



The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search
<http://ageconsearch.umn.edu>
aesearch@umn.edu

Papers downloaded from AgEcon Search may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.

No endorsement of AgEcon Search or its fundraising activities by the author(s) of the following work or their employer(s) is intended or implied.

Décentralisation et politique agricole en France

MME Marielle Berriet-Solliec

Abstract

This article sets out the main reasons which can explained political and administrative decentralization in the 80's in France and points up the development of agricultural supports at departmental and regional tiers. First we identify these supports and propose an analyse of their grounds. We stress the evolution of agricultural subsidies towards integrated rural measures. Then some assumptions about evolution of the roles of sub-national government in the agricultural sector follow.

Résumé

Cet article rappelle les principaux éléments du contexte de décentralisation en France dans les années quatre-vingt. Après une présentation des caractéristiques des interventions agricoles des départements et des régions, la grille d'analyse propose qui repose sur la différenciation des fondements de l'intervention publique locale en agriculture. Ces analyses montrent entre autres l'évolution croissante des interventions agricoles vers des mesures rurales intégrées. Enfin, des pistes de réflexion sont évoquées concernant l'évolution de ces politiques agricoles décentralisées.

Citer ce document / Cite this document :

Berriet-Solliec Marielle. Décentralisation et politique agricole en France. In: Économie rurale. N°268-269, 2002. Agricultures et politiques publiques en Allemagne et en France. pp. 54-67;

doi : <https://doi.org/10.3406/ecoru.2002.5311>

https://www.persee.fr/doc/ecoru_0013-0559_2002_num_268_1_5311

Fichier pdf généré le 09/05/2018

Décentralisation et politique agricole en France

Marielle BERRIET-SOLLIEC • UMR INRA-ENESAD d'économie et sociologie rurales, Dijon

La France, héritière d'une longue tradition jacobine, conserve, pour nombre d'observateurs extérieurs, un caractère très centralisé. Pourtant, depuis les années quatre-vingt, l'État français a engagé un processus à la fois de déconcentration de son administration et de décentralisation territoriale, traduisant par là même certaines revendications régionalistes prônant, au nom du principe de démocratie locale, la création de structures institutionnelles élues à l'échelle régionale et le renforcement des compétences locales (départementales et communales). L'objectif de ce processus est de favoriser notamment des modes de développement économique intégrant davantage les spécificités sociales et culturelles et d'accroître l'efficacité de l'intervention publique en réduisant certains coûts d'information (Morvan, Marchand, 1994). Ce renforcement des interventions locales s'insère dans un mouvement général d'implication croissante des échelons d'administration infranationaux en Europe, tant dans la conception que dans la mise en œuvre des programmes politiques, même s'il existe de fortes différenciations entre pays selon leur structure institutionnelle (Jeffery, 1997).

La gestion du secteur agricole en France n'échappe pas à ces évolutions et l'intervention des collectivités territoriales tend progressivement à se renforcer avec l'émergence de formes d'interventions territorialisées originales dans leurs modalités (Berriet-Solliec, 1999) et dans leurs fondements (Berriet-Solliec, Delord, 1999). Sur l'initiative du minis-

tère de l'Agriculture, au début des années quatre-vingt-dix, et dans le cadre d'une collaboration avec l'INRA-ENSA¹ de Montpellier, ces soutiens publics agricoles des départements et des régions sont désormais connus et répertoriés de façon précise (Berriet-Solliec, Delord, Lacombe, 1997; Berriet-Solliec, Jouin-Mouline, Delord, 1998). Ils figurent en annexe du projet de budget annuel consacré au secteur agricole, ceci permettant de mesurer l'effort public global de la Nation pour l'agriculture, quels que soient l'échelon administratif et l'origine des fonds (européen, nationaux, régionaux ou départementaux).

S'appuyant sur ces travaux initiaux, cet article propose une synthèse des principaux facteurs qui permettent d'interpréter la croissance des formes d'intervention publique locale en France. Après cette brève mise en perspective historique, l'accent est mis sur la caractérisation des dépenses agricoles des départements et des régions et la diversité des politiques locales de soutien à l'agriculture. Enfin, sont présentées des perspectives d'évolution de ces soutiens publics locaux, dans un contexte de réforme de la politique agricole et rurale à l'échelle à la fois de la France et de l'Europe.

1. Institut national de recherche agronomique, École nationale supérieure agronomique de Montpellier. À noter que ces travaux sur les soutiens agricoles et ruraux décentralisés ont été poursuivis, depuis 1998, au sein de l'UMR INRA-ENESAD.

Une décentralisation «à la française»

Les débats sur les pouvoirs locaux en France sont marqués, avant les années quatre-vingt, par un incessant mouvement de va-et-vient entre centralisation et décentralisation. À cette époque, les échelons infranationaux n'ont toutefois guère eu voix au chapitre, malgré l'affirmation de la pensée régionaliste dans les années soixante (Berriet-Solliec, Méchineau-Guichard, 2000). Cependant, ces éléments ont, parmi d'autres, progressivement abouti à l'instauration des lois de décentralisation qui induisent des changements majeurs dans le paysage politico-administratif français. À la suite de l'Acte Unique de 1986, puis de la signature du Traité de Maastricht en 1992, les événements européens ont, en outre, contribué à soutenir l'affirmation de l'intervention économique des départements et des régions. Ainsi, le développement des pouvoirs infranationaux ne peut se comprendre qu'à la lumière des interactions qui existent entre les évolutions en faveur de la régionalisation et de la décentralisation (mouvement *bottom-up*) et celles résultant de la construction européenne (mouvement *top-down*) (Bullmann, 1997, Perraud, 2001).

1. Les lois de décentralisation

Ce n'est que depuis les lois de décentralisation de 1982-1983, qu'est reconnue légalement l'autonomie des collectivités locales par rapport à l'État. La possibilité d'intervenir dans le domaine économique leur est également ouverte (Steib, 1987). Ces conditions sont traduites dans la loi du 2 mars 1982 sur les «*droits et libertés des communes, des départements et des régions*», qui comprend quatre propositions principales :

- suppression des tutelles administratives, financières et techniques de l'État;
- transfert des exécutifs départementaux et régionaux;

– élargissement des possibilités d'intervention économique;

– nouvelles définitions des attributions des régions et partition des services entre l'État et les départements.

