

Article à paraître en 2006 dans *Canadian Journal of Regional Science*, Volume 29, numéro 1

Numéro spécial sur « Politiques publiques et espace rural »

Régulation de l'agriculture : les Régions comme nouveau lieu de mise en cohérence territoriale des politiques agricoles ?

La région Rhône-Alpes dans le contexte européen¹

Marielle Berriet-Sollicec, ENESAD²; Hélène Delorme, CERI; Catherine Laurent, INRA-SAD; Marie-Françoise Mouriaux, Centre d'Etudes de l'Emploi; Patrick Mundler, ISARA Lyon et Daniel Perraud, INRA-SAE2.

Résumé

Cet article propose un regard croisé issu de travaux sur les politiques agricoles régionales d'une part, sur l'évolution des statuts professionnels et les modèles d'emploi qui sous-tendent les dispositifs d'accompagnement (économiques et techniques) des exploitants agricoles d'autre part. Après un rappel des enjeux politiques et scientifiques du débat sur la mise en place de formes régionales de politiques agricoles, l'analyse se focalise sur la région Rhône-Alpes : dans quelle mesure la région peut-elle être appréhendée comme un niveau de mise en cohérence des politiques publiques pour des objectifs sectoriels (agriculture) mais aussi intersectoriels (emploi et pluriactivité) ? Cette approche monographique est située dans une perspective européenne grâce à une mise en regard des résultats rhône-alpins avec d'autres régions européennes (en Espagne, Allemagne, Angleterre). Enfin, sont tirés des enseignements théoriques et méthodologiques de cette approche composite (monographies et comparaisons internationales, objectifs sectoriels et intersectoriels) pour saisir les enjeux actuels de la recomposition des niveaux d'intervention publique.

¹ Ce travail a bénéficié de financements publics français dans le cadre du programme transversal «Pour et Sur le Développement Régional» (PSDR) de l'INRA. Il a été présenté au symposium «Territoires et Enjeux du Développement Régional» à Lyon, France du 9 au 11 mars 2005.

² Corresponding author : Etablissement National d'Enseignement Supérieur Agronomique de Dijon-Centre de recherches sur l'agriculture et les espaces ruraux (ENESAD-CESAER), BP 87999 21079 Dijon, Cedex 1 – France - berriet@enesad.inra.fr

**Regulation of agriculture: the Regions as a new locus for working towards territorial coherence between agricultural policies?
The Rhône-Alpes region in the European context³**

In the European Union (EU), two major recent changes are framing the development of the regulation of agriculture. First, a decentralisation trend can be observed in most of the member states, resulting from both national and EU policies: the modernisation of state apparatus combines with the “subsidiarity” principle of the EU which assumes that policy decisions have to be decentralised as much as is rationally and functionally possible. Second, changes in agricultural policies, shifting from market support to rural development (“Second Pillar” of the CAP) and then to multiple forms of support for the multi-functionality of agriculture, are resulting in a renewed policy framework, generally directed by the EU and implemented differently in the member states and regions. A cross-examination of these parallel trends is necessary to answer some basic questions, mainly: is there a change in the regional frameworks which organise the regulation of agriculture? What kind of differences can be observed in several European regions and how can these differences be explained? What is the particular shape of this evolution in the regions of a semi-centralised country like France? To answer these questions, field and institutional data have been collected in several European regions: Rhône-Alpes (France) as a central reference for the analysis, and other regions located in Germany, Spain and the United-Kingdom.

The implementation of European policies in the regions and the creation of specific regional policies show that the regionalisation process actually results in a growing involvement of the regions in the regulation of agriculture. This process must be accurately analysed because of the major issues which are at stake: increasing risks of new inequalities in the EU, an uncertain future for sector policies, the possible shift from a Europe “of the states” to a Europe “of the regions”, and the possible evolution and diversity of support for the multi-functionality of agriculture. Even in France, where the regions have little power to influence agricultural policies, their role is real and growing. Yet generally, beyond regionalist discourses, the European regions do not always appear to be a key level for the coherence of multilevel policies. The regional level often tries to integrate rural development, agro-

³ This research was funded under the INRA horizontal programme "Pour et Sur le Développement Régional" (PSDR). It was presented at the symposium "Territoires et Enjeux du Développement Régional", Lyon, France, 9 to 11 March 2005.

environment and most territory-centred regulations, but in many cases it does not represent a coherent level of general regulation. A good example can be observed in the support for and marginalisation of agricultural pluri-activity at regional level.

In highly decentralised regions of federal (Germany) or quasi-federal (Spain, UK) countries, the regions play a key role in implementing both sector (“First Pillar”) and rural (“Second Pillar”) policies. This results in extensive diversification of regional policies, primarily for the implementation of the EU Rural Development Policy (RDR regulation): the EU, State and Region financial support and institutional reorganisation are oriented either towards support to farmers, in a close relationship with the dominant farmers unions as in the past, or towards more innovative policies centred around new actors involved in rural development, and organised in new local institutions.

Consequently, the diversification of policies at the basic political level of regions (and of “departments” in some countries) results in opposite trends which shape different models of policies in Europe. The determining factors of this dichotomy are: i) the huge inequality of regions' resources and especially of those available for agricultural policies; and ii) the ability of every region to decentralise itself and to build sub-regional regulation levels.

Decentralisation appears to be a new and growing part of public regulation of agriculture. This leads to a new pattern of the relationship and of the competences between the EU, State and Region levels. It would nevertheless be risky to overestimate the regional role. The region is frequently not the main regulating level. In France, even a creative and “rich” region like Rhône-Alpes plays only one of the regulatory roles, without really coordinating the supra-levels, the State and the EU, and the sub-levels, the departments. Moreover, diverse and sometimes contradictory regional policies shape a number of possible ways to develop agriculture, or not, and to include it in new structures such as rural development and the multi-functionality of agriculture. Therefore, an analysis of regional policy trends is important, not because the European regions are ruling the new CAP – which they are not – but because they may be outlining future forms of involvement of agriculture in the general liberalisation trend.

