les autres partenaires. Je ne dis pas que l'une ou l'autre est mauvaise, il faudrait sans doute trouver une voie intermédiaire. [...] Il y a une espèce de paradoxe avec les chambres, elles ont un devoir de neutralité, mais c'est phagocyté par le syndicalisme majoritaire. »⁷⁹⁵

Malgré leur désaccord, il est impossible pour les services de l'État d'assumer seuls le financement de la plateforme « Appui bio » qui disparaît en 2016. La disparition de la plateforme « Appui bio » ainsi que le départ du Conseil régional du programme national attestent d'un pouvoir important de l'exécutif régional dans la déclinaison de plans nationaux peu prescriptifs. En l'absence de contrat formel, les services de l'État déconcentrés sont très limités dans leur capacité d'influence.

Contrairement aux majorités de gauche d'Auvergne et de Basse-Saxe, l'orientation politique conventionnaliste de l'exécutif ne rencontre que peu de résistances en dehors d'une certaine inertie des programmes européens du FEADER. La mise en place de cette nouvelle

⁷⁹⁴ Entretien avec l'élu délégué à l'agriculture biologique du Conseil régional d'AuRA, février 2017.

⁷⁹⁵ Entretien avec le directeur de la DRAAF AuRA, février 2017.

politique atteste ainsi d'une capacité de gouverner de l'autorité régionale par l'intermédiaire de son exécutif. Cette rupture impacte fortement les équilibres au sein du réseau d'action publique régional.

3.2.3. Les effets (*outcomes*) du changement des politiques de soutien sur les organismes professionnels

Le premier constat partagé par l'ensemble des acteurs professionnels auvergnats rencontrés en entretien, qu'ils soient issus du pôle conventionnaliste ou alternatif, est celui de l'importation des conflits professionnels originaires de Rhône-Alpes à l'échelle de la nouvelle région :

« En Rhône-Alpes, il y avait de lourdes tensions, quand on a fusionné on a absorbé ces tensions. L'ancien conseiller régional de Rhône-Alpes était socialiste, mais il y avait les Verts en point d'équilibre. Il s'était beaucoup appuyé sur Corabio. Ces organismes se sont développés en concurrence de la chambre notamment dans la Drôme. »⁷⁹⁶

Si les concurrences entre conventionnalistes et alternatifs traversent l'ensemble du segment professionnel de l'agriculture biologique, en Auvergne, les tensions étaient principalement localisées au sein de la représentation spécialisée des producteurs biologiques. La politique de l'ancienne majorité socialiste avait en outre contribué en fin de mandature à rendre routinière une collaboration entre le réseau GRAB/GAB et les chambres d'agriculture autour du pôle de conversion :

« Les contacts entre les acteurs en Auvergne se passaient bien. Ils ont réussi à trouver une bonne méthode de travail qu'on voulait étendre à l'ensemble de la nouvelle région, mais il y avait un passif de tension entre les chambres et les représentants de l'agriculture biologique qui explique ce qui se passe aujourd'hui avec la nouvelle majorité. »⁷⁹⁷

La domination des conflits rhônalpins dans l'arène politique régionale s'explique en premier lieu par le processus de fusion organisationnelle favorable aux acteurs de l'ancienne Région Rhône-Alpes. Le choix d'un élu délégué à l'agriculture biologique lui-même issu d'un organisme consulaire de l'ancienne région Rhône-Alpes renforce le poids de ces conflits dans la détermination de la nouvelle politique. La projection des tensions partisans et professionnelles a directement impacté les méthodes de travail des agents en Auvergne. Au moment de l'enquête, les relations entre les chambres d'agriculture et les GAB se sont ainsi considérablement amenuisées :

⁷⁹⁶ Entretien avec le directeur de la chambre régionale d'agriculture d'AuRA, février 2017.

⁷⁹⁷ Entretien avec la chargée de mission agriculture biologique, signes de qualité à la FRAAF AuRA, février 2017.

« Pour jouer franc jeu, il y a des acteurs avec lesquels on arrivait à travailler auparavant et avec lesquels on ne parvient plus à travailler dans le nouveau contexte régional. Il y a aujourd'hui peu de départements où les relations sont saines et apaisées entre les GAB et les chambres. »⁷⁹⁸

L'abandon du pôle de conversion auvergnat met un terme aux collaborations entre les techniciens des deux réseaux qui assuraient, malgré les rivalités, la stabilisation d'une coopération. Les relations se nouent dorénavant au cas par cas selon les contextes départementaux, et non plus à l'échelle d'un réseau régional. Outre les changements concernant les coopérations entre les organismes professionnels, les représentants du pôle alternatif sont particulièrement touchés par la redéfinition des politiques de soutien.

L'arrivée d'un nouvel exécutif à la tête de la grande Région menace le financement du réseau FRAB à deux titres. La volonté d'orienter les fonds publics sur les aides directes plutôt que les aides au fonctionnement et à la communication restreint le financement du Conseil régional. Le choix d'octroyer à la chambre une majeure partie des subventions aux structures constitue une deuxième menace pour les ressources financières des organismes professionnels. Une première stratégie de résistance est le développement par les représentants professionnels d'un *lobbying* auprès de l'exécutif régional pour limiter la diminution des financements. Le processus a cependant mis du temps à s'enclencher du fait de la réorganisation des services régionaux comme en attestent les propos de la directrice de Terre de liens⁷⁹⁹ Auvergne :

« Dès janvier 2016 on a essayé d'avoir des contacts à la région, mais nous avons zéro réponse, zéro. Le premier entretien qu'on a réussi à avoir c'est en décembre 2016. Jusque-là les services nous disaient on ne sait pas quoi vous répondre, on n'a pas de directive. Ils ont dû s'occuper des respectables d'abord et ensuite voir au cas par cas avec ceux qui sont bizarres. Après, je pense qu'on a eu un soutien de Dominique Despras qui était élu bio à l'époque et qui trouvait ce qu'on faisait intéressant. »⁸⁰⁰

À la suite de négociations avec la vice-présidente chargée de l'agriculture de la Région et l'élu délégué à l'agriculture biologique, les baisses annoncées se sont révélées plus limitées que prévu pour le tissu associatif spécialisé dans l'agriculture biologique, comparativement à

⁷⁹⁸ Entretien avec l'entretien avec la coordinatrice de la FRAB AuRA, mars 2018.

⁷⁹⁹ Terre de liens est mouvement créé en 2003, qui a pour objectif de faciliter l'accès au foncier d'agriculteurs non issus de la profession agricole, par la mobilisation de financements privés issus d'un réseau de citoyens. Son fonctionnement repose sur l'articulation entre trois structures : un réseau associatif à l'échelle nationale décliné à l'échelle régionale, une foncière qui gère les achats de fermes, et une fondation qui est habilitée à recevoir des donations et des legs. Il est précisé dans la charte du mouvement que les agriculteurs concernés par les achats de terres doivent respecter le cahier des charges biologiques. À ce titre, même si elle est largement en retrait des politiques régionales, elle est plutôt usager que partenaire, elle peut être classifiée dans la catégorie des organisations spécialisées en agriculture biologique.

⁸⁰⁰ Entretien avec la coordinatrice de Terre de liens Auvergne, mars 2018.

d'autres réseaux professionnels hétérodoxes comme le CELAVAR ou Atelier paysan⁸⁰¹ dont les subventions ont été arrêtées. Le réseau des AMAP a vu ses subventions diminuer de plus de 35 %. L'association Terre de liens Auvergne n'a pas fusionné avec l'association de Rhône-Alpes, mais les deux structures ont monté un dossier de subvention commun auprès du Conseil régional. Elles sont parvenues à maintenir un financement à hauteur de 30 000 euros par an ce qui correspond à une baisse de 15 000 euros pour la structure auvergnate, et de 90 000 euros pour celle de Rhône-Alpes⁸⁰².

Le réseau FRAB réussit également à préserver un financement régional par le biais de sa participation au plan bio. L'ex-coordinatrice du GRAB auvergnat, actuelle co-directrice de la FRAB AuRA, fait cependant part, entre 2016 et 2017, d'une diminution de 50 000 euros de subvention par rapport à l'ancien exécutif. Ces baisses ont des conséquences sur les effectifs :

« Si l'on prend le secteur ex-Auvergne, on a réussi à stabiliser les effectifs au niveau régional, mais il y a eu un licenciement économique alors à l'époque c'était CORABIO. Il y a des départements où il y a eu des réductions de temps de travail par manque de moyen, ou quand il y a des départs volontaires ils ne sont pas remplacés. Il y a une diminution de notre activité. »⁸⁰³

Le changement d'orientation de la politique régionale a ainsi un effet (*outcomes*) quasi immédiat sur les structures de représentations. Face à la diminution de la manne financière, les représentants ont peu de possibilités d'*exit* (Hirschman, 2011) vers d'autres échelons. Les Départements constituent encore des pourvoyeurs pour le conseil agricole cependant, les contraintes pesant sur leur budget ne leur permettent pas de se positionner en remplacement des financements régionaux. Si des partenariats sont noués avec des intercommunalités, ceux-ci restent très limités et aléatoires selon les territoires comme nous l'avons vu dans le troisième chapitre de la thèse.

L'arrivée d'une majorité LR à la tête de la Région AuRA constitue, dans le domaine observé, une rupture majeure avec les deux anciennes majorités socialistes. L'investissement de l'exécutif dans cette bifurcation s'explique principalement par les tensions préexistantes qui amènent le nouvel élu délégué à s'investir dans cette politique emblématique (Siné, 2006, p. 148). Si l'émancipation du réseau FRAB n'est pas radicale, la capacité de gouverner (Warin, 1996) de l'exécutif régional se traduit par la conduite de changements portant sur le choix des

⁸⁰¹ Atelier paysan est une coopérative d'intérêt collectif à majorité paysanne, dont l'objectif est d'accompagner les agriculteurs dans la gestion autonome des outils et machines agricoles, tant concernant leur utilisation que leur entretien.

⁸⁰² Entretien avec la coordinatrice de Terre de liens Auvergne, mars 2018.

⁸⁰³ Entretien avec la coordinatrice de la FRAB AuRA, mars 2018.

instruments d'action publique, sur la réorientation des subventions aux structures professionnelles, ainsi que sur les partenaires impliqués dans la gouvernance de la politique. À l'exact opposé de la posture régulatrice de l'exécutif breton, l'autorité régionale parvient même à s'émanciper des politiques nationales.

Conclusion du Chapitre 6

Notre enquête au sein des cinq cas régionaux amène à un premier résultat. L'analyse des alternances politiques se traduit systématiquement par un changement de l'action publique régionale, qu'il porte sur le budget, l'instrumentation et/ou les équilibres entre les organismes professionnels dans la mise en œuvre et la gouvernance de la politique publique. Le caractère emblématique de la politique de soutien à l'agriculture biologique permet aux exécutifs régionaux de s'engager dans une activité de gouvernement, et pas seulement de régulation (Warin, 1996), en traduisant leur orientation politique par une évolution effective de l'action publique. Le pilotage de l'action publique est facilité par le faible budget octroyé à la politique et par la présence d'une représentation duale des professionnels agricoles, assurant la possibilité d'un arbitrage.

Le chapitre montre cependant que la capacité d'action par l'activité de gouvernement est inégalement répartie selon les exécutifs étudiés.

En Hesse, la ministre de l'Agriculture *Bundnis90/die Grünen* est parvenue à construire un leadership politique (Smith et Sorbets, 2015) en faisant accepter à la *Bauernverband* de participer, aux côtés du VÖL, à une politique ambitieuse de soutien à l'agriculture biologique qui inclut un rééquilibrage institutionnel de la scène de régulation en faveur des organismes hétérodoxes de la profession. En AuRA, l'exécutif impose aux partenaires une rupture conventionnaliste, en octroyant la majorité des fonds publics vers le réseau des chambres et en déléguant à la chambre régionale la gouvernance du plan de soutien. Elle conduit l'autorité régionale à s'émanciper du programme national de soutien et de la DRAAF. Les deux exécutifs parviennent ainsi à donner une direction aux politiques de soutien qui se concrétise tant dans l'instrumentation de l'action publique que dans l'évolution des rapports de force entre les partenaires. En Hesse, le VÖL acquiert ainsi de nouvelles ressources institutionnelles grâce à une réforme législative. En AuRA, ce sont les chambres qui bénéficient de nouvelles ressources financières et institutionnelles, au détriment du réseau FRAB.

Le cas de l'exécutif socialiste breton atténue cependant le caractère nécessaire du lien entre politique emblématique et investissement des exécutifs régionaux. En effet, quelques années après la prise de fonction des élus socialistes à la tête de l'exécutif, on observe un progressif retrait de l'engagement des vice-président(e)s successifs dans cette politique. Soutenant d'autres modalités de production, moins alternatives vis-à-vis du conventionnel, ils délaissent leur implication. La non-décision (Bachrach et Baratz, 1963) domine alors, renvoyant à un *statu*

quo tant concernant le budget, que l'instrumentation et la répartition des ressources entre les partenaires de l'action publique. C'est davantage à un travail de régulation de gestion de l'ordre établi qu'il convient d'assimiler la posture de l'exécutif qu'à une activité de gouvernement (Warin, 1996). Elle transparait par sa forte dépendance à d'autres acteurs participant à l'élaboration et à la mise en œuvre de la politique régionale : les services déconcentrés de l'État, ainsi que les trois principales organisations professionnelles : IBB la FRAB et le réseau des chambres. Ce sont eux et non le Conseil régional, qui sont force de proposition dans les modifications apportées à la politique, que cela soit dans l'instauration de scènes de gouvernance, ou l'importation de nouveaux instruments d'action publique.

Les cas des exécutifs d'Auvergne et de Basse-Saxe invitent à prendre en considération une troisième configuration. Contrairement à l'exécutif socialiste breton, le président de la Région Auvergne ainsi que le ministre de l'Agriculture écologiste de Basse-Saxe s'engagent dans la politique de soutien à l'agriculture biologique avec l'objectif de mettre en œuvre une orientation politique alternative. Il ne s'agit pas de couper totalement avec la profession majoritaire, mais de rééquilibrer les rapports de force, tant d'un point de vue économique que politique, en faveur du segment minoritaire. S'ils parviennent à mettre en œuvre des politiques de soutien ambitieuses, la réalisation de leur ambition est limitée par leur dépendance aux représentants professionnels. Les asymétries de pouvoir existantes au sein des réseaux d'action publique constituent un frein au changement. En Basse-Saxe, on assiste à un effet-retour des politiques précédentes, qui jouent par l'intermédiaire du partenaire de coalition, comme un verrouillage (Pierson, 1993). En Auvergne, c'est l'instabilité de l'interprofession qui amène le président de Région à effectuer un rétropédalage en élargissant la politique à l'ensemble des signes de qualités.

Sans remettre en cause le lien entre investissement des exécutifs et renforcement de la capacité d'action des autorités régionales, ce contraste entre orientations alternatives empêchées, et orientations de compromis ou conventionnalistes réussies atteste, dans les cas étudiés, du maintien de la prééminence des ressources d'action de la profession agricole majoritaire et de sa représentation, qui tend à nuancer, dans le cas auvergnat, de la présence d'une véritable alternative dans les réseaux d'action publique régionaux, compte tenu de la fragilité de l'organisme de représentation spécialisé.

Tableau 6-3 : Engagement politique et capacité d'action des autorités régionales au sein des cinq cas régionaux.

	Coalition	Exécutif chargé de l'agriculture	Engagement politique	Orientation politique	Capacité d'action par les <i>outputs</i>
Hesse	CDU- <i>Bundnis90/die Grünen</i>	<i>Bundnis90/die Grünen</i>	Fort	Compromis	Gouvernement
Bretagne	Socialiste — PRG — BÉ	Socialiste	Faible	Compromis	Régulation
Auvergne	Socialiste-Les Verts-PCF	Socialiste	Fort	Alternative	Gouvernement empêché
Basse-Saxe	SPD- <i>Bundnis90/die Grünen</i>	<i>Bundnis90/die Grünen</i>	Fort	Alternative	Gouvernement empêché
AuRA	LR-Modem	MoDem	Fort	Conventionnaliste	Gouvernement

Conception de l'auteure à partir des résultats de l'enquête.

Conclusion de la Partie 2

Cette seconde partie qui analyse les relations entre autorités régionales et représentants professionnels dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques vient confirmer l'hypothèse que le caractère marginal de l'agriculture biologique au sein de la profession agricole constitue un facteur de renforcement de la capacité d'action des autorités régionales par l'intermédiaire des exécutifs régionaux. Il s'agit cependant davantage d'une combinaison que d'un lien direct entre les deux variables.

Tout d'abord, le retour historique montre que l'affirmation des Régions et des Länder, étudiée en première partie, engendre un processus d'isomorphisme institutionnel (DiMaggio et Powell, 1983), plus ou moins coercitif, qui institutionnalise des réseaux d'action publique à l'échelle régionale. Ces derniers sont caractérisés par une forte sectorisation puisqu'ils reposent principalement sur une coopération entre organismes de représentation professionnelle et autorités publiques. Cependant, les contextes sectoriels régionaux contribuent à institutionnaliser des échanges politiques différenciés entre les quatre cas observés. La Hesse, Land fortement urbanisé et dont le secteur agricole est relativement extensif, constitue un cas limite de notre étude puisqu'elle présente un système de gestion du secteur agricole proche de l'étatisme par l'internalisation de la mise en œuvre de l'action publique. À l'inverse, au sein des trois autres cas régionaux, s'institutionnalisent des formes de régulations proches du mésocorporatisme (Benoit, 2012), au sein duquel les autorités régionales sont fortement dépendantes des organismes de représentation professionnelle tant dans l'élaboration que dans la mise en œuvre de l'action publique. L'originalité de l'agriculture biologique repose ainsi non pas sur les modalités de régulation qui s'intègrent à celles du secteur agricole dans son ensemble, mais sur la présence systématique aux côtés des organismes orthodoxes de la profession, chambre d'agriculture et syndicalisme majoritaire, d'organes professionnels hétérodoxes spécialisés dans l'agriculture biologique.

Cette configuration duale engendre une conflictualité au sein des réseaux d'action publique. Malgré le processus de conventionnalisation de l'agriculture biologique, la présence ces deux types de représentation active les oppositions par une mise en controverse (Fouilleux et Jobert, 2017), reposant sur l'opposition entre deux modèles d'agriculture biologique : l'un alternatif et l'autre conventionnaliste. Cette confrontation d'ordre cognitif qui dépasse largement le territoire régional vient s'y réfracter et se matérialise au sein de chacun des réseaux d'action publique par des conflits. L'action publique régionale constitue un enjeu de luttes pour les organismes professionnels, qui contribuent à activer les clivages partisans au sein des arènes institutionnelles régionales. L'opposition entre deux visions de l'agriculture biologique vient dialoguer avec les clivages socio-économiques plus classiques (Lipset et Rokkan, 1967) ce qui amène les élus à discuter de différentes alternatives de politiques publiques en fonction des cadrages normatifs (Benford et Snow, 2000) dominants au sein de leur famille politique. La politisation des politiques régionales de soutien à l'agriculture biologique contribue à renforcer la capacité d'action des autorités régionales en octroyant à celles-ci de nouvelles ressources analytiques, les élus étant amenés à produire des orientations stratégiques différenciées sur cet enjeu.

La traduction effective de ces orientations partisans au sein de l'action publique régionale est facilitée par le caractère emblématique de la politique de soutien à l'agriculture biologique. Le soutien à l'agriculture biologique permet en effet de marquer une orientation politique à la fois par la variation des budgets, par le choix de l'instrumentation de l'action publique, mais aussi des partenaires de l'élaboration et de la mise en œuvre de l'action publique. Leur caractère emblématique incite les exécutifs régionaux à s'y investir pour marquer les alternances politiques. Cela permet à l'autorité régionale de se renforcer face aux acteurs professionnels par l'évolution des rapports de pouvoir au sein des réseaux d'action publique. La comparaison des quatre cas régionaux révèle cependant que cette stratégie n'est pas systématiquement payante. Les asymétries de pouvoirs entre représentations orthodoxes et hétérodoxes constituent un frein au changement dans le cas des orientations les plus alternatives, soit par un effet de verrouillage institutionnel (Pierson, 1993) en faveur de la profession orthodoxe, soit par un effet de verrouillage inversé du fait de la faible institutionnalisation des représentants hétérodoxes.

La structuration d'une représentation de l'agriculture biologique en marge de la représentation professionnelle orthodoxe est ainsi un facteur de renforcement des autorités régionales qui peuvent mettre en place des orientations politiques alternatives. Cependant, la dépendance historique aux organismes professionnels orthodoxes limite son potentiel transformateur.

Conclusion générale

Les politiques régionales de soutien à l'agriculture biologique représentent des budgets aux sommes modestes au regard de celles dédiées par les collectivités au secteur agricole. Au sein des espaces régionaux observés, elles font cependant l'objet de fortes convoitises, en attisant les concurrences entre les représentants professionnels, et en activant les clivages partisans au sein des assemblées régionales. Au cœur de controverses, leur importance politique dépasse ainsi ce que laissent paraître les fonds publics investis.

Interrogeant la capacité d'action des autorités régionales, la thèse a démontré qu'on assistait, sur le temps long, à une augmentation de leurs ressources opérationnelles, institutionnelles et analytiques. Le renforcement de la capacité d'action s'opère également du point de vue des effets sur les politiques publiques (*outputs*) puisque les exécutifs régionaux sont amenés à s'investir dans la conduite des politiques en y imprimant une orientation spécifique. Deux facteurs principaux se combinent pour expliquer ce processus.

La relative marginalité de l'agriculture biologique au sein de la régulation politique du secteur agricole permet aux autorités régionales de mettre en place les premiers soutiens de manière relativement autonome vis-à-vis des États. L'intégration progressive de l'agriculture biologique au sein d'une gouvernance multinationale de l'Europe aux Régions, si elle réduit partiellement leur autonomie d'action, octroie, par un processus de décentralisation, de nouvelles ressources aux autorités régionales. C'est principalement sur leur territoire d'action qu'elles s'affirment, par une combinaison entre effets de la décentralisation et alternance partisane.

La thèse a ensuite démontré qu'au sein de cet espace d'action, c'est dans un jeu d'influence, et d'interdépendance avec les acteurs sectoriels que s'illustre la puissance relative des autorités régionales. Si les modalités de dépendances entre puissance publique et représentants professionnels sont différenciées, le caractère alternatif de l'agriculture biologique est source de conflits professionnels et de clivages partisans au sein des forums régionaux. C'est

précisément cette conflictualité qui est vectrice de renforcement de la capacité d'action des autorités régionales. Les exécutifs ne se contentent pas de maintenir l'ordre établi, mais peuvent, s'ils choisissent de s'y investir, mettre en œuvre des orientations alternatives et ce faisant, par l'arbitrage, gouverner.

La conclusion générale de cette thèse en présente dans une première partie les principaux résultats. Elle revient tout d'abord sur les étapes du processus, en soulignant les facteurs de différenciations selon les cas régionaux observés, puis poursuit par la réponse aux deux hypothèses initiales de convergence, concernant la régulation multiniveaux, et les relations aux acteurs sectoriels. Dans un second temps, nous reviendrons sur les contributions de ce travail à l'analyse de l'action publique territoriale, avant d'ouvrir une discussion sur des prolongements possibles.

1. Le renforcement de la capacité d'action des autorités régionales par la marge

Avant de revenir sur les deux facteurs du phénomène observé, il convient d'en étudier la portée. Ce retour sur les étapes du processus nous amènera à souligner les apports de la comparaison. La mise au jour de variations entre les cas régionaux permet en effet de répondre aux trois hypothèses comparatives initiales. Les deux principaux résultats de l'enquête correspondent aux deux hypothèses de convergence. Élaborées en partant d'une conception relationnelle de la capacité d'action, l'une porte sur l'intégration des autorités régionales dans un système d'action publique multiniveaux, l'autre concerne les relations avec les acteurs sectoriels dans la production et la mise en œuvre de l'action publique.