De plus, la loi complémentaire du 7 janvier 1983 organise le transfert de compétences de l'État vers les collectivités locales. Sont ainsi transmis des «blocs de compétences» : aux départements l'aide sociale et la santé, l'aménagement rural ou la gestion des collèges; aux régions la planification économique (avec mise en place de contrat entre l'État et la région), l'aménagement du territoire, la formation professionnelle et la gestion des lycées. En ce qui concerne l'agriculture, la loi ne mentionne pas de compétences spécifiques. C'est en jouant sur le relatif «flou» de ces blocs de compétences et l'ajustement pragmatique que les régions et les départements peuvent définir leurs priorités d'intervention et mettent en place des politiques agricoles volontaristes, mais dans le respect de contraintes réglementaires nationales et européennes.

Le message du législateur, de ce point de vue, est clair: à l'État la détermination des règles du développement économique, aux collectivités territoriales leur adaptation locale ou l'élaboration de mesures particulières, mais «sous contrôle». Les régions peuvent, en effet, attribuer des aides directes mais uniquement à la suite de la signature d'une convention avec l'État. Les conditions d'octroi de ce type d'aides sont ainsi fixées en Conseil d'État qui détermine les règles de plafond et de zone. Les départements ne peuvent intervenir directement que dans la mesure où ce plafond n'est pas atteint. Seules les aides aux entreprises en difficulté (réalisation de prêts et d'avances), les soutiens financiers pour la réalisation de grands projets (aides à la création d'entreprises) et les subventions pour le développement économique des zones à faible niveau de vie ne font l'objet d'aucune restriction. Les aides indirectes, quant à elles, sont libre-

ment versées (aides au conseil, à l'animation de programmes, à la promotion...).

Le transfert de compétences s'accompagne d'un transfert de ressources de l'État aux collectivités locales. Outre la fiscalité directe, les régions et les départements perçoivent désormais des dotations de l'État (dotation de décentralisation, dotation de fonctionnement et/ou dotation d'équipement). La fiscalité indirecte, restée marginale jusqu'en 1982, se renforce également avec le processus de décentralisation. Ces ressources nouvelles (taxes sur la publicité, droits d'enregistrement...) permettent une plus grande souplesse des recettes locales. Mais c'est surtout le recours à l'emprunt qui constitue le mode de financement principal des investissements locaux.

2. La réforme des fonds structurels et le Traité de Maastricht

La politique européenne n'est pas sans effet sur «l'équilibre vertical» des pouvoirs entre niveaux institutionnels. Dans ce jeu de rééquilibrage permanent, l'État apparaît souvent pris dans un étau entre les collectivités territoriales et l'Europe (Palard, 1995). Deux principaux éléments sont notamment intervenus dans cette évolution: la première réforme des fonds structurels et le Traité de Maastricht.

La première réforme des fonds structurels en 1988

Outre le doublement des crédits affectés aux trois fonds structurels (FEDER-FEOGA-OFSE), cette réforme a contribué au renforcement des politiques décentralisées par l'affirmation des principes d'additionnalité des financements et de partenariat, la réalisation des objectifs affichés par la Commission (dont l'objectif 5b pour le développement des zones rurales) ne pouvant se concevoir désormais sans l'implication des échelons régionaux (voire départementaux) à plusieurs niveaux de la procédure:

- élaboration et négociation des documents de programmation (DOCUP)²;

- cofinancement des actions du programme opérationnel;
- mise en œuvre des opérations;
- évaluation des mesures.

Cette réforme a ainsi eu un «effet régionalisant» en incitant les pays centralisés à mettre en place un cadre territorial adapté aux politiques structurelles et en dotant les structures régionales déjà existantes de moyens financiers substantiels (Perraud, 2001).

Le Traité de Maastricht en 1992

Plus récemment, une nouvelle étape dans le renforcement des pouvoirs locaux a été franchie avec le Traité de Maastricht. Alors que le Traité de Rome entérine dans son article 32 que «toute forme d'aide, y compris régionale, est en principe proscrite», le traité de 1992 comporte trois propositions importantes:

- l'inscription du principe de subsidiarité dans le Traité;
- la permission donnée aux régions de siéger au Conseil des ministres lorsque sont traités des problèmes régionaux;
- la création du Comité des régions d'Europe, qui peut émettre des avis sur des questions d'ordre régional (Van Ginderachter, 1992).

Ce Comité, même s'il ne possède pas de pouvoir effectif, apparaît cependant comme une instance de conseil et de consultation non négligeable pour les autorités infranationales en Europe. On peut voir dans ce Comité à la fois une façon de réaffirmer les réalités locales à un échelon européen et/ou d'exprimer des revendications qui ne sont pas entendues au niveau national.

Malgré ces évolutions institutionnelles, tant aux niveaux national qu'européen, la France est loin de présenter une structure

2. Les DOCUP sont des documents approuvés par la Commission, qui regroupent les éléments de planification présentés par l'État-membre, rédigés par les pouvoirs régionaux. Ils comprennent les mesures pluriannuelles à mettre en œuvre.

politique et administrative proche de celle de l'Espagne, de l'Italie ou de l'Allemagne et les politiques agricoles infranationales de ces différents pays sont très hétérogènes en ce qui concerne les contenus ou les niveaux de financement (Perraud, 2001). La décentralisation «à la française» (Berriet-Solliec, Méchineau-Guichard, 2000) est ainsi caractérisée avant tout par le maintien du rôle de l'État dans la gestion des affaires économiques. Dans ce contexte, la politique agricole reste une affaire d'État, et ce, même dans le contexte de la PAC. Outre sa position d'unique interlocuteur financier de Bruxelles, l'État français reste le pivot de toute intervention structurelle en agriculture: plus qu'une application nationale stricte des règlements communautaires, c'est une traduction conforme aux priorités nationales qui prévaut, malgré certaines inflexions régionales, comme ont pu le montrer divers travaux successifs sur les politiques structurelles (Delorme, Perraud, Bonnet, 1994; Daucé, Perrier-Cornet, Weber, 1994; Delorme, Guichard, Perraud, 1997). En témoigne par exemple la politique de contrôle des structures des exploitations agricoles dont les modalités d'application sont définies sur la base de règlements français anciens et non de règlements européens³.