Depuis les années 80, se manifeste dans l'Union européenne (UE) la volonté de renforcer les pouvoirs politiques et économiques des régions, jusqu'à en faire un «troisième niveau» de gouvernement (Bullman, 1997). Cette extension des compétences des régions (Trouvé, 2006) s'explique en premier lieu par le processus de décentralisation mis en œuvre par les Etats-Membres eux-mêmes dans un contexte de montée des idées régionalistes. Il résulte aussi de la conviction de la Commission européenne que l'efficacité de certaines politiques communautaires (Politique agricole commune, développement rural, cohésion) serait améliorée si leur mise en œuvre reposait davantage sur les échelons infra nationaux (discours sur la révision à mi-parcours de la PAC de 2003, propositions de réforme de la politique de cohésion 2004). Ceci se traduit par une nouvelle répartition des compétences et une modification des relations entre échelon communautaire et collectivités régionales et conduit à s'interroger sur le renforcement progressif des politiques régionales et sur leurs perspectives d'évolution (Perraud 2001, Berriet-Sollicec et Daucé 2001, Berriet-Sollicec *et al.*, 2006),

Cet accent mis sur la dimension régionale des politiques se retrouve dans le débat sur l'intervention publique en agriculture qui, ces dernières années, a changé de nature. Les discussions qui ont accompagné la conférence de Cork (CE 1996) sur la nécessaire articulation entre PAC et politiques de cohésion dans l'UE (Laurent *et al.* 1998), celles sur la reconnaissance de la multifonctionnalité de l'agriculture (Barthélemy *et al.* 2003) en attestent. Elles ont conduit à placer l'agriculture à l'intersection de deux logiques distinctes : une logique de développement sectoriel (où prévaut le souci d'accompagner la reproduction et le développement de l'agriculture à partir des revenus de l'activité agricole), et une logique de développement territorial misant sur la capacité d'un système social localisé à maintenir un tissu économique et social sur son territoire, et à protéger ses ressources naturelles. Ainsi s'est progressivement imposée une conception de la politique agricole comme devant prendre en compte l'ensemble des fonctions économiques, sociales et environnementales de l'agriculture, et ce aussi bien aux échelles européenne et nationale qu'au niveau régional.

Mais, au-delà des discours, observe-t-on une recomposition concrète des dispositifs régionaux de gestion publique de l'agriculture qui débouche sur une nouvelle prise en compte des enjeux territoriaux ? Comment cette recomposition se manifeste-t-elle dans une région comme Rhône-Alpes ? Observe-t-on des différences marquées d'une région de l'UE à l'autre ?

Pour répondre à ces questions, nous avons combiné deux types d'approches : une comparaison régionale des politiques agricoles d'une part⁴, une étude de l'évolution des modèles d'emploi qui inspirent en Rhône Alpes l'accompagnement de l'agriculture d'autre part⁵. Nous verrons que les résultats obtenus invitent à s'émanciper d'une vision

⁴ Un premier ensemble de travaux, partant de l'approche comparative des politiques agricoles régionales dans plusieurs régions d'Europe, a permis de replacer la région Rhône Alpes dans une analyse des programmes et des mesures pouvant traduire ces formes de multifonctionnalité de l'agriculture, de s'interroger sur les innovations institutionnelles qui en résultent ainsi que sur l'évolution de la population des bénéficiaires (projet Perraud, Berriet-Sollicec, Delorme *et al.*)

⁵ Un second ensemble de recherches, focalisé sur la région Rhône-Alpes, a porté sur l'évolution des modèles d'emploi qui sous-tendent les dispositifs d'accompagnement des exploitants agricoles, dans les diverses institutions concernées (chambres d'agriculture, services déconcentrés de l'emploi, services déconcentrés de l'agriculture, collectivités territoriales), aux niveaux régional et départemental. (projet Laurent, Mouriaux, Mundler *et al.*)

simplificatrice du rôle des régions dans la mise en cohérence des objectifs sectoriels et territoriaux des politiques.

Nous rappellerons d'abord les enjeux sociaux, économiques, politiques et scientifiques du débat sur la mise en place de formes régionales de politiques agricoles (section 1). Nous verrons ensuite, en focalisant l'analyse sur Rhône-Alpes, dans quelle mesure la région peut être appréhendée comme un niveau de mise en cohérence des politiques publiques pour des objectifs sectoriels (agriculture) mais aussi intersectoriels (emploi et pluriactivité) (section 2). Cette approche monographique sera inscrite dans une perspective européenne grâce à une comparaison des résultats rhône-alpins avec ceux d'autres régions européennes (en Espagne, Allemagne, Angleterre) (section 3). Dans la dernière partie nous tirerons des conclusions de cette approche composite (monographies et comparaisons internationales, objectifs sectoriels et intersectoriels) pour saisir les enjeux actuels de la recomposition des niveaux d'intervention publique.

1 – Les enjeux de la régionalisation des politiques agricoles en Europe

Les enjeux des politiques agricoles doivent être resitués dans le contexte global de la libéralisation des politiques économiques et de leurs effets (Delorme, 2004,a). Quatre principaux types d'enjeux peuvent être distingués qui participent de la régionalisation des politiques agricoles.

