



**HAL**  
open science

## Décentralisations et agricultures : analyse comparée de deux régions françaises

Yves Le Pape, Andy Smith

► **To cite this version:**

Yves Le Pape, Andy Smith. Décentralisations et agricultures : analyse comparée de deux régions françaises. *Politiques et Management public*, 1998, 16 (4), pp.16-31. 10.3406/pomap.1998.2206 . hal-02687887

**HAL Id: hal-02687887**

**<https://hal.inrae.fr/hal-02687887>**

Submitted on 8 Nov 2022

**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.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

## Décentralisations et agricultures : analyse comparée de deux régions françaises

Yves Le Pape, Andy Smith

### Résumé

A partir de l'étude des politiques agricoles et rurales dans deux régions françaises (Rhône-Alpes et Pays de la Loire), cet article montre que les modalités d'insertion des acteurs régionaux dans la décentralisation et l'intégration européenne ont une forte influence sur la redéfinition de l'action publique dans ce domaine. De manière plus générale, en étudiant simultanément les transformations affectant les réseaux d'acteurs, leurs définitions des "problèmes" à traiter ainsi que leurs représentations de la décentralisation et de l'Etat, ce texte propose une grille d'analyse susceptible de prendre en compte les dimensions infra et extra-régionales de la gouvernance multi-niveaux en Europe communautaire.

---

### Citer ce document / Cite this document :

Le Pape Yves, Smith Andy. Décentralisations et agricultures : analyse comparée de deux régions françaises. In: Politiques et management public, vol. 16, n° 4, 1998. pp. 53-73;

doi : <https://doi.org/10.3406/pomap.1998.2206>

[https://www.persee.fr/doc/pomap\\_0758-1726\\_1998\\_num\\_16\\_4\\_2206](https://www.persee.fr/doc/pomap_0758-1726_1998_num_16_4_2206)

---

Fichier pdf généré le 22/04/2018

# DÉCENTRALISATIONS ET AGRICULTURES : ANALYSE COMPARÉE DE DEUX RÉGIONS FRANÇAISES

Yves LE PAPE et Andy SMITH<sup>1\*</sup>

## Résumé

*A partir de l'étude des politiques agricoles et rurales dans deux régions françaises (Rhône-Alpes et Pays de la Loire), cet article montre que les modalités d'insertion des acteurs régionaux dans la décentralisation et l'intégration européenne ont une forte influence sur la redéfinition de l'action publique dans ce domaine. De manière plus générale, en étudiant simultanément les transformations affectant les réseaux d'acteurs, leurs définitions des "problèmes" à traiter ainsi que leurs représentations de la décentralisation et de l'Etat, ce texte propose une grille d'analyse susceptible de prendre en compte les dimensions infra et extra-régionales de la gouvernance multi-niveaux en Europe communautaire.*

---

1 Ce texte est le fruit d'un projet de recherche collectif qui s'intègre dans un programme financé conjointement par l'INRA et le Conseil Régional Rhône-Alpes. Outre les deux auteurs, ce travail a associé des chercheurs de l'INRA Grenoble (D. Perraud), du CERl à Paris (H. Delorme) et de l'ISARA à Lyon (M. Guglielmi). Nous les remercions mais, bien entendu, l'analyse présentée ici ne les engage pas...

\* IEP Bordeaux/CERVL.

A maints égards, la décentralisation et l'agriculture font figure de couple incongru. La taille du budget agricole national et son imbrication avec la Politique Agricole Commune (PAC) d'une part, des textes juridiques peu favorables d'autre part, sembleraient écarter nettement l'action publique en faveur de l'agriculture du répertoire des instances infra-nationales. Or, dans les faits, il n'en est rien : aujourd'hui, en France, des régions et des départements interviennent couramment dans la définition et la gestion des problèmes agricoles et ruraux.

Comment expliquer cette situation apparemment paradoxale ? Dans un article récent portant sur "l'Etat et la gestion publique territoriale", Patrice Duran et Jean-Claude Thœnig (Duran, Thœnig, 1996) nous offrent un point de départ intéressant en développant la thèse générale suivante. Au cours des quinze à vingt dernières années, la gestion publique de toute une série de problèmes "s'est territorialisée" en impliquant de nouvelles configurations d'acteurs. Deux processus sont à l'origine de cette évolution structurelle :

- "l'horizontalisation" croissante des problèmes publics. Ici, l'agriculture représente certainement un cas d'école. Depuis une dizaine d'années, la nature de la politique agricole française (et européenne) s'est transformée. Face à une succession de crises dites économiques (surproduction, problèmes budgétaires, commerciaux, environnementaux) et sociales (chômage, sous-emploi, désertification), un déplacement de la définition du problème s'est opéré en faveur de la valorisation qualitative des produits agricoles, l'aménagement de l'espace et le développement rural<sup>1</sup>.
- les transformations induites au sein de et entre les collectivités territoriales et l'Etat déconcentré. En érodant le modèle de la "régulation croisée"<sup>2</sup>, ces transformations la remplacent par une logique que ces auteurs désignent par le terme "d'institutionnalisation de l'action collective" (p. 582). Celle-ci concourt à stabiliser, selon des variantes territorialisées, les sphères de négociation constituées pour la recherche de solutions aux problèmes publics.

Ensemble, ces deux processus sont significatifs de "la fin d'une gestion publique standardisée" (p. 583), ainsi que du passage de la gestion de la croissance aux exigences du développement du territoire. Ce faisant, les acteurs impliqués passent de la gestion de "certitudes structurées" à celle "d'incertitudes non structurées".

Nous souhaitons prolonger cette thèse en l'inscrivant dans une perspective de "gouvernance multi-niveaux" tracée par les spécialistes de la dimension infra-nationale

<sup>1</sup> L'évolution de la politique agricole depuis une quinzaine d'années a donné lieu à une littérature imposante. Pour des synthèses combinant une analyse politique et économique voir Fouilleux (1995) et Coleman (1997).

<sup>2</sup> Duran et Thœnig définissent la régulation croisée comme "un système politico-administratif caractérisé par des mécanismes d'arrangement entre dirigeants des collectivités locales et services de l'Etat qui se déploient dans un contexte où l'action collective s'opère localement et dans les interstices d'un mode de gestion centralisé aussi bien que bureaucratique" (1996, pp. 584 et suite).

---

de l'intégration européenne. Initialement employé comme simple constat de l'imbrication croissante entre l'action des institutions de l'Union européenne, des Etats et celles d'un "troisième niveau" (Marks, 1993), ce terme a plus récemment été développé par des problématiques touchant à l'analyse des politiques publiques, notamment celle des réseaux d'action publique (Le Galès, 1995). La gouvernance multi-niveaux semble ainsi devenir un outil d'analyse qui propulse une approche "ascendante" (*bottom-up*) de la gouvernance en Europe (Christiansen, 1996 ; Jeffery, 1997). En cela elle contribue à améliorer notre compréhension de comment chaque territoire infra-national se positionne par rapport à l'intégration européenne dans son ensemble.

En France, cette perspective est salutaire pour analyser la lente construction d'un échelon régional dans le cadre d'une décentralisation bien particulière et face aux diverses opportunités et contraintes offertes par l'intégration européenne. Précisons d'emblée que notre point d'entrée empirique a été le rôle des Conseils régionaux et que cet échelon est ici traité plutôt comme la composante d'une configuration particulière de gouvernance. Cette dernière est constituée par des rapports inter-institutionnels internes et externes ; ces interdépendances qu'il convient d'analyser seront croisées avec la prise en compte des positions qu'expriment les acteurs impliqués sur les problèmes à résoudre et sur le rôle que doit jouer la région comme entité politico-administrative (Nay, 1997).