Toutefois, même dans ce cadre national prégnant, les collectivités territoriales, en jouant un rôle de régulation dans des périodes d'incertitude et un rôle d'adaptation au contexte local dans des phases de mutations économiques, peuvent apparaître comme «des laboratoires d'idées pour l'intervention publique», comme le montre une analyse précise du contenu et de la nature des politiques agricoles territoriales.

3. Voir à ce titre, l'article de Denis Barthélémy dans ce numéro.

Principales caractéristiques des interventions agricoles décentralisées

Les interventions économiques des collectivités territoriales sont le plus souvent inscrites comme étant des contreparties aux programmes communautaires ou nationaux (programmes de développement rural, contrat de plan État-région...) mais elles peuvent aussi apparaître comme étant les éléments propres d'une politique agricole régionale ou départementale qui se caractérise par de fortes spécificités locales. Dans le premier cas, l'action des collectivités locales consiste à la mise en œuvre, à la traduction et à l'adaptation locale de programmes dont les grandes directives ont été décidées par l'Union européenne (programme d'initiative communautaire comme *Leader*) ou à la définition du contenu et au cofinancement des politiques, mais en étroit partenariat avec l'administration nationale (contrat de plan...). Dans le second cas, plus rare, les collectivités mettent en avant la spécificité de leur politique en dehors de toute procédure supra-régionale. Cependant, même dans ce cas, une convention avec l'État reste indispensable. Afin de mieux comprendre l'originalité de ces actions dans le domaine de l'agriculture, nous mettrons l'accent sur leurs principales caractéristiques. La première concerne le montant financier, la seconde caractéristique a trait à la nature des interventions, enfin la troisième porte essentiellement sur les logiques différencierées de mise en œuvre de ces politiques territorialisées.

1. Montant financier des dépenses agricoles des collectivités territoriales

Toute étude menée à l'échelle infranationale est confrontée au problème de la disponibilité des informations statistiques précises (Morvan, Marchand, 1994). Ceci est particulièrement vrai pour les données sectorielles. Concernant l'agriculture, les don-

Tableau 1. Évolution des dépenses agricoles locales

Dépenses nettes des départements et des régions (en millions de francs)	1992	1995	1996	1997	Moyenne 1995-1997	% 1995-1997
Hydraulique	680	533	539	517	530	18
Remembrement	536	535	524	471	510	17
Modernisation des exploitations	Nd	582	613	585	593	20
Laboratoires départementaux (eau, sol, analyses vétérinaires)	240	304	318	325	316	11
Lutte contre les maladies	152	173	186	171	177	6
Amélioration génétique, appui aux filières	Nd	190	192	197	193	7
Installation	Nd	152	160	165	159	5
Autres (conseil, promotion, aides aux associations et syndicats...)	1 221	465	500	498	488	16
Total	2 829	2 934	3 032	2 929	2 965	100

Source: MAP, ENSAM-ENESAD.

nées actuellement disponibles reposent sur la réalisation d'un travail cité en introduction et mené conjointement par le ministère de l'Agriculture (DAFE-BCPA⁴) et l'INRA-ENSA de Montpellier de 1993 à 1997⁵. Dans ce cadre, ont été précisés les montants des dépenses effectivement réalisées et financées sur fonds propres par les collectivités locales, déductions faites de toute recette extérieure. Le montant total, France entière, reste stable autour de 3 milliards de francs par an (tableau 1).

Le rapport entre les niveaux financiers des interventions à l'échelle nationale et territoriale traduit nettement le déséquilibre dans l'exercice des compétences en matière de politique agricole. Si nous comparons les dépenses locales pour l'agriculture aux dépenses nationales et européennes pour l'agriculture française, les concours publics locaux apparaissent, en effet, faibles⁶: ils représentent moins de 5 % du total des aides de l'État et de l'Union européenne (4,3 % en

1995). L'essentiel des concours publics nationaux et européens étant consacré à des interventions sur les marchés des produits agricoles, interventions qui sont strictement interdites aux collectivités locales, on peut toutefois considérer que la comparaison des aides locales aux concours publics nationaux et européens, hormis les dépenses pour la gestion des marchés agricoles, se justifie. Les aides locales représentent alors 20 % des concours nationaux et européens. Ce dernier élément met en évidence la nature des interventions territoriales moins axées sur la production que sur son accompagnement socio-structurel. L'étude plus détaillée de la répartition par type de collectivité permet d'approfondir cette analyse.

2. Nature des interventions des départements et des régions

La ventilation des montants des aides des collectivités locales par fonction, dans les 95 départements et les 22 régions métropolitaines françaises, révèle que deux tiers des

4. Direction des Affaires financières et économiques, Bureau des Concours publics à l'Agriculture.

5. Les données ont été collectées, pour les années 1992 et 1995, de façon exhaustive, dans les comptes administratifs des départements et des régions. Ces données ont ensuite été extrapolées jusqu'en 1997. Une mise à jour de cette base d'informations est en cours pour les données de l'année 2000.

6. À titre de comparaison, 3 milliards de francs par an représentent également l'enveloppe budgétaire consacrée jusqu'ici aux mesures agri-environnementales. C'est aussi environ l'équivalent du Fonds de financement devant être affecté annuellement aux Contrats territoriaux d'exploitation en France.

interventions relèvent des départements, un tiers des régions (Berriet-Solliec, Delord, 1999). Ceci s'explique par le nombre important de départements par rapport aux régions et par leur implication plus ancienne et traditionnelle dans le domaine du développement agricole⁷.

Les départements interviennent essentiellement dans le domaine des infrastructures rurales (remembrement et hydraulique), ce type d'intervention représentant plus de 40 % des dépenses agricoles. Le département assure aussi la gestion des laboratoires départementaux d'analyse (essentiellement analyses vétérinaires mais aussi chimie agricole ou analyses des sols) et prend en charge les dépenses de prophylaxie (honoraires vétérinaires, lutte contre la rage, la brucellose, la leucose, une partie des dépenses pour la lutte contre l'ESB...). Toutes ces interventions résultent directement du transfert des compétences de l'État aux départements lors du processus de décentralisation.

Les dépenses régionales portent avant tout sur la modernisation des exploitations (installation des jeunes agriculteurs, modernisation et mise aux normes des bâtiments, achat de matériel et de cheptel). Le second poste d'intervention est l'hydraulique agricole (plus de 30 % des dépenses), domaine d'intervention particulièrement important dans les régions du sud de la France (construction de barrages, réseaux d'irrigation). La plupart de ces dépenses sont inscrites dans les contrats de plan signés entre l'État et la région dans le cadre de la planification régionale.

