

Les interventions des régions et des départements dans le développement agricole et rural

Marielle Berriet-Sollicec^a, Marc Guérin^b et Francis Aubert^a

En France, les politiques agricoles et rurales demeurent pour une large part l'affaire de l'État et de l'Union européenne. Cette priorité a encore été récemment affirmée avec le vote par le Parlement d'une nouvelle loi sur le développement des territoires ruraux (loi du 23 février 2005) tandis que l'Union européenne affiche sa volonté de prendre en considération les campagnes au travers de la mise en œuvre des programmes de développement socio-structurel.

Cependant, le rôle des régions et des départements dans ces domaines, même s'il peut encore apparaître comme secondaire, est en progression.

La place assez minime mais croissante des politiques agricoles et rurales de niveau infranational résulte d'abord de raisons politiques : le renforcement du mouvement de décentralisation. Elle peut s'expliquer probablement aussi par l'évolution du contenu de l'action publique. En effet, un peu moins exclusivement tournées que naguère vers la structuration et la performance sectorielle, les politiques agricoles et rurales tendent à prendre en compte les externalités technologiques négatives (pollution) et positives (paysage, formation de la main-d'œuvre, etc.) comme les biens publics localisés (paysage, plans et cours d'eau, biotopes spécifiques, etc.).

Aussi s'avère-t-il important de ne pas occulter le rôle des politiques agricoles et du développement rural porté par les départements et les régions. Or, à quelques exceptions près, elles n'ont fait l'objet que de rares études et recherches (Le Pape et Smith, 1998 ; Berriet-Sollicec, 1999).

Après avoir brièvement rappelé le cadre d'intervention des collectivités territoriales en France, cet article (encadré 1) met l'accent sur les interventions des départements et des régions dans le domaine agricole avant d'analyser leur contribution à la politique de développement rural. Parmi les différentes conceptions du développement rural (rappelées dans ce même numéro par Guérin, 2006), on s'intéressera dans ces lignes à son acception « agrocentrée », mais aussi à une vision selon laquelle il représente une composante du développement régional.

Des interventions locales soumises à un cadre réglementaire particulier

Les interventions publiques des collectivités territoriales¹ françaises doivent être resituées dans un cadre réglementaire spécifique émanant d'une part, de la législation française (les lois de

1. Nous n'étudierons ici que les interventions des départements et des régions, sans prendre en considération les interventions des communes et des communautés de communes.

Encadré 1

Les résultats présentés dans cet article s'appuient principalement sur les travaux effectués sur ce thème, depuis une dizaine d'années, par le Centre d'économie et de sociologie appliquées à l'agriculture et aux espaces ruraux (CESAER, unité mixte INRA-ENESAD) et le Cemagref (département *Gestion des territoires*) : Aubert *et al.*, 2001 ; Aubert *et al.*, 2004 ; Berriet-Sollicec, 1999 ; Berriet-Sollicec, 2002 ; Berriet-Sollicec *et al.*, 2004 ; Guérin, 2005 ; Guérin et Moquay, 2002.

Les contacts

a. Établissement national d'enseignement supérieur agronomique de Dijon (ENESAD), Centre d'économie et de sociologie appliquées à l'agriculture et aux espaces ruraux (CESAER), BP 87999, 21079 Dijon Cedex
b. Cemagref, département *Gestion des territoires*, BP 44, 92163 Antony Cedex

2. La loi sur la démocratie de proximité du 27 février 2002 (article 102) conférait à la région l'initiative de la mise en place de régimes d'aides directes en obligeant les collectivités infrarégionales qui souhaitaient intervenir à conclure une convention avec la région.

3. Cette possibilité, encouragée par les lois de 1995 et 1999, avait été suivie d'effet dans seulement la moitié des régions.

décentralisation) et, d'autre part, du droit communautaire (droit relatif aux aides d'État).

Des compétences générales définies par les lois de décentralisation

Les lois de décentralisation de 1982-1983, constituent la première étape importante dans le processus de renforcement des compétences des départements et des régions. En effet, la loi du 2 mars 1982 supprime la tutelle de l'État (suppression des contrôles *a priori* des services préfectoraux auxquels est substitué le contrôle de légalité *a posteriori*) et crée, aux côtés du département, une nouvelle collectivité territoriale, la région, avec un organe exécutif : le conseil régional. En outre, la loi du 7 février 1983 organise le transfert de compétences de l'État vers les collectivités locales selon le principe de « blocs de compétences ».