On abordera cette réflexion à partir d'un travail comparatif dans deux régions, Rhône-Alpes et Pays de la Loire<sup>1</sup>. Cette comparaison n'a certes pas pour ambition de rendre compte des particularités des agricultures de ces régions<sup>2</sup>. Elle nous a plutôt permis d'analyser de quelle façon chaque institution régionale inscrit sa politique dans un système complexe de relations, d'une part dans des réseaux d'actions publiques au sein de la région elle-même, d'autre part en prenant en compte les politiques mises en œuvre par l'Union européenne, l'Etat et les départements. En effet, notre comparaison permet d'identifier deux modes d'inscription de ces régions dans un système de gouvernance multi-niveaux :

- une stratégie de différenciation en Rhône-Alpes (où le Conseil régional cherche à affirmer son identité aussi bien vis-à-vis des départements que de l'Etat).
- une stratégie de complémentarité et de coopération en Pays de la Loire.

---

<sup>1</sup> Nous avons réalisé une trentaine d'enquêtes auprès des acteurs qui, dans ces deux régions, participent à la définition et à la mise en œuvre des politiques agricoles et de développement rural. Ces entretiens ont été complétés par l'analyse des documents de travail des acteurs (Contrats de plan, Programmes de développement régional, notes départementales d'orientation agricole, ...), ainsi que les comptes-rendus des débats des Conseils régionaux. Une première version de cet article a été discutée avec des interlocuteurs privilégiés dans chaque région. Cette dernière méthode, promue notamment par Erhard Friedberg (1993), a permis d'aboutir à un document dont ils n'ont pas contesté la présentation des "faits" sans toutefois adhérer nécessairement à nos analyses.

<sup>2</sup> Pour ne donner qu'un seul point de comparaison, en Rhône-Alpes, la part de l'agriculture et de la pêche s'élève à 1,9 % du PIB, alors qu'elle représente 5,4 % en Pays de la Loire. Rappelons néanmoins que le PIB global de Rhône-Alpes est le double.

Notre analyse sera menée en deux temps. Le premier consiste à cerner la manière dont la constitution de ressources politiques et financières a été réalisée dans les deux régions. Une première explication des variations dans la façon dont l'agriculture est prise en compte dans la décentralisation réside dans la plasticité de ce processus, notamment à travers les marges de manœuvre qui sont laissées au personnel politique des Conseils régionaux (I). Toutefois, rester à ce niveau d'analyse risque de nous conduire à faire l'impasse sur la nature des réseaux d'acteurs infra et extra-régionaux. C'est la raison pour laquelle, dans un deuxième temps, il s'agira de partir de l'analyse de politiques publiques plus précises pour montrer le poids potentiel de la profession agricole, ainsi que celui des acteurs départementaux et locaux (II). En éclairant les dynamiques à la fois de la décentralisation et de la politique agricole en France, nous espérons non seulement alimenter un débat entre scientifiques mais aussi souligner les occasions de choix ouvertes aux élus et aux gestionnaires dans ce domaine.

**La permissivité de la décentralisation et la constitution de ressources politiques régionales**

Comme point de départ, il est fructueux de distinguer, d'une part, les stratégies de construction institutionnelle définies et énoncées par les Présidents des Conseils régionaux et, d'autre part, les processus de leur mise en œuvre.

*Les stratégies politiques de construction régionale*

Les lois de décentralisation ont influé sur notre champ d'étude sous deux angles. Le premier concerne le pouvoir exécutif qui est accordé non pas à une équipe "gouvernementale", mais au Président du Conseil régional et aux présidents des Conseils généraux. Le deuxième aspect intéressant de ces lois est que, dans le domaine de l'agriculture et du développement rural, il n'y a pas eu un transfert important de compétences en direction des Conseils régionaux. Toutefois, l'imprécision de la répartition des droits d'intervention conduit, de fait, à une situation de grande "permissivité"<sup>1</sup> (Faure, 1991), débouchant dans le domaine de l'agriculture sur des modes d'institutionnalisation fortement hétérogènes. Plus précisément, dans les deux régions étudiées, cette situation induit des stratégies globales fortement personnalisées, liées notamment à la position des Présidents des Conseils régionaux dans "les sommets de l'Etat" (Bimbaum, 1994).

En Rhône-Alpes, le premier Président du Conseil régional, C. Béraudier, a maintenu la logique de fonctionnement qui a précédé les lois de décentralisation. Ainsi, le Conseil régional a eu tendance, pendant cette phase de démarrage, à abonder les financements de l'Etat. L'influence des organisations professionnelles agricoles (OPA) était très sensible. A la fin des années 80, au moment de l'élection de Ch. Millon, la

<sup>1</sup> En adoptant ce terme nous soulignons les marges d'incertitude laissées par les lois de décentralisation ainsi que la jurisprudence concernant les compétences des collectivités territoriales et de l'Etat déconcentré.

---

situation a commencé à évoluer (Jouve, 1998). Dans un article de la revue *Pouvoirs*, Ch. Millon a rendu publique une forte critique de "l'imbrication des pouvoirs" entre l'Etat et les Conseils régionaux (1992). Considérée comme "vice caché de notre mécanique administrative", cette imbrication y est critiquée pour sa production de "croisements de responsabilités" qui "compromettent dans une certaine mesure la pratique et l'efficacité de la décentralisation" (1992, 43-44). Ce discours est cohérent avec la nomination en 1992 d'un nouveau directeur des services et l'entrée de plein pied de ce Conseil dans une logique de différenciation par rapport aux services régionaux de l'Etat et aux acteurs départementaux.

En revanche, dans les Pays de la Loire, le Président Olivier Guichard<sup>1</sup> a opté pour une conception du Conseil régional comme "administration de mission" et a fait en conséquence le choix d'une stratégie de coopération approfondie avec l'Etat en Région ainsi qu'avec la Chambre régionale d'agriculture. L'objectif a été de constituer une sorte de "pôle de ressources institutionnelles" qui intervient de façon concertée pour affirmer les choix économiques définis par le Conseil régional. Moins qu'une différenciation des politiques, c'est la mobilisation des fonds de l'Etat en faveur des priorités définies au niveau régional qui était recherchée. Bien entendu, cette stratégie était alors en phase avec l'itinéraire personnel d'Olivier Guichard, ancien ministre chargé de l'Aménagement du Territoire et l'un des fondateurs de la DATAR (Guichard, 1986). Sa conception de l'administration du Conseil régional consistait à respecter strictement des lois de décentralisation qui ne prévoyaient aucune obligation d'intervention en matière agricole. Les crédits versés au nom du développement agricole sont désormais orientés vers les dossiers où le Conseil régional peut avoir, selon un responsable régional, "un effet de levier et impulser des dynamiques collectives". D'ailleurs, cette orientation est maintenant acceptée par la profession agricole qui ne revendique plus du Conseil régional des aides de circonstance aux filières de production agricole (ex. crise de la "vache folle").

Dans le prolongement de ces observations, notre analyse soulignera :

- la volonté d'extension (ou non) des compétences du Conseil régional dans des domaines où elle ne lui est pas impartie,
- la volonté d'affirmer la spécificité de l'agriculture ou, au contraire, de l'inscrire dans le champ du développement économique.

#### *L'émergence progressive de réseaux d'acteurs régionaux*

Bien entendu, les deux interprétations de la décentralisation que nous venons d'esquisser n'ont pas été formulées dans un vide politico-administratif. Si, effectivement, la stratégie d'O. Guichard après 1982 semble découler directement de

---

<sup>1</sup> Cet article a été rédigé avant la fin de la présidence de O. Guichard en mars 1998.

ses prises de position des années 60 et 70, elle a également été conditionnée par son travail "de terrain", auprès d'autres élus, de fonctionnaires d'Etat et de responsables professionnels dans les Pays de la Loire. De même, l'approche de la décentralisation et de l'économie régionale de Charles Millon a, semble-t-il, pris corps dans la multiplicité des actions qui ont accompagné la mise en place du nouvel échelon politique. Comme les travaux de Marc Abélès le soulignent (1989, 1992), le travail discursif des élus ("l'évocation") ne peut pas être traité séparément des interactions observées avec les autres acteurs et institutions régionaux.