1.1. La portée du processus observé dans une perspective comparative

Nous avons mis en exergue une évolution de la capacité d'action des autorités régionales, entre le moment de mise à l'agenda des premiers dispositifs – dans les années 1980 pour les Länder allemands et 1990 pour les Régions françaises – et 2020, l'année marquant la fin du terrain d'enquête et la fin de la programmation FEADER 2014-2020.

Sur la période observée, on assiste à un accroissement des ressources opérationnelles dévolues aux politiques régionales de soutien, touchant principalement les budgets, ainsi que l'instrumentation de l'action publique (chapitre 3), relativement peu au personnel administratif. Les autorités régionales ont également bénéficié de nouvelles ressources institutionnelles par la décentralisation du second pilier de la PAC (chapitre 2). Dans une perspective relationnelle,

cette thèse a montré comment ce développement des ressources opérationnelles et institutionnelles leur a permis de s'affirmer comme acteur central de la régulation politique de l'agriculture biologique au sein de leur territoire d'intervention. Elles sont en particulier peu concurrencées par les échelons locaux dont les interventions sont très hétérogènes (chapitre 3). L'institutionnalisation de réseaux d'action publique régionalisés leur assure de nouvelles ressources politiques et opérationnelles au travers des échanges réalisés avec les organismes professionnels (chapitre 4). L'activation des clivages partisans autour de l'enjeu de l'agriculture biologique a, elle, renforcé les ressources analytiques mettant en exergue différentes alternatives de politiques publiques (chapitre 5 et 6).

L'enquête comparative entre quatre cas régionaux évoluant dans deux contextes nationaux a également souligné des différenciations de degré dans ce processus de renforcement. Celles-ci s'envisagent tout d'abord du point de vue du stock de ressources des autorités régionales. Des différenciations sont visibles concernant les ressources opérationnelles. Les variations de budget, même si elles sont limitées, constituent un premier indice de différenciation (chapitre 6). Les moyens en personnel constituent également une ligne de fracture qui concerne en particulier le cas de la Hesse (chapitre 4). Les ressources institutionnelles varient, elles, de manière plus subsidiaire dans le domaine étudié (chapitre 2). Au-delà des ressources (*inputs*), le dernier chapitre de la thèse a révélé la faculté différenciée des exécutifs régionaux à mettre en œuvre effectivement leur orientation politique (*outputs*) (chapitre 6). Ce résultat met à jour le caractère éminemment relationnel de la capacité d'action des autorités régionales dans le cadre de réseaux d'action publique régionaux marqués par une dépendance aux représentants professionnels. L'investigation des facteurs explicatifs de ces différenciations nous a amenés à tester les trois hypothèses comparatives proposées en introduction.

L'appartenance des cas régionaux à deux États opposés du point de vue des institutions formelles, l'Allemagne étant un État fédéral, la France, un État unitaire décentralisé, n'est pas apparue comme une ligne de différenciation importante concernant l'objet observé (hypothèse 3). Certes, les Länder ont des compétences en matière de contrôle de la certification que les Régions n'ont pas. Ils bénéficient également d'une institutionnalisation plus importante de leur participation aux négociations à l'échelle fédérale. Néanmoins, l'un des résultats de l'enquête est de conclure à une atténuation de cette opposition. Le système de gestion multiniveaux du FEADER rapproche en effet le fonctionnement des deux pays (chapitre 2). Dans le domaine spécifique de l'agriculture biologique, la comparabilité des budgets en fin de période qui sont du même ordre de grandeur, entre 1,5 et 2,8 millions d'euros, relativise également cette distance entre cas français et allemands. La comparaison a au contraire montré

l'importance des deux autres variables, le contexte sectoriel régional et l'orientation partisane des exécutifs régionaux.

La deuxième variable comparative (hypothèse 4), relative aux contextes sectoriels régionaux, s'exprime principalement de manière intermédiaire, puisqu'elle joue sur l'importance des ressources, politiques et opérationnelles, des représentants agricoles majoritaires. D'un point de vue institutionnel, concernant le fonctionnement des échanges au sein des réseaux d'action publique, la thèse a montré que la fracture se traduisait principalement entre la Hesse, et les trois autres cas régionaux (chapitre 4). En Auvergne, la départementalisation des intérêts sectoriels contribue à freiner les velléités de changement de l'exécutif, et constitue ce faisant un obstacle à la capacité d'action du Conseil régional (chapitre 6). Cependant, c'est en Bretagne et en Basse-Saxe, les deux régions présentant le système agricole le plus intensif, que l'influence des représentants professionnels majoritaires sur la conduite de la politique agricole s'est révélée la plus importante. Combinée à la variable partisane qu'elle s'est exprimée en Basse-Saxe, par l'intervention du SPD pour bloquer les ambitions du ministre de l'Agriculture. En Bretagne, elle se traduit plus insidieusement par la conventionnalisation du parti socialiste qui amène l'exécutif à se positionner dans une posture de régulation et non de gouvernement.

Malgré la mise en exergue d'interactions avec le contexte sectoriel territorial, la variable partisane est apparue comme un facteur majeur de différenciations entre les cas régionaux (hypothèse 5). Faiblement explicative des divergences dans la période de mise à l'agenda (chapitre 1), c'est particulièrement à partir de la fin des années 1990 et du début des années 2000 qu'elle constitue un facteur explicatif majeur des variations d'implication des exécutifs qui se traduisent par des augmentations de budget – donc de ressources opérationnelles – différencié selon les coalitions partisanses (chapitre 3). Malgré un processus de conventionnalisation de l'agriculture biologique, cet enjeu réactive les clivages partisans au sein des forums politiques régionaux, en hybridant le clivage droite/gauche, à celui de la saillance de l'enjeu écologique au sein des partis politiques (chapitre 5). Un résultat majeur de cette thèse est de démontrer que loin d'être confiné aux débats dans les assemblées régionales, le caractère emblématique de la politique étudiée permet aux exécutifs de prolonger en acte les oppositions partisanses par la conduite de l'action publique (chapitre 6).

1.2. La dimension verticale de la capacité d'action : une tension entre autonomie et décentralisation

La première partie de la thèse vérifie partiellement l'hypothèse initiale selon laquelle *la marginalité de l'agriculture biologique par rapport aux politiques sectorielles menées par les États et l'Union européenne octroie aux autorités régionales un espace de liberté qui leur permet de renforcer leur capacité d'action* (hypothèse1).

Lors de la phase de mise à l'agenda des premiers dispositifs de soutien régionaux, la marginalité de l'agriculture biologique au sein des politiques sectorielles se traduit par l'absence de politiques nationales orientées spécifiquement vers le soutien à cette pratique agricole innovante (chapitre 1). Ce facteur octroie une grande liberté aux autorités régionales quant au déploiement de leurs propres politiques. Les politiques européennes apparaissent comme des opportunités dans la mise en place des premiers dispositifs, et non comme des contraintes s'imposant aux acteurs. Pour cette raison, les processus de mise à l'agenda sont fortement contingents de facteurs endogènes aux espaces régionaux.

Le deuxième chapitre de cette thèse atténue cependant ce constat. En effet, il démontre que par la suite, le processus de régionalisation s'explique fondamentalement par un facteur externe : un processus de décentralisation. C'est ainsi l'intégration des politiques régionales de soutien à l'agriculture biologique au sein d'une gouvernance multiniveaux, qui favorise le renforcement de la capacité d'action des autorités régionales (chapitre 2). La décentralisation du second pilier de la PAC qui intervient dès 2003 en Allemagne, en 2014, en France, et s'ancre dans des trajectoires nationales spécifiques, constitue un facteur clef du processus de renforcement de la capacité d'action des autorités régionales dans le domaine observé, même si son impact direct apparaît paradoxal. En effet, les Länder comme les Régions n'ont que peu de poids sur la définition des cadrages suprarégionaux qui s'imposent à eux, et restreignent leur autonomie d'action. C'est ainsi principalement au sein du territoire régional que la décentralisation de l'autorité de gestion impulse un changement en faveur des Régions et des Länder. Elle leur octroie en effet de nouvelles ressources institutionnelles, et contribue à légitimer leur intervention dans le domaine analysé.

Ce processus de décentralisation est ainsi combiné à des facteurs endogènes. Pour expliquer le renforcement des autorités régionales dans ce domaine, un retour historique sur la convergence vers le haut de l'instrumentation de l'action publique des autorités régionales révèle ainsi que la variable partisane constitue, par le bien de la multiplication des transferts, un facteur majeur du mouvement observé (chapitre 3). La mise en regard de l'action des

Régions et des Länder avec les autorités locales très hétérogène vient confirmer l'affirmation des autorités régionales au sein de l'espace politico-administratif infranational.

Cette thèse se distingue ainsi de travaux portant sur la régionalisation qui prennent pour point de départ un processus de décentralisation (Bel *et al.*, 2003; Barone, 2008; Trouvé et Berriet-Sollic, 2008), mais aussi de ceux qui se concentrent essentiellement sur les facteurs endogènes de régionalisation (Nay, 1997). Elle affirme qu'il est nécessaire, pour comprendre le changement d'échelle de la régulation politique, de prendre en compte le temps long pour mettre au jour les imbrications factorielles explicatives du mouvement étudié.

1.3. La dimension horizontale de la capacité d'action : un dialogue entre exécutifs régionaux et organismes professionnels

La deuxième partie de la thèse interroge l'hypothèse selon laquelle *le caractère alternatif de l'agriculture biologique par rapport au modèle agricole dominant renforce la capacité d'action des autorités régionales en permettant aux exécutifs de traduire en acte des orientations politiques différenciées.*

Au sein des quatre réseaux d'action publique régionaux, y compris en Hesse, le poids des représentants professionnels est très important dans la conception, le suivi et la mise en œuvre des politiques de soutien à l'agriculture biologique. Malgré sa marginalité, le segment de l'agriculture biologique s'intègre dans les modalités dominantes de régulation sectorielle. Une originalité persiste cependant, qui concerne la présence d'une représentation spécialisée de la filière et/ou des agriculteurs biologiques au sein des réseaux d'action publique régionaux. C'est de cette dualité que provient un facteur clef de renforcement de la capacité d'action des autorités régionales au sein de leur espace d'action : la mise en controverse (Fouilleux et Jobert, 2017) du modèle agricole dominant.

Les chapitres 5 et 6 de la thèse montrent ainsi comment la conflictualité sectorielle en activant les oppositions partisans vient affirmer le rôle de pilotage des exécutifs régionaux. Si les territoires régionaux ne sont pas des réceptacles passifs de changements exogènes, ils sont traversés par des logiques sectorielles qui les dépassent, et qui viennent se réfracter (Keating, 2017) de manière différenciée selon les contextes régionaux. Le soutien à l'agriculture biologique revêt alors tous les atours d'une politique emblématique (Siné, 2006) pour les exécutifs régionaux. Fortement politisées, reposant sur un budget restreint, et attisant les concurrences entre deux formes de représentation professionnelle, les politiques de soutien à l'agriculture biologique contiennent une forte « efficacité performative », et permettent aux

exécutifs de traduire en acte leur orientation politique. Leur caractère alternatif constitue ainsi un facteur de renforcement des autorités régionales par le biais de l'investissement des exécutifs régionaux dans la conduite de l'action publique. C'est en faisant fluctuer la répartition des ressources entre les organismes professionnels que les exécutifs en AuRA comme en Hesse, parviennent à affirmer leurs orientations politiques en acte. L'échec partiel de la mise en œuvre des velléités alternatives des exécutifs d'Auvergne et de Basse-Saxe vient cependant nuancer ce processus. La dépendance des autorités régionales aux organismes de représentation de la profession majoritaire constitue un frein au changement par un processus de dépendance au sentier (Pierson, 2000).

Cette thèse s'ancre dans une approche par la « gouvernance » (Galès, 2019) puisqu'elle démontre que la fragmentation des ressources d'action publique contraint les autorités régionales à former des alliances avec les représentants professionnels. Cependant, elle s'éloigne des résultats de travaux sur « la capacité politique » (Pasquier, 2012b), « le régime urbain » (Stone, 1993) ou « le gouvernement par projet » (Pinson, 2009), qui s'accordent pour affirmer que la coopération constitue le facteur explicatif principal du pouvoir des autorités publiques locales ou régionales, dans la production de l'action publique. En effet, dans le cadre des politiques régionales de soutien à l'agriculture biologique, ce travail de recherche montre comment, à l'inverse, le conflit et les concurrences entre les partenaires d'action publique constituent une source majeure de renforcement de la capacité d'action des autorités régionales.

C'est ainsi à la croisée entre dimension verticale et horizontale de la capacité d'action que cette thèse explique la manière dont la marginalité de l'agriculture biologique est facteur de renforcement des autorités régionales dans leur faculté à produire et mettre en œuvre une action publique.

Tableau 7-1 : Réponses aux hypothèses du manuscrit

Hypothèses concernant le renforcement de la capacité d'action des autorités régionales	Résultats
Hypothèse 1 : La marginalité des politiques de soutien à l'agriculture biologique par rapport aux politiques agricoles menées par les États et l'Union européenne octroie aux autorités régionales un espace de liberté qui leur permet de renforcer leur capacité d'action.	Partiellement confirmée
Hypothèse 2 : Le caractère alternatif de l'agriculture biologique par rapport au modèle agricole dominant renforce la capacité d'action des autorités régionales en permettant aux exécutifs de traduire en acte des orientations politiques différenciées.	Confirmée
Hypothèse 3 : L'appartenance des autorités régionales à deux États présentant un système d'organisation territoriale opposé, unitaire et décentralisé pour l'un, fédéral pour l'autre, induit une forte asymétrie de ressources institutionnelles et opérationnelles entre Régions et Länder.	Infirmée
Hypothèse 4 : La différenciation des systèmes agricoles régionaux, plus ou moins extensifs, joue sur la capacité d'action des autorités régionales par l'intermédiaire du poids de la représentation professionnelle majoritaire qui peut constituer un frein au changement porté par les exécutifs	Partiellement confirmée
Hypothèse 5 : La politisation de l'enjeu de l'agriculture biologique au sein des assemblées régionales engendre une différenciation de la capacité d'action des autorités régionales par l'intermédiaire d'un investissement différencié des exécutifs régionaux dans ce domaine.	Confirmée

Conception de l'auteure à partir des résultats de la thèse.

2. Les apports de la thèse à l'analyse des politiques publiques

L'ambition de cette thèse était d'étudier un changement d'échelle de l'action publique par les marges d'un secteur. Elle nous a mené dans le prolongement d'autres travaux portant sur l'action publique territoriale (Douillet et Faure, 2005; Douillet *et al.*, 2012; Pasquier, Simoulin et Weisbein, 2013) à reconsidérer le dialogue entre secteur et territoire qui se joue dans l'action publique. L'un des apports majeurs de notre travail réside également dans l'invitation à prendre en considération le poids de la variable partisane dans l'action publique par le biais des politiques emblématiques.

2.1. L'action publique régionale entre secteur et territoire

Les études portant sur les politiques territoriales, comprises comme des politiques menées par des autorités publiques infranationales, ne peuvent faire l'économie de l'analyse du dialogue qu'elles instaurent entre secteur et territoire (Muller, 1990). Cette thèse a montré que

les politiques régionales de soutien à l'agriculture, loin d'opérer une territorialisation de l'action publique dans le sens d'un dépassement des frontières du secteur pour appréhender l'action publique de manière transversale (Halpern et Jacquot, 2015), se caractérisent par une forte intégration sectorielle. L'intervention des autorités régionales est apparue en ce sens très différente de celle du bloc communal où les acteurs semblent davantage mus par une logique de problème, qu'une logique de produit (Duran, 2020). Si une enquête comparative approfondie entre les échelons, communaux et régionaux, est nécessaire pour confirmer cette hypothèse, et tenter de l'expliquer, notre étude permet d'avancer deux facteurs potentiels de distinction.

La répartition des compétences juridiques contribue à spécialiser l'action des échelons. C'est en effet par leurs compétences économique et/ou agricole que les Länder et les Régions interviennent, tandis que les intercommunalités et les communes le font par l'intermédiaire de compétences connexes, comme la protection de l'eau, la gestion des établissements scolaires, ou du foncier. Nous avons vu par ailleurs, dans le cas des Départements que, quand le droit se dérobe, il laisse place à une forte différenciation de l'implication des autorités. Ce facteur légal ne constitue cependant pas la seule raison de cette différenciation. L'espace régional, à la différence du bloc communal, mais à l'instar de l'État et des Départements, constitue un lieu d'intermédiation entre représentants professionnels et puissance publique. Dans le cas français, notre thèse vient d'ailleurs prolonger les conclusions de l'ouvrage d'Olivier Nay publié en 1997 (Nay, 1997). Tandis qu'à la période de son enquête en région Aquitaine, le processus de régionalisation des intérêts professionnels était encore largement inabouti, notre étude montre qu'il s'est considérablement renforcé tout au long des années 2000, même si des différenciations persistent entre les cas régionaux.

Ce n'est ainsi pas dans le dépassement du secteur que se joue la territorialisation des politiques publiques, mais bien plus dans une contextualisation de logiques sectorielles qui dépassent largement les espaces régionaux étudiés. En ce sens, notre analyse rejoint la proposition d'Anne-Cécile Douillet de considérer que « les politiques locales [sont] inscrites dans des systèmes d'action publique qui ne se réduisent pas aux espaces infranationaux, et dans des logiques d'action qui ne sont pas que territoriales. » (Douillet, Faure et Négrier, 2015, p. 333). La réfraction régionale des controverses sectorielles de chacun des cas régionaux se réalise, grâce au rééchelonnement partiel des intérêts sectoriels (Keating et Wilson, 2014), au sein des forums professionnels et des forums de rhétorique politique (Fouilleux, 2000).

Plutôt que de supposer une spécificité de l'action publique régionale, soit qu'elle serait propice à un effacement de la sectorisation dans une approche transversale, soit que le changement d'échelle favoriserait un cadrage différencié de celui dominant dans le secteur,

notre thèse invite à « déterritorialiser » l'analyse de l'action publique territoriale en la pensant comme le résultat d'interaction et de rapports de force entre des acteurs intégrés dans des logiques d'idées et d'intérêts qui dépassent leur territoire d'inscription. Il ne s'agit pas ici de nier que le contexte territorial peut avoir un impact sur ces deux dimensions. Il convient cependant de se départir du postulat initial que le caractère infranational de la régulation politique aurait un effet nécessaire sur le contenu de l'action publique. En d'autres termes, il s'agit d'appréhender la fabrique de l'action publique territoriale comme un construit social reposant sur une interaction entre des cadres institutionnels et des jeux d'acteurs au sein d'un territoire d'action conçu comme « un espace institutionnalisé » (Smith, 2020, p. 525). C'est sous cet angle que nous avons repris et travaillé la notion de « politique emblématique ».

2.2. Repenser la place de la variable partisane à l'aune des politiques emblématiques

L'un des résultats de ce travail est de participer à remettre la variable partisane au centre de l'analyse dans la conduite de l'action publique. En science politique, plusieurs courants de recherche ont contribué à relativiser le poids des orientations partisans sur le contenu de l'action publique. L'approche néo-institutionnaliste historique le fait en mettant en exergue le poids du passé comme frein au changement (Pierson, 1993). L'approche cognitive des politiques publiques par la notion de référentiel inscrit également au second plan la variable partisane en montrant qu'idées et normes dominantes s'imposent aux acteurs y compris, aux élus (Muller, 2005). L'approche par la gouvernance, en insistant sur la fragmentation des ressources de l'action publique, met l'accent sur le compromis bien plus que sur les conflits partisans.

Il ne s'agit pas ici de contredire ces approches. Nous avons en effet perçu le poids des institutions comme frein au changement, l'influence des idées dominantes comme facteur de convergence de l'action publique autour du *new public management*, et avons reconnu la dépendance des autorités régionales aux partenaires professionnels généralistes et spécialistes dans la conduite de l'action publique.

Cependant, un des apports de la thèse est d'avoir montré que l'alternative proposée par l'agriculture biologique constituait un espace propice à la politisation, car elle permet aux élus de s'émanciper partiellement des contraintes institutionnelles et cognitives dominantes au sein du secteur. C'est plus spécifiquement concernant les « politiques emblématiques » que se traduit cette originalité. Leur « performativité effective » (Siné, 2006) des orientations

partisanes favorise l'avènement d'une conduite de l'action publique dans une modalité de gouvernement et non uniquement de régulation (Warin, 1996). Prolongeant l'analyse d'Alexandre Siné (2006), nous avons souligné que la marginalité budgétaire facilite l'investissement des exécutifs puisque les variations sont rapidement visibles, sans pour autant correspondre en valeur relative à un budget important. La présence d'une représentation alternative constitue une seconde dimension du caractère emblématique, puisqu'elle donne la possibilité aux élus de procéder à des arbitrages entre les partenaires de l'action publique. C'est ainsi, parce que le modèle proposé par la marge entre en discussion avec le modèle dominant et vient le mettre en controverse que les politiques développées peuvent incarner une alternative et revêtir un caractère emblématique.

Dans le domaine de l'agriculture biologique, la réunion de ces trois éléments – marginalité budgétaire, représentations alternatives par des acteurs spécifiques et mise en controverse du référentiel sectoriel dominant – explique que l'investissement des exécutifs régionaux permettant de concrétiser les clivages partisans dans l'action publique régionale lors des alternances. Ces dernières se matérialisent par une évolution des ressources financières, par le choix de l'instrumentation de l'action publique, ainsi que, dans un changement plus procédural, par la reconfiguration des rapports de force au sein des réseaux d'action publique.

Cette thèse interroge la manière dont, dans un secteur fortement institutionnalisé, l'intégration d'un système alternatif en venant questionner le modèle dominant constitue une opportunité pour les élus pour conduire l'action publique soit de gouverner, en dépit de leur dépendance à d'autres acteurs pour élaborer et mettre en œuvre l'action publique. Ce résultat issu de l'analyse d'un objet spécifique mériterait d'être questionné à l'aune d'autres secteurs d'action publique. Les secteurs concernés en premier lieu par la transition environnementale sont particulièrement propices à la comparaison. En effet, que cela concerne les mobilités douces, les énergies renouvelables, le recyclage des déchets, on tend à retrouver une configuration relativement similaire. Une marge s'intègre progressivement au secteur et, malgré des processus d'hybridation, continue de questionner, en interne sa norme dominante.

Un domaine qui fait particulièrement écho à notre objet est celui du secteur énergétique (Evrard, 2013). De même que l'agriculture biologique, les énergies renouvelables dont le modèle repose sur « des critères environnementaux, sur une approche centrée sur la demande et sur la notion de diversification des sources d'énergie » viennent interroger la norme sectorielle dominante reposant sur « des critères économiques, une approche par l'offre d'énergie et la croyance d'une source d'approvisionnement dominante » (Evrard, 2013, p. 232). Même si Aurélien Evrard (2013) montre qu'on assiste à un processus de conventionnalisation

de l'alternative, c'est-à-dire à son rapprochement vis-à-vis des normes sectorielles dominantes, la persistance de poches plus alternatives comme les projets coopératifs éoliens (Wokuri, 2021) maintient une potentialité d'alternative des politiques publiques. Est-ce à dire que la présence d'une alternative suffit à en faire une politique emblématique ? Probablement pas. Le fonctionnement très spécifique de la régulation du secteur agricole qui repose sur des acteurs professionnels très investis avec, dans le cas de l'agriculture biologique, une dualité de la représentation n'est pas nécessairement reproductible dans tous les secteurs de la transition, au sein desquels l'organisation d'une représentation collective des intérêts est souvent aléatoire et peu structurée. Ce travail de thèse suggère cependant que l'intégration par la transition écologique, d'un nombre croissant de modèles alternatifs au sein des secteurs classiques d'action publique, loin d'amener à une dépolitisation des enjeux, peut favoriser un retour du politique dans le gouvernement des sociétés contemporaines.