Rappelons que l'intervention économique des collectivités locales s'exerce dans un cadre réglementaire très strict en ce qui concerne les actions directes. Les départements et les régions présentent, en revanche, une légitimité particulière dans les domaines d'in-

tervention indirecte: vulgarisation, formation, promotion, conseil, encadrement collectif... C'est en axant leur politique agricole et de développement rural vers ce type d'interventions que les collectivités locales peuvent alors affirmer leurs spécificités en tant qu'acteurs publics de proximité. En effet, la gestion des biens collectifs, dans un contexte où la frontière entre le public et le privé devient parfois floue, apparaît comme un domaine d'intervention privilégié des collectivités territoriales en tant que structures politico-administratives sensées exprimer le consensus établi entre les différents acteurs locaux. Ces perspectives d'évolution sont d'autant plus fortes que les interventions indirectes s'inscrivent parfaitement dans les fameuses «boîtes vertes» définies par l'Organisation mondiale du commerce.

De façon générale, les interventions agricoles décentralisées présentent trois principaux caractères originaux par rapport à l'intervention de l'État ou de l'Union européenne.

- En premier lieu, il s'agit de procédures souples dont le recadrage financier s'avère assez facile grâce au recours à des avenants: de ce point de vue, les collectivités locales sont parfois considérées comme les «pompiers de l'économie», intervenant notamment dans des cas de dégâts climatiques (grêle, tempêtes) ou économiques (chute du cours de telle production).
- Ensuite, les aides locales permettent une adaptation aux conditions locales de production. Les collectivités locales peuvent ainsi soutenir des productions considérées comme marginales à l'échelle nationale (et non soutenues) mais qui représentent un poids important dans l'économie locale (volailles grasses, noix, asperges...). De même, des domaines peu couverts par l'intervention nationale ou européenne peuvent faire l'objet d'un soutien public territorial. C'est ainsi, qu'avant la mise en place des mesures agro-environnementales, le département de l'Isère avait développé, en partenariat avec les communes, une Prime pour les zones

7. La région, en tant qu'entité territoriale, est née dans les années soixante-dix, alors que le département est napoléonien, même s'il n'acquiert son autonomie qu'avec les lois de décentralisation (Rémond, Blanc, 1992).

menacées d'abandon (PEZMA) avec, comme logique, le soutien et l'entretien de certaines zones de montagne en déprise.

- Enfin, en tant qu'institutions de proximité par rapport aux sociétés locales, les départements et les régions se trouvent au cœur d'un processus de médiation sociale des intérêts et des divergences des différents acteurs économiques, politiques et sociaux. Alors que la régulation des compromis sociaux est quasiment absente de la PAC (Perraud, 1995), elle s'avère fondamentale dans l'élaboration des politiques territoriales. C'est ainsi que certaines forces sociales qui n'ont pas (ou peu) voix au chapitre au niveau national, peuvent s'exprimer plus facilement à l'échelle des départements ou des régions, entraînant dès lors l'émergence de modalités innovantes de soutien public. Ceci est particulièrement vrai pour la politique en faveur de l'installation d'agriculteurs. Un département du sud-ouest de la France a ainsi mis en œuvre, depuis 1993, avec l'appui des syndicats agricoles minoritaires, une politique de soutien à l'installation des jeunes agriculteurs ne possédant pas la capacité professionnelle. De même, la région Limousin aide les agriculteurs de plus de 35 ans et ce, avant la mise en place des procédures d'appui à l'installation tardive, décidées récemment dans le cadre de la loi d'Orientation agricole. Pourtant, ce caractère de «forum d'expression des revendications locales» peut se traduire de manière négative comme une tendance au clientélisme. En outre, le non-aboutissement de revendications trop divergentes entre acteurs peut aboutir, dans certains cas, à des situations conflictuelles se traduisant par un blocage institutionnel. Enfin, compte tenu des phénomènes de compétitions territoriales qui existent entre collectivités, il existe des cas de non-entente institutionnelle, qui entraîne des comportements de surenchères sur le financement de certains

projets ou d'abandon pour d'autres initiatives locales suite à des conflits et des désaccords importants.

Souplesse, adaptation au contexte local, négociation et concertation sont ainsi les principales caractéristiques de l'intervention des départements et des régions. Ces grands traits communs ne sauraient masquer une forte hétérogénéité entre collectivités locales comme le montre le graphique 1. Une analyse statistique des déterminants de cette disparité ne permet qu'une interprétation partielle des différences observées (Berriet-Solliec, Delord, 1999). Une grande partie de la variance reste ainsi inexpliquée (sans doute parce que liée à des facteurs d'ordre politique), même si le nombre d'agriculteurs et l'importance des finances locales (alimentées surtout par la taxe professionnelle) contribuent en partie à expliquer ces fortes disparités.