Pour expliciter les retombées concrètes de cette activité, il est nécessaire d'employer des outils d'analyse capables de cerner les interdépendances observées, ainsi que leurs effets sur les orientations politiques adoptées. C'est la raison pour laquelle nous cherchons à combiner une approche en termes de "réseau d'action publique" (Hassenteufel, 1995) avec celle privilégiant le "cadre cognitif" des institutions (Douglas, 1986 ; Muller, 1995). Ces outils devraient nous permettre d'appréhender les règles du jeu gouvernant les interactions autour de la construction des politiques agricoles - des règles qui sont les éléments centraux de la définition de ce champ d'action publique. En comparant nos études de cas régionaux, cette émergence de ressources et de contraintes a été marquée par deux séries d'échanges : d'une part, entre les services du Conseil régional et ceux de l'Etat en région ; d'autre part, entre ces institutions et les représentants de la profession agricole.

En Rhône-Alpes, l'émergence d'un réseau régional d'acteurs impliqués dans la définition et la mise en œuvre des politiques agricoles<sup>1</sup> a connu une évolution "en dents de scie" que l'on peut schématiser en trois périodes :

— la première, de 1982 à 1986, est celle de la transition. En 1982, comme dans toutes les régions, les premiers services du Conseil régional sont créés à partir de la petite équipe de l'Etablissement public régional, mise en place dix ans auparavant. Un service de "l'agriculture et de l'aménagement rural" est immédiatement créé en place et sept personnes sur un personnel total de trente y sont affectées. Face à ce service, le rôle de l'Etat en région, et en particulier la Direction régionale de l'Agriculture et de la Forêt (DRAF), se transforme. Dès lors cette dernière doit consacrer une partie importante de ses moyens à l'instruction des dossiers traités par le Conseil régional. La rupture avec le passé est néanmoins atténuée par le transfert de quelques fonctionnaires de l'Etat vers son nouveau partenaire et le maintien à la DRAF d'une cellule "aménagement rural" conséquente,

<sup>1</sup> Dans la suite de cet article nous désignerons ce réseau d'action publique par le terme de "réseau d'acteurs régional". Ce réseau est composé pour l'essentiel du Conseil régional (exécutif, élus, services), des représentants de l'Etat déconcentré (DRAF, SGAR, DDA), les Conseils généraux et des organisations professionnelles agricoles (dont les Chambres régionale et départementales d'Agriculture). L'usage fait de l'analyse en termes de réseau est essentiellement descriptif : identifier les acteurs inclus et exclus ainsi que leur degré de "centralité" par rapport à la décision. Comme nous le verrons, expliquer le pouvoir relatif de chaque acteur nous a obligés à employer des catégories d'analyse plus fines.



- 
- de 1986 à 1990 s'amorce une période de consolidation du réseau d'acteurs régional. Légitimé par les premières élections de son assemblée, le Conseil régional étoffe ses services et commence à mettre en œuvre ses propres politiques. Les relations avec la DRAF deviennent plus détendues en partie grâce à l'émergence d'une répartition des tâches moins verticale. Néanmoins, cette période est marquée par une évolution lourde de conséquences. Les réformes successives de la PAC s'accompagnent d'un infléchissement des priorités en matière d'environnement, de gestion de l'espace, d'une part, et du développement rural, d'autre part<sup>1</sup>. Le premier enjeu ne facilite pas la cohésion des organisations professionnelles régionales. Le deuxième va déboucher sur une réforme importante des fonds structurels communautaires qui, du moins en France, favorise souvent les services régionaux de l'Etat (notamment les SGAR) et les acteurs départementaux (Smith, 1997),
  - enfin, depuis 1990, le réseau d'acteurs régional est caractérisé par une logique de séparation. En 1993, le service "agriculture et aménagement rural" du Conseil régional perd les dossiers de l'environnement et des politiques territoriales en faveur d'autres services, mais conserve une marge d'autonomie importante grâce à sa Direction de l'agriculture et du tourisme. Pour sa part, l'Etat n'instruit plus aucun dossier du Conseil régional, la DRAF se repliant sur un rôle de contrôle réglementaire, d'information et d'instruction des subventions agricoles nationales et européennes. Toutefois, l'Etat dans cette région est loin d'être unifié. En décembre 1994, par exemple, le SGAR reprend à la DRAF l'élaboration du volet agricole du Programme de Développement Régional en créant une "cellule Europe". Pour l'un de nos interlocuteurs, cette décision correspond "à l'ère Pasqua où la préfectorale reprend les choses en main contre les services techniques". Il n'en reste pas moins qu'au Conseil régional comme à la DRAF, la plupart des responsables continuent à partager une représentation-clé : celle d'une profession agricole locale qui doit être tenue à distance, comme le résume un point de vue recueilli au cours de nos enquêtes : "Il n'y a pas de cadre prédéfini ici. Il y a des rencontres ponctuelles. Il existe une conférence régionale de la profession, mais le Conseil régional n'y participe pas". Cette absence d'engouement pour une cogestion régionalisée résulte d'une perception des OPA comme des interlocuteurs ayant trop souvent une vision à court terme des problèmes et préoccupés avant tout par le financement de leurs propres services<sup>2</sup>.

Pour résumer une histoire complexe et fluctuante, les évolutions du réseau d'acteurs régional en Rhône-Alpes découlent largement de la stratégie institutionnelle de l'exécutif du Conseil régional, stratégie consistant à promouvoir un prototype de gouvernement régional (Jouve, 1998).

---

<sup>1</sup> Tendances résumées en 1988 par la Commission européenne dans son rapport *L'avenir du monde rural*.

<sup>2</sup> Cette opinion ne fait pas l'unanimité au sein du Conseil régional et c'est parfois un sujet qui fait l'objet de vives controverses entre élus lors de la discussion de certains projets de l'exécutif.

*Interdépendances au sein du réseau d'acteurs rhônalpin*

	1982-86	1986-90	1990 >
entre le Conseil régional et l'Etat en région	***	**	*
entre le Conseil régional et la profession agricole	**	*	*
entre le Conseil régional et les Conseils généraux	*	*	*
entre le Conseil régional et l'Etat en département	*	*	*

Légende : \* = faible ; \*\* = moyenne ; \*\*\* = forte.

L'itinéraire du réseau régional des Pays de la Loire s'oppose à celui de Rhône-Alpes de manière presque caricaturale. Sauf durant une courte période, l'organigramme du Conseil régional n'a jamais comporté une Direction de l'agriculture en tant que telle. Aujourd'hui, par exemple, les dossiers agricoles sont traités par un seul chargé de mission qui travaille également sur d'autres secteurs au sein d'une Direction du développement économique. Par ailleurs, il n'y a que deux agriculteurs dans la Commission de développement économique ; ceci illustre, selon un responsable, le fait que *"le Conseil régional a réussi une déghettoisation de l'agriculture"*. Plus précisément, le discours dominant est que l'agriculture doit être traitée comme tout autre secteur économique.

Comment expliquer cette différence par rapport au cas rhônalpin et, surtout, le fait que l'Etat en région et la profession agricole y adhèrent pleinement ? Une première raison, apparente, est que le Président Guichard a voulu suivre à la lettre la division des compétences inscrite dans les lois de décentralisation. En réalité, il est plus pertinent d'analyser la manière dont cette position reste liée à la nature du réseau d'acteurs agricole des Pays de la Loire.