Bibliographie

Abromeit, H. (1992) *Der verkaufte Einheitsstaat*. Berlin: Springer.

Aguilera, T. (2017) *Gouverner les illégalismes urbains*. Dalloz. Paris (Nouvelle Bibliothèque de Thèses).

Ahrens, H. et Lippert, C. (2002) « Politiques agricoles comparées de l'Allemagne et de la France », *Économie rurale*, 268(1), p. 8-19.

Aldenhoff-Hübinger, R. (2005) « Deux pays, deux politiques agricoles ? », *Histoire Societes Rurales*, Vol. 23(1), p. 65-87.

Aldrin, P. et al. (2016) *Politiques de l'alternance : Sociologie des changements (de) politiques*. Vulaines-sur-Seine: Editions du Croquant.

Alphandéry, P. et al. (2012) *Normaliser au nom du développement durable*. 1^{re} éd. Versailles: Editions QUAE GIE.

Ansaloni, M. (2013a) « Coalitions et changement de politiques publiques : environnementalistes et politiques agricoles en Angleterre et en France », *Revue internationale de politique comparee*, Vol. 20(1), p. 47-72.

Ansaloni, M. (2013b) « La fabrique du consensus politique », *Revue française de science politique*, Vol. 63(5), p. 917-937.

Arambourou, C. et al. (2021) *Politiques de la fusion. Organisation, services, territoires - Clément Arambourou, Emmanuel Négrier, Marion Paoletti, Vincent Simoulin*. LGDJ. Paris (Droit et société).

Arnaud, L. et al. (2007) *Idéologies et action publique territoriale ? : La politique change-t-elle encore les politiques ?* Rennes: PU Rennes.

Artioli, F. (2014) *L'armée, les villes, l'État : restructurations militaires et politiques urbaines : les transformations de l'intégration territoriale en France et en Italie*. Thèse. Paris, Institut d'études politiques.

Atkinson, M.M., Coleman, W.D. et Skogstad, G.D. (1996) « Paradigm Shifts and Policy Networks: Cumulative Change in Agriculture* », *Journal of Public Policy*, 16(3), p. 273-301.

- Bache, I. (1998) *Politics of European Union Regional Policy: Multi-Level Governance Or Flexible Gatekeeping?* A&C Black.
- Bache, I. (1999) « The extended gatekeeper: central government and the implementation of EC regional policy in the UK », *Journal of European Public Policy*, 6(1), p. 28-45.
- Bache, I. et Jones, R. (2000) « Has EU regional policy empowered the regions? A study of Spain and the United Kingdom », *Regional & Federal Studies*, 10(3), p. 1-20.
- Bachrach, P. et Baratz, M.S. (1963) « Decisions and Nondecisions: An Analytical Framework », *American Political Science Review*, 57(3), p. 632-642.
- Bagnasco, A. et Triglia, C. (1993) *La construction sociale du marché : Le défi de la troisième Italie*. Cachan: Ecole Normale Supérieure de Cachan.
- Bakvis, H. (2000) « Rebuilding Policy Capacity in the Era of the Fiscal Dividend: A Report from Canada », *Governance*, 13(1), p. 71-103.
- Balme, R. et Jouve, B. (1995) « L'Europe en région : les fonds structurels et la régionalisation de l'action publique en France métropolitaine », *Politiques et Management Public*, 13(2), p. 35-58.
- Barone, S. (2008) *Le train des régions. Régionalisation des transports collectifs et recompositions de l'action publique*. Université de Montpellier 1.
- Barone, S. (2011) *Les politiques régionales en France*. Paris: La Découverte (Recherches/Territoire du politique).
- Barthe, Y. (2002) « Rendre discutable. Le traitement politique d'un héritage technologique », *Politix. Revue des sciences sociales du politique*, 15(57), p. 57-78.
- Barthe, Y. et Borraz, O. (2011) « Les controverses sociotechniques au prisme du Parlement », *Quaderni. Communication, technologies, pouvoir*, (75), p. 63-71.
- Bartolini, S. (2005) *Restructuring Europe: centre formation, system building and political structuring between the nation-state and the European Union*. Oxford, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, Etats-Unis d'Amérique: OUP Oxford.
- Battesti, L.M. (1968) « Population et main-d'oeuvre en République fédérale allemande. », *Annales de Géographie*, (420), p. 129-153.
- Béal, V. (2012) « Résoudre les tensions entre généralisation et singularité par l'écriture comparative ? », *Revue internationale de politique comparée*, Vol. 19(1), p. 39-59.
- Béhar, D. (2015) « Réforme territoriale : la fin d'un cycle ? », *L'Economie politique*, N° 68(4), p. 36-46.
- Bel, M. et al. (2003) *La décentralisation de la formation professionnelle : Quels changements dans la conduite de l'action publique ?* Paris; Budapest; Torino: Editions L'Harmattan.

- Bel, M., Méhaut, P. et Mériaux, O. (éd.) (2003) *La décentralisation de la formation professionnelle : Quels changements dans la conduite de l'action publique ?* Paris: Editions L'Harmattan.
- Benford, R.D. et Snow, D.A. (2000) « Framing Processes and Social Movements: An Overview and Assessment », *Annual Review of Sociology*, 26(1), p. 611-639.
- Benford, R.D. et Snow, D.A. (2012) « Processus de cadrage et mouvements sociaux : présentation et bilan », *Politix*, 99(3), p. 217-255.
- Bennett, C.J. et Howlett, M. (1992) « The lessons of learning: Reconciling theories of policy learning and policy change », *Policy Sciences*, 25(3), p. 275-294.
- Benoit, M. (2012) « Qu'est-ce que le corporatisme? Conceptualisation et opérationnalisation du méso-corporatisme », *Social Science Information*, 51(2), p. 217-237.
- Benoit, M. (2015) *Reconfiguration de l'État et renouvellement de l'action publique agricole : L'évolution des politiques agroenvironnementales au Québec et en France*, <http://www.theses.fr>. thesis. Montpellier.
- Benz, A. (2007) « Inter-Regional Competition in Co-operative Federalism: New Modes of Multi-level Governance in Germany », *Regional & Federal Studies*, 17(4), p. 421-436.
- Benz, A. et Eberlein, B. (1999a) « The Europeanization of regional policies: patterns of multi-level governance », *Journal of European public policy*, 6(2), p. 329-348.
- Benz, A. et Eberlein, B. (1999b) « The Europeanization of regional policies: patterns of multi-level governance », *Journal of European Public Policy*, 6(2), p. 329-348.
- Berger, S. (1975) *Les Paysans contre la politique*. Paris: SEUIL.
- Berriet-Sollic, M. (2002) « Décentralisation et politique agricole en France », *Économie rurale*, 268(1), p. 54-67.
- Berriet-Sollic, M. et Trouvé, A. (2010) « La politique agricole commune est-elle territoriale ? », in B. Hervieu et al. (éd.) *Les mondes agricoles en politique*. Paris: Les Presses Science Po, p. 397-414.
- Berthet, T. (2011) « 1. La régionalisation de la formation professionnelle. Les multiples facettes d'un changement discret », in *Les politiques régionales en France*. Paris: La Découverte (Recherches / Territoires du politique), p. 51-64.
- Bezes, P. et Demazière, D. (2011) « New Public Management et professions dans l'État : au-delà des oppositions, quelles recompositions ? », *Sociologie du travail*, 53(3), p. 293-348.
- Bezes, P. et Lidec, P.L. (2010) « L'hybridation du modèle territorial français. », *Revue française d'administration publique*, (136), p. 919-942.
- Bezes, P. et Musselin, C. (2015) « Le new public management entre rationalisation et marchandisation ? », in L. Boussaguet et al. (éd.) *Une French touch dans l'analyse des politiques publiques*. Paris: Presses de la Fondation nationale des sciences politiques (Gouvernances), p. 125-151.

- Bezes, P., Palier, B. et Surel, Y. (2018) « Le process tracing : du discours de la méthode aux usages pratiques », *Revue française de science politique*, Vol. 68(6), p. 961-965.
- Biland, É. (2012) *La fonction publique territoriale*. La Découverte. Paris (Repères).
- Bogumil, J. et Holtkamp, L. (2001) « Kommunale Verwaltungsmodernisierung und bürgerschaftliches Engagement », in R.G. Heinze et T. Olk (éd.) *Bürgerengagement in Deutschland: Bestandsaufnahme und Perspektiven*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, p. 549-567.
- Bongrand, P. et Laborier, P. (2005) « L'entretien dans l'analyse des politiques publiques : un impensé méthodologique ? », *Revue française de science politique*, 55(1), p. 73-111.
- Borraz, O. (2015) « 5. Le leadership institutionnel », in A. Smith et C. Sorbets (éd.) *Le leadership politique et le territoire : Les cadres d'analyse en débat*. Rennes: Presses universitaires de Rennes (Res publica), p. 125-143.
- Börzel, T.A. (2001) *States and Regions in the European Union: Institutional Adaptation in Germany and Spain*. Cambridge, UK ; New York: Cambridge University Press.
- Börzel, T.A. et Risse, T. (2003) « Conceptualizing the domestic impact of Europe », in K. Featherstone et C.M. Radaelli (éd.) *The Politics of Europeanization*. Oxford University Press, p. 57-80.
- Bourdieu, P. (1990) « Droit et passe-droit », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 81(1), p. 86-96.
- Bué, N. et Desage, F. (2009) « Le “monde réel” des coalitions. L'étude des alliances partisanes de gouvernement à la croisée des méthodes », *Politix*, 88(4), p. 7-37.
- Bursens, P. (2008) « State Structures », in P. Graziano et M.P. Vink (éd.) *Europeanization: New Research Agendas*. London: Palgrave Macmillan UK, p. 115-127.
- Buzogány, A. et Kropp, S. (2013) « Koalitionen von Parteien », in O. Niedermayer (éd.) *Handbuch Parteienforschung*. Wiesbaden: Springer Fachmedien, p. 261-293.
- Cadiou, S. (2016) *Gouverner sous pression ? La participation des groupes d'intérêt aux affaires territoriales*. Issy-les-Moulineaux: LGDJ.
- Campbell, H. et Liepins, R. (2001) « Naming Organics: Understanding Organic Standards in New Zealand as a Discursive Field », *Sociologia Ruralis*, 41(1), p. 22-39.
- Canévet, C. (1984) « Le « modèle agricole breton » dans la crise », *Norois*, 124(1), p. 631-645.
- Canevet, C. (1992) *Le modèle agricole breton Histoire et géographie d'une révolution agroalimentaire*. Rennes: Presses universitaires de Rennes.
- Carter, C. et Pasquier, R. (2010) « The Europeanization of Regions as 'Spaces for Politics': A Research Agenda », *Regional & Federal Studies*, 20(3), p. 295-314.
- Cawson, A. (1985) *Organized Interests and the State: Studies in Meso-Corporatism*. London ; Beverly Hills: SAGE Publications Ltd.

- Cawson, A. (1988) « In Defence of the New Testament: A Reply to Andrew Cox, 'The Old and New Testaments of Corporatism' », *Political Studies*, 36(2), p. 309-315.
- Cefai, D. (1996) « La construction des problèmes publics. Définitions de situations dans des arènes publiques », *Réseaux. Communication - Technologie - Société*, 14(75), p. 43-66.
- Cobb, R.W. et Elder, C.D. (1971) « The Politics of Agenda-Building: An Alternative Perspective for Modern Democratic Theory », *The Journal of Politics*, 33(4), p. 892-915.
- Cole, A. *et al.* (2015) « States of Convergence in Territorial Governance », *Publius: The Journal of Federalism*, 45(2), p. 297-321.
- Colson, F. (2008) « Que reste-t-il de la cogestion État-profession ? », *Pour*, N° 196-197(1), p. 107-113.
- Comer, C. (2017) *En quête d'égalité(s). La cause des agricultrices en Bretagne entre statu quo conjugal et ajustement catégoriel*. These de doctorat. Rennes 1.
- Cos, R. et Douillet, A.-C. (2020) « Comment les partis politiques travaillent-ils l'action publique ? », *Gouvernement et action publique*, VOL. 9(4), p. 9-27.
- Cour des comptes (2017) *Les chambres d'agriculture : façonner un réseau efficace*. 2017. Paris: Cour des Comptes, p. 709-760.
- Cowles, M.G., Caporaso, J.A. et Risse, T. (2001) *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*. Cornell University Press.
- Cox, A. (1988) « The Old and New Testaments of Corporatism: Is it a Political Form or a Method of Policy-Making? », *Political Studies*, 36(2), p. 294-308.
- Crozier, M. et Thoenig, J.-C. (1975) « La régulation des systèmes organisés complexes: Le cas du système de décision politico-administratif local en France », *Revue Française de Sociologie*, 16(1), p. 3-32.
- Darnhofer, I. *et al.* (2010) « Conventionalisation of organic farming practices: from structural criteria towards an assessment based on organic principles. A review | SpringerLink », *Agronomy for Sustainable Development*, 30, p. 67-81.
- Darrot, C., Maréchal, G. et Bréger, T. (2019) *Rapport sur les Projets Alimentaires Territoriaux (P.A.T.) en France : Etat des lieux et analyse*. Technical Report. Agrocampus Ouest : Rennes ; Cabinet Territoires et Alimentation Terralim.
- Delmas, C. (2011) *Sociologie politique de l'expertise*. Paris: La Découverte.
- Delorme, H. (éd.) (2004) *La politique agricole commune Anatomie d'une transformation*. Presses de science po. Paris (Académique).
- Delorme, P.H. et Berriet, M. (sans date) « Les politiques agricoles et rurales des régions dans l'Union européenne : une première comparaison », p. 13.
- Delwit, P. (2021) « Les clivages et la structuration des systèmes partisans », *Pouvoirs*, 179(4), p. 5-16.

Dempster, M.A.H. et Wildavsky, A. (1979) « On Change: Or, There is No Magic Size for An Increment », *Political Studies*, 27(3), p. 371-389.

Detemple, J. (2016) « Die Gemeinschaftsaufgaben nach Art.91a GG », in A. Benz, D. Heinz, et F.W. Scharpf (éd.) *Varianten und Dynamiken der Politikverflechtung im deutschen Bundesstaat*. 1. Auflage. Baden-Baden: Nomos (Staatslehre und politische Verwaltung, Band 20), p. 79-194.

DiMaggio, P.J. et Powell, W.W. (1983) « The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields », *American Sociological Review*, 48(2), p. 147-160.

Dolez, B., Fretel, J. et Lefebvre, R. (éd.) (2019) *L'entreprise Macron*. Presses universitaires de Grenoble. Grenoble (Libres cours Politique).

Dolowitz, D.P. et Marsh, D. (2000) « Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making », *Governance*, 13(1), p. 5-23.

Douillet, A.-C. et al. (2012) *L'action publique locale dans tous ses états. Différenciation et standardisation*. Paris: L'Harmattan (LGDJ).

Douillet, A.-C. et Faure, A. (éd.) (2005) *L'action publique et la question territoriale*. Grenoble: Presses universitaires de Grenoble.

Douillet, A.-C., Faure, A. et Négrier, E. (2015) « Chapitre 13 / Trois regards sur les politiques publiques vues du local », in L. Boussaguet et al. (éd.) *Une french touch dans l'analyse des politiques publiques ?* Paris: Presses de Sciences Po, p. 440.

Douillet, A.-C. et Lefebvre, R. (2017) *Sociologie politique du pouvoir local*. Malakoff: Armand Colin.

Douillet, A.-C. et Robert, C. (2007) « Les élus dans la fabrique de l'action publique locale ».

Dupuy, C. (2017) *La régionalisation sans les inégalités: Les politiques régionales d'éducation en France et en Allemagne*. Rennes: PUR.

Dupuy, C. et Pollard, J. (2012) « La comparaison de politiques publiques infranationales : méthodes et pratiques », *Revue internationale de politique comparée*, Vol. 19(2), p. 7-14.

Dupuy, C. et Van Ingelgom, V. (2019) « Policy feedback », in *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris: Presses de Sciences Po (Références), p. 453-461.

Duran, P. (2020) « Territorialisation », in *Dictionnaire des politiques territoriales*. Paris: Presses de Sciences Po (Références), p. 529-537.

Duran, P. et Thoenig, J.-C. (1996) « L'Etat et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, 46(4), p. 580-623.

Edelman, M.J. (1985) *The Symbolic Uses of Politics*. University of Illinois Press.

Epstein, R. (2005) « Gouverner à distance. Quand l'État se retire des territoires », *Esprit*, (319 (11)), p. 96-111.

Erwert, S. (2016) « Landwirtschaftspolitik und die Entwicklung des ländlichen Raums-neue Felder der Politik der Bundesländer », in A. Hildebrandt et F. Wolf (éd.) *Die Politik der Bundesländer: Staatstätigkeit im Vergleich*. 2016^e éd. VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Evrard, A. (2013) *Contre vents et marées*. Paris: PRESSES DE SCIENCES PO.

Eymeri, J.-M. (2005) « La gouverne au miroir du néo-management public. Libres propos sur les gouvernants élus, les fonctionnaires gouvernants et l'activité gouvernante aujourd'hui », *Politiques et Management Public*, 23(3), p. 1-18.

Eymeri-Douzans, J.-M. (2008) « Les réformes administratives en Europe : logiques managériales globales, acclimatations locales », *Pyramides. Revue du Centre d'études et de recherches en administration publique*, (15), p. 71-94.

Faure, A. (1994) « Les élus locaux à l'épreuve de la décentralisation : de nouveaux chantiers pour la médiation politique locale », *Revue française de science politique*, 44(3), p. 462-479.

Faure, A. et Négrier, E. (2012) *Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale : Critiques de la territorialisation*. l'harmattan. Paris.

Featherstone, K. et Radaelli, C.M. (2003) *The Politics of Europeanization*. Oxford University Press.

Feindt, P.H. et Ratschow, C. (2003) « "Agrarwende": Programm Massnahmen und institutionelle Rahmenbedingungen. » Université de Hambourg.

Fouilleux, E. (2000) « Entre production et institutionnalisation des idées : la réforme de la politique agricole commune. », *Revue française de science politique*, 50(2), p. 277-305.

Fouilleux, E. (2003) *La Politique Agricole Commune et ses réformes: Une politique à l'épreuve de la globalisation*. Paris: Editions L'Harmattan.

Fouilleux, E. (2010) « Standards volontaires », in B. Hervieu et al. (éd.) *Les mondes agricoles en politique : De la fin des paysans au retour de la question agricole*. Paris: Les Presses de Sciences Po, p. 371-396.

Fouilleux, E. (2019) « Quand les acteurs privés s'emparent de la régulation politique, ONG et industriels dans la globalisation. », in J. Commaille et B. Jobert (éd.) *Les métamorphoses de la régulation politique*. Paris: LGDJ (Droit et société), p. 201-237.

Fouilleux, E. et Jobert, B. (2017) « Le cheminement des controverses dans la globalisation néolibérale », *Gouvernement et action publique*, VOL. 6(3), p. 9-36.

Fouilleux, E. et Loconto, A. (2017) « Dans les coulisses des labels : régulation tripartite et marchés imbriqués: De l'eupéanisation à la globalisation de l'agriculture biologique », *Revue française de sociologie*, 58(3), p. 501.

Fouilleux, E. et Michel, L. (2020) *Quand l'alimentation se fait politique(s)*. PU Rennes.

Frinault, T. (2019) « Institutions et systèmes territoriaux en Europe : un modèle introuvable, des convergences possibles », *Politique européenne*, 63(1), p. 62-95.

- Frinault, T. (2021) « De la dé-centralisation à la réforme territoriale : un nouveau projet de l'État pour la Périphérie ? », in *Nouvelle sociologie politique de la France*. Paris: Armand Colin (Collection U), p. 69-80.
- Gaillot, B., Riou, Y. et Granger, Y. (2018) *Les nouvelles chambres régionales d'agriculture : constats et perspectives*. 17068. Paris: CGAAER, p. 83.
- Galès, P.L. (2019) *Gouvernance*. Presses de Sciences Po.
- Gales, P.L. et Thatcher, N. (2004) *Les réseaux de politique publique: Débat autour de networks*. Paris: Editions L'Harmattan.
- García, M.R., Guzmán, G.I. et Molina, M.G.D. (2018) « Dynamics of organic agriculture in Andalusia: Moving toward conventionalization? », *Agroecology and Sustainable Food Systems*, 42(3), p. 328-359.
- Garraud, P. (1990) « Politiques nationales: élaboration de l'agenda », *L'Année sociologique*, 40, p. 17-41.
- Gasselin, P. *et al.* (éd.) (2021) *Coexistence et confrontation des modèles agricoles et alimentaires*. éditions Quae.
- Gaudin, J.-P. (2007) *Gouverner par contrat*. Presses de Sciences Po.
- Gaxie, S. la direction de D. (1998) *Luttes d'institutions: Enjeux et contradictions de l'administration territoriale*. Paris ; Montréal: Editions L'Harmattan.
- Gerring, J. (2004) « What Is a Case Study and What Is It Good for? », *American Political Science Review*, 98(2), p. 341-354.
- Gilbert, C. et Henry, E. (2012) « La définition des problèmes publics : entre publicité et discrétion », *Revue française de sociologie*, 53(1), p. 35-59.
- Giuliani, M. (1998) « SUL CONCETTO DI «IMPRENDITORE DI POLICY» », *Italian Political Science Review/Rivista Italiana di Scienza Politica*, 28(2), p. 357-378.
- Goertz, G. (2006) *Social Science Concepts: A User's Guide*. Princeton University Press.
- Goertz, G. (2017) *Multimethod Research, Causal Mechanisms, and Case Studies: An Integrated Approach*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Goulet, F. (2010) « Nature et ré-enchantement du monde », in B. Hervieu et al. (éd.) *Les mondes agricoles en politique : De la fin des paysans au retour de la question agricole*. Paris: Presses de Sciences Po, p. 51-72.
- Graziano, P. et Vink, M. (2006) *Europeanization: New Research Agendas*. 2007e édition. Houndmills, Basingstoke, Hampshire England ; New York: Palgrave Macmillan.
- Grémion, P. (1976) *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*. Paris: Seuil.

Griffon, M. (2009) « Qu'est-ce que l'agriculture écologiquement intensive et à haute valeur environnementale ? », *Pour*, 202-203(3-4), p. 117-123.

Guigner, S. (2011) « L'Union européenne, acteur de la biopolitique contemporaine : les mécanismes d'europanisation normative et cognitive de la lutte contre le tabagisme », *Revue internationale de politique comparée*, 18(4), p. 77-90.

Guillot, L. et Blatrix, C. (2021) « Alimentation, État et territoires. Diffusion et reconnaissance des Projets Alimentaires Territoriaux en France (2014–2021) », *Géographie, économie, société*, 23(4), p. 437-459.

Guionnet, C. et Rétif, S. (2015) *Exploiter les difficultés méthodologiques. Une ressource pour l'analyse en sciences sociales*. Rennes: PUR Rennes.

Guthman, J. (2004) « The Trouble with 'Organic Lite' in California: a Rejoinder to the 'Conventionalisation' Debate », *Sociologia Ruralis*, 44(3), p. 301-316.

Halpern, C. et Jacquot, S. (2015) « Aux frontières de l'action publique. L'instrumentation comme logique de (dé)sectorisation », in L. Boussaguet et al. (éd.) *Une French touch dans l'analyse des politiques publiques*. Paris: Presses de la Fondation nationale des sciences politiques (Gouvernances), p. 57-84.

Halpern, C., Lascoumes, P. et Le Gales, P. (2014) *L'instrumentation de l'action publique. Controverses, résistances et effets*. Paris: Les Presses Science Po (Gouvernances).

Halpin, D., Daugbjerg, C. et Schwartzman, Y. (2011) « Interest-group capacities and infant industry development: State-sponsored growth in organic farming », *International Political Science Review*, 32(2), p. 147-166.