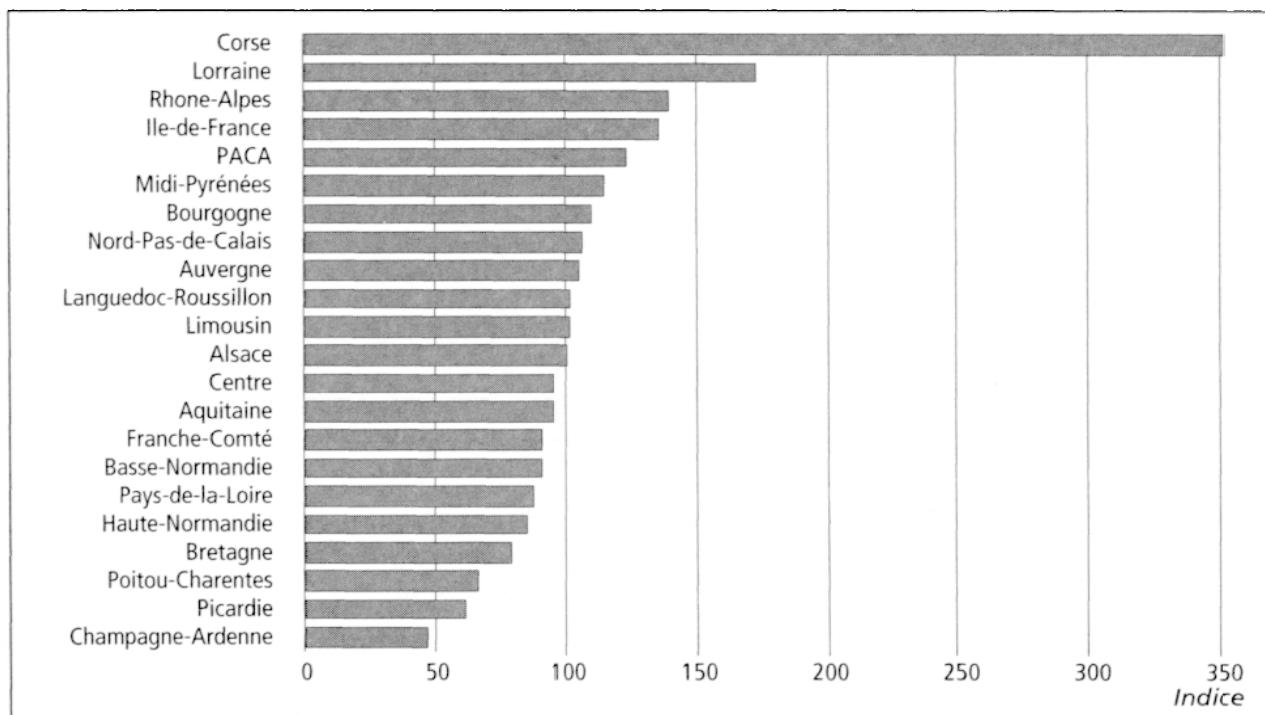
3. Différentes logiques d'intervention

La diversité des politiques agricoles départementales s'exprime également dans les logiques sous-jacentes à l'intervention publique. Ainsi trois grands types de politiques peuvent être distingués, correspondant à des modèles polaires d'intervention décentralisée (tableau 2).

Modèle 1

Ce modèle correspond à un cantonnement des interventions départementales et régionales à l'exécution de leurs compétences sans intervention volontariste dans des domaines particuliers. L'accent est alors particulièrement mis sur le cofinancement des travaux d'aménagement rural (grands travaux d'hydraulique, remembrement suivie à la construction d'une autoroute ou d'une voie ferrée...) ou encore la gestion des questions de prophylaxie et de protection des cultures, pour ce qui concerne les départements.

Graphique 1. Indice des dépenses moyennes 1995-1997 par Unité de travail agricole (UTA) par rapport à la moyenne nationale. Indice 100 = 2 900 F/UTA



Source: Berriet-Solliec, Jouin-Mouline et al., 1998.

Modèle 2

Ce deuxième modèle correspond à une politique agricole étroitement cogérée à l'échelle infranationale entre l'administration centrale et territoriale et la profession agricole. L'objectif est alors avant tout la compétitivité des filières agricoles locales et le maintien de la valeur ajoutée sur le territoire, considéré dans ce cas comme un support de la production avec comme objectif d'en valoriser les actifs spécifiques. Les types d'intervention correspondants sont, par exemple, l'appui à la structuration de filières de production locale, le cofinancement de mise aux normes de bâtiments ou la modernisation de l'appareil de production ou encore l'incitation à la création de coopératives de matériel en commun. Dans tous les cas, la chambre d'Agriculture apparaît comme un partenaire important dans la mise en place et la gestion du dispositif d'intervention. Des conventions sont signées entre la région ou le département et les offices nationaux en charge des pro-

duits soutenus. Les actions mises en œuvre sont la plupart du temps inscrites dans le contrat de plan entre l'État et la région.

Modèle 3

Ce troisième modèle de collectivité tend à développer des politiques de développement rural de nature intersectorielle où l'agriculture est un des éléments de l'espace rural, parmi d'autres. La région Rhône-Alpes a ainsi mis en place des Contrats globaux de développement dans lesquels sont incluses des mesures concernant l'agriculture, certains départements développant des programmes incluant les interventions agricoles dans des logiques intégrées relevant du soutien au développement rural. L'objectif est, dans ce cas, de prendre en compte l'ensemble des dotations spécifiques dont disposent les espaces ruraux (Daucé, 2000) et pas seulement les ressources traditionnelles comme la capacité à produire des denrées agricoles. L'analyse de cette dernière forme de gestion publique locale des ques-

Tableau 2. Une lecture de la diversité des politiques départementales et régionales

	Modèle 1 Politique traditionnelle d'équipement rural	Modèle 2 Politique de modernisation agricole	Modèle 3 Politique de développement territorial
Logique	<ul style="list-style-type: none"> • Gestion administrative et comptable • « Respect de la règle » 	<ul style="list-style-type: none"> • Valorisation des potentiels agricoles • Renforcement de la compétitivité des filières et de la qualité des productions 	<ul style="list-style-type: none"> • Création de ressources • Structuration de l'économie locale • Développement territorial
Objectifs	<ul style="list-style-type: none"> • Exercice des compétences 	<ul style="list-style-type: none"> • Développement agricole, soutien à l'activité agricole 	<ul style="list-style-type: none"> • Sauvegarde de l'emploi • Aménagement du territoire
Axes prioritaires	<ul style="list-style-type: none"> • Remembrement • Hydraulique • Protection sanitaire • Planification régionale 	<ul style="list-style-type: none"> • Soutien aux productions: <ul style="list-style-type: none"> - produits classiques - produits de qualité 	<ul style="list-style-type: none"> • Animation des territoires • Soutien à l'intercommunalité • Protection de l'environnement
Partenariat	<ul style="list-style-type: none"> • Services de l'État • Compagnie d'aménagement régional 	<ul style="list-style-type: none"> • Chambres d'agriculture • Industries agricoles et alimentaires 	<ul style="list-style-type: none"> • Autres collectivités locales • Chambres consulaires • DATAR • Union européenne
Financement	<ul style="list-style-type: none"> • Participation des sociétés d'autoroutes, SNCF... • Contrat de plan • FEDER 	<ul style="list-style-type: none"> • Contrat de plan: offices nationaux de produits • ANDA 	<ul style="list-style-type: none"> • Fonds de développement rural: <ul style="list-style-type: none"> - nationaux - européens (LEADER, PDR...) - régionaux

Source: Berriet-Solliec, 1999.

tions agricoles amène inéluctablement à dépasser le cadre strictement agricole de la réflexion, pour l'étendre à une analyse de la gestion publique des espaces ruraux où l'agriculture est traitée comme un secteur en relation avec d'autres activités rurales (Aubert, Berriet-Solliec *et al.*, 2001). C'est à ce prix que peuvent être comprises les dynamiques d'évolution des politiques des collectivités locales en faveur des espaces ruraux.