Dans cette perspective, le rapport entre l'Etat en région et le Conseil régional est révélateur. En termes généraux, ce dernier a toujours cherché à limiter le nombre de son personnel technique en recourant aux services de l'Etat chaque fois que possible. Dans le domaine de l'agriculture, le recours à la DRAF a continué à se faire depuis plusieurs années sur une base informelle. Les politiques et les budgets ont été définis par le Conseil régional, mais les crédits pour chaque opération sont versés après l'avis technique des agents de la DRAF. Ce tandem gère donc un héritage que les élus régionaux souhaitent manifestement préserver aussi longtemps que possible, le Conseil régional assurant les financements en s'appuyant sur les compétences techniques de l'administration.

La deuxième pièce fondamentale du puzzle des Pays de la Loire est constituée par le rôle joué par la profession agricole. Bien que divisée par les oppositions syndicales parfois fortes<sup>1</sup>, l'avenir et les intérêts de l'agriculture au sein de cette région sont définis de manière à la fois plus homogène qu'en Rhône-Alpes et plus en phase avec la politique globale du Conseil régional. Pour schématiser, la profession admet aujourd'hui l'idée que l'agriculture doit d'abord être défendue et soutenue comme un secteur de production économique. A cette position de principe s'ajoute la capacité

<sup>1</sup> La Chambre d'agriculture de la Loire-Atlantique, par exemple, est dirigée par la Confédération Paysanne.

d'intervention de nombreux leaders syndicaux liée à leur cumul de mandats nationaux, voire européens<sup>1</sup>. L'accès aux lieux de décision parisiens et bruxellois dont bénéficie la profession en Pays de la Loire vient souvent conforter la position qu'elle occupe au sein du réseau d'acteurs régional. Plus précisément, les rapports tissés avec "l'extérieur" constituent une ressource inestimable non seulement pour les institutions concernées, mais pour le réseau dans son ensemble. En cela, la relation Conseil régional-Etat-profession dans ce territoire peut même être caractérisée comme un *iron triangle* (triangle de fer : Heclo, 1978<sup>2</sup>).

*Interdépendances au sein du réseau d'acteurs des Pays de la Loire*

	1982-97
entre le Conseil régional et l'Etat en région	***
entre le Conseil régional et la profession agricole	***
entre le Conseil régional et les Conseils généraux	*
entre le Conseil régional et l'Etat en département	**

Légende : \* = faible ; \*\* = moyenne ; \*\*\* = forte.

Au total, cette comparaison de la constitution de réseaux d'action publique autour du secteur agricole dans ces deux régions a permis d'approfondir et d'explicitier les approches de la décentralisation des Conseils régionaux. Toutefois, afin de comprendre l'épaisseur institutionnelle du territoire régional et d'intégrer le rôle joué par les acteurs externes, il est nécessaire de présenter quelques exemples plus précis d'actions publiques.

**L'institutionnalisation en action : politiques publiques et politiques constitutives**

*Les rapports au sein des réseaux d'acteurs agricoles étudiés, ainsi que les points de vue de ses diverses composantes, se recomposent autour d'enjeux spécifiques. Nous traiterons tout d'abord les cas de deux politiques publiques présentées par les Conseils régionaux comme étant leur spécificité (les filières agricoles et l'aménagement du territoire). Mais ces instances participent également à des "politiques constitutives"<sup>3</sup> (les Contrats de plan et les fonds structurels) qui imbriquent leurs actions avec celles d'autres échelons gouvernementaux. L'analyse de ces deux cas de figure éclaire la place des régions au sein de formes de décentralisation et d'adaptation à l'intégration européenne.*

- 1 Outre le cas bien connu du vendéen Luc Guyau (président de la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles -FNSEA- et du Comité des organisations professionnelles agricoles européen -COPA), les Pays de la Loire constituent la base territoriale de la Présidente du Centre national des jeunes agriculteurs -CNJA- et de plusieurs autres dirigeants nationaux d'organisations professionnelles agricoles.
- 2 Bien entendu, la notion de Heclo a été élaborée dans un contexte très différent, celui de Washington (les *iron triangles* résumant le rapport de coopération très étroite entre un comité du Congrès, un Département de l'administration et un groupe d'intérêts).
- 3 Ce terme est utilisé par Duran et Thœnig pour décrire les formes institutionnelles qui "*sont activées dans l'espoir qu'à travers elles se créeront des fenêtres d'opportunité de l'action collective*" (1996, 602).

---

### *La politique des filières*

Au niveau national, une politique dite "de filières" consiste traditionnellement à soutenir les différents secteurs de la production agricole en articulant verticalement les différents acteurs, agriculteurs, industriels ou distributeurs qui y interviennent. Chaque Conseil régional a dû trancher entre la reproduction régionalisée de ce mode d'intervention ou la formulation d'une nouvelle démarche.

Dans les Pays de la Loire, le Conseil régional se refuse à une intervention verticale de soutien aux filières agricoles qu'il considère comme du ressort du Ministère de l'Agriculture. S'il lui arrive de le faire en adoptant une aide importante à la filière bovine en crise, c'est, nous a-t-on expliqué, à la suite d'une vigoureuse injonction de la direction de l'Office interprofessionnel qui a en charge ce secteur au niveau national<sup>1</sup>. Toutefois, prise dans son ensemble, l'intervention du Conseil régional est essentiellement horizontale et se concentre sur l'appui à la Recherche-Développement, les problèmes d'environnement et, à l'aval de la production, sur la qualité et le regroupement de l'offre de produits agricoles. Il s'agit en l'occurrence de financer les Centres techniques rattachés à chaque filière de production et les fermes expérimentales des Chambres d'Agriculture. C'est d'ailleurs dans un esprit identique de complémentarité avec les interventions de l'Etat qu'est conçu le financement de l'installation des jeunes agriculteurs.

A l'inverse, en Rhône-Alpes, le Conseil régional n'hésite pas à adopter une véritable politique d'intervention dans les filières agricoles. Cette politique passe par le biais des Programmes Intégrés de Développement Agricole (PIDA)<sup>2</sup> qui sont très souvent des micro-filières territorialisées comme, par exemple, le fromage Reblochon de Savoie, les volailles fermières du Forez dans le département de la Loire ou encore la noix de Grenoble. Cette intervention du Conseil régional est conduite en relation avec les offices interprofessionnels gérés par l'Etat. Notons toutefois que cette coopération est plus approfondie avec les offices de création récente qui ont intégré la dimension régionale de leur intervention.

Cette orientation différenciée des deux régions a dû être imposée aux autres acteurs du réseau régional. Le choix de l'horizontalité fait en Pays de la Loire ne s'est pas fait de façon consensuelle. L'option régionale s'est heurtée en particulier aux réticences des représentants de la DRAF et du SGAR, notamment au moment de l'élaboration du Contrat de plan. En effet ceux-ci ont pour pratique de raisonner en termes de filières verticales et avaient du mal à intégrer la logique d'intervention horizontale du Conseil

---

<sup>1</sup> Sans oublier bien sûr l'importance que représente ce secteur de production en matière d'occupation de l'espace dans les Pays de la Loire.

<sup>2</sup> Les PIDA ont été mis en œuvre par le Conseil régional depuis 1990 dans le but de soutenir des projets de développement proposés par tout ou partie d'une filière de production agricole. Une évaluation conduite en 1994 a fait état de 25 programmes en cours de réalisation et de 10 programmes en cours de signature ou d'élaboration (ORCA, 1994).

---

régional. La coopération ne passe pas d'emblée par le consensus, mais la négociation a, au bout du compte, permis d'assurer la complémentarité entre les deux démarches.

Pour sa part, le Conseil régional de Rhône-Alpes a dû faire face aux réticences de la profession agricole quand il a créé les PIDA qui avaient vocation à établir des relations directes entre les services du Conseil régional et les acteurs locaux dont ils suscitaient parfois l'organisation. Par cette procédure il se heurtait au mode de gestion traditionnel de la politique agricole, un mode de gestion partenarial entre le Conseil régional et les grandes organisations professionnelles régionales. En imposant sa politique, le Conseil régional s'éloignait donc du classique "tête à tête" cogestionnaire qui a longtemps caractérisé ce secteur.