Harman, G. et Harman, K. (2003) « Institutional mergers in higher education: Lessons from international experience », *Tertiary Education and Management*, 9(1), p. 29-44.

Hassenteufel, P. (1990) « Où en est le paradigme corporatiste ? », *Politix. Revue des sciences sociales du politique*, 3(12), p. 75-81.

Hassenteufel, P. (2010) « Convergence », in L. Boussaguet, S. Jacquot, et P. Ravinet (éd.) *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris: Presses de Sciences Po (Références), p. 180-188.

Hassenteufel, P. (2019) « Convergence », in *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris: Presses de Sciences Po (Références), p. 177-185.

Hassenteufel, P. (2021) *Sociologie politique de l'action publique - 3e éd.* 3e édition. Malakoff: Armand Colin.

Hassenteufel, P. et de Maillard, J. (2013) « Convergence, transferts et traduction. Les apports de la comparaison transnationale », *Gouvernement et action publique*, VOL. 2(3), p. 377-393.

Hatzfeld, H. (1991) « La décentralisation du système éducatif: les régions à l'épreuve », *Politiques et Management Public*, 9(4), p. 23-49.

Hauptmeyer, C.-H. (2004) *Niedersachsen. Landesgeschichte und historische Regionalentwicklung im überblick*. ISENSEE. Oldenburg.

- Hegele, Y. et Behnke, N. (2017) « Horizontal coordination in cooperative federalism: The purpose of ministerial conferences in Germany », *Regional & Federal Studies*, 27, p. 1-20.
- Hepburn, E. (2010) *Using Europe: territorial party strategies in a multi-level system*. Manchester; New York: Manchester University Press.
- Hervieu, B. (2013) *Sociologie des mondes agricoles*. Paris: Armand Colin.
- Hesse, K. (1962) *Der unitarische Bundesstaat*. Karlsruhe: C. P. Muller.
- Hirschman, A. (2011) *Exit, voice, loyalty : Défection et prise de parole*. Bruxelles: Université de Bruxelles.
- Hobeika, A. (2013) « La collégialité à l'épreuve. La production de l'unité au sein de la FNSEA », *Politix*, 103(3), p. 53-76.
- Hobeika, A. (2016) *Les représentations de la FNSEA : profession, Etat, marchés (Orne, années 1980-2015)*. These de doctorat. Paris, EHESS.
- Holzinger, K. et Knill, C. (2005) « Causes and conditions of cross-national policy convergence », *Journal of European Public Policy*, 12(5), p. 775-796.
- Hood, C. (2014) « Accountability and Blame–Avoidance », in M. Bovens, R. Goodin, et T. Schillemans (éd.) *The Oxford Handbook of Public Accountability*. Oxford University Press, p. 0.
- Hooghe, L. (1996) *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-level Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Hooghe, L. et Marks, G. (2001) *Multi-level Governance and European Integration*. Lanham: Rowman & Littlefield.
- Imbeau, L. et Couture, J. (2011) « Pouvoir et politiques publiques », in L. Bernier, G. Lachapelle, et S. Paquin (éd.) *Analyse des politiques publiques (L')*. Les presses de l'université de Montréal. Montréal (Paramètres).
- Jacquot, S. et Woll, C. (2004) *Les usages de l'Europe: Acteurs et transformations européennes*. Paris: Editions L'Harmattan.
- Jacquot, S. et Woll, C. (2008a) « Action publique Européenne : les acteurs stratégiques face a l'Europe », *Politique européenne*, 25(2), p. 161-192.
- Jacquot, S. et Woll, C. (2008b) « Action publique Européenne : les acteurs stratégiques face a l'Europe », *Politique européenne*, 25(2), p. 161-192.
- Jeffery, C. (éd.) (1997) *The Regional Dimension of the European Union: Towards a Third Level in Europe?* London: Routledge.
- Jeffery, C. (2000) « Sub-National Mobilization and European Integration: Does it Make any Difference? », *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 38(1), p. 1-23.

Jeffery, C. (2005) « Regions and the European Union : letting them in and leaving them alone. », in P.S. Weatherill et P.U. Bernitz (éd.) *The Role Of Regions And Sub-National Actors In Europe*. 1er édition. Oxford ; Portland, Ore: Hart Publishing, p. 33-46.

Jeffery, C. (2007) « Towards a new understanding of multi-level governance in Germany? The Federalism Reform debate and European integration », *Politische Vierteljahresschrift*, 48(1), p. 17-27.

Jérome, V. (2021) *Militer chez les verts*. Presses de Sciences Po.

Jouve, B. et Négrier, E. (éd.) (1998) *Que gouvernent les régions d'Europe?* Paris: L'Harmattan (Logiques politiques).

Keating, M. (1998) *The New Regionalism in Western Europe: Territorial Restructuring and Political Change*. Cheltenham, UK ; Northampton, Mass: Edward Elgar Publishing Ltd.

Keating, M. (2014) « Introduction: Rescaling Interests », *Territory, Politics, Governance*, 2(3), p. 239-248.

Keating, M. (2017) « Contesting European regions », *Regional Studies*, 51(1), p. 9-18.

Keating, M., Cairney, P. et Hepburn, E. (2012) « Policy Convergence, Transfer and Learning in the UK under Devolution », *Regional & Federal Studies*, 22(3), p. 289-307.

Keating, M. et Wilson, A. (2014) « Regions with regionalism? The rescaling of interest groups in six European states », *European Journal of Political Research*, 53(4), p. 840-857.

Keating, M.J. et Aldecoa, F. (1999) *Paradiplomacy in Action: The Foreign Relations of Subnational Governments*. Frank Cass & Co.

Kern, K. et Bulkeley, H. (2009) « Cities, Europeanization and Multi-level Governance: Governing Climate Change through Transnational Municipal Networks* », *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 47(2), p. 309-332.

Kernalegenn, T. (2014) « Bretagne, fragile bastion de l'écologie politique », *Parlement[s], Revue d'histoire politique*, n° HS 10(2), p. 69-84.

Kingdon, J.W. (1984) *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Little Brown and co. Boston.

Kleinert, H. (2008) « Die Grünen in Hessen », in W. Schroeder (éd.) *Parteien und Parteiensystem in Hessen: Vom Vier- zum Fünfparteiensystem?* Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, p. 161-183.

Kleinert, H. (2016) « Schwarz-Grün in Hessen », in V. Kronenberg (éd.) *Schwarz-Grün: Erfahrungen und Perspektiven*. Wiesbaden: Springer Fachmedien, p. 59-71.

Knill, C. et Lehmkuhl, D. (2002) « The national impact of European Union regulatory policy: Three Europeanization mechanisms », *European Journal of Political Research*, 41(2), p. 255-280.

Koebel, M. (2009) « De l'existence d'un champ politique local », *Cahiers philosophiques*, 119(3), p. 24-44.

- Kropp, C. et Wagner, J. (2005) « “Agrarwende”: Über den institutionellen Umgang mit den Folgeproblemen der Folgenreflexion im Agrarbereich », *Soziale Welt*, 56(2-3), p. 159-182.
- Laidin, C. et Senegas, L. (2020) « Emboîtement et asymétrie des régulations territoriales dans les espaces ruraux », *Pole Sud*, n° 52(1), p. 77-94.
- Laporte, A. et Vergnaud, G. (2018) « Anciennes et nouvelles capitales des régions françaises dans les débats autour de la réforme régionale : les enjeux territoriaux dans la prise de décision », *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, Juin(3), p. 651.
- Lascoumes, P. et Le Galès, P. (2004) *Gouverner par les instruments*. Paris: Presses de Sciences Po (Académique).
- Lascoumes, P. et Simard, L. (2011) « L'action publique au prisme de ses instruments », *Revue française de science politique*, 61(1), p. 5-22.
- Le Bart, C. (2011) « Marketing territorial », p. 324.
- Le Gales, P. (1995) « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, 45(1), p. 57-95.
- Le Galès, P. (2006) « Les deux moteurs de la décentralisation », in P.D. Culpepper, P.A. Hall, et B. Jobert (éd.) *La France en mutation. 1980-2005*. Paris: Presses de Sciences Po (Académique), p. 303-341.
- Le Galès, P. (2010) « Gouvernance », in L. Boussaguet, S. Jacquot, et P. Ravinet (éd.) *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris: Presses de Sciences Po (Références), p. 299-308.
- Le Galès, P. (2011) *Le retour des villes européennes : Sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*. 2e édition. Paris: Les Presses de Sciences Po.
- Le Gales, P.L. et Lequesne, C. (1997) *Les Paradoxes des régions en Europe*. Paris: La Découverte.
- Le Gloannec, A.-M. (2005) « Le fédéralisme allemand : paradoxes et perversions », in C. Demesmay, H. Stark, et T. de Montbrial (éd.) *Qui dirige l'Allemagne ?* Villeneuve-d'Ascq: Presses Universitaires du Septentrion, p. 63-77.
- Lehmbruch, G. (2000) *Parteienwettbewerb Im Bundesstaat: Regelsysteme Und Spannungslagen Im Politischen System Der Bundesrepublik Deutschland*. 3rd 3., Akt. U. Erw. Aufl. 2000 ed. édition. Wiesbaden: Vs Verlag Fur Sozialwissenschaften.
- Lehmbruch, G. (2002) « Der unitarische Bundesstaat in Deutschland: Pfadabhängigkeit und Wandel », in A. Benz et G. Lehmbruch (éd.) *Föderalismus: Analysen in entwicklungsgeschichtlicher und vergleichender Perspektive*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (Politische Vierteljahresschrift Sonderheft), p. 53-110.
- Leroux, B. (2015) « L'émergence de l'agriculture biologique en France : 1950-1990 », *Pour*, N° 227(3), p. 59-66.
- Lipset, S.M. et Rokkan, S. (1967) *Cleavage Structures, Party Systems, and Voter Alignments: An Introduction*. New York: Free Press.

- Lipsky, M. (1980) *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Lockie, S. et Halpin, D. (2005) « The ‘Conventionalisation’ Thesis Reconsidered: Structural and Ideological Transformation of Australian Organic Agriculture », *Sociologia Ruralis*, 45(4), p. 284-307.
- Lorenzi, F. (2018) « Les quotas laitiers Montagne. Une expérience de territorialisation des droits à produire », *Économie rurale*, (364), p. 141-150.
- Lorrain, D., Thoenig, J.-C. et Urfalino, P. (1989) « Does local politics matter ?. Débat entre D. Lorrain, J.-C. Thoenig et P. Urfalino », *Politix. Revue des sciences sociales du politique*, 2(7), p. 115-123.
- Lozac’h, V. (2012) « La déclinaison des doctrines du new public management dans l’administration est-allemande », *Revue française d’administration publique*, 141(1), p. 207-222.
- Lukes, S. (2005) « Power and the Battle for Hearts and Minds », *Millennium*, 33(3), p. 477-493.
- Madignier, M.-L., Parent, B. et Quevremont, P. (2013) *Sur le bilan du plan de développement de l’agriculture biologique 2008-2012*. 12112;2012-M-084-01;008522-01; Paris: Conseil général de l’alimentation de l’agriculture et des espaces ruraux; inspection générale des finances; Conseil général de l’environnement et du développement durable., p. 60.
- Mahoney, J. et Thelen, K. (éd.) (2010) *Explaining Institutional Change : Ambiguity, Agency and Power*. Cambridge University Press. New York.
- Martin, J.-P. (2011) *La Confédération paysanne aujourd’hui. Un syndicat face aux défis du XXIe siècle*. L’harmattan. Paris.
- May, P.J. (1992) « Policy Learning and Failure », *Journal of Public Policy*, 12(4), p. 331-354.
- Mayntz, R. et Scharpf, F. (2001) « L’institutionnalisme centré sur les acteurs », *Politix. Revue des sciences sociales du politique*, 14(55), p. 95-123.
- Mehl, P. et Plankl, R. (2002) « Politique des structures agricoles et programmes agri-environnementaux en RFA. », *Economie rurale*, (268-269), p. 78-88.
- Mériaux, O. (2005) « Le débordement territorial des politiques sectorielles », in A.-C. Douillet et A. Faure (éd.) *L’action publique et la question territoriale*. Grenoble: Presses universitaires de Grenoble, p. 27-32.
- Mesnel, B. (2017) « Les agriculteurs face à la paperasse. Policy feedbacks et bureaucratisation de la politique agricole commune », *Gouvernement et action publique*, VOL. 6(1), p. 33-60.
- Micus, M. (2016) « Die SPD in Niedersachsen », in T. Nentwig et C. Werwath (éd.) *Politik und Regieren in Niedersachsen*. Wiesbaden: Springer Fachmedien, p. 107-133.
- Mischi, J. (2004) « Un parti ouvrier en milieu rural », *Études rurales*, 171-172(3-4), p. 135-145.

- Moravcsik, A. (2002) « Federalism in the European Union : Rhetoric and reality », in K. Nicolaidis et R. Howse (éd.) *The Federal Vision: Legitimacy and Levels of Governance in the United States and the European Union*. Oxford ; New York: OUP Oxford, p. 161-187.
- Muller, P. (1984) *Le Technocrate et le Paysan*. Paris: Ouvrière.
- Muller, P. (1990) « Les politiques publiques entre secteurs et territoires », *Politiques et Management Public*, 8(3), p. 19-33.
- Muller, P. (2000) « La politique agricole française: l'État et les organisations professionnelles », *Économie rurale*, 255(1), p. 33-39.
- Muller, P. (2005) « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique. Structures, acteurs et cadres cognitifs », *Revue française de science politique*, 55(1), p. 155-187.
- Muller, P. (2010) « Les changements d'échelles des politiques agricoles. », in B. Hervieu et al. (éd.) *Les mondes agricoles en politique : De la fin des paysans au retour de la question agricole*. Paris: Les Presses de Sciences Po, p. 339-350.
- Muller, P. (2019) « Secteur », in L. Boussaguet, P. Ravinet, et S. Jacquot (éd.) *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris: Presses de Sciences Po, p. 569-576.
- Muller, P. et Jobert, B. (1987) *L'Etat en action*. Paris: Presses Universitaires de France - PUF.
- Musselin, C. (2005) « Sociologie de l'action organisée et analyse des politiques publiques : deux approches pour un même objet ? », *Revue française de science politique*, Vol. 55(1), p. 51-71.
- Nay, O. (1997) *La région, une institution: La représentation, le pouvoir et la règle dans l'espace régional*. Paris: Harmattan.
- Nay, O. et Smith, A. (2002) *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action politique*. Economica. Paris (Études politiques).
- Négrier, E. et Simoulin, V. (2018) « Fusionner des politiques régionales. La recomposition des régions françaises au prisme de l'Occitanie », *Droit et société*, N° 98(1), p. 91-110.
- Neveu, E. (2015) *Sociologie politique des problèmes publics*. Paris: Armand Colin.
- Nieberg, H., Kuhnert, H. et Sanders, J. (2011) *Förderung des ökologischen Landbaus in Deutschland-Stand, Entwicklung und internationale Perspektive*. 347. Braunschweig: Johann Heinrich von Thünen-Institut, p. 358.
- Niedermayer, O. (2008) « Das fluide Fünfparteiensystem nach der Bundestagswahl 2005 », in O. Niedermayer (éd.) *Die Parteien nach der Bundestagswahl 2005*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, p. 9-35.
- Paddeu, F. (2017) « Manger local. Leurres et promesses », *Vacarme*, 81(4), p. 40-45.
- Pahun, J. (2020) *L'agriculture face aux politiques alimentaires : une analyse comparée dans trois régions françaises*. These de doctorat. Paris Est.

- Painter, M. et Pierre, J. (2005) « Unpacking Policy Capacity: Issues and Themes », in M. Painter et J. Pierre (éd.) *Challenges to State Policy Capacity: Global Trends and Comparative Perspectives*. London: Palgrave Macmillan UK, p. 1-18.
- Palier, B. et Surel, Y. (2005) « Les « trois I » et l'analyse de l'État en action », *Revue française de science politique*, 55(1), p. 7-32.
- Palier, B., Surel, Y. et Collectif (2007) *L'Europe en action : L'eupéanisation dans une perspective comparée*. Paris: Harmattan.
- Palier, B. et Trampusch, C. (2018) « Comment retracer les mécanismes causaux ? », *Revue française de science politique*, Vol. 68(6), p. 967-990.
- Pasquier, R. (2000) *La capacité politique des régions. Une comparaison France-Espagne*. science politique. Université Rennes 1.
- Pasquier, R. (2004) *La capacité politique des régions: Une comparaison France/Espagne*. Presses universitaires de Rennes.
- Pasquier, R. (2012a) « Comparer les espaces régionaux : stratégie de recherche et mise à distance du nationalisme méthodologique », *Revue internationale de politique comparée*, Vol. 19(2), p. 57-78.
- Pasquier, R. (2012b) *Le pouvoir régional : Mobilisations, décentralisation et gouvernance en France*. Paris: Les Presses de Sciences Po.
- Pasquier, R. (2015) « La fin de « l'Europe des régions » ? », *Politique européenne*, N° 50(4), p. 150-159.
- Pasquier, R., Simoulin, V. et Weisbein, J. (2013) *La gouvernance territoriale*. Paris: LGDJ.
- Patel, K.K. (2010) « Der deutsche Bauernverband 1945 bis 1990. Vom Gestus des Unbedingten zur Rettung durch Europa », *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte*, 58(2), p. 161-179.
- Payre, R. (2010) « The Importance of Being Connected. City Networks and Urban Government: Lyon and Eurocities (1990–2005) », *International Journal of Urban and Regional Research*, 34(2), p. 260-280.
- Perraud, D. (2001a) « Les politiques agricoles et rurales dans les régions : une nouvelle organisation des pouvoirs publics en Europe ? », (261), p. 7-22.
- Perraud, D. (2001b) « Les politiques agricoles et rurales dans les régions: une nouvelle organisation des pouvoirs publics en Europe? », *Économie rurale*, 261(1), p. 7-22.
- Perraud, D. (2003) « Les ambiguïtés de la multifonctionnalité de l'agriculture », *Économie rurale*, 273(1), p. 45-60.
- Persico, S. (2015) « To talk or not to talk about the environment? », *Revue française de science politique*, 65(3), p. 405-428.

Persico, S. (2016) « « Déclarer qu'on va protéger la planète, ça ne coûte rien ». Les droites françaises et l'écologie (1971-2015) », *Revue Française d'Histoire des Idées Politiques*, 44(2), p. 157-186.

Peter, D. et Ghesquiere, P. (1989) *Bilan des connaissances et des applications de l'agriculture biologique et intérêt pour l'agriculture communautaire. Situation des pays de la CEE*. EUR 12346. Bruxelles: Commission des Communautés européennes, p. 321.

Peters, G. (2017) « Policy Capacity in Public Administration », in X. Wu, M. Howlett, et M. Ramesh (éd.) *Policy Capacity and Governance: Assessing Governmental Competences and Capabilities in Theory and Practice*. 1st ed. 2018 édition. New York, NY: Springer International Publishing AG.

Petrocik, J.R. (1996) « Issue Ownership in Presidential Elections, with a 1980 Case Study », *American Journal of Political Science*, 40(3), p. 825-850.

Pierson, P. (1993) « When Effect Becomes Cause: Policy Feedback and Political Change », *World Politics*, 45(4), p. 595-628.

Pierson, P. (2000) « Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics », *The American Political Science Review*, 94(2), p. 251-267.

Pinson, G. (2002) *Projets et pouvoirs dans les villes européennes. Une comparaison de Marseille, Venise, Nantes et Turin*. Université Rennes 1.

Pinson, G. (2009) *Gouverner la ville par projet*. Presses de Sciences Po.

Pinson, G. et Pala, V.S. (2007) « Peut-on vraiment se passer de l'entretien en sociologie de l'action publique ? », *Revue française de science politique*, Vol. 57(5), p. 555-597.

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

Pollard, J. et Prat, P. (2012) « La part du national. Comparer des politiques infranationales dans un environnement multi-niveaux », *Revue internationale de politique comparée*, Vol. 19(2), p. 37-56.

Poméon, T. et al. (2018) « Organic farming in France: The Second Great Transformation », in G. Allaire et B. Daviron (éd.) *Transformations agricoles et agroalimentaires. Entre écologie et capitalisme*. Quae. Paris, p. 207-226.

Probst, L. et Laux, Anita (2016) « Bündnis 90.die Grünen in niedersachsen », in T. Nentwig et C. Werwath (éd.) *Politik und Regieren in Niedersachsen*. VS Verlag für Sozialwissenschaften, p. 176-201.

Probst, L. et Laux, Annika (2016) « Bündnis 90/Die Grünen in Niedersachsen », in T. Nentwig et C. Werwath (éd.) *Politik und Regieren in Niedersachsen*. Wiesbaden: Springer Fachmedien, p. 177-201.

Procureur, T. (2013) *Le Département, institution caméléon ? : les formes paradoxales d'une légitimation*. These de doctorat. Rennes 1.

- Purseigle, F. (2010) « La coordination rurale. Un nouveau acteur sur l'échiquier syndical. », in B. Hervieu et al. (éd.) *Les mondes agricoles en politique : De la fin des paysans au retour de la question agricole*. Paris: Les Presses de Sciences Po, p. 241-272.
- Radaelli, C.M. (2002) « The domestic impact of European Union public policy: notes on concepts, methods, and the challenge of empirical research », *Politique européenne*, (5), p. 105-136.
- Radaelli, C.M. (2003) « The Europeanization of public policy », in K. Featherstone et C.M. Radaelli (éd.) *The Politics of Europeanization*. Oxford University Press, p. 27-56.
- Radaelli, C.M. et Pasquier, R. (2008) « Conceptual Issues », in P. Graziano et M.P. Vink (éd.) *Europeanization: New Research Agendas*. London: Palgrave Macmillan UK, p. 35-45.
- Rangeon, F. et al (1993) *Les Politiques régionales*. PUF edition. Presses Universitaires De France.
- von Reeken, D. (2016) « Ein Land – viele Regionen? », in T. Nentwig et C. Werwath (éd.) *Politik und Regieren in Niedersachsen*. Wiesbaden: Springer Fachmedien, p. 59-78.
- Rémy, J. (1987) « La crise de professionnalisation en agriculture : les enjeux de la lutte pour le contrôle du titre d'agriculteur », *Sociologie du Travail*, 29(4), p. 415-441.
- Revil, H. et Warin, P. (2019) *Non-recours*. Presses de Sciences Po.
- Rhodes, R. a. W. et Marsh, D. (1992) « New directions in the study of policy networks », *European Journal of Political Research*, 21(1-2), p. 181-205.
- Riker, W. (1975) « Federalism », in F.I. Greenstein et N.W. Polsy (éd.) *Handbook of Political Science. Governmental Institutions and Processes*. Reading: Addison Wesley, p. 93-172.
- Riquois, A. (1998) *Pour une agriculture biologique au coeur de l'agriculture française. Rapport de propositions pour la mise en oeuvre du plan pluriannuel de développement de l'agriculture biologique (1998-2002)*. 98-4-0408. Paris: Ministère de l'agriculture et de la pêche., p. 23.
- Robidel, J.-P. (2014) *Chapitre 2. Quantifier et cartographier l'agriculture biologique des années 1980-90 en France, Dynamiques des agricultures biologiques*. Éditions Quæ, p. 45-55.
- Roederer-Rynning, C. (2006) « Agricultural Policy », in P. Graziano et M. Vink (éd.) *Europeanization: New Research Agendas*. 2007e édition. Houndmills, Basingstoke, Hampshire England ; New York: Palgrave Macmillan, p. 212-225.
- Rokkan, S. et Urwin, P. of P. and I.R.D. (1999) *State Formation, Nation-building, and Mass Politics in Europe: The Theory of Stein Rokkan : Based on His Collected Works*. Oxford: Oxford University Press.
- Rose, R. (1991) « What is Lesson-Drawing? », *Journal of Public Policy*, 11(1), p. 3-30.
- Salmon, J. et Voisin, L.-M. (2008) « Chambre régionale d'agriculture de Bretagne : mutualiser des moyens », *Pour*, 196197(1), p. 166-169.