Les premiers concernent les risques d'accroissement des inégalités dans l'UE : disparités de développement entre régions, écarts de revenus entre groupes sociaux, accroissement des situations d'exclusion. Certes, les interventions régionales peuvent contribuer à renforcer les inégalités entre les régions de par la différence des niveaux de richesse et donc d'aides de chaque collectivité. Mais les régions sont aussi présentées comme des niveaux où peuvent se construire des remparts contre les effets négatifs de la libéralisation et se défendre des intérêts locaux non pris en compte nationalement. A ce titre, les instances régionales seraient susceptibles de développer des alternatives aux politiques nationales et communautaires (Boussard, 2002). Les régions apparaissent également comme des institutions capables de dépasser les logiques sectorielles et remplir un rôle intégrateur garant d'une meilleure cohésion économique et sociale. Ainsi le dernier rapport de la Commission européenne sur la cohésion (2004) propose-t-il, pour améliorer l'efficacité des politiques de cohésion, de notamment «déléguer davantage de responsabilités aux partenaires présents sur le terrain dans les Etats membre, dans les régions et au niveau des autorités locales » (conclusion, p. XXXIV). De plus, les objectifs affirmés de développement durable, avec notamment la mise en œuvre progressive des Agendas 21⁶, invitent les collectivités territoriales à repenser les questions du développement économique en lien avec les objectifs liés à l'environnement et la reproduction sociale des organisations économiques.

La seconde série d'enjeux renvoie à la dimension sectorielle. La mise en œuvre de politiques régionales comporte ici aussi deux faces opposées. D'un côté, ces politiques, par les soutiens qu'elles fournissent, peuvent aider le secteur agricole à faire face aux nouvelles

⁶ Les agendas 21 locaux sont des documents d'orientation que les collectivités locales sont incitées à élaborer dans une perspective de Développement Durable. Ils sont la traduction locale des engagements internationaux du sommet de Rio de Janeiro des 1^{er} et 15 juin 1992 (chapitre 28 du programme "Actions 21" ("Agenda 21" en anglais). En France, diverses collectivités territoriales se sont engagées dans cette démarche.

formes de concurrence qu'implique l'ouverture des marchés. De l'autre, la régionalisation peut s'accorder avec des politiques de discipline budgétaire européenne ou nationale en facilitant la réduction des soutiens à l'agriculture.

Le troisième type d'enjeux est d'ordre politique : la PAC a depuis l'origine été le ciment de l'Europe. On peut se demander si sa régionalisation traduit la consolidation de la construction européenne par l'émergence d'une Europe des régions, ou bien si elle manifeste le recul du projet européen (ou la transformation de l'UE en simple en zone de libre-échange) par le renvoi du soutien de l'agriculture aux Etats membres, à leurs procédures et à leurs choix sociaux.

Le quatrième type d'enjeux, enfin, est scientifique : reconnaissance des nouvelles fonctions des agriculteurs et développement durable sont les mots d'ordre qui traduisent le tournant de la PAC et des politiques agricoles nationales depuis les années 1990. L'introduction dans les textes européens de la notion de multifonctionnalité de l'agriculture a ainsi permis de redéfinir certains termes du débat autour de l'accompagnement public du développement des fonctions sociales et environnementales des agriculteurs. Des Etats membres, mais aussi certaines Régions, se sont saisis de cette notion pour redéfinir les contours de leur intervention publique en faveur de l'agriculture (Perraud, 2004, a). Il est possible de considérer cette notion de multifonctionnalité comme transitoire et l'analyser comme un simple argument sanctionnant la fin de l'ancien compromis européen autour de l'intensification. Toujours est-il qu'elle a donné lieu à des formes d'intervention très diversifiées en Europe et que les reconfigurations qui en découlent constituent un objet d'observation privilégié pour le chercheur en ce sens qu'elle permet d'analyser l'éclatement des dispositifs institutionnels, face à la diversité des territoires et des agricultures de l'Union européenne (UE) (Delorme, 2004, a). En outre, il faut constater que l'ambiguïté du terme (ou son coté synthétique puisque la multifonctionnalité vise à saisir et réguler dans le même mouvement toutes les fonctions de l'agriculture) pousse à préférer aux cadres disciplinaires stricts une approche pluri-disciplinaire qui croise les outils de l'économie et de la sociologie politique.

Dans cette perspective, nous avons analysé la régionalisation comme le produit des relations existant entre le changement des structures, celui des acteurs (qui se diversifient et se multiplient) et celui des institutions. Les résultats sont fondés sur des comparaisons entre régions de pays différents mais aussi sur des analyses faites à des niveaux distincts de la réalité sociale. L'étude du cas d'une région française, Rhône-Alpes (encadré 1), a ainsi été replacée dans la perspective des résultats obtenus au Royaume-Uni (Ecosse, Angleterre), en Espagne (Catalogne) et en Allemagne (Bavière, Schleswig-Holstein).

Encadré : L'agriculture en Région Rhône-Alpes

La Région Rhône-Alpes, constituée de 8 départements qui s'étendent sur 43 700 km², est trois fois plus grande qu'une région européenne moyenne. Son PIB de 140 milliards d'euros représente 9,6% du PIB national ce qui la place pour ce critère au deuxième rang des 22 régions françaises après l'Ile de France et au dixième rangs des régions européennes. Sa population, qui s'est accrue de 300 000 personnes entre les deux derniers recensements décennaux, représente 9,4% de la population française..

L'agriculture de la Région Rhône-Alpes se caractérise par des exploitations nettement plus petites que la moyenne nationale (27 ha contre 42 au dernier recensement e l'agriculture en 2000), une grande

diversité de productions, et une proportion importante de petites exploitations (48,7%). Au dernier recensement de l'agriculture, on comptait 56 962 exploitations agricoles en Rhône-Alpes, dont une sur cinq était détenue par un chef retraité et une sur trois (hors celles détenues par les retraités) par un chef pluriactif.

2 – La région, échelon de mise en cohérence des politiques ?