Au fond, cette approche régionale des filières est très caractéristique de la logique d'intervention rhônealpine : le Conseil régional n'hésite pas à intervenir dans des domaines où l'Etat joue un rôle important. Il le fait dans ce cas en définissant une politique originale qui va la différencier clairement des autres acteurs de la politique agricole. Le Conseil régional des Pays de la Loire a un cheminement différent qui consiste à convaincre ses partenaires, et en premier lieu ceux de l'Etat, de la nécessité de la complémentarité.

#### *Développement rural, politiques territoriales et intercommunalité*

Si, dans les deux régions, des approches en terme de développement agricole se déplacent progressivement vers des actions en faveur du développement rural, la méthode à adopter pour soutenir les territoires défavorisés soulève des débats révélateurs. En effet, les deux Conseils régionaux ont été parmi les premiers à assumer une responsabilité en matière de politiques territoriales (à travers les "Contrats de pays"). Toutefois, la façon dont ils ont géré et transformé cet héritage renvoie à des équilibres inter-territoriaux plus complexes.

En Rhône-Alpes, quelques élus et responsables administratifs du Conseil régional ont surtout cherché à défendre, à travers l'idée du développement local, le principe d'une aide régionale conditionnée par l'existence d'un projet de développement pour chaque territoire sélectionné. Ce projet devait non seulement rassembler les acteurs de divers secteurs autour d'une stratégie de développement, mais aussi mettre en avant la cohérence sociale du territoire comme base d'un tel rassemblement. Autrement dit, ce Conseil régional a toujours été favorable à un remaniement des zonages de développement selon une logique contraire à celle des frontières politico-administratives traditionnelles. En effet, c'est le sens même du passage dans cette région des "Contrats de Pays" aux "Contrats globaux de développement". Créés à partir de 1993, ces Contrats s'appuient sur des territoires plus larges et des projets multi-sectoriels<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Il s'agit pour la Région de soutenir des "projets de territoire" élaborés avec des partenaires locaux autour de

Etant donné l'enchevêtrement des compétences en matière d'aménagement rural résultant des lois Defferre, la nouvelle stratégie du Conseil régional s'est heurtée à des réticences fortes de la part des Conseils généraux, ainsi qu'à des tactiques de contournement. En effet, face à l'influence politique des conseillers généraux, le zonage par projet a été souvent fragmenté pour épouser enfin les frontières départementales et cantonales. En même temps, la sélection "objective" des projets s'est trouvée ralentie par des élus régionaux ancrés dans une logique qui n'est pas forcément convergente avec celle de la Présidence régionale. Afin de mieux comprendre cette situation, un travail détaillé reste à faire sur les rapports politiques département-région et sur la dynamique propre de l'idée d'une intercommunalité de projet.

En Pays de la Loire, l'héritage des Contrats de pays a été géré différemment. A travers une succession de changements en douceur, ceux-ci sont devenus en 1986 des Contrats Régionaux de Développement (CRD). Ces derniers sont signés entre le Conseil régional et des "syndicats de pays" constitués à l'échelle de deux ou trois cantons<sup>1</sup>. Ces syndicats "intercantonaux" formulent de façon autonome leur programme et les conditions de leur réalisation<sup>2</sup>. Mais il faut souligner la nature peu sélective de ce régime d'aide. Contrairement au système rhônalpin, chaque regroupement de cantons a droit à son CRD, les cas de refus par le Conseil régional pour "déficit de projet" étant très rares. Ce système finance donc des structures de développement qui ne déstabilisent pas la configuration institutionnelle traditionnelle et sa définition du territoire : *"c'est d'abord un outil qui donne une marge de manœuvre aux élus"* nous a-t-on dit ou encore, de façon plus crue, *"les CRD financent les structures qui permettent d'empiler les subventions"*.

Toutefois, rester à ce niveau d'analyse ne rend pas compte de la complexité de la décentralisation dans cette région. D'abord, il faut rappeler que les contrats de pays ont été lancés par Olivier Guichard pendant un de ses mandats ministériels. Celui-ci suivait encore de façon assidue les CRD et n'était pas prêt à accepter une remise en cause de cette politique<sup>3</sup>. Ensuite, les CRD sont présentés comme les compléments logiques de la politique de développement économique traitée plus haut. Malgré leur entrée territoriale ou rurale, le fait que la profession agricole réussit souvent à capter les ressources disponibles<sup>4</sup> n'est sans doute pas anodin pour l'équilibre global du réseau d'acteurs régional. Enfin, il faut prendre en compte l'implication limitée mais incontournable des Conseils généraux dans les CRD. Si leurs responsables de

---

priorités de développement. Aujourd'hui une quarantaine de Contrats Globaux de Développement sont signés ou à l'étude couvrant ainsi la majeure partie du territoire rural de la Région Rhône-Alpes.

- 1 Aujourd'hui 65 CRD quadrillent la quasi totalité des zones rurales et péri-urbaines de la région.
- 2 Le Conseil régional exige simplement que 50 % des actions aient "un caractère économique". Pour sa part, il choisit les actions qu'il finance (jusqu'à 500 000 F par canton et par an pendant trois ans soit 3 000 000 F par CRD), tandis que chaque Conseil général apporte à chaque syndicat un "fond de concours global" (de 500 000 F par canton). Les communes membres contribuent à la hauteur de 75 % de la somme régionale.
- 3 D'ailleurs, O. Guichard se déplace à chaque occasion pour signer un CRD et donc contribuer à leur "mise en scène" politique.
- 4 Comme nous a dit un fonctionnaire d'un Conseil général, "les organisations professionnelles agricoles sont les meilleures pour faire feu de tout bois".

---

services se plaignent parfois de l'absence de transparence du système et d'un saupoudrage des financements, les conseillers généraux<sup>1</sup> ne sont pas prêts à mettre en cause un dispositif qui leur accorde des ressources sans qu'ils soient obligés d'en sacrifier d'autres. Ce dernier aspect est particulièrement saillant lorsqu'on intègre dans l'analyse la domination en Pays de la Loire d'une intercommunalité cantonale<sup>2</sup>.

Dans ce domaine, la logique d'intervention des deux Conseils régionaux est décidément en phase avec les logiques globales telles que nous les avons présentées en introduction. En résumé, en Pays de la Loire, la collectivité régionale "fait avec" les cantons et les conseillers généraux sans exiger d'eux de vrais projets. En Rhône-Alpes, en revanche, le Conseil régional cherche à passer par dessus les frontières traditionnelles en affirmant une démarche originale et spécifiquement régionale.

### *Les contrats de plan état-région comme politiques constitutives*

Les réseaux d'acteurs des deux régions sont évidemment fortement impliqués dans la gestion de la dimension agricole et rurale des Contrats de Plan Etat-Région (CPER)<sup>3</sup>. Etant donné le rôle central de l'Etat dans ce domaine, on aurait pu s'attendre à plus d'uniformité dans sa pratique en Rhône-Alpes et en Pays de la Loire. Dans les faits, il n'en est rien. Depuis la mise en place des premiers contrats au milieu des années 80, les stratégies présidentielles et la nature des relations Conseil régional-Etat en région-profession restent tout aussi importantes que dans les politiques présentées plus haut. Toutefois, il faut ici prendre en compte les problèmes liés aux changements de majorité politique au niveau du gouvernement national. Les CPER sont de véritables politiques constitutives qui fournissent ou légitiment un cadre financier et une répartition des "tâches" entre l'Etat et chaque région. Les changements de relation entre un exécutif régional et le gouvernement peuvent ainsi avoir des conséquences sur les conditions de mise en œuvre des politiques des Conseils régionaux.