Perspectives d'évolution

Les politiques agricoles locales, telles que définies précédemment dans leur diversité, apparaissent, au vu de leur contenu et de leurs logiques, et en raison de leur ancrage territorial, capables d'exprimer, dans la plupart des cas, un compromis entre les diverses forces économiques et sociales. Par le développement de formes originales d'intervention publique et malgré la relative faiblesse des financements impliqués, les politiques menées par les collectivités territoriales pré-

sentent l'intérêt d'interroger les politiques agricoles dans leurs fondements et leurs principes, contribuant, de fait, à une remise en cause des dispositifs traditionnellement admis par la profession agricole et l'administration. Elles contribuent, dès lors, à repenser les rapports entre l'agriculture et la société, dans un contexte français où le contrat établi dans les années soixante sur la modernisation agricole, se trouve quelque peu mis à mal par les nouvelles demandes de la société (sécurité alimentaire, environnement, emploi, entretien des espaces de loisirs...) et les exigences du commerce international (incitation au développement de mesures non-distorsives par rapport aux mécanismes de marché et contraintes au développement des mesures de la « boîte verte » définie par l'OMC). L'analyse de ces politiques contribue ainsi à alimenter la réflexion sur la place de l'agriculture au sein des espaces ruraux et sur les formes d'interventions publiques adéquates pour encadrer et accompagner les mutations en cours.

Il est dès lors intéressant de s'interroger sur les perspectives d'évolution des interventions des départements et des régions en France, notamment dans un contexte de réforme des politiques agricole et de développement rural aussi bien à l'échelle européenne (dans le cadre de l'Agenda 2000) que française. Ces réflexions amènent à mobiliser le principe de subsidiarité, question qui ne saurait être traitée sans un rappel des contraintes spécifiques qui existent dans le cas français, en ce qui concerne la traduction effective de ce principe.

1. L'Agenda 2000 et la régionalisation différenciée des politiques de développement rural

La réforme des fonds structurels de 1988 avait déjà mis l'accent sur le renforcement des partenariats avec les États membres et les collectivités territoriales (cf. infra). Cet objectif d'adaptation territoriale des politiques communautaires se retrouve dans la réforme de l'Agenda 2000, sous-tendu par une volonté de renforcement de la subsidiarité en Europe, dans un contexte de modernisation des pouvoirs publics (Jeffery, 1997). Cette réorganisation des pouvoirs publics peut s'interpréter par cinq principaux «impératifs fonctionnels» cités par Perraud (2001): impératif territorial, impératif de modulation et d'ajustement à un espace donné, impératif d'intégration des politiques relevant de différents domaines d'intervention, impératif de participation et de diffusion des informations, enfin impératif de coresponsabilité. Selon ces principes, la volonté de régionalisation affirmée par la Commission, se retrouve plus précisément dans deux volets de l'Agenda 2000 :

- la réforme de la Politique agricole commune, plus précisément la définition du volet développement rural (deuxième pilier de la PAC);
- l'intégration de nouveaux pays dans l'Union.

En premier lieu, la Commission affiche une volonté d'associer, non seulement les

États, mais aussi les autorités infranationales, dans la définition d'un deuxième pilier de la PAC, longtemps considéré comme «le parent pauvre». Ce volet de la PAC se traduit par 22 mesures inscrites dans le règlement développement rural (RDR), mesures relevant de la politique agricole structurelle mais aussi de la politique régionale (Berriet-Solliec, Daucé, 2001). Hors les zones dites d'objectif 1, le choix du niveau de programmation est laissé aux États pour le reste du territoire. Selon une logique subsidiaire, les États membres peuvent alors établir, au niveau géographique le plus approprié (national ou régional) et pour une période de sept ans (2000-2006), un ou plusieurs plans de développement rural (PDR), cofinancés par le FEOGA-Garantie, en mobilisant une combinaison de mesures parmi les 22 du «catalogue» du RDR⁸. C'est à l'État de déterminer le niveau de gestion compétent pour élaborer ce PDR. Il en résulte des mises en œuvre du RDR plus ou moins régionalisées. L'Allemagne a ainsi établi dix-sept plans (un plan pour chaque Land). La France (comme neuf autres pays tels la Suède, les Pays-Bas, le Luxembourg ou le Danemark) a opté pour un plan de développement rural national, la déclinaison régionale du PDR se limitant à la politique structurelle régionale. Ce choix a été opéré dans une volonté de mise en cohérence avec les dispositifs nationaux qui se mettent en place (Contrats territoriaux d'exploitation pour la politique agricole, pays, schémas des services des espaces naturels et ruraux, chartes des Parcs naturels régionaux, schémas d'aménagement et de gestion des eaux pour la politique d'aménagement du territoire...). Des possibilités de cofinancements sont certes ouvertes aux collectivités locales dans le cadre du PDRN, mais le cantonnement aux aspects financiers et le peu d'initiative laissée aux collectivités peuvent s'avérer assez rédhibitoires pour bon nombre de collectivités. En outre, les conseils généraux et régionaux souhaitent

8. Seules les mesures agro-environnementales sont obligatoires et doivent figurer dans les PDR.

éviter les contraintes liées au cofinancement des fonds européens (en particulier celles liées au FEOGA-Garantie) et préfèrent se démarquer par rapport à l'action de l'État en conservant des mesures agricoles et rurales qui leur sont propres (Aubert *et al.*, 2001). Cette position a amené le ministère de l'Agriculture, en mai 2001, à proposer une déconcentration accrue du dispositif par rapport à la mise en place des interventions des collectivités au titre du PDRN (circulaire du 17 août 2000).