Dans ce contexte de renforcement de la régionalisation, comment se traduit l'intervention d'une région européenne ? En nous appuyant sur les résultats d'enquêtes effectuées en Rhône-Alpes auprès des principaux acteurs des politiques concernant l'agriculture de cette région (politique agricole, emploi, développement rural), nous nous sommes interrogés sur le rôle de mise en cohérence que pouvait jouer l'échelon régional pour répondre aux nouvelles exigences du développement territorial.

La région Rhône-Alpes doit d'abord être replacée dans l'environnement institutionnel français : malgré les lois de décentralisation de 1982-83, et leur réaffirmation en 2003-2004, l'organisation politico-administrative de la France reste fortement centralisée.

Ainsi, **la politique agricole** demeure-t-elle l'apanage du gouvernement central comme en témoigne notamment le choix fait en 1999 de mettre en oeuvre le Règlement de développement rural (RDR) européen par un seul programme national et non par des programmes régionaux. Cependant le modèle français se caractérise par une forte déconcentration des décisions : l'application des mesures relevant du développement rural (second pilier de la PAC) est dévolue aux échelons départementaux du ministère de l'agriculture qui peuvent ainsi les adapter aux besoins et aux spécificités des structures locales.

Les Régions n'ont, en principe, pas de compétence en matière de politique agricole (Berriet-Sollic, 2002). En pratique, elles l'abordent par deux biais. D'une part leurs compétences dans le domaine économique les conduisent à coordonner leurs interventions avec celles de l'Etat (dans le cadre des contrats de plan Etat - région), donnant parfois l'occasion de prévoir des actions régionales dans le secteur agricole (pour le financement des mesures anti-pollution de mise aux normes des exploitations agricoles par exemple). Dans ce contexte, la Région a depuis sa création comme entité politique autonome, fait preuve d'initiatives en lançant des programmes propres à forte identité régionale. D'autre part, depuis 2000, les exigences de la Commission européenne en matière de régionalisation de politique de développement rural se sont combinées avec la volonté du gouvernement français de ménager aux régions un rôle nouveau de mise en cohérence des échelons départementaux (Delorme, 2004, b). La loi sur les libertés et responsabilités des collectivités territoriales du 13 août 2004 réaffirme ce rôle de « chef de file » de la région en matière de développement économique et social. Toutefois la capacité de coordination des régions demeure faible et circonscrite pour l'essentiel aux mesures agro-environnementales et à la valorisation des productions spécifiques locales. Au total, avec ces prérogatives modestes mais évolutives, les régions françaises ont réussi à promouvoir quelques innovations institutionnelles (Berriet-Sollic, 1999), notamment pour la territorialisation de l'action publique (en particulier par la délimitation et le soutien de petits territoires d'action).

Le cas de Rhône-Alpes fournit une bonne illustration de cette situation. L'entité politique régionale (Conseil régional) comme les services de l'Etat en région, jouent un rôle relativement restreint de mise en cohérence des mesures de politique agricole. Dans une

région au périmètre étendu, regroupant 8 départements aux espaces hétérogènes (zones de montagne ou de plaine, zones peu urbanisées et grands pôles urbains, agricultures spécialisées ou fortement diversifiées ...), les services de la région ont des difficultés à s'imposer comme fédérateurs d'une entité régionale. Il existe bien des programmes propres au conseil régional de Rhône-Alpes tels que les Pôles d'Expérimentation et de Progrès (PEP) qui sont des programmes pluriannuels de recherche et d'expérimentation pour des filières à enjeu régional qui apparaissent comme d'originaux dispositifs d'intervention publique pour mettre en oeuvre des interventions publiques régionales dans le champ de l'agriculture. Mais ces programmes régionaux restent marginaux en raison du poids historique de l'échelon départemental (conseils généraux comme services déconcentrés de l'Etat) dans la mise en oeuvre des politiques concernant l'agriculture. L'importance des commissions départementales d'orientation de l'agriculture (Heim, 2002), l'existence d'un service spécifiquement consacré à l'agriculture dans certains conseils généraux, ainsi qu'une organisation départementale des organisations professionnelles agricoles d'une grande diversité et à laquelle ces dernières sont fortement attachées contribuent, en outre, à asseoir le rôle des départements dans l'adaptation des mesures agricoles (affectation des primes, quotas ...). Il en résulte une accumulation de mesures issues de plusieurs niveaux politiques, ce qui présente l'avantage de partenariats larges et ouverts, mais l'inconvénient d'une très faible coordination.

L'analyse des mesures visant à **accompagner le développement des emplois** conduit à des conclusions similaires. Le maintien d'un niveau élevé d'emploi sur l'ensemble du territoire de l'UE est un des objectifs principaux des politiques de cohésion. Or il a été montré (Laurent *et al.* 1998) que l'agriculture contribue au maintien d'un tissu économique et social rural par des mécanismes divers, en fournissant des emplois à temps pleins mais aussi en offrant des possibilités de pluriactivité qui permettent de valoriser la complémentarité fonctionnelle des secteurs d'activité sur un même territoire. C'est ainsi que la pluriactivité est une forme d'emploi souvent prônée au nom du développement territorial car elle permet notamment de maintenir des activités diverses dans les zones de faible densité en s'appuyant sur la valorisation de la polyvalence des individus (cf. nouvelle loi rurale) alors qu'au contraire, la spécialisation professionnelle paraît garante de la compétitivité sectorielle. D'autres formes d'emploi qui se développent actuellement (groupements d'employeurs, sociétés de portage) s'inscrivent dans la même logique (Mouriaux 2005).