Etant donné la stratégie globale de sa présidence, et quelle que soit la majorité nationale, au Conseil régional de Rhône-Alpes les services sont plutôt méfiants par rapport aux CPER ; ils y voient en effet un instrument de l'Etat pour faire financer ses politiques par la collectivité régionale. La crainte régionale est en fait double. La première appréhension est que l'Etat est en mesure de maintenir son mode

- 
- 1 Sur le rapport entre conseillers généraux et Conseils régionaux, voir Darviche, Genieys et Joana (1995, 75).
  - 2 Dans cette région la loi sur les communautés de communes a donné lieu à très peu d'instances intercommunales regroupant plus d'un canton. Mis à part le rôle joué ici par les SIVOM existants et par leurs présidents-conseillers généraux, des personnes interviewées citent comme facteur explicatif le peu d'enthousiasme des préfets pour une communauté des communes "de projet".
  - 3 Nos collègues dans cette recherche se sont engagés dans une analyse détaillée des budgets globaux et agricoles de ces deux Conseils régionaux en appliquant une nomenclature commune (Delorme, Perraud, Guglielmi, 1998). Selon leur analyse, en 1996, le pourcentage du budget régional consacré à l'agriculture et au développement rural est aux Pays de la Loire (3%) et en Rhône-Alpes (3,93%). Pour une description détaillée de la dimension agricole de tous les CPER, voir l'étude réalisée par l'Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture (APCA, 1997).

d'intervention traditionnel. Les volets sectoriels de la politique agricole nationale, par exemple, restent dominés par les "offices" organisés en termes de filière de production (lait, viande bovine, etc.). Ceux-ci restent centralisés et tendent à limiter leurs discussions aux interlocuteurs professionnels traditionnels. Il en résulte qu'une partie majeure du volet agricole du CPER *"ne fait qu'avaliser les accords produits en cogestion par les représentants de la profession nationale et les Offices les plus importants (...) Il y a toujours beaucoup de choses qui se décident à Paris et nous on subit les conséquences"* nous a-t-on dit au Conseil régional. L'autre aspect des CPER, c'est qu'ils peuvent réduire le pouvoir du Conseil régional pour inventer et financer les politiques qui lui sont propres en diminuant l'enveloppe budgétaire non contractualisée.

L'inquiétude de ce dernier de se voir réduit à participer à des dispositifs définis sans lui se lit dans deux aspects des plans eux-mêmes. D'abord, le Conseil régional lutte pour faire en sorte que la totalité de l'aide étatique pour l'agriculture soit contractualisée afin d'éviter d'être entraîné dans la fourniture de contreparties obligatoires<sup>1</sup>. Ensuite, on observe peu de "financements croisés" associant simultanément les crédits de l'Etat et ceux du Conseil régional (autrement dit une responsabilité politique et administrative partagée). Le Conseil régional préfère la pratique du "financement alternatif", qui distingue la responsabilité de chaque partenaire pour chaque action.

Ce dernier point renvoie en Rhône-Alpes à la fois à la stratégie institutionnelle du Président Millon et à la dynamique du réseau d'acteurs agricoles. En effet, le processus même de "planification régionale" suscite des réticences fortes, un de nos interlocuteurs allant jusqu'à nous dire sur un ton exaspéré que le CPER *"n'est pas une politique. On se met d'accord sur un certain nombre de lignes budgétaires"*.

En revanche, dans les Pays de la Loire, les critiques de la procédure des CPER sont plus rares. Au contraire, le rythme quinquennal de réflexion et de planification est généralement bien accueilli par les acteurs concernés, confortant et formalisant les négociations au coup par coup. Il n'en reste pas moins que le Conseil régional se montre prudent par rapport au pouvoir que l'Etat peut maintenir, ou reprendre, par le biais de ces plans. En effet, depuis le début des années 1980, deux constats peuvent être identifiés quant à la pratique des responsables, élus ou administratifs, de cette collectivité territoriale.

La première correspond à une période d'opposition nette entre le Conseil régional et l'Etat. En conséquence, les Pays de la Loire ont inscrit peu de leurs projets dans les CPER afin de se garder une plus grande marge de manœuvre. Toutefois, malgré ce taux de contractualisation faible, comme en Rhône-Alpes, les offices ont pu inscrire dans les plans des sommes importantes non négociables, des sommes que le Conseil régional a été obligé de compléter.

<sup>1</sup> Selon l'article 4 de la loi du 29 juillet 1982, chaque Conseil régional négocie librement le CPER qui le lie avec l'Etat pour cinq ans. La collectivité régionale peut donc souhaiter contractualiser une partie plus ou moins grande de son budget.



---

La deuxième approche a émergé au moment du gouvernement d'E. Balladur. Plus précisément, la stratégie originale du Conseil régional s'est heurtée à la règle selon laquelle le CPER 1994-99 s'établit sur la base des montants contractualisés dans le CPER 1989-93. Après des négociations difficiles, la masse financière globale du CPER a augmenté de 62% d'un contrat à l'autre. L'engagement contractualisé des Pays de la Loire représente désormais 18% de son budget alors qu'il n'en représentait que 14% lors de la phase précédente. Comme en témoigne la mise en œuvre d'un système d'aides pour la mise aux normes des bâtiments d'élevage, cette forme de contractualisation continue néanmoins d'être adoptée dans un esprit de complémentarité avec les interventions de l'Etat. Quant à la démarche globale vis-à-vis de l'agriculture, rappelons que celle-ci cherche à mettre fin à tout crédit régional pour financer les outils de production (et donc bien distinguer la politique agricole du Conseil régional de celle de l'Etat ou de la PAC).

Ce dernier point laisse penser que s'il existe en Pays de Loire une pensée relativement commune associant l'Etat, le Conseil régional, voire la profession agricole, les CPER en Rhône-Alpes se conforment plus à des "politiques constitutives" où *"contrairement à ce qu'on peut penser, il ne peut y avoir de projet global. Seules existent des procédures visant à combiner des projets entre eux et à créer de la convergence"* (Duran et Thoenig, 1996, 609)<sup>1</sup>.

#### *Les fonds structurels européens comme sources de conflits potentiels*

Les fonds structurels fournissent un dernier exemple des objets autour desquels se dessinent la décentralisation et la politique agricole régionale. Si les deux Conseils régionaux étudiés participent de manière importante aux Programmes de Développement Régionaux (PDR) cofinancés par ces fonds<sup>2</sup>, leur influence sur l'orientation et la mise en œuvre des actions financées reste faible. Obscurcie par l'opacité du dispositif financier, cette situation cache des points de conflit importants avec les agents de l'Etat en région et les acteurs départementaux (Smith, 1995, 1997). En effet, à maints égards les fonds structurels semblent fournir les enjeux qui "déstabilisent" les réseaux d'acteurs existants et sapent la stratégie institutionnelle des leaders régionaux.

En Rhône-Alpes, le PDR est divisé en deux parties inégales : huit sous-programmes départementaux (85 % du PDR) où le Conseil régional finance certaines mesures, et un volet régional (15% du PDR) où le Conseil régional contribue plus en termes de cofinancements. Du point de vue formel, le programme est géré "en partenariat" par un comité de suivi régional de 80 personnes qui se réunit, sous la présidence du préfet

---

<sup>1</sup> Pour une analyse globale des aspects politiques des CPER, voir Balme et Bonnet, 1994.

<sup>2</sup> Trois fonds structurels communautaires interviennent dans les régions étudiées : le Fonds de développement régional (FEDER), le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) et le Fonds social européen (FSE).

---

de région, deux fois par an. Dans les faits, il est animé dans le cadre de réunions mensuelles par un Secrétariat Technique Permanent (SGAR, Conseil régional, Chambres consulaires) et des Comités de gestion départementaux ou de zone.

La première incertitude pour le Conseil régional concerne son rapport avec l'Etat : *"on a de gros progrès à faire sur nos rapports avec l'Etat (..), le Préfet de région a beaucoup délégué aux départements au nom de la déconcentration"* nous déclare l'un de nos interlocuteurs.