- Samak, M. (2013) « When organic farmers shuffle professional representation. Institutionalisation of organic farming in the Alpes-Maritimes », *Politix*, 103(3), p. 125-148.
- Saunier, P.-Y. (2008) « Les régimes circulatoires du domaine social 1800-1940 : projets et ingénierie de la convergence et de la différence », *Genèses*, 71(2), p. 4-25.
- Saurugger, S. et Surel, Y. (2006) « L'européanisation comme processus de transfert de politique publique », *Revue internationale de politique comparée*, 13(2), p. 179-211.
- Scharpf, F.W. (1985) « Die Politikverflechtungs-Falle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich », *Politische Vierteljahresschrift*, 26(4), p. 323-356.
- Scharpf, F.W. (2006) « The Joint-Decision Trap Revisited », *Journal of Common Market Studies*, 44(4), p. 845-864.
- Scharpf, F.W., Reissert, B. et Schnabel, F. (1976) *Politikverflechtung. Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*. Kronberg: Springer.
- Schmitter, P.C. (1974) « Still the Century of Corporatism? »*, *The Review of Politics*, 36(1), p. 85-131.
- Schneider, A. et Ingram, H. (1993) « Social Construction of Target Populations: Implications for Politics and Policy », *American Political Science Review*, 87(2), p. 334-347.
- Schroeder, W. et Neumann, A. (2015) *Politik und Regieren in Hessen*. Springer-Verlag.
- Senegas, L. (2020) « Ruralité », in *Dictionnaire des politiques territoriales*. Paris: Presses de Sciences Po (Références), p. 487-492.
- Sénégal, L. (2021) « Interroger la fusion des régions à l'aune de la capacité politique. », in C. Arambourou et al. (éd.) *Politiques de la fusion. Organisation, services, territoires - Clément Arambourou, Emmanuel Négrier, Marion Paoletti, Vincent Simoulin*. LGDJ. Paris (Droit et société).
- Serrano, J., Tanguay, C. et Yengué, J.-L. (2021) « Le rôle des collectivités locales dans la gouvernance alimentaire : le cas du projet alimentaire territorial de Tours-Métropole-Val-de-Loire », *Économie rurale*, 375(1), p. 41-59.
- Sharpe, L.J. (1993) *The Rise of Meso Government in Europe*. London ; Newbury Park, CA: SAGE Publications Ltd.
- Simoulin, V. (2007) « Droit et sociologie des organisations, frontières organisationnelles et disciplinaires », *Droit et société*, n°67(3), p. 569-575.
- Siné, A. (2006) *L'ordre budgétaire : L'économie politique des dépenses de l'Etat* by Alexandre Siné(2006-01-02). Economica. Paris (Etudes politiques).
- Smith, A. (1995) *L'Europe politique au miroir du local: Les fonds structurels et les zones rurales en France, en Espagne et au Royaume-Uni*. Paris: L'Harmattan.

- Smith, A. (2008a) « À la recherche du territoire. Lecture critique de quatre ouvrages sur la France infranationale », *Revue française de science politique*. Édité par A. Faure et al., 58(6), p. 1019-1027.
- Smith, A. (2008b) « L'intégration européenne des politiques françaises », in *Politiques publiques I*. Presses de Sciences Po, p. 197-214.
- Smith, A. (2020) « Territoire », in *Dictionnaire des politiques territoriales*. Paris: Presses de Sciences Po (Références), p. 525-529.
- Smith, A. et Sorbets, C. (2015) *Le leadership politique et le territoire: Les cadres d'analyse en débat*. Presses universitaires de Rennes.
- Smyrl, M. (2005) « Vers un retour du politique dans le néo-institutionnalisme », *Pôle Sud*, 23(1), p. 115-130.
- Smyrl, M.E. (1997) « Does European Community Regional Policy Empower the Regions? », *Governance*, 10(3), p. 287-309.
- Stigler, G.J. (1971) « The Theory of Economic Regulation », *The Bell Journal of Economics and Management Science*, 2(1), p. 3-21.
- Stokes, D.E. et Miller, W.E. (1962) « Party government and the saliency of congress », *Public Opinion Quarterly*, 26(4), p. 531-546.
- Stone, C. (1993) « Urban regime and the capacity to govern: A Political Economy Approach », *Journal of Urban Affairs*, 15(1), p. 1-28.
- Stone, D. (2004) « Transfer agents and global networks in the 'transnationalization' of policy », *Journal of European Public Policy*, 11(3), p. 545-566.
- Storper, M. (1997) *The Regional World: Territorial Development in a Global Economy*. New York: Guilford Press.
- Sylvander, B. (1997) « Le rôle de la certification dans les changements de régime de coordination : l'agriculture biologique, du réseau à l'industrie », *Revue d'économie industrielle*, 80(1), p. 47-66.
- Thoenig, J.-C. et Duran, P. (1996) « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, 46(4), p. 580-623.
- Triglia, C. (1991) « The paradox of the region: economic regulation and the representation of interests », *Economy and Society*, 20(3), p. 306-327.
- Trouvé, A. (2007) *Le rôle des régions européennes dans la redéfinition des politiques agricoles*. Thèse. Dijon.
- Trouvé, A. (2009) « Les régions, porteuses de nouveaux compromis pour l'agriculture ? », *Revue de la régulation. Capitalisme, institutions, pouvoirs* [Preprint], (5).

- Trouvé, A. et Berriet-Sollicec, M. (2008) « 2nd pilier de la Politique Agricole. Commune et régionalisation : vers plus de cohésion ? », *Revue d'Economie Regionale Urbaine*, mars(1), p. 87-108.
- Tsebelis, G. (2000) « Veto Players and Institutional Analysis », *Governance*, 13(4), p. 441-474.
- Velly, R.L., Dufeu, I. et Grel, L.L. (2016) « Les systèmes alimentaires alternatifs peuvent-ils se développer commercialement sans perdre leur âme ? Analyse de trois agencements marchands », *Economie rurale*, n° 356(6), p. 31-45.
- Vigier, J.-P., Verdier-Jouclas, M.-C. et Travert, S. (2020) *Mission d'information commune relative aux chambres d'agriculture et à leur financement*. Rapport d'information. Paris: Assemblée nationale, p. 96.
- Warin, P. (1996) « Réguler n'est pas diriger : La politique de la Ville sans conduite locale ? », *Pôle Sud*, 4(1), p. 33-44.
- Weatherill, S. (2005) « Finding a Role for the Regions in Checking the EU-s Competence », in U. Bernitz et S. Weatherill (éd.) *The Role Of Regions And Sub-National Actors In Europe*. 1er édition. Oxford ; Portland, Ore: Hart Publishing, p. 131-156.
- Weaver, R.K. (1986) « The Politics of Blame Avoidance », *Journal of Public Policy*, 6(4), p. 371-398.
- Wokuri, P. (2021) « Les projets coopératifs d'énergie renouvelable à l'épreuve des régimes de politique publique : les cas de MOZES au Royaume-Uni et de Bretagne énergies citoyennes en France », *Natures Sciences Sociétés*, 29(1), p. 57-67.
- Woll, C. et Jacquot, S. (2010) « Using Europe: Strategic action in multi-level politics », *Comparative European Politics*, 8(1), p. 110-126.
- Wollmann, H. (2017) « The reforms of the German Länders' territorial organisation: Between municipalities mergers and inter-municipal cooperation », *Revue française d'administration publique*, 162(2), p. 313-326.
- Wolman, H. et Page, E. (2002) « Policy Transfer among Local Governments: An Information–Theory Approach », *Governance*, 15(4), p. 577-501.
- Wu, X., Howlett, M. et Ramesh, M. (2017) *Policy Capacity and Governance: Assessing Governmental Competences and Capabilities in Theory and Practice*. 1st ed. 2018 édition. New York, NY: Springer International Publishing AG.
- Wu, X., Ramesh, M. et Howlett, M. (2015) « Policy capacity: A conceptual framework for understanding policy competences and capabilities », *Policy and Society*, 34(3-4), p. 165-171.
- Zahariadis, N. (2016) *Handbook of Public Policy Agenda Setting*. Cheltenham ; Northampton: Edward Elgar Publishing Ltd.

Documents officiels, rapports, textes législatifs

Rapports généraux

Cour des comptes (2017) *Les chambres d'agriculture : façonner un réseau efficace*. 2017. Paris: Cour des Comptes, p. 709-760.

Gaillot, B., Riou, Y. et Granger, Y. (2018) *Les nouvelles chambres régionales d'agriculture : constats et perspectives*. 17068. Paris: CGAAER, p. 83.

Madignier, M.-L., Parent, B. et Quevremont, P. (2013) *Sur le bilan du plan de développement de l'agriculture biologique 2008-2012*. 12112;2012-M-084-01;008522-01; Paris: Conseil général de l'alimentation de l'agriculture et des espaces ruraux; inspection générale des finances; Conseil général de l'environnement et du développement durable., p. 60.

Peter, D. et Ghesquiere, P. (1989) *Bilan des connaissances et des applications de l'agriculture biologique et intérêt pour l'agriculture communautaire. Situation des pays de la CEE*. EUR 12346. Bruxelles: Commission des Communautés européennes, p. 321.

Riquois, A. (1998) *Pour une agriculture biologique au coeur de l'agriculture française. Rapport de propositions pour la mise en oeuvre du plan pluriannuel de développement de l'agriculture biologique (1998-2002)*. 98-4-0408. Paris: Ministère de l'agriculture et de la pêche., p. 23.

Vigier, J.-P., Verdier-Jouclas, M.-C. et Travert, S. (2020) *Mission d'information commune relative aux chambres d'agriculture et à leur financement*. Rapport d'information. Paris: Assemblée nationale, p. 96.

Documents officiels et textes réglementaires nationaux et européens

Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft, 2019, Zukunftsstrategie ökologischer Landbau.

Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft und Länder, 2013, Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe « Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes » für den Zeitraum 2014-2017.

Décret n° 2016-610 du 13 mai 2016 relatif aux chambres d'agriculture.

Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République.

Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

Loi n°2015-29 du 16 janvier 2015, relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral.

Ministère de l'Agriculture, 2013, Programme Ambition bio 2017

Ministère de l'Agriculture et ARF, décembre 2013, plan cadre national du partenariat État-Région.

Règlement (UE) n°1305/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour les développement rural (FEADER).

Règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil du 20 septembre 2005 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER)

Règlement (CE) n° 1257/1999 du Conseil du 17 mai 1999 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen d'orientation et de garantie (FEOGA).

Règlement (CEE) n° 4115/88 de la Commission du 21 décembre 1988 déterminant les modalités d'application du régime d'aides à l'extensification de la production.

Documents officiels et textes réglementaires régionaux

DRAAF Auvergne, 2013, Contribution de la région l'Auvergne aux concertation régionales pour le programme « Ambition bio 2017 » p.31.

DRAAF Bretagne, 2013, Contribution de la région Bretagne aux concertations régionales pour le programme « Ambition bio 2017 » p.31.

DRAAF Rhône-Alpes, 2013, Contribution de la région Rhône-Alpes aux concertations régionales pour le programme « Ambition bio 2017 » p. 45.

Entwurf. Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Landwirtschaftskammer Niedersachsen. August 2016.

Ergebnisprotokoll AMK, am 4. November 2013 in München.

Ergebnisprotokoll AMK, am 4. April 2014 in Cottbus.

Ergebnisprotokoll AMK, am 20. März 2015 in Bad Homburg.

Ergebnisprotokoll AMK, am 2. Oktober 2015 in Fulda.

Ergebnisprotokoll AMK, am 31.03.2017 in Hannover.

Gesetz über die Landwirtschaftskammer Niedersachsen (LwKG) in der Fassung vom 10. Februar 2003.

Gesetz über die Auflösung der Land- und Forstwirtschaftskammern Hessen-Nassau und Kurhessen und die Mitwirkung des Berufsstandes bei der Förderung der Landwirtschaft, 1968.

Jahresbericht des Niedersächsischen Landesrechnungshofs 2013 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung.

Programme de développement rural, 2014-2020. Région Auvergne.

Programme de développement rural, 2014-2020. Région Bretagne.

Programm für die Entwicklung im ländlichen Raum, 2014-2020, Niedersachsen.

Programm für die Entwicklung im ländlichen Raum Hessen, 2014-2020, Hesse.

Région Bretagne, juin 2011, Pour une Nouvelle Alliance Agricole.

Région Auvergne, 2008, Programme de développement de l'agriculture biologique.

Ministère de l'Agriculture de Hesse, 2013, Ökoaktionsplan 2014-2019.

Ministère de l'Agriculture de Basse-Saxe, 2016, Ökoaktionsplan.

Koalitionsvertrag CDU-Bündnis/die Grünen, 2014-2019, Wahlperiode 19. Hessen.

Koalitionsvertrag CDU-Bündnis/die Grünen, 2019-2024, Wahlperiode 20. Hessen.

Koalitionsvertrag SPD-Bündnis/die Grünen, 2013-2018, Wahlperiode 17. Niedersachsen.

Koalitionsvertrag SPD-CDU, 2017-2022, Wahlperiode 18. Niedersachsen.

Liste des principaux sites internet consultés

Agence bio	https://www.agencebio.org
AMK	https://www.agrarministerkonferenz.de
Biostädte	https://www.biostaedte.de
BÖLW	https://www.boelw.de
Bundesrat	https://www.bundesrat.de
Chambre d’agriculture de Basse-Saxe	https://www.lwk-niedersachsen.de
Chambre d’agriculture de Bretagne	https://www.bretagne.synagri.com
Chambre d’agriculture d’AuRA	https://aura.chambres-agriculture.fr
FNAB	https://www.fnab.org
FRAB	https://www.agrobio-bretagne.org
FRAB AuRA	https://www.auvergnerhonealpes.bio
INSEE	www.insee.fr
KÖN	https://www.oeko-komp.de
Land de Hesse	https://www.hessen.de
Land de Basse-Saxe	https://www.niedersachsen.de
LLH	https://llh.hessen.de
LÖN	https://loen-niedersachsen.de
Ministère de l’Agriculture	https://agriculture.gouv.fr
Ministère fédéral de l’Alimentation et de l’Agriculture	http://www.bmel.de
Portail agriculture biologique Allemagne	https://www.oekolandbau.de
Région Bretagne	https://www.bretagne.bzh
Région AuRA	https://www.auvergnerhonealpes.fr
VÖL	https://www.voel-hessen.de

Table des tableaux

Tableau 0-1 : Les catégories de ressources de la capacité d'action des autorités publiques....	34
Tableau 0-2: Répartition des budgets des gouvernements régionaux	49
Tableau 0-3 : Indicateurs fonctionnels de classement des cas régionaux	53
Tableau 0-4 : Catégorisation des cas selon les deux variables sélectionnées	54
Tableau 0-5 : Évolution des majorités régionales de 1986 à 2019.....	57
Tableau 0-6 : Périodes de terrain sur les quatre cas analysés.....	58
Tableau 0-7 : Classement des entretiens par type d'acteurs et par région	60
Tableau 0-8 : Organisation de la thèse	69
Tableau 1-1 : Contextes sectoriels différenciés entre la Hesse et la Basse-Saxe.	84
Tableau 1-2 : Contextes sectoriels différenciés entre la Hesse et la Basse-Saxe.	116
Tableau 1-3 : Tableau comparatif de la mise à l'agenda de l'agriculture biologique au sein des quatre cas régionaux étudiés.....	135
Tableau 2-1 : Principaux organes de coopération entre les Länder et le gouvernement fédéral dans le domaine des politiques de soutien à l'agriculture biologique	182
Tableau 2-2 : La déclinaison de la CAB au sein des quatre cas régionaux étudiés (2014-2020)	198
Tableau 2-3 : La déclinaison de la MAB au sein des quatre cas régionaux étudiés (2014-2020)	199
Tableau 3-1 : Ouverture des mesures relatives à l'agriculture biologique au sein des quatre PDR en 2014.	225
Tableau 3-2 : Convergence de l'instrumentation des politiques régionales par domaines d'intervention	246
Tableau 3-3 : Évolution des budgets des Conseils régionaux dédiés à l'agriculture biologique entre 2002 et 2014.	248

Tableau 3-4 : Répertoire des membres du réseau des villes-bio selon leur implantation géographique et leur orientation partisane.	275
Tableau 4-1 : Adhérents et salariés du réseau FRAB/GAB breton en 2015	325
Tableau 4-2 : Adhérents et salariés du réseau GRAB/GAB auvergnat en 2015	327
Tableau 4-3 : La régionalisation des organismes professionnels	329
Tableau 4-4 : Adhérents et salariés des mentions privées en Hesse en 2017.....	342
Tableau 4-5 : Exécutifs régionaux et profession agricole	344
Tableau 4-6 : Capacité d'action des autorités régionales et modalités d'échanges avec les organisations professionnelles.....	361
Tableau 5-1 : Les stratégies de canalisation de la contestation développées par les représentants professionnels majoritaires.....	383
Tableau 5-2 : Répertoire des conflits entre les structures de représentations professionnelles	399
Tableau 5-3 : Répartition des élus par familles politiques au sein des assemblées régionales lors des trois dernières mandatures	402
Tableau 5-4 : Typologie du positionnement des différents partis politiques vis-à-vis des politiques de soutien à l'agriculture biologique au sein des assemblées régionales.	429
Tableau 6-1 : Les alternances partisanes étudiées au sein des quatre cas régionaux.	439
Tableau 6-2 : L'augmentation des aides à la conversion en Basse-Saxe de 2012 à 2016.....	469
Tableau 6-3 : Engagement politique et capacité d'action des autorités régionales au sein des cinq cas régionaux.....	501
Tableau 7-1 : Réponses aux hypothèses du manuscrit.....	512

Table des encadrés

Encadré 1-1: Les modèles de mise à l’agenda de Philippe Garraud (1990, p. 31-39)	76
Encadré 1-2 : Précisions méthodologiques concernant l’utilisation des archives parlementaires	78
Encadré 1-3 : La typologie des entrepreneurs de politique publique de Giuliani	90
Encadré 1-4 : Présentation des données empiriques récoltées pour les cas français de 1988 à 1998.....	111
Encadré 3-1 : Présentation de l’enquête de terrain à l’échelle locale.....	250
Encadré 3-2 : Présentation du système politico-administratif local en France	257
Encadré 3-3 : Présentation du système politico-administratif local en Allemagne.....	268
Encadré 4-1 : Précis méthodologique sur un retour historique	299
Encadré 4-2 : Biographie des exécutifs régionaux professionnels agricoles	346
Encadré 5-1 : Présentation du paysage partisan au sein des cas régionaux analysés (2004-2020)	401
Encadré 6-1 : Se départir d’une vision héroïque des politiques publiques	437
Encadré 6-2 : Comparaison des articles 23 et 26 du projet de loi sur la chambre d’agriculture de Basse-Saxe.....	472

Tables des figures

Figure 4-1 : Antennes de la chambre d'agriculture de Basse-Saxe	306
Figure 4-2 : Antennes de la LLH en Hesse 2017	338

Annexes

- Annexe 1** Liste des entretiens semi-directifs
- Annexe 2** Liste des documents d'archives consultés au sein des quatre cas régionaux
- Annexe 3** Carte de la Région Auvergne-Rhône-Alpes
- Annexe 4** Carte de la Région Bretagne
- Annexe 5** Carte du Land de Hesse
- Annexe 6** Carte du Land de Hesse
- Annexe 7** Chronologie de la politique régionale de soutien à l'agriculture biologique en Hesse (1966-2019)
- Annexe 8** Chronologie de la politique régionale de soutien à l'agriculture biologique en Basse-Saxe (1982-2019)
- Annexe 9** Chronologie de la politique régionale de soutien à l'agriculture biologique en Auvergne (1991-2019)
- Annexe 10** Chronologie de la politique régionale de soutien à l'agriculture biologique en Bretagne (1988-2020)

Annexe 1 : Liste des entretiens semi-directifs

Les entretiens sont classés par région d'enquête puis par ordre chronologique. Certaines personnes ont été rencontrées à plusieurs reprises.

AUVERGNE

1. Pierre Hugla, agriculteur biologique dans l'Allier, 30 octobre 2013.
2. Magalie Blanchet, chargée de mission accueil de nouvelles populations de la Communauté de commune en bocage bourbonnais, 25 février 2014.
3. Pierre Mainaud, agriculteur biologique et Président du GAB de l'Allier, 26 février 2014.
4. François Doyen, conseiller en agriculture biologique de la Chambre d'agriculture de l'Allier, 26 février 2014.
5. Luc Mary, directeur de l'abattoir SICABA à Bourbon l'Archambault, 3 mars 2014.
6. Alain Lognon, vice-président chargé de l'agriculture du Conseil général de l'Allier, 5 mars 2014.
7. Jean-Paul Dufrègne, Président du Conseil général de l'Allier (Parti communiste), 5 mars 2014.
8. Nicolas Mousserin, chargé des affaires agricoles au Conseil général de l'Allier, 6 mars 2014.
9. Sylvie Lemesle, responsable du service agricole du Conseil général de l'Allier, 6 mars 2014.
10. Bernard Devoucoux, agriculteur biologique, fondateur d'Auvergne biologique, ancien élu de la Confédération paysanne, et Conseiller régional EEVL, 7 mars 2014.
11. Pierre Thomas, agriculteur biologique et vice-président de la Communauté de commune en Bocage Bourbonnais, 29 avril 2014.
12. René Souchon, Président de la Région Auvergne et président de la commission agricole de l'Association des Régions de France, 30 avril 2014.
13. Gérard Vernis, agriculteur biologique sur la Communauté de commune en Bocage Bourbonnais, 2 mai 2014.
14. Anne Vernis, agricultrice biologique sur la Communauté de commune en Bocage Bourbonnais, 2 mai 2014.

15. Hugo S'jongers, agriculteur biologique sur la Communauté de commune en Bocage Bourbonnais, 5 mai 2014.
16. Delphine Picard, responsable du service qualité au sein de la Direction départementale des territoires de l'Allier, 7 mai 2014.
17. Céline Hekimian, cheffe de service agriculture du Conseil régional d'Auvergne, 9 mai 2014.

–

AURA

18. Anne-Laure Reverdy, conseillère en agriculture biologique à la chambre d'agriculture de l'Allier, 13 février 2017.
19. Carlo Caschetta, directeur du service agricole de la région AuRA, 14 février 2017.
20. Dominique Despras, élu délégué à l'agriculture biologique de la région AuRA, 15 février 2017.
21. Marie Felzines, animatrice du GRAB Auvergne (entretien 1), 15 février 2017.
22. Bernard Viu, ancien directeur de la DRAAF Auvergne, Directeur de la DRAAF AuRA, 16 février 2017.
23. Gilles Pelurson, directeur adjoint de la DRAAF AuRA, 16 février 2017.
24. Annabelle Schaffner, chargée de mission agriculture bio, signes de qualité IAA, à la DRAAF AuRA, 16 février 2017.
25. Emmanuel Désilles, conseiller en agriculture biologique de la Chambre d'agriculture de l'Allier, 17 février 2017.
26. Sébastien Ferra, directeur de la DDT de l'Allier, 17 février 2017.
27. Delphine Picard, cheffe de service économie agricole de la DDT de l'Allier, 17 février 2017.
28. Patrice Goutagny, agriculteur biologique et porte-parole du GRAB Auvergne, 23 février 2017.
29. Sébastien Gardette, agriculteur et Président Confédération paysanne de la chambre d'agriculture du Puy-de-Dôme, 21 février 2017.
30. Christophe Pignot, directeur de la chambre d'agriculture de l'Allier, 21 février 2017.
31. Alain Coquemmer, directeur de la chambre régionale d'agriculture d'AuRA, 24 février 2017.
32. Gérard Dériot, président du Conseil départemental de l'Allier (Parti Les Républicains), 24 février 2017.