Ce faisant, l'analyse de la façon dont sont comprises et intégrées les différentes formes d'activité professionnelle dans les institutions accompagnant le développement économique est un des points clé des recompositions entre régulation sectorielle et régulation territoriale. C'est pourquoi elles constituent non seulement un objet qui peut être étudié en soi mais aussi un indicateur plus général des transformations qui traversent les institutions ayant à voir avec l'agriculture pour comprendre les rôles respectifs que jouent secteurs et territoires dans l'évolution des nouvelles formes d'activité liées à l'agriculture.

L'observation des dispositifs d'accompagnement au développement de l'emploi en Rhône Alpes montre dans cette région un très grand foisonnement d'initiatives et de débats sur ce thème, tant dans les services de l'état que les collectivités territoriales, les organisations professionnelles et le monde associatif (Laurent, Mundler, Mouriaux 2002, 2003, 2004, Mundler *et al.* 2004). Toutefois le bilan de ces analyses est contrasté. D'un côté, se dessine une convergence de préoccupation : pratiquement tous les acteurs rencontrés, les dispositifs examinés et les documents d'orientation des institutions concernées mettent en avant les questions posées par la transformation des formes d'activité et d'emploi, proposent comme le

dispositif ERI ⁷ des formes d'accompagnement innovantes, et soulignent la nécessité d'une concertation entre différentes formes d'interventions. De l'autre côté, il y a divergence, voire contradiction, entre les principes qui sous-tendent les formes de soutien aux activités et entre les modèles d'emploi de référence. Par exemple, l'accompagnement des situations de pluriactivité en agriculture peut schématiquement correspondre à quatre grands types de stratégies :

- 1. pérenniser les situations de pluriactivité vues comme une source de flexibilité en aménageant simplement les conditions d'emploi et l'accueil des personnes concernées (réhabilitation de logements pour les saisonniers, efforts de formation spécifiques impulsés par les services déconcentrés de l'emploi, etc.),
- 2. considérer la pluriactivité comme une situation transitoire et encourager voire accompagner un retour à la monoactivité sous statut indépendant (ce qui est notamment la position de certaines organisations professionnelles agricoles) ;
- 3. proposer une mono activité statutaire sous statut salarié par le biais de groupements d'employeurs ou de formes de « portage salarial » ;
- 4. reconnaître à la pluriactivité professionnelle un statut particulier, qui confère des droits et une protection sociale dans la durée et qui permette une reconnaissance sociale de la polyvalence des individus comme le propose le dispositif ERI ;

Ainsi, selon les institutions, la situation d'un même individu, combinant activité agricole et activité salariée (par exemple un salarié agricole ayant une petite exploitation agricole source de revenu), pourra-t-elle être considérée (et accompagnée) soit comme une transition vers un statut d'agriculteur indépendant à temps plein, soit comme une transition vers une situation de salariat, soit encore comme une forme d'activité pérenne qui peut être soutenue en tant que telle.

L'attention dont bénéficient les personnes en situation de pluriactivité ne se traduit donc pas par l'émergence d'un nouveau type de statut professionnel qui serait une référence commune à divers secteurs d'activité. Alors que le développement territorial a des exigences spécifiques quant aux formes d'emploi, que celles-ci sont explicitées et formalisées dans des textes législatifs, on n'observe pas l'apparition d'un niveau de régulation territorial, intersectoriel, où seraient débattues les contradictions actuelles et où pourraient se construire les compromis permettant de les dépasser. Aucune institution n'apparaît comme assurant légitimement ce rôle de coordination des différentes initiatives en matière d'emploi.

Ainsi, que l'on observe les mesures de politique agricole et rurale ou que l'on s'intéresse à la façon dont est accompagné l'emploi agricole et à ses liens avec l'emploi dans les autres secteurs, l'analyse de la Région Rhône-Alpes montre l'existence de diverses initiatives visant à élargir les politiques sectorielles par une meilleure prise en compte des enjeux territoriaux mais aussi l'absence d'une coordination de ces initiatives. De ce point de vue, la région n'apparaît pas (pas encore ?) comme niveau de mise en cohérence des différentes formes d'intervention.

⁷ La mesure ERI (entreprises rurales innovantes), spécifique à la région Rhône-Alpes, créée en 1995 à l'initiative de l'Etat et de la région, co-financée par l'UE, est un exemple des dispositifs très innovant observable dans la région. Ce dispositif, devenu Aide aux entreprises localement innovantes (ELI) en 2001, destiné à favoriser des projets innovants n'ouvrant pas droit aux aides classiques, retient la combinaison d'activités parmi les critères d'innovation.

3 – Analyse comparée du cas rhône-alpin avec d'autres régions européennes

En tenant compte des spécificités liées au contexte institutionnel français, il est intéressant de confronter le cas rhône-alpin avec d'autres régions européennes. Les régions choisies pour cela ont été retenues en raison de la comparabilité de leurs agricultures insérées comme en Rhône- Alpes dans des territoires développés autour de métropole(s) régionale(s). Nous nous sommes interrogés d'une part sur le rôle de la région, d'autre part sur la traduction différenciée de la multifonctionnalité de l'agriculture (bénéficiaires, mesures, réseau d'acteurs), même si celle-ci est rarement une référence explicite (Berriet-Sollicec, Delorme, Perraud, 2003). Enfin, nous cherchons à identifier les facteurs de différenciations de ces interventions régionales

Comme pour d'autres secteurs d'activité (Théret, 1997), et quelle que puisse être la force des illusions engendrées par l'harmonisation statistique entre les pays de l'UE (Sotte 1996 ; Bowler et Ilbery, 1997 ; Laurent et Bowler 1997, Laurent, Mouriaux 2001), les comparaisons ne peuvent se faire d'un point de vue strictement endogène (à partir d'une vision sectorielle) en faisant le postulat que dans chaque région l'agriculture joue le même rôle. Dit autrement, l'analyse des recompositions institutionnelles en cours, vise non pas à découvrir si les régions apportent des solutions différentes à un problème identique, mais à préciser quels arrangements sont mis en oeuvre pour ménager à l'agriculture une place spécifique dans la trajectoire de développement régional, place que l'on peut analyser au filtre des différentes fonctions que remplit l'agriculture pour ce développement.