Aujourd'hui, les services du Conseil régional tentent de réaffirmer leur position, mais leurs difficultés avec l'Etat se prolongent dans leurs relations avec la Commission européenne, les départements et la profession agricole, la difficulté principale venant sans doute de l'importance de la départementalisation du PDR.

En Pays de la Loire, le PDR est également fortement départementalisé. A la différence de son homologue rhônalpin, toutefois, ce n'est qu'au cours des deux dernières années que les agents du Conseil régional se sont rendu compte des effets de cette décision sur son rapport avec l'Etat. La gestion des fonds structurels est entièrement placée sous la responsabilité de l'Etat, en particulier pour les fonds FEOGA. Le SGAR gère l'essentiel des fonds au niveau local avec les sous-préfets. Aussi, dans les réunions de suivi, il y a un très grand nombre de représentants de l'Etat pour un seul représentant du Conseil régional. De ce fait, un des responsables administratifs du Conseil régional pense que *"l'Etat peut se dégager des crédits d'intervention et s'approprier les crédits européens alors que les contreparties des régions vont être de plus en plus importantes"*.

Une deuxième critique concerne l'orientation des actions financées qui est perçue comme allant à contre-courant de celle du Conseil régional en matière agricole. Pour un de nos interlocuteurs, *"le Conseil régional est mis sur la touche parfois pour des actions peu intéressantes (...). Or, les programmes 5b, ça tombe à plat chez nous et nous n'avons pas toujours réussi à consommer tous les crédits. Les animateurs s'échinent localement à monter des projets qui ne sont pas en adéquation avec le type de développement de l'agriculture dans la région, car ici on est dans une logique de production"*.

Si l'intégration européenne peut être un objet de communication politique pour les Conseils régionaux<sup>1</sup>, l'exemple des fonds structurels en Pays de la Loire montre comment la permissivité de la décentralisation peut tourner cette dynamique en faveur de l'Etat et des départements. Sur la base de cette analyse, circonscrite à deux régions françaises, on pourrait donc dire que, paradoxalement, "l'Europe des régions"

---

<sup>1</sup> Celui du Pays de Loire partage un bureau à Bruxelles, possède une direction des affaires européennes, abrite une association consacrée aux affaires européennes (Eurouest) et produit une revue fringante : *Chronique européenne* (Duclos, 1993).

---

trouve dans ces fonds communautaires une entrave à la construction régionale (Balme, 1997)<sup>1</sup>.

## Conclusion

Bien que restreinte à deux régions françaises, la démarche comparative de notre recherche a permis de voir que les modalités d'insertion des acteurs régionaux dans le système politique contemporain a une influence forte sur la redéfinition des politiques agricoles et rurales. Plus précisément, ces acteurs ne peuvent définir de politique autonome sans développer dans le même temps une façon d'inscrire leurs institutions par rapport aux autres niveaux de gestion publique territoriale. De manière plus générale, en étudiant simultanément les évolutions précises des réseaux d'acteurs, leur définition des "problèmes" à traiter ainsi que leurs représentations de la décentralisation et de l'Etat, nous avons proposé une grille d'analyse susceptible de prendre en compte les dimensions infra et extra-régionales de la gouvernance multi-niveaux en Europe communautaire.

Synthétisées sous forme de "modèles" territorialisés de l'action publique, toutefois, les deux régions étudiées montrent le caractère fortement hétérogène de cette gouvernance au concret et donc de la décentralisation à la française. En effet, si la notion de gouvernance multi-niveaux offre une perspective générale qui a le mérite de signaler les facteurs de changement "descendants" et "ascendants", nous avons toujours besoin d'outils analytiques plus fins pour prendre en compte l'érosion plus ou moins avancée des formes de gouvernance précédentes. En effet, nos deux études de cas permettent de prolonger en nuanciant la thèse selon laquelle, d'une logique de "la régulation croisée", en France, "la gestion publique territoriale" s'est transformée en celle de "l'institutionnalisation de l'action collective" (Duran et Thœnig, 1996).

En Rhône-Alpes, l'exemple des politiques agricoles et rurales semble en effet valider cette thèse. Dans cette région, plusieurs facettes de la décentralisation et des politiques européennes participent à la fragmentation des formes de coopération traditionnelles et à une tentative, conflictuelle mais tenace, d'instituer une arène de gouvernance centrée sur le Conseil régional. C'est dans cet esprit que nous pouvons interpréter les essais successifs de cette instance à inventer de nouvelles formes d'action collective intercommunale (les contrats globaux de développement), infra-sectorielle (les PIDA) et "intergouvernementale" (les CPER). A travers chacun de ces trois exemples, le Conseil régional s'est proposé comme nouveau site de mise en cohérence des interventions publiques. Cette stratégie globale s'est traduite en pratique par une mise en avant de ses propres capacités et par des tactiques de déstabilisation des instances de médiation classiques (le conseiller général, l'organisation professionnelle agricole, le préfet de région). Toutefois, le succès relatif de ces tactiques se lit à la fois dans le pouvoir continu de ces trois instances et les difficultés de mise en œuvre des politiques régionales précitées. Le zonage arrêté

---

<sup>1</sup> D'ailleurs, un mémoire de DEA récent consacré aux fonds structurels en Pays de Loire conclut que "la politique structurelle n'est pas perçue par le Conseil régional comme un enjeu pour construire son territoire" (Colin, 1996, 78).

---

pour les contrats globaux indique que l'intercommunalité "de projet" continue à peiner face aux réflexes cantonaux et départementaux. Si le Conseil régional relativise le besoin d'associer étroitement les OPA à la construction des politiques régionales, elles tendent quand même à "rentrer par la petite porte" en mobilisant les ressources de leur ancrage local. Enfin, à travers le SGAR et, dans une moindre mesure, la DRAF, le Préfet de région a pu participer à une départementalisation de la gestion des fonds structurels européens et à l'organisation des contreparties. Notons pour conclure, qu'en arrière fond de ces trois enjeux, se trouve non seulement un contexte inter-institutionnel peu coopératif, mais aussi la difficulté de construire une institution du fait des stratégies contradictoires de nombreux conseillers régionaux. Etant tiraillés entre une légitimité locale, régionale et partisane, les pratiques politiques de ces derniers suivent rarement la ligne de conduite tracée par la présidence et son entourage.

Bien entendu, le même type de contradiction existe en Pays de la Loire. Cependant, dans un modèle d'action publique régional fort différent, il se manifeste autrement et avec d'autres effets. Au total, les politiques agricoles et rurales dans cette région sont gérées par une configuration institutionnelle qui se rapproche plus de la régulation croisée que de l'institutionnalisation de l'action collective. La proximité des élus et des responsables administratifs du Conseil régional par rapport à leurs homologues de l'Etat en région reproduit, presque de manière caricaturale, les formes de collaboration synthétisées par les chercheurs du Centre de Sociologie des Organisations au niveau départemental il y a plus de vingt ans. Certes, la décentralisation a permis à Olivier Guichard de s'engager dans des politiques publiques qui affirment un rôle spécifique pour son Conseil régional. Toutefois, la manière dont celles-ci se mettent en place témoigne d'une logique d'intervention qui embrasse, au lieu de critiquer, l'imbrication des niveaux de gouvernement existants. Cette logique se lit dans le refus du Conseil régional d'afficher une politique spécifiquement agricole (responsabilité laissée aux niveaux étatique et européen) ainsi que dans le zonage de ses Contrats régionaux de développement (responsabilité déléguée aux conseillers généraux). Bien entendu, comme l'exemple des fonds structurels en témoigne, ce modèle de "régulation croisée régionalisée" a également ses limites. Dans le cas de l'agriculture, toutefois, il trouve un certain équilibre en intégrant largement les priorités et les ressources des organisations professionnelles agricoles. Dans une région où la représentation des problèmes de l'agriculture reste dominée par la "production des biens" (Duran et Thoenig, 1996), ces instances ne contestent pas la faible régionalisation formelle de la politique agricole. Au contraire, par le biais de la multipositionnalité de leurs leaders sur les scènes locales, régionales, nationales et européennes, les OPA du Pays de la Loire participent pleinement à la mise en cohérence régionale des interventions publiques dont bénéficient les agriculteurs de cette région.