En second lieu, les perspectives d'intégration de nouveaux pays d'Europe centrale et orientale dans l'Union européenne influent à deux niveaux sur le renforcement de la subsidiarité et le développement des interventions infranationales. D'une part, Agenda 2000 prévoit des aides financières qui visent à préparer ces pays en voie d'adhésion aux «pratiques communautaires», notamment à la subsidiarité, l'additionnalité et l'évaluation (Wilkinson, 2000). Ainsi, le principal instrument agricole de pré-adhésion, SAPARD, qui vise à établir un cadre d'aide communautaire à l'agriculture et au développement rural en soutenant l'adaptation structurelle de ces zones, implique une gestion décentralisée et appelle des cofinancements des États concernés et des autorités infranationales (la contribution communautaire ne peut dépasser 75 % des dépenses totales éligibles). D'autre part, l'intégration de ces nouveaux États va venir renforcer l'hétérogénéité déjà existante des structures (financières, sociales, productives...) des différents pays de l'Union. La Commission ne prétend plus prévoir un dispositif identique pour chaque pays mais mise plutôt sur une adaptation *ad hoc* par les différents États membres et sur l'adaptation locale des dispositifs généraux décidés à l'échelle européenne.

Cependant, malgré cette volonté affichée de développer le principe subsidiaire, les États centraux restent globalement, au sein de l'Union, encore très présents dans la gestion des politiques communautaires, notamment

dans l'application des politiques structurelles et du règlement dit horizontal. Ce dernier prévoit l'éco-conditionnalité, des enveloppes de flexibilité et des possibilités de modulation, ces trois mesures étant essentiellement gérées par les États centraux, exception faite de l'Allemagne. De même, les politiques structurelles régionalisées prévoient des traductions nationales et/ou régionales spécifiques dans le cadre des documents uniques de programmation. Là encore, que ce soit en amont de ces politiques lors de la définition des zonages et l'organisation en unités statistiques de références européennes (NUTS 1, 2 et 3) ou lors de la mise en cohérence des différents programmes régionaux, les États jouent un rôle important d'orchestration, même si les collectivités territoriales sont largement associées aux négociations.

Ce mouvement de régionalisation des politiques communautaires est ainsi loin d'être uniforme et se traduit de façon très hétérogène et relative selon les pays de l'Union. Même si nous avons mis précédemment l'accent sur le renforcement du processus de régionalisation dans la plupart des pays européens, y compris en France depuis les lois de décentralisation, la différenciation des politiques communautaires reste encore largement le fait des États centraux avec des exceptions notoires en Allemagne, en Espagne et, dans une moindre mesure, en Italie (Perraud, 2001) où les structures infranationales (Länder, communautés autonomes, provinces) ont voix au chapitre dans la définition des zonages, dans la mise en œuvre des politiques communautaires et l'utilisation des fonds correspondants. Ces réflexions nous amènent à nous interroger sur les spécificités françaises en termes de traduction du principe de subsidiarité.

2. La traduction de la subsidiarité à l'épreuve de la structure institutionnelle française

Alors que le principe de subsidiarité est inscrit institutionnellement dans les derniers traités européens, qu'il est affirmé concrè-

tement dans les règlements européens, sa traduction en France rencontre des écueils majeurs, dans le sens où «la subsidiarité n'appartient pas à la traduction philosophique et politique française» (Borraz, 1997). Au-delà de l'ambiguïté du terme, force est de constater que l'implication des collectivités locales dans la définition et la mise en œuvre des politiques économiques et, en particulier, dans la gestion des affaires agricoles, reste mineure au regard des prérogatives de l'État. La subsidiarité recouvre une dimension rigide qui a trait au droit et aux institutions. C'est ainsi qu'on observe en Europe de part et d'autre du Rhin, d'une part les Länder allemands dans un pays fédéral, d'autre part les collectivités locales françaises dans un pays qui reste un État unitaire (Bullmann, 1997).

Dans ce contexte particulier à la France, certains éléments, qui relèvent de la politique agricole et d'aménagement du territoire, tendent toutefois à impulser des changements notoires dans la reconnaissance et l'association des collectivités locales à la vie économique et politique, même si les situations ne se changent pas par décret et que se rencontrent des écueils propres aux configurations spécifiques locales.

C'est ainsi que la loi d'Orientation agricole française de 1999, au travers de son principal outil, le Contrat territorial d'exploitation (CTE), cherche à promouvoir explicitement une association des départements et des régions dans le cadre de la mise en œuvre de la multifonctionnalité de l'agriculture. Des réticences émanant des échelons locaux apparaissent. Pour le moment, les collectivités locales ne sont impliquées que comme co-financeurs, voire comme porteurs de projets collectifs. Les départements et les régions craignent de se voir désinvestis de la gestion propre de leur politique et d'être soumis au strict cadre réglementaire européen, en perdant une partie de leur autonomie, comme nous venons de le souligner dans le paragra-

phe précédent concernant le cofinancement du PDRN (dans lequel est inscrit le CTE). En outre, la loi a élargi la composition des Commissions départementales d'orientation de l'agriculture, chargées d'examiner les dossiers CTE, à des acteurs non-agricoles, dont les collectivités locales. Leur participation effective reste souvent secondaire dans cette gestion des affaires agricoles et rurales locales. Une des raisons est sans doute le caractère technique des dossiers qui y sont traités et qui contribuent souvent à exclure, par «délits d'experts», des acteurs non strictement agricoles. *A priori*, concernant les CTE, rien n'empêche pourtant un département ou une région de s'impliquer davantage et de se présenter comme co-contractant pour établir de façon tripartite un contrat État-collectivités territoriales-agriculteur. Dans ce cadre d'intervention, les départements et les régions pourraient jouer un rôle particulièrement important d'incitation à la signature de CTE dont le cahier des charges correspondrait à la prise en compte des conditions locales de production et au développement de filières de productions valorisant les ressources spécifiques locales.

Au-delà du champ strictement agricole, les lois successives (Pasqua, Voynet, Chevènement) sur l'aménagement et la structuration du territoire participent également, à plusieurs titres, du développement des interventions des pouvoirs locaux:

- en affichant la région comme tête de file du développement économique;
- en insistant sur la nécessité de clarifier les compétences entre collectivités;
- en associant les collectivités locales dans la définition des pays.

Ces principes se traduisent de façon diverse dans les politiques rurales des collectivités locales (Aubert *et al.*, 2001) et contribuent au développement, par les départements et les régions, de programmes globaux d'intervention, intégrant les divers secteurs d'activités présents dans les campagnes.