Dans tous les cas étudiés on observe une affirmation du rôle des régions dans les politiques agricoles et de développement rural. Partout, en effet, les régions remplissent une fonction centrale pour la re-définition et la gestion des politiques nouvelles qui sont mises en place. Bien évidemment, celle-ci varie selon qu'il s'exerce dans un pays régionalisé (Allemagne, Espagne et Royaume-Uni) ou dans un pays centralisé comme la France.

Dans les pays régionalisés, les régions remplissent un double rôle. Elles assurent d'abord l'administration locale des politiques sectorielles ("premier pilier" de la PAC) qui restent définies aux échelons européens et nationaux. En effet, ni les administrations nationales ni *a fortiori* l'administration communautaire ne sont présentes dans les régions de ces pays : ce sont donc les administrations régionales qui assurent le suivi nécessaire, notamment pour l'établissement des dossiers et le contrôle des pratiques culturelles qu'impliquent les paiements directs, devenus les principales aides allouées aux agriculteurs du fait des réductions du soutien des prix et des marchés décidées depuis 1992. Une analyse plus approfondie serait utile pour préciser si les institutions régionales agissent comme des instances déconcentrées qui se bornent à appliquer les réglementations européennes et nationales, ou bien si elles fonctionnent comme des instances décentralisées qui disposent des marges nécessaires à l'adaptation de ces réglementations aux contextes locaux.

Le second rôle des régions est plus important puisqu'il porte sur la définition et la gestion des politiques issues du RDR européen, le "second pilier" de la PAC. Ces responsabilités sont des prérogatives anciennes en Allemagne où le fédéralisme repose sur une longue histoire (Perraud, 2004, b) ainsi qu'en Espagne où, après la transition démocratique, la Constitution a confié l'agriculture aux autorités régionales, en laissant toutefois à l'Etat central la charge de veiller aux équilibres économiques et sociaux entre les régions. L'intervention des régions est plus récente au Royaume-Uni où la régionalisation de

la politique agricole, amorcée par la décentralisation thatchérienne, est confirmée en 1989 par la dévolution travailliste (Delorme, 2004, c). Dans les trois pays, les régions se sont activement approprié ces compétences comme en témoignent notamment les politiques élaborées au début des années 2000 pour mettre en oeuvre les programmes prévus par le RDR européen pour la période 2000 - 2006.

Si on considère la nature des bénéficiaires de ce second pilier, les soutiens publics restent principalement destinés aux agriculteurs, les programmes de développement rural eux-mêmes recouvrant essentiellement des mesures d'aide à l'agriculture. Les objectifs et le langage des acteurs évoluent fortement « du produire plus au produire mieux », avec un accent, plus ou moins marqué selon les régions, sur l'environnement, la qualité des produits, le paysage, le patrimoine rural, etc. Il y a donc une tendance à l'éclatement des politiques observées, tout en restant dans le champ de la politique sectorielle agricole. Pourtant, dans deux cas (Schleswig-Holstein, et en partie la Catalogne), une part importante des crédits, notamment ceux du RDR, est consacrée à des actions de développement rural plus larges, une partie des soutiens allant à des non-agriculteurs.

Le programme qui mobilise les plus importants moyens financiers est le programme intégré de développement rural du Schleswig-Holstein (LES, *die Landliche Struktur-und Entwicklungsanalyse*). Ce programme entend soutenir la construction de petits territoires en appuyant la restauration et le développement des villages et de la culture rurale. Il est décidé et géré de manière décentralisée par des groupes représentatifs des populations rurales (des élus locaux aux chefs d'entreprise et artisans en passant par les associations et les organisations agricoles), l'administration régionale n'intervenant que comme conseil et financeur.

En Catalogne, les PRODER (Programmes de développement rural) mis en œuvre depuis 2000 constituent d'autres exemples de politique rurale. Reprenant une innovation des régions "en retard de développement"⁸ du pays (essentiellement l'Estrémadure), les PRODER catalans adaptent le schéma des programmes de développement rural local européens (LEADER) qui ciblent l'ensemble des habitants du monde rural. Ils permettent ainsi de poursuivre les aides attribuées antérieurement au titre de l'objectif 5b (aide aux projets formulés par les responsables des zones rurales fragiles). L'initiative permet, en doublant le zonage des programmes LEADER par un zonage des programmes PRODER, de couvrir quasiment toutes les zones rurales catalanes. Les PRODER sont élaborés et gérés par un réseau d'élus locaux (des communes et des provinces) qui fonctionne parallèlement au réseau agricole du deuxième pilier, l'administration agricole se bornant à assurer le suivi comptable des aides.

De façon globale, le spectre d'intervention régionale est large et mobilise des mesures très différentes du RDR selon les priorités de chaque région. Il est intéressant de noter que l'évolution des mesures traduit alors des choix spécifiques dans l'ensemble du RDR, depuis la modernisation (Catalogne) jusqu'à un soutien environnemental puissant (Bavière).

En règle générale, les grandes organisations d'agriculteurs s'approprient et co-dirigent les nouveaux dispositifs. De ce fait, on n'observe pas de redistribution significative des aides entre les catégories d'agriculteurs. La population des exploitations diminue, mais leur hiérarchie face aux soutiens reste à peu près inchangée. En conséquence, les exploitations

⁸ zones dites "d'objectif 1" car éligibles à un soutien spécifique au titre de l'objectif 1 des politiques de cohésion de l'UE qui vise les zones dont le PIB est inférieur à 75% de la moyenne européenne

hétérodoxes, souvent marginalisées (exploitations de petite dimension, une partie des exploitations détenues par des chefs pluriactifs...) restent hors du champ des soutiens régionaux, à l'image de ce qui avait été constaté pour les aides octroyées dans le cadre de la PAC après la réforme de 1992 (Laurent 2004).