33. Magalie Blot, coordinatrice de Terre de Lien Auvergne, 5 mars 2018.
34. Marie Felzines, coordinatrice de la FRAB AuRA (entretien 2), 13 mars 2018.

–

BRETAGNE

35. Anne Audouin, coordinatrice régionale des démarches qualité à la chambre régionale d'agriculture de Bretagne, 13 avril 2015.
36. Mickael Despeghele, chargé d'études de la FRAB, 11 mai 2015.
37. Goulven Oillic, salarié d'IBB coordinateur filière, restauration collective, étude et développement économique, 12 mai 2015.
38. Manuel Lacoquerie, conseiller en agriculture biologique à la chambre d'agriculture des Côtes-d'Armor, 27 mai 2015.
39. Jean-Jacques Le bris, agriculteur biologique et président de la commission agrobiologique de l'association d'organisation de producteurs Cerafel, 14 mai 2015.
40. Véronique Fraissenet, coordinatrice du GAB 22, 4 juin 2015.
41. Fabrice Guillou, chef du service économie agricole du Conseil départemental des Côtes-d'Armor, 5 juin 2015.
42. Catherine Lerohellec, chargée des politiques agroenvironnementales au Conseil régional de Bretagne, 18 juin 2015.
43. Didier Maroy, chef de service économie et référent agroécologie à la DRAAF de Bretagne, 1^{er} juillet 2015.
44. Thomas Jullien, chargé de mission filières bio et énergie biomasse chez Coop de France Ouest, 3 juillet 2015.
45. Patrice Lepenhuizic, agriculteur biologique et responsable de la commission agriculture biologique à la chambre régionale d'agriculture de Bretagne, 3 juillet 2015.
46. Michel Morin, vice-président à l'agriculture au sein du Conseil régional de Bretagne (Parti socialiste), 15 juillet 2015.
47. Jean-Luc Pennec, gestionnaire cuisine centrale de la ville de Saint-Brieuc, 27 juin 2016.
48. Elsa Chanel, coordinatrice de la FRAB (entretien 1), 4 avril 2018.
49. Olivier Allain, vice-président chargé de l'agriculture et de l'agroalimentaire au Conseil Régional de Bretagne (Parti LREM), 10 avril 2018.
50. Jean-Marie Jacq, chef du service agricole du Conseil régional de Bretagne, 10 avril 2018.

51. Anne-Violaine Trocmé, cheffe du service FEADER du Conseil régional de Bretagne, 14 mai 2018.
52. Pascal Renault, chargé des politiques environnementales du FEADER au Conseil régional de Bretagne, 15 mai 2018.
53. Elsa Chanel, coordinatrice de la FRAB (entretien 2), 17 mai 2018.
54. Yann Jaffré, directeur d'Agrobio 35, 22 mai 2018.
55. Émilie Labussière, chargée des politiques agroenvironnementales au sein du Conseil régional de Bretagne, 25 mai 2018.

—

HESSE

56. Thomas Zebunke, coordinateur du plan de développement rural au sein du ministère de l'Environnement, de l'Agriculture et de la Protection des consommateurs de Hesse ; représentant du groupe de travail sur l'agriculture biologique des Länder allemands (entretien 1), 13 avril 2016.
57. Hans-Jürgen Müller, agriculteur biologique, Président du VÖL et membre du parti *Bündnis90/die Grünen* de Hesse, 13 avril 2016.
58. Michael Kolmer, directeur des services économie et de développement urbain de la Ville savante de Darmstadt, 20 avril 2016.
59. Gerd Trautmann, responsable du service de la politique agricole, des marchés agricoles et des aides surfaciques, au sein du ministère de l'Environnement, de l'Agriculture et de la Protection des consommateurs de Hesse, 9 mai 2017.
60. Joachim Dipell, gestionnaire du fonds FEADER au ministère de l'Environnement, de l'Agriculture et de la Protection des consommateurs de Hesse, 9 mai 2017.
61. Peter Voss Fels, secrétaire général de la Hessische *Bauernverband*, 11 mai 2017.
62. Andreas Sandhäger, directeur du *Landesbetrieb Landwirtschaft Hessen*, 12 mai 2017.
63. Andrea Schürgers, directrice de l'association *Demeter Hessen*, 15 mai 2017.
64. Thomas Goebel, agriculteur biologique, 16 juin 2017.
65. Felix Prinz zu Löwenstein, agriculteur biologique et Président du BÖWL, 20 juin 2017.
66. Eberhard Sandhäger, responsable du service d'entretien des paysages du *Landkreis* de Darmstadt-Dieburg, 23 juin 2017.
67. Martin Trieschmann, conseiller technique de l'association *Naturland* exerçant en Hesse, 28 juin 2017.

68. Gregor Koschate, directeur de l'association *Bioland Hessen*, 30 juin 2017.
69. Martina Feldmayer, député du *Landtag* de Hesse au parti Bündnis 90/die Grünen, 4 juillet 2017.
70. Robert Hermanowski, directeur de FIBL *Deutschland*, 25 avril 2018.
71. Thomas Zebunke, coordinateur du PDR au sein du ministère de l'Environnement, de l'Agriculture et de la Protection des consommateurs de Hesse et représentant du groupe de travail sur l'agriculture biologique des Länder allemands (entretien 2), 15 avril 2018.

–

BASSE-SAXE

72. Friedmann Wecker, directeur et porte-parole de l'association *Demeter im Norden*, 23 octobre 2017.
73. Harald Gabriel, directeur de l'association *Bioland Niedersachsen-Bremen*, 25 octobre 2017.
74. Andreas Jessen, conseiller technique de l'association Naturland pour la Basse-Saxe, le Schleswig-Holstein, Brême et Hambourg, 25 octobre 2017.
75. Carolin Grieshop, directrice du KÖN, 25 octobre 2017.
76. Jörn Sanders, chercheur en économie et gestion à l'Institut Johann Heinrich Thünen, 27 octobre 2017.
77. Stefan Dreesmann, référent pour l'agriculture biologique et les mesures agroenvironnementales au sein du ministère de l'Agriculture de Basse-Saxe (entretien 1), 1^{er} novembre 2017.
78. Steffen Döring, conseiller technique en agriculture biologique au sein de la chambre d'agriculture de Basse-Saxe, 3 novembre 2017.
79. Stefan Dreesmann, référent pour l'agriculture biologique et les mesures agroenvironnementales au sein du ministère de l'Agriculture de Basse-Saxe (entretien 2), 3 mai 2018.
80. Hans-Joachim Harms, directeur de la chambre d'agriculture de Basse-Saxe, 6 mai 2018.
81. Ludwig Theuvsen, directeur du département de l'agriculture, de la politique agricole et de la durabilité au sein du ministère de l'Agriculture de Basse-Saxe, 7 mai 2018.
82. Maike Dencker, cheffe de cabinet de la ministre de l'Agriculture de Basse-Saxe, 7 mai 2018.

Annexe 2 : Liste des documents d'archives consultés au sein des quatre cas régionaux

HESSE

Archives consultées en ligne sur le site du *Landtagsinformationssystem*

Retranscription écrite des sessions plénières du Landtag :

PP⁸⁰⁴ 12⁸⁰⁵/79⁸⁰⁶ ; PP 12/116 ; PP 13/42 ; PP13/48 ; PP 13/90 ; PP 14/34 ; PP 14/38 ; PP 15/68 ; PP 15/73 ; PP 15/111 ; PP 16/15 ; PP 16/18 ; PP 16/31 ; PP 16/46 ; PP18/27 ; PP 19/40 ; PP 19/47 ; PP 19/114 ; PP 20/13 ; PP 20/31

Questions des députés au gouvernement et réponses du gouvernement :

DRS⁸⁰⁷ 7⁸⁰⁸/2788⁸⁰⁹ ; DRS 7/3171 ; DRS 8/5026 ; DRS 8/5431 ; DRS 9/2278 ; DRS 9/3269 ; DRS 11/1563 ; DRS 11/3096 ; DRS 14/1673 ; DRS 14/3684 ; DRS 18/4489 ; DRS 19/1124 ; DRS 19/1705 ; DRS 19/1068 ; DRS 19/1164 ; DRS 19/1178 ; DRS 19/1619 ; DRS 19/1705 ; DRS 19/4547 ; DRS 20/2803

—

BASSE-SAXE

Archives consultées en ligne sur le site du Niedersächsisches Landtagsdokumentationssystem

Retranscriptions écrites des sessions plénières du Landtag :

PP 10/51 ; PP 11/10 ; PP 11/50 ; PP 11//91 ; PP 12/42 ; PP 12/95 ; PP 12/2 ; PP 13/35 ; PP 13/63 ; PP 13/74 ; PP 14/37 ; PP 14/ 77 ; PP 14/92 ; PP 14/88 ; PP 14/99 ; PP 15/4 ; PP 15/5 ; PP 15/ 94 ; PP 15/98 ; PP 15/117 ; PP 15/129 ; PP 16/38 ; PP 16/79 ; PP16/96 ; PP 17/3 ; PP 17/6 ; PP 17/28 ; PP 17/ 73 ; PP 17/110 ; PP 18/61 ; PP 18/62 ; PP 18/68

Questions des députés au gouvernement et réponses du gouvernement :

DRS 10/710 ; DRS 10/2380 ; DRS 10/5388 ; DRS 11/2982 ; DRS 11/4605 ; DRS 13/2192 ; DRS 13/2423 ; DRS 14/13 ; DRS 14/1422 ; DRS 14/2424 ; DRS 14/3679 ; DRS 15/221 ; DRS

⁸⁰⁴ Abréviation pour Plenarprotokol (protocole de la plénière)

⁸⁰⁵ Numéro relatif à la période électorale.

⁸⁰⁶ Numéro de la session donné suivant la chronologie des sessions au sein d'une même période électorale.

⁸⁰⁷ Abréviation pour Drucksache (imprimé)

⁸⁰⁸ Numéro relatif à la période électorale

⁸⁰⁹ Numéro propre à la question ou à la réponse donné de manière chronologique selon la date de parution du document.

16/106 ; DRS 16/2663 ; DRS 16/5063 ; DRS 16/5229 ; DRS 17/830 ; DRS 17/122 ; DRS 17/924 ; DRS 17/1698 ; DRS 17/1820 ; DRS 17/4035 ; DRS 17/ 4278 ; DRS 17/4483 ; DRS 17/8842 ; DRS 18/3127 ; DRS 18/1972 ; DRS 18/4287 ; DRS 18/8155

—

AUVERGNE

Cotes des dossiers consultés par type de documents.

Comptes rendus de sessions de 1984 à 2015 : 1857 WR 3 à 7 ; 2012 WR 1 à 10 ;

Contrats de plan État-Région : 1195 WR 1 à 9 ;

Comptes administratifs : 66 WR 1-4 ; 262 WR 1 ; 1994 WR 1-3-4-6-9-11-13-15-17-21-23 ; 2030 WR 10-11-12 ;

Cartons des dossiers de subventions : 1204 WR 1 à 12 ; 1998 WR 11 ;

Délibérations de sessions et de commissions permanentes entre 2006 et 2010 consultées sur la plateforme : <http://194.254.230.36/netelibsitedinternet/recherche.asp>.

—

BRETAGNE

Cotes des dossiers consultés par types de documents

Procès-verbaux de sessions de 1988 à 2020

Contrats de plan État-Région : 1850 W 4-8-11-14

Budgets primitifs : BP de 1974 à 2013

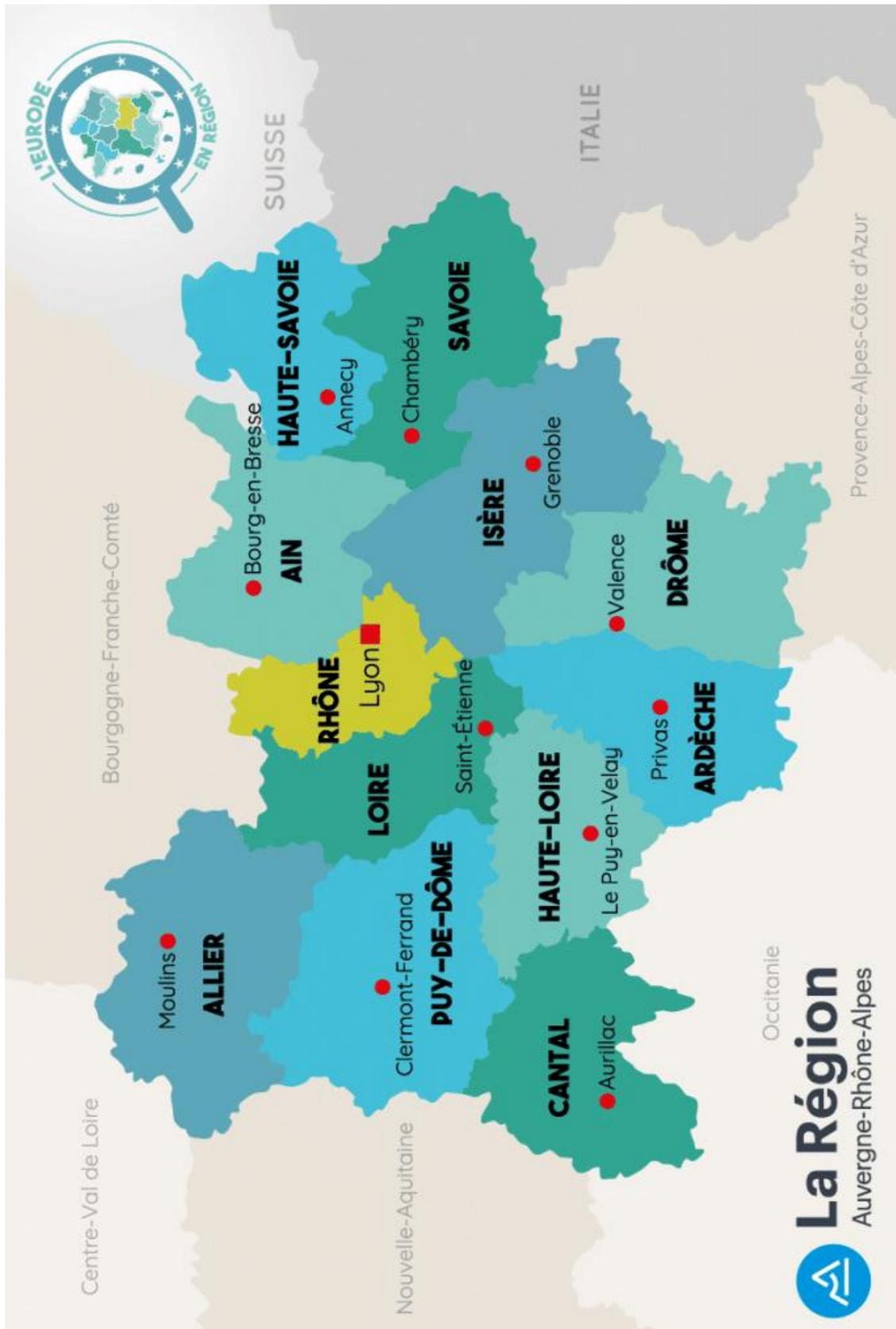
Carton des dossiers des services agricoles : 348 W 6-29-30-31-33-99 ; 773W 40-76 ;

922W11 ; 1101W17-22-27-38-53-56-62-70-90-115 ; 1120W11-78-124-135-191-210-238-

240-250 ; 1300W37 ; 1447W23-27-119-120-127-131-132-133-221 ; 1448W50-130-142-145-

164 ; 1576W204-322-353-444-507-508-509-510-511 ; 1579W102-131-187 ;

Annexe 3 : Carte de la Région Auvergne-Rhône-Alpes



Source : <https://www.touteleurope.eu/l-europe-en-region/l-europe-en-region-auvergne-rhone-alpes/>

Annexe 4 : Carte de la Région Bretagne



Source : <https://www.touteurope.eu/l-europe-en-region/l-europe-en-region-la-bretagne/>

Annexe 5 : Carte du Land de Hesse



Source : <https://existenzgruendung.hessen.de/aktuelles/kommunale-und-regionale-standortinformationen>

Annexe 7 : Chronologie de la politique régionale de soutien à l'agriculture biologique en Hesse (1966-2019)

	Mesures du gouvernement de Hesse en direction de l'agriculture biologique
1969-1971	- Soutien financier du Land à l'Université de Giessen pour des recherches expérimentales autour de l'utilisation des engrais organiques
1971	- Mise en place d'un comité environnemental au sein du ministère de l'Agriculture dans lequel siège le Professeur Boguslawski ⁸¹⁰
1979	- Intégration progressive au sein des services agricoles de conseillers spécialistes de l'écologie (dans un sens large) en remplacement des places vacantes. Formation de l'ensemble des conseillers à l'agriculture intégrée (techniques conventionnelles et alternatives d'agriculture) - Création d'un groupe d'échange de producteurs autour des formes alternatives d'agriculture ⁸¹¹ animé par les services agricoles du Land à Eschwege
1981	- Mise en place du premier domaine de spécialisation en agriculture biologique dans la Haute école de Witzenhausen
1983	- Conversion d'une partie des domaines de l'État de Hesse en biodynamie (Gladbacherhof)
1984	- Séminaires autour de l'agriculture alternative sur la gestion des prairies organisés par les services agricoles en direction de l'ensemble des agriculteurs
1989	- Programme de recherche sur l'agriculture biologique dans le domaine du vin au sein de la <i>Hochschule</i> ⁸¹² de Geisenheim financée par le Land - Mise en place des premières mesures de soutien à la conversion de l'agriculture biologique au travers des aides de la PAC à l'extensification - Conversion de Gladbacherhof selon la réglementation de Bioland.
1990	- Une chaire sur l'agriculture organique est créée à l'université de Giessen en partie financée par le Land
1992	- Création d'un service de conseil dédié à l'agriculture biologique au sein des services agricoles du Land

⁸¹⁰ Une des premiers professeurs d'université à avoir mené des recherches sur les mouvements pionniers de l'agriculture biologique en Allemagne.

⁸¹¹ Dans les années 1970 et 1980, les mouvements pionniers de l'agriculture étaient souvent désignés par le terme « d'agriculture alternative ».

⁸¹² Les établissements d'enseignement supérieur en Allemagne sont répartis en deux catégories. Les universités sont plus généralistes et orientées vers la recherche. Les (*Fach-*)*Hochschule* (« Écoles supérieures spécialisées ») sont orientées vers la professionnalisation.

	<ul style="list-style-type: none"> - Premières aides financières du Land en direction des associations de producteurs biologiques Demeter et Bioland⁸¹³.
1993	<ul style="list-style-type: none"> - Ouverture et cofinancement des aides à la conversion (5 ans) et des aides au maintien en agriculture biologique dans le cadre des politiques européennes et de la GAK
1994	<ul style="list-style-type: none"> - Mise en place des premiers soutiens à la filière biologique (transformation et distribution) cofinancés par les fonds structurels de l'Union européenne (1993-1999). - Le Land finance à côté du gouvernement fédéral une chaire dédiée à l'expérimentation en agriculture biologique à l'université de Witzenhausen. - Intégration de l'agriculture biologique au sein des programmes scolaires de formation des agriculteurs
1998	<ul style="list-style-type: none"> - Soutien financier du Land pour la mise en place d'un bureau commun des associations de producteurs biologiques à l'échelle de la Hesse (Demeter ; Bioland ; Naturland ; Gäa)
1999	<ul style="list-style-type: none"> - Cofinancement des aides européennes à la formation continue des agriculteurs aux pratiques environnementales plus vertueuses - Organisation d'une journée porte ouverte sur l'exploitation biologique de Frankenhausen au sein de l'université de Giessen
2000	<ul style="list-style-type: none"> - Mise en place des aides au remboursement des frais de certification des exploitations agricoles en agriculture biologique (26 euros/ha, max. 256 euros/exploitation)
2002	<ul style="list-style-type: none"> - Création officielle de l'association du <i>Vereinigung Ökologischer Landbau (VÖL)</i>⁸¹⁴ de Hesse, instance de représentation des associations de producteurs biologiques à l'échelle du Land soutenu financièrement par des aides du gouvernement - Remboursement de la certification passe à 35 €/ha, max. 530 €/ha. - Création de la première chaire vinicole en agriculture biologique au sein de la <i>Hochschule</i> de Geisenheim
2003	<ul style="list-style-type: none"> - Reprise d'un programme de soutien à la filière (transformateurs et distributeurs) - Stabilisation de l'aide au VÖL à 13 000 euros par an.
2005	<ul style="list-style-type: none"> - Mise en place du label « Bio-Siegel Hessen » - Organisation d'une équipe de 8 conseillers dédiés à l'agriculture biologique sein du LLH

⁸¹³ Les mouvements pionniers de l'agriculture biologique se sont précocement organisés en association de producteurs en Allemagne. Dans les années 1970 et 1980 les deux principales associations qui développent chacune des orientations agricoles partiellement différentes sont Bioland et Demeter. Un label propre est rattaché à chaque association de producteurs.

⁸¹⁴ Regroupement de l'agriculture biologique.