Ainsi, les interventions des régions se font dans le cadre de la réalisation d'une compétence globale qui est celle de l'intervention économique et de la réalisation du contrat de plan avec l'État. Les lois successives sur l'aménagement du territoire (1995 puis 1999), puis relative à la démocratie de proximité en 2002² ont toutefois contribué à renforcer le rôle de la région dans le développement économique.

À la suite du rapport Maurois (2000), puis d'un changement de majorité politique, ce mouvement de décentralisation a connu récemment un second souffle avec deux nouveaux « actes ». Le premier a consisté à modifier la Constitution

française, en mars 2003, afin de mentionner explicitement les collectivités territoriales comme des autorités autonomes, élues, auxquelles est confiée explicitement la réalisation de tâches administratives, auparavant du ressort des agents et fonctionnaires de l'État. Dans ce cadre, le rôle de « chef de file » de la région a été réaffirmé même si, formellement, il n'existe ni rapport de hiérarchie ni tutelle entre collectivités locales.

Cette modification de la Constitution a conduit également à l'introduction du principe d'expérimentation qui ouvre la possibilité aux collectivités territoriales de mettre en œuvre un nouveau dispositif d'intervention publique dans un laps de temps limité. Il s'agit là de reconnaître les collectivités territoriales comme des « laboratoires de l'intervention publique ». C'est à ce titre que la région Alsace expérimente la gestion des fonds européens pour la programmation 2000-2006. Le second acte a contribué à renforcer les compétences locales par la loi du 13 août 2004, notamment dans le domaine de la formation professionnelle et des transports pour les régions, de l'action sociale pour les départements (tableau 1). Cette loi encourage la mise en place par les régions de schémas de développement économique qui poursuivent en la transformant, l'initiative³ des lois d'aménagement du territoire du 4 février 1995 et du 25 juin 1999 d'instaurer un schéma régional d'aménagement et de développement du territoire.

De la décentralisation à l'intercommunalité et aux communautés d'agglomération

Dans le même temps, depuis 1983, avec l'instauration des chartes intercommunales de développement, l'intercommunalité de gestion et de projet s'est développée. La loi du 6 février 1992 a institué les communautés de communes, favorisant l'essor de l'intercommunalité à fiscalité propre.

Les Pays, initiés par la loi d'aménagement et de développement du territoire du 4 février 1995 puis transformés par celle du 25 juin 1999, ont proposé un cadre pour fédérer ces initiatives intercommunales non sans introduire des contradictions, des ambiguïtés (Guérin et Moquay, 2002) et des formes de concurrences territoriales et institutionnelles, notamment avec les parcs naturels régionaux (PNR).

De plus, la loi du 12 juillet 1999 (dite « Chevènement ») a créé les communautés d'agglomé-

▼ Tableau 1 – Affectation principale des blocs de compétences pouvant être mobilisées dans le cadre des politiques de développement rural par type de collectivité (source : loi relative aux responsabilités locales du 13 août 2004).

Blocs de compétences	Département	Région
Action sociale, solidarité, logement	X	
Équipement rural et soutien aux communes	X	
Formation professionnelle et apprentissage		X
Développement économique Mesures inscrites au contrat de plan État-région		X
Transports régionaux		X
Gestions du patrimoine culturel	X	X
Laboratoires d'analyses Notamment laboratoires vétérinaires	X	

ration, qui tout autant que les Pays, sont à même d'engendrer des complémentarités entre villes et campagnes en matière d'aménagement et de développement.

Ces structures créent des cadres qui transcendent les clivages administratifs pour épouser des contours plus adaptés au fonctionnement socio-économique du territoire ou à ses caractéristiques historiques ou environnementales.

Selon leur configuration, ces périmètres favorisent avec plus ou moins de pertinence l'adoption d'initiatives collectives et l'adaptation de politiques publiques émanant d'autres niveaux (département, région, France, Union européenne), selon un processus qu'il est communément admis de désigner par le terme de « territorialisation ».

Ces structures présentent ainsi des cadres susceptibles de favoriser ce processus de territorialisation des politiques publiques.

Un principe de notification des aides à Bruxelles

Pour mettre en œuvre leurs politiques, les collectivités territoriales peuvent avoir recours aux principaux « instruments » de l'action publique, à savoir les aides directes et indirectes. Les aides indirectes (mise à disposition de bâtiments, rabais sur la location de terrains, communication, promotion, information, formation, etc.) ne sont que très peu réglementées. En revanche, les aides directes, quand elles ne font pas l'objet de cofinancement européen ou national, doivent être « notifiées » explicitement à Bruxelles selon les principes du droit communautaire qui régit les aides dites « aides d'État ». Pour ce type d'aides publiques ne faisant pas l'objet de contreparties européennes, la Commission exige alors une description précise des dispositifs prévus et une mise en correspondance avec les lignes directrices telles qu'elles ont été publiées au Journal officiel de la Commission européenne du 1^{er} février 2000. Sont autorisées les aides qui sont considérées compatibles avec le marché commun et qui n'altèrent pas les conditions des échanges.