La principale différence entre les régions résulte des inégalités des budgets régionaux et concerne à la fois les capacités de co-financement des aides européennes et le financement d'actions qu'elles prennent intégralement en charge. A titre d'exemple, pour ce dernier point, l'action est très ample en Bavière, très limitée au Schleswig-Holstein. La Bavière dégage en effet un gros budget sur ses fonds propres pour appliquer ses choix de politique agricole et rurale (Trouvé, 2005). Ainsi, le budget est-il la première limite à la capacité d'action des régions. Il est prédéterminé par chaque Etat central qui, en tant que percepteur et distributeur des impôts, en fixe l'enveloppe disponible.

Une autre différence tient à l'inégale capacité des régions à se décentraliser elles-mêmes en leur propre sein et à organiser des territoires homogènes autour des problèmes de développement rural. Même si le mouvement est en cours partout, les résultats restent inégaux. On observe en effet d'importants mouvements de centralisation régionale en Angleterre, en Ecosse, en Catalogne ou en Bavière où les initiatives infra-régionales sont faibles par rapport à ce que l'on peut observer en Rhône-Alpes.

4 – Quelles pistes de recherche pour analyser la recomposition des niveaux d'intervention publique ?

La régionalisation apparaît bel et bien comme un nouvel élément de l'intervention publique, une des formes d'adaptation de la « crise structurelle » agricole. Reste à approfondir son sens dans l'évolution de l'intervention publique régulant le secteur agricole. Un tel processus appelle également de nouveaux rapports de force entre niveaux européen, national et régional (Perraud, 2001) qu'il s'agirait de mieux appréhender. Les observations précédentes conduisent toutefois à être prudent quant à l'"évidence" de la région comme niveau pertinent d'analyse pour saisir les transformations en cours des agricultures de l'UE.

Cela tient d'abord à ce que la région n'est pas toujours un niveau de régulation déterminant pour articuler logiques de développement sectoriel et territorial. De ce point de vue, l'exemple de Rhône-Alpes est éloquent. Les collectivités territoriales ont une action volontariste dans le domaine élargi du développement rural avec des compétences relativement modestes sur l'agriculture proprement dite. En dépit de budgets élevés au regard des autres régions françaises on observe une faible coordination des programmes et des mesures mises en oeuvre ; cette faiblesse résulte en partie de la coexistence de nombreux niveaux de décision et d'intervention (départements, autres organisations territoriales). Cependant cette région présente aussi une grande créativité institutionnelle, des partenariats multiples et un foisonnement d'initiatives locales, qui pourraient déboucher sur un renforcement du rôle des institutions territoriales. C'est pourquoi il paraît si nécessaire de poursuivre l'analyse de ces interventions décentralisées, en particulier dans un contexte de réforme des fonds structurels européens à l'horizon 2007 qui s'accompagne d'un renforcement de la régionalisation selon une logique « subsidiaire ».

La seconde difficulté des approches régionales tient à la variété des formes de régionalisation et à la diversité des réactions à l'évolution des formes de concurrence. Pour des recherches

ultérieures, le double contexte de remise en question du compromis européen autour de la Politique agricole commune et de la régionalisation de l'intervention publique en agriculture doit inéluctablement s'inscrire dans une réflexion prenant en compte la libéralisation générale des politiques économiques (Scott et Storper, 2003, Delorme, 2004a). Le secteur agricole risque en particulier d'être à terme marqué par un recul des soutiens versés au titre du premier pilier de la PAC. La régionalisation est susceptible alors d'accompagner cette évolution selon des modalités diverses :

- renforcement des formes d'interventionnisme régional propre à chaque région avec des dispositifs financés sur fonds propres et ayant comme objectifs de soutenir l'agriculture de façon sectorielle sans modifier en profondeur la répartition de ces soutiens ;
- formes minimales d'intervention préconisées à l'échelle internationale et qui s'appuient sur des mesures n'induisant pas de distorsions de marché, privilégiant l'éco-conditionnalité et le soutien aux zones défavorisées ;
- renouvellement des formes d'interventions autour des enjeux territoriaux en s'appuyant sur des mesures intersectorielles de développement régional

Dès lors, le questionnement principal se décale sur le problème suivant : la prise en compte du territoire permet-elle ou non l'émergence de régulations capables de dépasser l'opposition entre, d'une part la reproduction, sous des formes nouvelles, du soutien aux agriculteurs, et d'autre part, sa régression selon des orientations politiques de type «vert-libéral» associant compétitivité, normes environnementales et diminution des aides.

Références bibliographiques

Barthélémy D., Delorme H., Losch B., Morredu C., Nieddu M., 2003. La multifonctionnalité de l'agriculture et sa reconnaissance par les politiques publiques. Actes du colloque international de la Société Française d'Economie rurale, 21-22 mars 2002, Educagri éditions, 922 p.

Berriet-Sollic, M., 2002. Décentralisation et politique agricole en France, *Economie Rurale*, N°268-269, p 54-67

Berriet Sollic M. et Dauce P. 2001. *Développement rural : quelle place pour l'agriculture dans les politiques communautaires?* In Déméter 2002. Nouveaux enjeux pour l'agriculture. Armand Colin, Paris, p. 125-193.

Berriet-Sollic, M.; Delorme, H. et Perraud, D. 2003. Innovations institutionnelles et Multifonctionnalité de l'agriculture : acteurs, institutions, partenariats. Rapport d'étape, PSDR Rhône-Alpes.