Analyser en détail les conséquences de ces deux modèles d'action publique régionalisés nécessiterait un travail empirique approfondi que nous n'avons pu effectuer. Pour terminer arrêtons-nous simplement sur une observation concernant la transparence des positionnements des deux régions face à la gouvernance multi-niveaux. Ce qui ressort de notre étude est que cette question est débattue uniquement au sein des exécutifs et ne devient jamais un débat dans l'enceinte des assemblées

ou des commissions d'élus<sup>1</sup>. Or, la façon dont chaque Conseil régional s'inscrit dans la gouvernance multi-niveaux en fonction de l'idée qu'il se fait de son rôle pose un problème de fond : ces modes d'inscription soulèvent la difficulté d'en faire un enjeu de débat politique. Certes, celui-ci apparaît en partie au moment de la discussion des CPER. Toutefois, les négociations autour de ces objets restent déterminées très largement par les forums circonscrits à deux partenaires et par les clivages politiques traditionnels (opposition droite/gauche, constitution d'une majorité régionale, etc...). Ce qui reste encore à expliquer sont les raisons pour lesquelles, contrairement à leurs homologues allemands et espagnols, les Conseils régionaux français se positionnent toujours par rapport à la gouvernance multi-niveaux de manière silencieuse, voire subreptice.

---

<sup>1</sup> Constat fondé sur une étude systématique des comptes-rendus de ces instances en Rhône-Alpes.

---

 RÉFÉRENCES CITÉES

- ABÉLÈS M. (1989), *Jours tranquilles en 89. Ethnologie politique d'un département français*, Paris, Odile Jacob.
- ABÉLÈS M. (1992), "Administrations et collectivités locales", in P. MULLER, dir., *L'administration française est-elle en crise ?*, Paris, l'Harmattan.
- APCA (1997), "Les contrats de plan Etat-région", *Chambres d'Agriculture*, n° 851, janvier.
- BALME R. (1997), "Le Conseil régional français comme espace d'action publique", in P. LE GALÈS et Ch. LEQUESNE., dirs, *Les paradoxes des régions en Europe*, Paris, La Découverte.
- BALME R. et BONNET L. (1994), "From regional to sectoral politics : the contractual relations between the State and regions in France", *Regional Politics and Policy*, vol 4 (3).
- BALME R., DOUIKSI N., SMITH A. (1997), "Les fonds structurels : bilan et perspective", rapport pour la DATAR.
- BIRNBAUM P. (1994), *Les sommets de l'Etat*, Paris, Editions du Seuil.
- CHRISTIANSEN T. (1996), "Reconstructing European space : from territorial politics to multilevel governance", Florence, EUI working paper N° 96/53.
- COLIN T. (1996), *Les fonds structurels européens dans le processus de régionalisation de l'action publique. Le cas du Pays de la Loire*, mémoire de DEA, Bordeaux, CERVL.
- COLLETIS G. et KUKAWKA P. (1991), *Les quatre moteurs pour l'Europe*, Grenoble, CERAT.
- Commission Européenne (1988), *L'avenir du monde rural*, Bruxelles, CE.
- DARVICHE M-S., GENIEYS W. et J. JOANA (1995), "Sociologie des élus régionaux en Languedoc-Roussillon et en Pays de Loire", *Pôle Sud*, n° 2, printemps.
- DELORME H., GUGLIELMI M., PERRAUD D. (1998), "Politique agricole et budget des régions : quelques données sur l'intervention en Pays de la Loire et en Rhône-Alpes", ronéo.
- DOUGLAS Mary (1987), *How Institutions Think*, London, Routledge et Kegan Paul.
- DUCLOS H. (1993), *Les médiateurs de l'Europe. Etude en région Pays de la Loire*, mémoire de DEA, Paris I.
- DURAN P. (1996), "Le partenariat dans la gestion des fonds structurels. La situation française", rapport pour la Commission européenne.
- DURAN P. et THÉNIG J-C. (1996), "L'Etat et la gestion publique territoriale", *Revue française de science politique*, 46 (4), août.
- FAURE A. (1991), *Communes, médiation et développement local*, Grenoble, Cahiers du CERAT.
- FONTAINE J. (1996), "Evaluation des politiques publiques et sciences sociales utiles", *Politix*, n° 36.
- FOUILLEUX E. (1996), *La cogestion française à l'épreuve de l'Europe : l'exemple de la réforme de la Politique Agricole Commune*, Grenoble, Cahiers du CERAT.
- FRIEDBERG E (1993), *Le pouvoir et la règle*, Paris, Seuil.

- 
- GREMION P. (1976), *Le pouvoir périphérique*, Paris, Seuil.
- GUICHARD O. (1986), *Propositions pour l'aménagement du territoire*, Paris, La Documentation Française.
- HASSENFEL P. (1995), "Do policy networks matter ? Lifting descriptif et analyse de l'Etat en interaction", in P. LE GALÈS et M. THATCHER, dirs, *Les réseaux de politique publique. Débats autour de la notion de policy network*, Paris, l'Harmattan.
- HECLO H. (1978), "Issue networks and the executive establishment", in A. King, dir, *The New American Political System*, Washington, American Enterprise Institute.
- JEFFERY C. (1997), "L'émergence d'une gouvernance multi-niveaux dans l'Union européenne : une approche des politiques nationales", *Politiques et management public*, 15 (3) septembre.
- JOUBE B. (1998), "D'une mobilisation à l'autre : dynamique de l'échange politique territorialisé en Rhône-Alpes", in B. JOUBE et E. NÉGRIER, dirs., *Que gouvernent les régions ?*, Paris, l'Harmattan.
- KEELER J. (1987), *The Politics of Neo-Corporatism in France*, Oxford, Oxford University Press.
- LE GALÈS P. (1995), "Introduction", in P. LE GALÈS et M. THATCHER, dirs, *Les réseaux de politique publique. Débats autour de la notion de policy network*, Paris, l'Harmattan.
- MILLON Ch. (1992), "L'imbrication des pouvoirs, limites pour la démocratie", *Pouvoirs*, 60.
- MULLER P. (1984), *Le technocrate et le paysan*, Paris, Editions Economie et Humanisme.
- MULLER P. (1995), "Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde", in A. FAURE, G. POLLET et Ph. WARIN, dir., *La construction du sens dans les politiques publiques*, Paris, l'Harmattan.
- NAY O. (1997), *La région, une institution. La représentation, le pouvoir et la règle dans l'espace régional*, Paris, l'Harmattan.
- NÉGRIER E. (1995), "Intégration européenne et échanges politiques territorialisés", *Pôle Sud*, n° 3.
- ORCA (1994), *Rapport pour l'évaluation de la politique de PIDA, Programmes Intégrés de Développement Agricole*. Rapport Final et Annexes.
- PRESSMAN J. et WILDAVSKY A. (1984), *Implementation*, Berkeley, University of California Press (3ème édition).
- SMITH A. (1995), *L'Europe au miroir du local. Les fonds structurels en France, en Espagne et au Royaume Uni*, Paris, l'Harmattan.
- SMITH A. (1997), "Le département : lieu privilégié des fonds structurels ?", in P. Le GALÈS et Ch. LEQUESNE, dir., *Les paradoxes des régions en Europe*, Paris, La Découverte.
- THÉNIG J-C. (1998), "Politiques publiques et action publique", *Revue internationale de politique comparée*, vol. 5 (2), été.