Conclusion

Depuis les années quatre-vingt, le mouvement de décentralisation des pouvoirs institutionnels a modifié les conditions d'application des politiques économiques. La décentralisation a ainsi donné davantage de pouvoirs et d'autonomie aux collectivités territoriales. Elle a créé un nouvel acteur (la région) et de nouveaux lieux de négociation. Cette évolution s'est toutefois traduite par une complexification des réseaux administratifs, parfois par une opacité des procédures et n'a pas forcément correspondu à une meilleure efficacité dans l'affectation des crédits. En outre, le processus de décentralisation met à mal le principe d'équité et entraîne le développement d'inégalités entre les collectivités, compte tenu des disparités de ressources fiscales notamment.

Malgré tout, en ce qui concerne la gestion publique de l'agriculture, même si la plupart des interventions territoriales s'inscrivent dans le prolongement des politiques nationales en reproduisant des logiques identiques, les collectivités locales apparaissent, dans

certains cas, comme de véritables foyers de renouvellement tant au niveau des modalités d'interventions que dans leurs objectifs. L'analyse de ces formes territoriales d'intervention publique prend une importance toute particulière dans le cadre actuel de mise en œuvre du principe de multifonctionnalité et de recherche d'un nouveau contrat entre les agriculteurs et la société, ceci dans un contexte de renforcement des processus de régionalisation des politiques à l'échelle européenne. Ce mouvement prend toutefois des formes très hétérogènes et la subsidiarité se traduit à des degrés divers dans les pays de l'Union européenne. En France, les caractéristiques institutionnelles et culturelles ne permettent pas d'envisager, à moyen terme, une refonte des principes d'organisation politico-administrative. L'enjeu réside dès lors dans le développement des articulations État-collectivités locales et des modes de coopération afin de promouvoir des formes d'encadrement public aptes à prendre en considération les évolutions de la société et les mutations actuelles du monde agricole ■

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Aubert F., Berriet-Solliec M., Daubard J.-P.; Guérin M. *Inventaire des politiques rurales des collectivités territoriales*. Rapport au Commissariat général au Plan et au ministère de l'Agriculture, 2001.
- Berriet-Solliec M. *Les interventions décentralisées en agriculture*. L'Harmattan, Paris, 1999, 333 p.
- Berriet-Solliec M., Daucé P. *Développement rural : quelle place pour l'agriculture dans les politiques communautaires?* Demeter 2002, Armand Colin, Paris, 2001.
- Berriet-Solliec M., Delord B. *Politiques agricoles locales et emploi*. SFER, Paris, 1999, Économie Rurale, n° 253, p. 58-64.
- Berriet-Solliec M., Méchineau-Guichard V. *La politique agricole et de développement rural en Rhône-Alpes et Langue-doc-Roussillon. Les contradictions d'une décentralisation «à la française»*. In Perraud D. et al. *L'Europe verte. Les acteurs régionaux des politiques communautaires agricoles et rurales*. INRA-Éd., Paris, 2000, série Colloque, n° 94, p. 205-223.
- Berriet-Solliec M., Jouin-Mouline M.-H., Delord B. *Les aides des collectivités lo-*

- cales à l'agriculture, aux industries agroalimentaires et à la formation en 1995. Rapport pour le ministère de l'Agriculture, Programme 96.H1.01.01, juin 1998.
- Berriet-Solliec M., Delord B., Lacombe P. *Les aides des collectivités locales à l'agriculture en 1992*. Notes et études économiques, 1997, n° 3, p. 89-114.
- Borraz O. *Des pratiques subsidiaires vers un régime de subsidiarité ? Les obstacles institutionnels à l'introduction de la subsidiarité en France*. In Faure A. (Ed.) *Territoires et subsidiarité. L'action publique à la lumière d'un principe controversé*. L'Harmattan, Paris, 1997, p 21-65.
- Bullmann U. *The Politicis of the Third Level*. In Jeffery C. (Ed.). *The regional dimension of the European Union. Towards a Third Level in Europe*? Frank Cass, London, 1997, p 3-19.
- Daucé P. *Développement et ruralité*. SFER, Paris, 2000, *Économie rurale*, n° 255-256, p. 114-119.
- Daucé P., Perrier-Cornet P., Weber V. *Adaptation des structures agricoles et réforme de la PAC. Quelle efficacité de la politique structurelle communautaire*? INRA-ESR, Paris, Actes et communication, Séminaire du 7-8 décembre 1994.
- Delorme H., Perraud D., Bonnet A. *De la convergence communautaire à la cohésion des politiques nationales. Le financement des politiques socio-structurelles dans la CEE*. SFER, Paris, 1994, *Économie Rurale*, n° 220-221, p 197-202.
- Delorme H., Guichard V., Perraud D. *Les politiques nationales d'adaptation à la réforme de la PAC: uniformisation des instruments, diversification des politiques*. Notes et études économiques, Paris, 1997, n° 8.
- Jeffery C. (Ed). *The Regional Dimension of the European Union. Towards a Third Level in Europe*? Frank Cass, London, 1997.
- Morvan Y., Marchand M.-J. *L'intervention économique des régions*. Montchrestien, Clefs, Paris, 1994, 156 p.
- Perraud D. *PAC, État, régions : l'articulation des niveaux de politique agricole dans l'Union européenne*. SFER, Paris, 1995, *Économie Rurale*, n° 227, p 3-10.
- Perraud D. *Les politiques agricoles et rurales dans les régions : une nouvelle organisation des pouvoirs publics en Europe*? SFER, Paris, 2001, *Économie Rurale*, n° 261, p 7-22.
- Palard J. *Les régions et l'Europe. Économie politique et construction européenne*. Sciences de la Société, 1995, n° 34, p. 3-10.
- Rémond B., Blanc J. *Les collectivités locales*. Presses nationales des sciences politiques, Dalloz, Paris, 1992.
- Steib J. *Les interventions économiques des collectivités locales*. Journal Officiel, 1987, Avis et rapport du Comité économique et social, n° 12.
- Van Ginderachter J. *Le rôle des régions dans la construction européenne*. Revue du Marché commun et de l'Union européenne, 1992, n° 362, p. 777-780.
- Wilkinson A. *Decentralised Implementation of Pre-accession aid – SAPARD*. Euromontana Seminar, 16-17 octobre 2000.