Berriet-Sollic, M.; Kroll, J.C.; Trouvé, A. et Wavresky, P. 2006. Les modèles régionaux de politiques agricoles : une première classification appliquée au deuxième pilier de la PAC, In Caron, P. (ed) *Les politiques européennes*, Bruxelles, De Boeck.

Boussard J. M. 2002. *Agriculture et multigouvernance : une approche économique.*In *Agriculture, régions et organisation administrative : du global au local.* L'Harmattan, Paris, p. 47-55.

Bowler I. and Ilbery B. 1997. *The regional consequences for agriculture of changes to the Common Agricultural Policy.* In *CAP and the regions : building a multidisciplinary framework for the analysis of the EU agricultural space.* INRA Editions, Paris, p. 105-116.

Bullman U. 1997. *The politics of the Third Level.* In *The regional dimension of the European Union, Towards a Third Level in Europe ?* Frank Cass, London, p. 3-20.

- Commission européenne 1996.** L'Europe rurale, des perspectives pour l'avenir. Déclaration de Cork. 10 p.
- Commission européenne. 2004.** *Un nouveau partenariat pour la cohésion. Convergences, compétitivité, coopération. Troisième rapport sur la cohésion économique et sociale.* Luxembourg. 205 p. + annexes.
- Delorme H. dir 2004 (a).** *La politique agricole commune. Anatomie d'une transformation,* Paris, Presses de Sciences Po, 402 p.
- Delorme H. 2004 (b).** "La politique agricole du Royaume-Uni : de l'agricole au rural", in Delorme H. dir., op. cit., p. 73-100
- Delorme, H. ; Berriet-Sollic, M.; Perraud, D. 2004.** *Les politiques agricoles et de développement rural : une première comparaison.* Site du CERI, septembre-octobre 2004, www.ceri-sciences-po.org
- Heim, L. 2002.** Analyse du réseau d'Action Publique DDAF/Chambre d'Agriculture/ADASEA dans le cadre de la mise en place des CTE, outils de soutien de la multifonctionnalité de l'agriculture. Mémoire de Fin d'étude dans le cadre du programme PSDR, ENESAD.
- Laurent C. 1997.** *CAP and the regions : building a multidisciplinary framework for the analysis of the EU agricultural space.* INRA Editions, Paris, 228 p.
- Laurent C. 2004.** Diversité des formes d'activité agricole et des destinataires des aides de la PAC. In Delorme H. dir., op.cit., p. 213-239.
- Laurent C., Cartier C., Fabre C., Mundler P., Ponchelet D., Remy J., 1998.** L'activité agricole des ménages ruraux et la cohésion économique et sociale. *Economie Rurale*, n°244, 12-21.
- Laurent C., Mouriaux M.-F. 2001.** *Au-delà de l'harmonisation statistique, la pluriactivité et la diversité des statuts professionnels . Questions à partir du cas français,* XIXth Congress of the European Society for Rural Sociology Dijon (France), 3-7 Septembre 2001
- Laurent C., Mundler P., Mouriaux M.-F. 2002,2003,2004,** rapports d'étape du projet « combinaison d'activités professionnelles et multifonctionnalité de l'agriculture » DADP Rhône-Alpes.
- Mouriaux M.-F. 2005.** Groupement d'employeurs et portage salarial : salariés à tout prix ? *Connaissance de l'emploi*, n°19,
- Mundler P., Laurent C., Labarthe P. 2004.** *Les disparités d'accès au conseil agricole. Le cas de la région Rhône-Alpes.* Communication au colloque SFER Lille,18_19 novembre 2004.
- Perraud D. 2001.** Les politiques agricoles et rurales dans les régions : une nouvelle organisation des pouvoirs publics en Europe ?, *Economie Rurale*, n°261 p. 7-22.
- Perraud D. 2004 (a).** "Réformes et transition : l'étape de la multifonctionnalité agricole". In Delorme H. dir. op. cit., p. 365-398.
- Perraud D. 2004 (b).** "La transition des politiques agricoles allemandes", in Delorme H. dir., op. cit., p. 101-124
- Région Rhône-Alpes. 2005.** *Plan Régional pour l'Agriculture et le Développement rural. Délibérations du Conseil Régional Rhône-Alpes du 21 juillet 2005.* Charbonnières les Bains, non paginé.
- Scott A. J. and Storper M. 2003.** Regions, globalisation, development. *Regional Studies*, vol. 37, n°6-7 p. 579-593.
- Sothe F. 1996,** « The Regional Dimension in Agricultural Economics and Policies : an Introduction to the 40° EAEE seminar ». In *The regional dimension in agricultural economics and policies*, Ancona, Università di Ancona - CNR-RAISA, pp. 9-15.
- Steinmo S., Thelen K. and Longstreth F. 1992.** *Structuring Politics, Historical Institutionalism in Comparative Analysis.* Cambridge University Press.

- Thelen Kathleen. 2003.** «Comment les institutions évoluent : perspectives de l'analyse comparative historique ». *L'année de la régulation* n° 7, pp. 13 – 43.
- Théret B. 1997.** Méthodologie des comparaisons internationales, approches de l'effet sociétal et de la régulation., *L'Année de la régulation*, vol 1. p.163-228.
- Trouvé A., 2005,** "Les régions, acteurs des politiques agricoles Analyse comparée entre la Bavière et le Schleswig Holstein", *Economie Rurale*, n°282, pp. 9-21.
- Trouvé, A. 2006,** European Union: The role of the regions in the implementation and financing of agricultural policies, in OECD, *Financing agricultural policies with particular reference to public good provision and multifunctionality - which level of government?*, OECD, AGR/CA/APM(2005)/19/final, Paris.