	<ul style="list-style-type: none"> - Augmentation des financements aux transformateurs de produits en AB
2007	<ul style="list-style-type: none"> - Diminution du montant de la CAB et de la MAB - Diminution des financements aux transformateurs de produits en AB - Le groupe de conseillers spécialistes de l'AB au sein du LLH atteint 14 conseillers (dont 11 conseillers généralistes implantés sur tout le territoire de Hesse à l'échelle locale ; et trois conseillers régionaux spécialistes d'une filière de production).
2014	<ul style="list-style-type: none"> - 1^{er} juillet : mise en place d'un <i>ökoaktionsplan</i> à horizon 2020 avec un financement de 20 millions d'euro sur 7 ans (2,8 millions d'euros par an) - Augmentation des aides CAB et MAB - Augmentation du remboursement de la certification à 50€/ha avec un max. à 6000 €/ha. - Augmentation des aides aux investissements pour les exploitations en agriculture biologique et qui respectent les besoins des animaux - Mise en place de 80 h de formation sur l'agriculture biologique au sein des Fachschule de Hesse depuis août 2014 - Augmentation des postes de conseillers dédiés à la biodiversité, à la protection de l'eau et à l'efficacité énergétique au sein du LLH - Augmentation des postes de contrôleurs en agriculture biologique (+ 1,5 ETP) au sein du <i>Regierungspräsidium Giessen</i> - Lancement de l'appel à projets concernant les <i>ökomodellregionen</i> - Campagne de communication du Land en direction des agriculteurs pour favoriser la conversion à l'agriculture biologique
2015	<ul style="list-style-type: none"> - Mise en place des trois premières <i>ökomodellregionen</i> dans le cadre de l'appel à projets du Land (modèle bavarois au départ, puis la Hesse puis le BW et plus récemment la Basse-Saxe) : <i>Ökomodellregion Wetterau</i> ; <i>ökomodellregion Fulda</i> ; <i>ökomodellregion Nordhessen</i> ;
2017	<ul style="list-style-type: none"> - Nouvel appel à projets pour les <i>ökomodellregionen</i> - Première édition des <i>Öko-feldtage</i> (journées de l'agriculture biologique) les 21 et 22 juillet 2017 en direction des professionnels de l'agriculture sur le domaine de Gladbacherhof
2019	<ul style="list-style-type: none"> - Cinq nouvelles <i>ökomodellregionen</i> choisies après l'appel à projets. <i>Ökomodellregion Süd (LADADI)</i> ; <i>Vogelsberg</i> ; <i>Waldeck-Frankenberg</i> ; <i>Marburg-Biedenkopf</i> ; <i>Lahn-Dill-Giessen</i> ;

Source : conception de l'auteure à partir des données récoltées au sein des archives parlementaires ainsi que du rapport sur l'agriculture biologique du Thünen-Institut⁸¹⁵

⁸¹⁵ (NIEBERG, KUHNERT ET SANDERS, 2011)

Annexe 8 : Chronologie de la politique régionale de soutien à l'agriculture biologique en Basse-Saxe (1982-2019)

	Mesures du gouvernement de Basse-Saxe en faveur de l'agriculture biologique
1982	- Création d' <i>Ökoring</i> , soutenue financièrement par le Land
1984	- Dans le cadre de la politique éducative ouverture de 80 heures sur les formes alternatives d'agriculture au sein du programme de formation initiale des agriculteurs (sur proposition fédérale)
1989	- Mise en place des premières aides à la conversion à l'agriculture biologique dans le cadre de la politique européenne d'extensification
1990	- Conversion du domaine de l'État de Hollanderhof Cuxhaven à l'AB - Soutien de la chair en agriculture biologique de l'université de Göttingen et de la formation spécialisée en agriculture biologique au sein de la <i>Hochschule</i> d'Osnabrück - Augmentation des aides à la conversion à l'agriculture biologique dans le cadre des aides à l'extensification (510 DM/ha)
1991	- Soutien du Land la transformation et la distribution des produits issus de l'AB en circuit court financement dans ce cadre de la coopérative d'horticulture de Wenland au travers des politiques européennes
1993	- Mise en place d'un plan d'aide spécifique aux exploitations laitières concernant la collecte de lait en agriculture biologique - Ouverture et cofinancement des aides à la conversion et des aides au maintien en agriculture biologique dans le cadre des politiques européennes et de la GAK
1994	- Financement d' une recherche-expérimentation sur l'agriculture biologique portée par les services du Land de Basse-Saxe pour l'écologie à propos de projets pilotes en agriculture biologique sur les zones de captage d'eau.
1995	- Mise en place du premier programme de soutien à l'agriculture biologique avec un objectif de multiplication par dix des fermes en agriculture biologique pour l'année 2000 - Campagne de communication du Land à propos du label biologique européen - Lancement des deux premiers projets pilotes sur les territoires de captage d'eau autour de la transformation des produits en AB
1997	- Financement par le gouvernement du Land d'un congrès professionnel sur l'agriculture biologique - Ouverture de deux autres projets pilotes sur la transformation et la commercialisation de produits en agriculture biologique à Lüneburg et Weser-Ems

<p>1998</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Création <i>Landesvereinigung ökologischer Landbau Niedersachsen</i> (LÖN) : représentation des associations de producteurs biologiques à l'échelle du Land - Création d'un centre de conseil spécialisé dans la production de fruits biologiques : le <i>Obstbau ökoberatungsring Norddeutschland</i> (OÖN)
<p>1999</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Financement du marketing des produits écologiques venant de Basse-Saxe au travers d'un projet porté par la <i>Marketinggesellschaft</i>
<p>2000</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Cofinancement dans le cadre du 2^d pilier de la PAC d'une formation continue à l'agriculture biologique - Financement du Land au conseil en agriculture biologique au travers d'<i>Ökoring</i> et d'OÖN. - Mise en place des financements de la certification (35 euros/ha et 511 euros max/exploitation)
<p>2002</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Création du centre de compétence en agriculture biologique : <i>Kompetenzzentrum ökolandbau</i> (KÖN) GmbH avec un fort soutien du Land (de 2002 à 2005 autour de 800 000 euros par an sous forme de financements de projets) - Mise en place d'un comité de soutien à l'agriculture biologique par le Land (26 membres) - Augmentation des aides à la conversion et au maintien en agriculture biologique - Deux conseillers bio financés au sein de la chambre d'agriculture LWK - Projet « protection de l'eau potable » : soutien dans certains territoires à enjeux eau des transformateurs en agriculture biologique et augmentation des aides directes sur ces territoires - Augmentation des aides en direction de la communication concernant les produits issus de l'agriculture biologique - Augmentation des financements de la certification : 35€/ha pour 530 €/exploitation au maximum
<p>2003</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Financement du LÖN pour créer une carte digitale des points de vente des produits bio - Financement par le Land d'une formation professionnelle pour l'agriculture biologique au sein de la <i>Bauerliche Gesellschaft Nord Westdeutschland</i>
<p>2005</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Financement d'<i>ökoring</i> pour une formation continue aux agriculteurs - Vente par le Land du domaine de l'État d'Hollanderhof en agriculture biologique depuis 1990 - Diminution des aides à la communication - Cofinancement dans le cadre d'un programme fédéral sur le développement régional de deux territoires en agriculture biologique : Wendal-Elbtal et Ostfriesland

<p>2007</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Arrêt du financement des centres de conseil (« Ring ») par le Land y compris <i>Ökoring</i> - Diminution des aides la conversion et au maintien, mais sur les zones à enjeu eau bonus de 140 euros par ha pour les aides qui sont cependant élargies pour l'ensemble des « exploitations respectant la propreté de l'eau ».
<p>2008</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Augmentation de la CAB uniquement pour les deux premières années de conversion (de 127 €/ha à 262€/ha pour les céréales et les prairies ; de 271 à 639 €/ha pour les légumes ; de 662 €/ha à 1107 €/ha pour les cultures pérennes). - Financement d'un projet au sein du KÖN pour accompagner la conversion des transformateurs et des distributeurs spécialisés en agriculture biologique et aider à leur développement (200 000 € jusqu'en 2013) - Aides dans le cadre de la GAK en direction des transformateurs et distributeurs en produits issus de l'agriculture biologique.
<p>2009</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Financement d'un projet de deux ans (200 000 €) sur la conversion à l'agriculture biologique porté par le KÖN. - Quatre conseillers en agriculture biologique exercent à la chambre d'agriculture
<p>2010</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Lancement du programme <i>Produktion integrierte Kompensation</i> (PIK) pour gérer les terres agricoles ou naturelles prévues comme compensation à la construction de bâtiments ou d'infrastructures (loi de la Fédération concernant la protection de la nature). Ces terres peuvent être soit destinées à la forêt soit à l'agriculture. L'accès à ces terres peut se réaliser avec la condition d'être en agriculture biologique et/ou de respecter des conditions concernant la protection de la nature. En échange, l'agriculteur peut recevoir des aides publiques à la condition qu'il ne touche pas déjà les aides MAE ou MAB et CAB dans le cadre du 2nd pilier de la PAC. Le volet agriculture biologique du PIK est porté par le KÖN.
<p>2013</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Augmentation de la CAB (de 262 à 320 €/ha pour les céréales et les prairies ; de 693 €/ha à 900 €/ha pour les légumes ; de 1 107 €/ha à 1170 €/ha pour les cultures pérennes) et de le MAB (de 137 €/ha à 200 €/ha pour les céréales et les prairies ; de 271 à 360 €/ha pour les légumes ; de 662 €/ha à 720 €/ha pour les cultures pérennes). - Projet de recherche sur les plantes protéiques destinées à l'alimentation animale plus large que l'agriculture biologique porté par la chambre d'agriculture.
<p>2014</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Augmentation de la CAB (de 320 €/ha à 364 €/ha pour les céréales et les prairies ; de 1170 à 1200 €/ha pour les cultures pérennes) et de la MAB (de 200 €/ha à 234 €/ha pour les céréales et les prairies).

	<ul style="list-style-type: none"> - Financement d'un projet d'un an auprès du KÖN sur « le renforcement de la chaîne de valeur au sein de l'agriculture biologique en Basse-Saxe » (163 330 € d'octobre 2014 à juin 2015). - Mise en place du programme des fruits et légumes bio à l'école (projet européen d'introduction de fruits et légumes bio au sein de 600 écoles primaires), projet coordonné par le KÖN. - <i>European Innovation Partnerschaft</i> (EIP) « productivité et durabilité en agriculture » : deux projets en agriculture biologique coordonnés par la chambre d'agriculture et le KÖN sont financés dans ce cadre. - Augmentation du soutien au conseil à l'agriculture biologique notamment au travers des fonds européens dans les domaines du lait, de la viande et des légumes. Financement en direction du KÖN qui coordonne à l'échelle du Land un groupe de conseillers à l'installation et au suivi des agriculteurs biologiques. - L'agriculture biologique devient un critère de sélection pour les aides aux investissements matériels (pour les agriculteurs, mais aussi pour les transformateurs et distributeurs) au sein du 2nd pilier de la PAC - Remboursement des coûts du contrôle en augmentation 50 €/ha pour 600 € maximum par exploitation - Mise en place d'un espace de dialogue autour de la formation à l'agriculture biologique <i>Fachschule</i> et <i>Berufschule</i>. Obligation d'intégrer des heures sur l'agriculture biologique au sein des programmes, la mesure des 80 h n'étant que très peu respectée.
2015	<ul style="list-style-type: none"> - Début du programme des « 100 cantines » pour aider les cantines à augmenter la part de nourriture en agriculture biologique, en circuit court, issue d'exploitation respectant le bien-être animal. - Financement du KÖN pour des interventions au sein des <i>Berufschule</i> en particulier pour former les professeurs à l'agriculture biologique. - Renforcement du financement de projets de recherches expérimentation au sein de la chambre d'agriculture et du KÖN (semences en agriculture biologique, race d'animaux résistants en agriculture biologique...), mais aussi de l'université d'Osnabrück (sur le bien-être animal en agriculture biologique). Une partie de ces expérimentations sont inscrites dans cinq nouveaux projets de recherches portant sur la thématique de la durabilité en agriculture.
2016	<ul style="list-style-type: none"> - Remise en place d'un comité de soutien à l'agriculture biologique à l'échelle du Land réunissant 27 membres de l'ensemble des acteurs participant au développement de l'agriculture biologique. - Mise en place du premier plan de soutien à l'agriculture biologique en Basse-Saxe réunissant l'ensemble des actions du gouvernement en direction de l'agriculture biologique - Augmentation de la CAB (de 364 €/ha à 403 €/ha pour les céréales et les prairies ; de 1200 à 1275 €/ha pour les cultures pérennes) et de la

	<p>MAB (de 234 €/ha à 273 €/ha pour les céréales et les prairies ; de 360 à 390 €/ha pour les légumes ; de 720 à 750 €/ha pour les cultures pérennes).</p> <ul style="list-style-type: none"> - Participation et financement de rencontres nationales et régionales sur l'agriculture biologique : <i>Aktionstage NI</i> ; Biofach ; Bionord ...
2017	<ul style="list-style-type: none"> - Financement de projets de recherche expérimentation au sein de la chambre d'agriculture et/ou du KÖN sur la productivité des exploitations en agriculture biologique concernant différentes filières en particulier la betterave à sucre, les pommes de terre ou le chanvre. - Projet de recherche/expérimentation sur le développement du marché des légumes bio régionaux porté par le centre de l'alimentation et de l'économie domestique de Basse-Saxe. - Deuxième édition du projet européen sur l'introduction d'aliments régionaux et/ou bio au sein des écoles du Land coordonné par le KÖN. - Projet sur l'introduction de produits issus de l'agriculture biologique au sein de la restauration hors domicile porté par le KÖN
2019	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Ökomodellregion</i> premier appel à projets en Basse-Saxe : 10 candidats trois gagnants (60 000 €/an/région) Holzminden ; Goslar ; Uelzen.

Source : conception de l'auteure à partir des données récoltées au sein des archives parlementaires ainsi que du rapport sur l'agriculture biologique du Thünen-Institut⁸¹⁶

⁸¹⁶ (Nieberg, Kuhnert et Sanders, 2011)

Annexe 9 : Chronologie de la politique régionale de soutien à l'agriculture biologique en Auvergne (1991-2019)

	Mesures de soutien du Conseil Régional d'Auvergne en direction de l'agriculture biologique
1991	- Première mention d'un soutien à l'agriculture biologique dans les débats autour d'un plan d'aide à l'agriculture en Auvergne
1992	- Mise en place des premiers soutiens régionaux à la conversion en agriculture biologique
1994	- CPER 1994-1998 : au sein des politiques de diversification, un soutien à l'agriculture biologique est prévu
1995	- Convention entre l'État et le Conseil Régional concernant un programme de soutien à l'agriculture biologique - Cofinancement Europe-État-Région pour l'aide à la conversion en agriculture biologique - Première subvention à l'interprofession Auvergne biologique
1999	- Soutien régional pour la réalisation d'un audit sur l'AB en Auvergne - Arrêt des subventions à la conversion avec la mise en place des CTE à l'échelle nationale
2000	- CPER 2000-2006 : le CR octroie 4 millions de francs à l'AB dont 2 MF de l'État et 2 MF de la Région. - Mise en place des aides régionales aux agriculteurs biologiques pour l'achat de matériels spécialisés
2001	- Mise en place d'un programme de financement des entreprises de collecte en produits issus de l'agriculture biologique dans les filières viande, céréale et lait. - Mise en place de subventions pour la promotion à l'agriculture biologique destinée à Auvergne biologique - Mise en place de la politique de soutien à l'alimentation en viande sous signe de qualité au sein des lycées qui concerne également la viande issue de l'agriculture biologique
2005	- Doublement du budget du CR en direction de l'agriculture biologique - Mise en place du remboursement partiel de la certification en agriculture biologique par le CR - Élargissement temporel du soutien à la collecte des produits issus de l'agriculture biologique - Subvention d'une étude de faisabilité au sein d'Auvergne biologique sur la mise en place d'une plate-forme de distribution en produits issus de l'agriculture biologique à destination de la restauration collective - Aide à la consommation de produits issus de l'agriculture biologique dans les lycées subvention de repas bio à hauteur de 80 centimes le repas

<p>2007</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Augmentation de 50 % du budget régional octroyé à l'agriculture biologique (autour de 600 000 euros par an). - Soutien à la structuration d'une plate-forme régionale d'approvisionnement à la restauration collective de produits issus de l'agriculture biologique : la SCIC Auvergne bio distribution (création en juillet 2007) - Suppression des aides aux entreprises de collecte de produits issus de l'agriculture biologique, car elles ne respectent pas la réglementation européenne raisonnant sur un système de type guichet et non-appel à projets - Lancement d'un appel à projets « objectif bio » en direction de l'aval de la filière biologique subventions pour des investissements matériels et immatériels (entreprise, coopératives, groupements d'agriculteurs, association) - Soutien aux investissements liés au démarrage de la production biologique (mesure 121-C du PDRH).
<p>2008</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Lancement du plan bio 2008-2010 qui inclut les dispositifs déjà présents ainsi qu'un bonus bio pour les aides au maintien dans le cadre du DRDR ; subvention d'actions de sensibilisation des cuisiniers des lycées concernant l'agriculture biologique ; soutien au pôle scientifique agriculture biologique du Massif central ; campagne de communication portée par la Région ; - Budget de 650 000 euros pour 2008 pour le plan bio - Arrêt des aides à la certification reprises par un financement FEADER et Départements. - Mise en place du « bonus bio » c'est-à-dire d'une aide au maintien en agriculture biologique. 350 €/ha pour le maraîchage, 150 €/ha pour les cultures pérennes spécialisées, 100 €/ha pour les cultures annuelles et 80 €/ha pour les prairies dans le cadre de la mesure 214 E du PDRH. Plafond de l'aide à 1000 €/exploitation - Lancement d'un projet de formation des cuisiniers et des gestionnaires des lycées publics sur l'agriculture biologique.
<p>2009</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Plafond du « bonus bio » rehaussé à 3000 €/exploitation maraîchage et arboriculture pour 590 €/ha ; cultures légumières 150 €/ha cultures annuelles 100 €/ha et les prairies pour 90 €/ha.
<p>2010</p>	<ul style="list-style-type: none"> - La CAB est intégrée dans le premier pilier de la PAC - Mise en place en Auvergne des aides aux minimis (petites surfaces) pour la conversion et le maintien en agriculture biologique. Concerne les surfaces échappant au cadre réglementaire d'intervention des aides de la PAC. Forfait annuel pour maximum 3 ans avec un plafond de 7500 euros pour la durée totale. Production piscicole, apicole et cueillette sauvage (1000 €) ; plantes aromatiques et médicinales, maraîchage et arboriculture (1000 € pour une surface inférieure ou

	<p>égale à 1 ha) ; culture légumières, viticulture 500 € pour une surface inférieure ou égale à 2 ha. ;</p> <ul style="list-style-type: none"> - Augmentation du budget du plan bio à 1,3 million d'euros - Action de la Région Auvergne sur le foncier agricole facilitateur pour un projet d'installation en maraichage biologique ; candidature refusée par la SAFER.
2011	<ul style="list-style-type: none"> - La MAB est intégrée au premier pilier de la PAC arrêt du financement de la mesure « bonus bio ». - Première conférence régionale de l'agriculture biologique pilotée par la DRAAF et le CR dans le cadre du plan national de soutien à l'agriculture biologique qui constitue la première étape de la mise en place d'un pôle de conversion bio à l'échelle régionale. - Signature du contrat territorial de la vallée d'Auzon pour la période 2011-2015
2012	<ul style="list-style-type: none"> - Mise en place d'une convention pluriannuelle d'objectifs sur les années 2012 2015 à l'interprofession Auvergne biologique (sur demande de la Région). - Aide à la mise en place du pôle de conversion bio régionale (site internet ; mise en place d'un réseau de conseillers bio au sein de différentes structures régionales) - Soutien accru du conseil régional aux manifestations et évènements portant sur l'agriculture biologique ayant un rayonnement régional, interrégional ou national. 6 manifestations sont ciblées pour être éligibles chaque année aux financements de la région par Auvergne biologique.
2013	<ul style="list-style-type: none"> - Première subvention à l'association Terre de liens Auvergne - Premier soutien au Groupement régional des agriculteurs biologiques d'Auvergne (le GRAB) - Structuration du groupe de coordination bio qui a pour objet de mettre en œuvre les décisions des conférences régionales sur l'agriculture biologique. - Soutien par la Région du financement de 7 postes de techniciens dans le cadre du pôle de conversion au sein des services de la région, des chambres d'agriculture, du réseau GRAB/GAB ainsi que d'un poste de chargé de mission filière et d'un poste de coordinateur au sein d'Auvergne biologique. - Début du pôle de conversion à l'agriculture biologique régional en août 2013 financement d'une animatrice au sein des services de la région pour une période transitoire puis animation par le GRAB Auvergne en 2014. - Mise en place d'un site pour le pôle de conversion bio dont la maîtrise d'ouvrage est réalisée par les services de la Région.

	<ul style="list-style-type: none"> - Soutien aux campagnes de promotions des produits de qualité dont l'agriculture biologique par la Région dans le cadre de la démarche Auvergne Nouveau monde. - Subvention à Terre de Liens Auvergne pour un projet sur le foncier agricole en partenariat avec les GAB et le GRAB Auvergne.
2014	<ul style="list-style-type: none"> - Transfert de l'autorité de gestion du FEADER au Conseil Régional au sein duquel sont réintégrées les aides à l'AB (CAB et MAB) par la loi MAPTAM. - Dans le cadre du FEADER : CAB et MAB (co-financement UE/État) ; aides à la certification ; aides aux investissements matériels pour changement de pratiques ; double bonification de la DJA pour les agriculteurs biologiques ; - Mise en place à l'échelle de la région du plan Ambition bio 2017 dans la continuité du partenariat entre la DRAAF et le CR au sein des conférences régionales de l'Agriculture biologique. - Liquidation judiciaire d'Auvergne Biologique en avril 2014 - Opérationnalisation du pôle de conversion bio avec la répartition des postes de techniciens référents sur les structures du territoire (chambres d'agriculture et GRAB/GAB) et mise en place en juillet 2014 d'un comité de pilotage - Structuration des filière reprise par la Chambre régionale d'agriculture d'Auvergne ainsi que l'animation du site internet de l'agriculture biologique. - Soutien de la région pour le financement de 10 postes de techniciens et d'animateurs sur le pôle de conversion bio - Évolution du dispositif « repas bio » qui devient le dispositif « bio local ». Arrêt de la subvention de repas en 100 % bio (sur demande de la FNAB), financement de l'introduction de catégories de denrées bio plusieurs fois par mois. - Évolution du dispositif « objectif bio » : séparation en deux volets, l'un sur des « missions régionalisées » pour l'animation d'appui technique d'envergure régional et un volet « structuration » pour des projets innovants portés par des entreprises et/ou associations du territoire dans le domaine de l'agriculture biologique.
2015	<ul style="list-style-type: none"> - Lancement de l'appel à projets régional « territoires bio exemplaires » en direction des groupements de collectivités locales pour encourager le développement de filières bio localement.
2016	<ul style="list-style-type: none"> - Fusion des régions Auvergne et Rhône-Alpes, mais pas des deux PDR. - Novembre 2016 : élaboration du plan régional de développement de l'agriculture biologique Auvergne-Rhône-Alpes engagement 2,8 millions d'euros par an sur 5 ans. Il instaure une nouvelle gouvernance de la politique régionale de soutien à l'agriculture biologique.

	<ul style="list-style-type: none"> - Fermeture de l'association de coordination des acteurs de l'agriculture biologique Appui bio à Valence en Rhône Alpes - Arrêt de l'implication de la Région AURA dans le plan Ambition bio 2017 - Diminution du soutien aux structures de développement de l'agriculture biologique en particulier le réseau GAB/FRAB avec une réorientation des fonds principalement en direction des chambres d'agriculture. - Diminution du budget communication
2017	<ul style="list-style-type: none"> - Fusion d'organics cluster (représentants d'entreprises agroalimentaires, textiles et pharmaceutiques en agriculture biologique en Rhône-Alpes) et de Bioconvergence (représentation des TPE/PME en agriculture biologique en Rhône-Alpes) pour devenir le Cluster bio AURA organe central de la gouvernance du plan bio régional. - Mise en place du programme « La région dans mon assiette » en direction des lycées, cela concerne cependant les produits locaux et non spécifiquement les produits bio.
2018	<ul style="list-style-type: none"> - Arrêt de l'ouverture de la MAB en région Auvergne-Rhône-Alpes
2019	<ul style="list-style-type: none"> - Subvention de 150 000 € de la Région au Salon tech and bio organisé par le réseau des chambres d'agriculture

Sources : conception de l'auteure à partir des données récoltées au sein des archives du Conseil régional d'Auvergne

Annexe 10 : Chronologie de la politique régionale de soutien à l'agriculture biologique en Bretagne (1988-2020)

	Mesures de soutien du Conseil Régional de Bretagne en direction de l'agriculture biologique
1988	<ul style="list-style-type: none"> - CPER 1988-1994 intégration d'aides à la diversification de l'agriculture (potentiels financements pour la filière biologique dans ce cadre) - Refus de l'exécutif régional de la subvention demandée par la FRAB bretonne pour un audit sur la filière biologique
1992	<ul style="list-style-type: none"> - Subvention de l'Observatoire des IAA de la chambre d'agriculture régionale pour un audit sur l'agriculture biologique en Bretagne délégation d'une partie de l'audit à la FRAB (cofinancement État-Région) - Financement de la coopérative eurobreizh en coopération avec la FRAB
1993	<ul style="list-style-type: none"> - Premier financement d'un programme de recherche et d'expérimentation du GEPAB coordonné par la FRAB (programme Morgane + Région Bretagne : 500 000 F/an) en dehors du CPER - Subvention à Bretagne Viande bio et Légumes biologiques
1994	<ul style="list-style-type: none"> - CPER 1994-1998 : ligne budgétaire spécifique à l'agriculture biologique (4 millions de francs du Conseil Régionale et 2 millions de l'État) - Subvention aux structures Bretagne Viande bio ; légumes biologiques ; Association des producteurs de blé noir de Bretagne dans le cadre du soutien à l'organisation de la filière bio
1995	<ul style="list-style-type: none"> - Convention entre la FRAB et le Conseil Régional concernant un financement pour la création de l'interprofession ainsi qu'un financement relatif à une étude sur la commercialisation ainsi que pour la communication lors de foires et salons - Première subvention à l'interprofession IBB
1999	<ul style="list-style-type: none"> - Budget d'un million de Francs dans la perspective d'un audit sur l'AB en Bretagne - Maintien des financements à la recherche expérimentation et augmentation des subventions à l'agriculture biologique dans le cadre du CPER
2000	<ul style="list-style-type: none"> - CPER 2000-2006 : le CR octroie 17,5 millions de francs à l'AB l'État seulement 7,5 millions (sur 7 ans) - Mise en place des premières aides régionales directes aux agriculteurs biologiques pour l'achat de matériels spécialisés
2001	<ul style="list-style-type: none"> - Cofinancement par le Conseil Régional des CTE collectif « accompagnement à la conversion en agriculture biologique » auprès des structures d'accompagnements en particulier les GAB et les chambres départementales d'agriculture
2003	<ul style="list-style-type: none"> - Fin des CTE remplacés par les CDA non cofinancés par la Région

2004	<ul style="list-style-type: none"> - Mise en place du remboursement partiel de la certification en agriculture biologique par le CR - Lancement d'un programme alimentaire au sein des lycées pour l'introduction de produits issus de l'agriculture biologique sur la base du volontariat dans une quarantaine d'établissements
2007	<ul style="list-style-type: none"> - Mise en place du FEADER et du DRDR breton au sein duquel sont incluses les aides à la conversion et au maintien à l'agriculture biologique qui touchent l'ensemble du territoire régional et sont en partie cofinancées par le CR
2008	<ul style="list-style-type: none"> - Première conférence régionale de l'agriculture biologique dans le cadre du plan Barnier
2009	<ul style="list-style-type: none"> - Développement du plan alimentation bio au sein des lycées de la région en collaboration entre le service éducation de la région en collaboration avec la FRAB
2010	<ul style="list-style-type: none"> - Bonification de la DJA pour les agriculteurs biologiques complément DJA de la Région au sein du FEADER - La CAB puis la MAB sont intégrées dans le premier pilier de la PAC ce qui engendre l'arrêt des cofinancements régionaux pour ces deux aides
2011	<ul style="list-style-type: none"> - Nouvelle alliance agricole bretonne : développement de l'agriculture biologique par l'installation, la recherche appliquée, la structuration des filières et le renforcement de la consommation bio en restauration collective.
2012	<ul style="list-style-type: none"> - Mise en place du PASS bio pour accompagner les agriculteurs en conversion ou en installation en agriculture biologique - Convention avec la SAFER financement de la Région en augmentation pour favoriser les installations en agriculture herbagère, agriculture biologique, en diversification ou production équine (65 % des projets en AB) - L'agriculture biologique comme priorité des contrats d'objectifs de la recherche appliquée financement de projets portés par la CIRAB
2014	<ul style="list-style-type: none"> - Transfert de l'autorité de gestion du FEADER au Conseil Régional au sein duquel sont réintégrées les aides à l'AB (CAB et MAB) ; modulation agro-écologique pour la DJA ; les aides à l'investissement dans du matériel spécifique pour l'agriculture biologique ; - Plafonnement de la CAB à 20 000 €/an ; plafonnement de la MAB à 12 000 €/an - Programme Ambition bio 2017 déclinaison en Bretagne autour d'une gouvernance proche de celle en vigueur à l'échelle nationale
2016	<ul style="list-style-type: none"> - Lancement de la démarche Breizh Alim et fin de la collaboration avec la FRAB dans le cadre de la restauration au sein des lycées - Diminution des subventions aux structures venant de la Région
2018	<ul style="list-style-type: none"> - Diminution du plafond de la CAB à 15 000 €/an et de la MAB à 7 500 €/an sauf en baies algues vertes.

2019	- Lancement de la Breizh cop objectif zéro pesticide et soutien à l'agriculture agroécologique sans mention explicite de l'agriculture biologique
2020	- Vœux concernant le renforcement de la régionalisation de la PAC en Bretagne

Sources : conception de l'auteure à partir des données récoltées au sein des archives du Conseil régional de Bretagne

Table des matières

Remerciements.....	3
Sommaire	5
Liste des sigles et abréviations.....	7
Introduction générale.....	11
1. Repenser la régionalisation des politiques sectorielles par le prisme des politiques régionales de soutien à l’agriculture biologique	13
1.1. Analyser la régionalisation des politiques de soutien à l’agriculture biologique : un objet marginal.....	13
1.1.1. Le secteur agricole en Allemagne et en France : une régulation néo-corporatiste centralisée.....	14
1.1.2. Les mutations de la PAC : entre libéralisation et reconnaissance de la multifonctionnalité de l’agriculture.....	16
1.1.3. La territorialisation des politiques agricoles : un nouveau champ de recherche.....	21
1.1.4. L’agriculture biologique : un objet en marge de la régulation politique du secteur agricole.....	23
1.2. Interroger la construction d’un territoire au prisme de la capacité d’action d’une autorité publique.....	26
1.2.1. Du néo-fonctionnalisme à la gouvernance multiniveaux : la région comme objet.....	27
1.2.2. De la capacité politique d’un territoire à la capacité d’action d’une institution : la région comme sujet.....	29
1.2.3. Analyser la capacité d’action par la mise en œuvre d’une orientation stratégique.....	32
2. Interroger le renforcement de la capacité d’action des autorités régionales par la marge.....	37
2.1. Une approche relationnelle de la capacité d’action des autorités régionales.....	37
2.1.1. Les autorités régionales : un échelon intermédiaire dans les relations intergouvernementales.....	38
2.1.2. La mise en œuvre d’un dialogue avec les acteurs sectoriels.....	39
2.2. Une approche néo-institutionnaliste centrée sur les acteurs.....	41
2.2.1. Une hybridation plus qu’un changement radical.....	41

2.2.2.	La contingence des configurations d'acteurs	42
3.	Problématique et hypothèses.....	44
4.	Une comparaison multiniveaux au sein de quatre cas régionaux.....	47
4.1.	La sélection des cas régionaux.....	48
4.1.1.	Des structures étatiques différenciées dans un même contexte européen.....	48
4.1.2.	Des cas régionaux classés par paires en fonction des contextes agricoles.....	51
4.2.	Une comparaison terme à terme dans un temps long.....	54
4.2.1.	Une démarche initiale de <i>process tracing</i> inductif	54
4.2.2.	Le dévoilement de la variable partisane par la prise en compte du temps long	56
5.	L'enquête de terrain : protocole et déroulé	57
5.1.	Le recueil de données par entretiens semi-directifs	58
5.1.1.	Le protocole d'enquête.....	59
5.1.2.	Un usage averti des entretiens semi-directifs.....	62
5.2.	Le recueil de données par archives et documents institutionnels	64
5.2.1.	Le protocole d'enquête par archive.....	64
5.2.2.	La complexité de l'analyse budgétaire.....	66
6.	Plan de la thèse.....	67
Partie 1	Un changement d'échelle de l'action publique en marge du secteur agricole.....	71
Chapitre 1	La mise à l'agenda de l'agriculture biologique par les autorités régionales : entre stratégie de lobbying et variable partisane	75
1.	Les Länder allemands : une mise à l'agenda précoce de l'agriculture biologique au cœur de controverses scientifiques.....	79
1.1.	La Hesse et la Basse-Saxe : un Land du sud versus un Land du nord	80
1.1.1.	Deux systèmes agricoles opposés	81
1.1.2.	L'étatisation des services agricoles en Hesse face à la puissance des organismes consulaires en Basse-Saxe	83
1.1.3.	Deux trajectoires différenciées d'implantation des mouvements pionniers de l'agriculture biologique.....	85
1.2.	Deux modèles hétérogènes de mise à l'agenda de l'agriculture biologique	87
1.2.1.	Un modèle d'anticipation porté par des entrepreneurs innovateurs en Hesse.....	87
1.2.2.	L'offre politique du parti <i>die Grünen</i> en Basse-Saxe	94
1.3.	La domination des controverses scientifiques au sein des débats parlementaires	98
1.3.1.	Une délégitimation « des formes d'agriculture alternative » par la remise en cause de la scientificité des pratiques et de leur viabilité économique.....	98
1.3.2.	Un contournement par la recherche en Hesse, un conflit partisan en Basse-Saxe	104
2.	Les régions françaises : une mise à l'agenda plus tardive marquée par une gestion corporatiste du secteur agricole	109
2.1.	Un contexte sectoriel régional contrasté, une régulation politique standardisée.....	111

2.1.1.	Le modèle agricole breton versus les signes de qualité auvergnats.....	112
2.1.2.	Un modèle imposé par le haut de gestion corporatiste du secteur agricole	114
2.1.3.	Une régionalisation précoce des acteurs de l'agriculture biologique	116
2.2.	Le rôle clef des représentants professionnels orthodoxes dans la mise à l'agenda de l'agriculture biologique.....	118
2.2.1.	Le rôle d'entrepreneur de la chambre d'agriculture régionale en Auvergne	119
2.2.2.	Une stratégie de coalition de la FRAB pour contourner un refus de l'exécutif régional en Bretagne.....	123
2.3.	Les controverses au sein des arènes politiques régionales marquées par des conflits sectoriels.....	127
2.3.1.	Un cadrage environnemental marginalisé au profit d'un cadrage économique	127
2.3.2.	Un consensus autour de la qualité en Auvergne, un conflit partisan en Bretagne.....	130
Chapitre 2 L'intégration des politiques de soutien à l'agriculture biologique au sein d'un système de régulation multiniveaux de l'Europe aux Régions		141
1. L'adaptation différentielle des États membres au modèle européen de gouvernance à trois niveaux		145
1.1.	En Allemagne : l'absorption du modèle européen par un renforcement du fédéralisme coopératif.....	147
1.1.1.	L'eupéanisation des politiques régionales de soutien à l'agriculture biologique : un processus de centralisation	148
1.1.2.	Le faible impact des plans de soutien fédéraux sur la capacité d'action des Länder	154
1.2.	En France : une transformation progressive du modèle de gestion centralisé.....	157
1.2.1.	Les plans étatiques de soutien à l'agriculture biologique précurseurs d'une régionalisation de la régulation des politiques agricoles d'aide aux structures	158
1.2.2.	Des années 1990 au milieu des années 2010 : le long processus d'adaptation de l'État français au modèle européen de gouvernance à trois niveaux.....	164
2. Une asymétrie de pouvoir au sein de la régulation à trois niveaux des politiques européennes.....		172
2.1.	Une influence limitée des autorités régionales sur les séquences décisionnelles suprarégionales.....	174
2.1.1.	Les États <i>gate keeper</i> des arènes décisionnelles européennes.....	175
2.1.2.	Des scènes de négociations entre le gouvernement fédéral et les Länder fortement institutionnalisées en Allemagne	181
2.1.3.	En France : la stabilisation progressive d'instances de scènes de négociations nationales entre les Régions et le gouvernement central	187
2.2.	L'autorité de gestion du FEADER : entre cadrage par le haut et nouvelles ressources institutionnelles.....	192
2.2.1.	La déclinaison du second pilier de la PAC : une autonomie dans les interstices	193

2.2.2. L'octroi de nouvelles ressources institutionnelles aux autorités régionales par la gestion du FEADER.....	200
Chapitre 3 L'affirmation des autorités régionales au sein de l'espace politique infranational	211
1. Un processus de convergence vers le haut des politiques régionales de soutien à l'agriculture biologique (1989-2019).....	214
1.1. L'harmonisation des aides directes par l'eupéanisation des dispositifs d'action publique..	216
1.1.1. 1989 - 2000 : les politiques européennes comme opportunité d'intervention des autorités régionales.....	217
1.1.2. 2000 - 2014 : la structuration d'une régulation hiérarchique au sein du second pilier de la PAC.....	220
1.1.3. Les subventions aux structures : la diffusion du modèle du nouveau management public.....	226
1.2. Canaux politiques versus canaux professionnels : retour sur les processus de transferts en Allemagne et en France	231
1.2.1. En Allemagne : les institutions du fédéralisme coopératif, principaux canaux de transfert.....	232
1.2.2. En France : le réseau FNAB, entrepreneur de transferts et promoteur de modèles.....	237
1.2.3. L'absence de transferts horizontaux entre Länder et Régions.....	243
2. Un investissement des autorités locales caractérisé par une forte différenciation .249	
2.1. Une concurrence limitée des autorités locales face à l'affirmation des Régions françaises ...	251
2.1.1. Le retrait progressif, mais différencié des Départements.....	252
2.1.2. Un investissement hétérogène du bloc communal dans le soutien à l'agriculture biologique.....	257
2.1.3. La faible capacité des Régions à influencer les autorités locales dans le cadre des politiques de soutien à l'agriculture biologique.....	264
2.2. L'affirmation des Länder allemands vis-à-vis des pouvoirs locaux	268
2.2.1. L'intervention du bloc communal au cœur de controverses et de contraintes réglementaires.....	270
2.2.2. Le réseau des <i>Biostädte</i> au cœur d'une concurrence entre municipalités et Länder	274
2.2.3. Les <i>Ökomodellregionen</i> : gouvernement à distance ou politique incitative ?.....	279
Conclusion de la Partie 1.....	285
Partie 2 Les autorités régionales face aux acteurs sectoriels : l'alternative comme source de pouvoir	289
Chapitre 4 L'institutionnalisation de réseaux d'action publique régionalisés	293
1. La régionalisation des instances de représentation professionnelle par un processus d'isomorphisme institutionnel.....	296
1.1. La régionalisation des organismes consulaires : entre imposition directe et anticipation.....	300
1.1.1. En Hesse et en Basse-Saxe : le pouvoir législatif contraignant des Länder.....	301
1.1.2. En Auvergne et en Bretagne : une régionalisation inachevée impulsée par l'État.....	308

1.2.	La création d'organismes régionaux de représentation de l'agriculture biologique : entre incitation et dynamique professionnelle	316
1.2.1.	En Hesse et en Basse-Saxe : l'incitation des gouvernements de gauche à la mise en place d'une représentation régionale des mentions privées.....	317
1.2.2.	En Auvergne et en Bretagne : l'émergence d'organismes de représentation de la filière biologique portée par les acteurs sectoriels	320
2.	Des réseaux d'action publique régionaux aux échanges différenciés	330
2.1.	En Hesse : un système étatiste hybridé par un mésocorporatisme dual	332
2.1.1.	La place privilégiée des organismes de représentation professionnelle dans la gouvernance des politiques de soutien à l'agriculture biologique	333
2.1.2.	La monopolisation des ressources opérationnelles par les services du Land.....	336
2.1.3.	Un effet retour de l'étatisation du conseil agricole : la limitation des ressources des structures de représentation professionnelle.....	340
2.2.	En Basse-Saxe, en Auvergne et en Bretagne : un mésocorporatisme sectoriel dual	343
2.2.1.	L'accès des représentants professionnels orthodoxes aux exécutifs régionaux : un échange de ressources politiques sectorielles	344
2.2.2.	La mise en place d'instances de gouvernance de l'agriculture biologique incluant des représentants professionnels généralistes et spécialistes.....	349
2.2.3.	Une délégation de la mise en œuvre des politiques régionales aux structures de conseil.....	354
Chapitre 5 La réfraction régionale de conflits sectoriels autour de l'agriculture biologique.....		365
1.	La matérialisation d'un clivage cognitif au sein des représentants professionnels régionaux.	368
1.1.	La mise en controverse du système agricole dominant par la représentation spécialisée des agriculteurs biologiques	369
1.1.1.	La défense de l'agriculture biologique comme modèle agricole alternatif.....	370
1.1.2.	Une canalisation de la contestation par les représentants professionnels orthodoxes ...	377
1.2.	La matérialisation des conflits professionnels autour des politiques régionales de soutien à l'agriculture biologique.....	383
1.2.1.	Des lignes de fractures semblables, mais un degré de conflictualité différencié en Hesse et en Basse-Saxe.	384
1.2.2.	Une cristallisation des conflits au sein des associations interprofessionnelles en Bretagne, en Auvergne et en Rhône-Alpes	390
2.	La politisation de l'agriculture biologique au sein des forums rhétoriques	400
2.1.	La droite radicale et le FDP : l'hostilité aux politiques de soutien à l'agriculture biologique	403
2.1.1.	Les partis de droite radicale : entre climatoscepticisme et critique de la bureaucratie..	403
2.1.2.	Le FDP : un parti hostile à l'interventionnisme étatique	406
2.2.	Les familles conservatrice et démocrate-chrétienne : un interventionnisme limité en direction de l'agriculture biologique.....	408

2.2.1.	Les démocrates-chrétiens et conservateurs : une intervention comme réponse à une demande du marché	408
2.2.2.	La République En Marche : un parti libéral au positionnement proche des conservateurs.....	411
2.3.	Les partis sociaux-démocrates : un soutien à l'agriculture biologique pour diversifier le système agricole.....	415
2.3.1.	L'agriculture biologique : un système agricole vertueux parmi d'autres	415
2.3.2.	L'agriculture biologique : un vecteur de différenciation au sein du marché agricole ...	419
2.4.	Les écologistes et la gauche radicale : l'agriculture biologique comme projet de société.....	421
2.4.1.	L'agriculture biologique : un « <i>Goldenstandard</i> » (« label en or ») pour les partis écologistes.....	421
2.4.2.	La gauche radicale : un positionnement différencié entre die Linke et le PCF.....	424
Chapitre 6	La conduite de l'action publique par les exécutifs régionaux	433
1.	En Hesse et en Bretagne : deux gouvernements de compromis.....	440
1.1.	Deux compromis de coalitions aux investissements politiques différenciés.....	441
1.1.1.	En Hesse : un accord de coalition en faveur des écologistes sur la thématique de l'agriculture biologique.....	441
1.1.2.	En Bretagne : le compromis évolutif d'une majorité socialiste.....	444
1.2.	Deux compromis de coalition en faveur d'un soutien renforcé à l'agriculture biologique.....	448
1.2.1.	Un renforcement opérationnel des politiques de soutien à l'agriculture biologique marqué par des compromis avec la profession majoritaire.....	448
1.2.2.	Un compromis incarné dans le choix des partenaires de l'action publique	452
1.3.	L'accentuation d'un éloignement des deux trajectoires régionales	458
1.3.1.	En Hesse : un second mandat CDU-Bundnis90/die Grünen dans la continuité.....	458
1.3.2.	En Bretagne : l'affirmation de l'inclinaison conventionnaliste du compromis.....	459
2.	En Auvergne et en Basse-Saxe : l'échec partiel de gouvernements alternatifs.....	463
2.1.	Une orientation politique de rupture incarnée par des élus de l'exécutif.....	463
2.1.1.	Christian Meyer : un élu écologiste en croisade contre le système agricole productif régional.....	464
2.1.2.	René Souchon : un ancien secrétaire d'État à l'agriculture critique de la cogestion.....	465
2.2.	La mise en œuvre d'une politique alternative : un semi-échec.....	467
2.2.1.	La mise en place de politiques de soutiens ambitieuses et sélectives.....	467
2.2.2.	Les asymétries de pouvoir entre représentants professionnels : un facteur d'inertie au changement.....	470
2.3.	Les conséquences politiques de l'échec partiel : évitement du blâme et échec électoral	476
2.3.1.	En Auvergne : un recadrage conventionnaliste de la politique agricole régionale.....	477
2.3.2.	En Basse-Saxe : l'échec électoral des écologistes.....	479
3.	En AuRA : un gouvernement conventionnaliste	483

3.1. Une volonté de rupture de la nouvelle majorité LR en réaction aux conflits professionnels rhônalpins.....	483
3.1.1. Une fusion des réseaux d'action publique en faveur de la région Rhône-Alpes.....	484
3.1.2. L'arrivée d'une nouvelle majorité régionale et la domination des conflits rhônalpins .	486
3.2. La mise en œuvre d'une politique régionale conventionnaliste de soutien à l'agriculture biologique.....	488
3.2.1. Une instrumentation de l'action publique en faveur du pôle conventionnaliste	489
3.2.2. La domination des chambres dans la gouvernance des politiques régionales de soutien à l'agriculture biologique.....	492
3.2.3. Les effets (<i>outcomes</i>) du changement des politiques de soutien sur les organismes professionnels..	495
Conclusion de la Partie 2.....	503
Conclusion générale.....	505
1. Le renforcement de la capacité d'action des autorités régionales par la marge.....	506
1.1. La portée du processus observé dans une perspective comparative	506
1.2. La dimension verticale de la capacité d'action : une tension entre autonomie et décentralisation.....	509
1.3. La dimension horizontale de la capacité d'action : un dialogue entre exécutifs régionaux et organismes professionnels	510
2. Les apports de la thèse à l'analyse des politiques publiques.....	512
2.1. L'action publique régionale entre secteur et territoire	512
2.2. Repenser la place de la variable partisane à l'aune des politiques emblématiques	514
Bibliographie.....	517
Documents officiels, rapports, textes législatifs.....	537
Table des tableaux.....	541
Table des encadrés	543
Tables des figures.....	544
Annexes.....	545
Table des matières.....	573

Titre : Les Länder et les Régions face à l'agriculture biologique. La construction d'une capacité d'action par la marge

Mots clés : Sociologie de l'action publique – agriculture biologique – régionalisation – capacité d'action – étude comparative franco-allemande

Résumé : Cette thèse s'intéresse au processus de renforcement de la capacité d'action des autorités régionales par une marge sectorielle : l'agriculture biologique. Elle s'appuie sur une enquête qualitative comparative menée dans deux Régions françaises, l'Auvergne et la Bretagne, et deux Länder allemands, la Hesse et la Basse-Saxe, à partir d'entretiens semi-directifs et d'un recueil d'archives. Mobilisant le cadre d'analyse de la sociologie de l'action publique, elle montre comment, dans un secteur dominé par les échelles d'intervention nationale et européenne, la marginalité de l'agriculture biologique assure aux régions une autonomie d'action dans la phase de mise à l'agenda. La combinaison d'un processus de décentralisation encouragé par l'Union européenne avec l'investissement des exécutifs régionaux permet, par la suite, aux autorités régionales de s'affirmer dans la régulation du segment à leur échelle.

La mise en controverse du modèle agricole dominant par les représentants spécialistes de l'agriculture biologique favorise l'activation des clivages partisans. Reposant sur un faible budget et une forte politisation, le soutien à l'agriculture biologique prend les atours d'une politique emblématique. Elle est l'occasion pour les exécutifs de traduire les alternances partisans par une conduite différenciée de l'action publique. Si la fragmentation des ressources nécessite la stabilisation de partenariats dans la fabrique de l'action publique, cette thèse affirme que le pouvoir des autorités régionales ne repose pas sur la recherche de compromis, mais sur la sélection d'alternatives. La présence de conflits renforce ainsi leur capacité d'action et rend possible une activité de gouvernement des Länder et des Régions.

Title : The Länder and the Regions faced with organic farming. Building policy capacity from the edge.

Keywords : Public policy sociology – organic farming – regionalization – policy capacity – comparative study Germany and France

Abstract : This thesis focuses on the process of strengthening the policy capacity of regional authorities through a sectoral margin: organic agriculture. It is based on a comparative qualitative survey conducted in two French regions, Auvergne and Brittany, and two German Länder, Hesse and Lower Saxony, using semi-structured interviews and a collection of archives. Drawing on the analytical framework of the sociology of public policy, it shows how, in a sector dominated by the national and European levels of intervention, the marginality of organic farming gives the regions autonomy of action in the agenda-setting phase. The combination of a decentralization process encouraged by the European Union and the investment of regional executives subsequently allowed regional authorities to assert themselves in the regulation of the segment at their level.

The fact that the dominant agricultural model is being challenged by specialist representatives of organic farming fosters the activation of partisan cleavages. Based on a low budget and strong politicization, support for organic agriculture takes on the appearance of an emblematic policy. It is an opportunity for executives to translate partisan shifts into a differentiated implementation of public policy. If the fragmentation of resources requires the stabilization of partnerships in the manufacture of public action, this thesis asserts that the power of regional authorities does not rest on the search for compromise, but on the selection of alternatives. The presence of conflicts thus strengthens their policy capacity and makes possible a governing activity of the Länder and the Regions.