Dans le secteur agricole, l'octroi des aides publiques a longtemps été soumis à un cadre très strict, au motif que les aides agricoles représentent une part très importante du budget communautaire, sans possibilité de souplesse comme cela était le cas pour les autres secteurs d'activité. En 2004, ce cadre rigoureux a été légèrement assoupli (encadré 2).

Encadré 2

L'extension limitée du principe « de *minimis* » au secteur agricole

Le principe « *de minimis* » appliqué aux activités non agricoles permet une dérogation de notification pour les aides inférieures à 100 000 € par entreprise sur trois ans. Par ailleurs, il existe des règlements d'exemption pour les activités industrielles et artisanales (hors secteur agricole) qui offrent la possibilité de mettre en œuvre des procédures simplifiées d'aides aux petites et moyennes entreprises (PME), à la formation ou à l'emploi. Sans revenir sur cette « exception agricole », la Commission a toutefois récemment accepté un assouplissement relatif des aides d'État à l'agriculture. Ainsi, le règlement du 6 octobre 2004 introduit un principe « *de minimis* » pour les aides (sous conditions) d'un montant maximum de 3 000 € par bénéficiaire pendant trois ans. Antérieurement, le règlement d'exemption agricole avait ouvert, par un texte de décembre 2003, la possibilité d'aides à des PME dans le domaine de la production, de la transformation et de la commercialisation des productions agricoles.

Des dépenses économiques où prédomine l'intervention régionale

Dans ce cadre réglementaire, les départements et les régions peuvent mener des actions de nature économique. Les collectivités font deux types de choix. D'un côté, elles inscrivent leurs interventions dans des procédures de cofinancement. Par exemple, pour le secteur agricole et le développement rural, les collectivités inscrivent leurs actions dans le contrat de plan entre l'État et la région ou encore dans le plan de développement rural national (PDRN). D'un autre côté, elles peuvent opter pour un financement propre avec des actions inscrites dans un programme de territoire, un projet de pays ou une procédure spécifique territoriale. Cette possibilité de mener des politiques locales spécifiques conduit à un éclatement des procédures d'intervention qui permet certes une adaptation territoriale des mesures mais rend difficile le suivi et l'évaluation des interventions locales.

Le ministère de l'Économie et des Finances (Direction générale de la comptabilité publique, DGCP),

4. Les concours publics à l'agriculture sont entendus ici au sens de la nomenclature utilisée par le ministère de l'Agriculture pour la présentation du « Blanc » budgétaire (cf. Projet de loi de finances, MAP, 2005). Pour les collectivités locales, il s'agit des aides directes et indirectes versées par les départements et les régions auxquelles on a soustrait les recettes venant de l'État (hors dotations non affectées), de l'UE ou de tiers privés. Les domaines concernés sont le financement des activités productives agricoles, les industries agro-alimentaires, l'enseignement agricole et la forêt productive.

▼ Tableau 2 – Dépenses réelles des collectivités locales pour l'action économique (2004, en millions d'euros). Source : ministère de l'Économie et des Finances, DGCP, 2005.

grâce à son réseau de trésoreries et à l'exploitation des comptes des collectivités locales, suit depuis les années 80 l'évolution des aides économiques (tableau 2). La lecture de ce tableau reflète l'importance, tous secteurs confondus, des aides économiques régionales et de la part du budget économique dans l'ensemble du budget régional (les aides économiques représentent 12,2 % des dépenses totales des régions). Cette prédominance relative masque des différences entre secteurs d'intervention. Parmi les dépenses ventilées, le secteur du tourisme est le premier bénéficiaire des dépenses des collectivités pour l'action économique, avec 39 % du total. Au regard de ces statistiques, l'aide au maintien des services publics est résiduelle (1 % du total), mais ceci est dû au fait que ce secteur n'est pas explicitement identifié pour les régions en tant que telles.

Le secteur de l'agriculture bénéficie d'aides essentiellement départementales (72 % des dépenses destinées à ce secteur sont effectuées par les départements), mais ces chiffres doivent être relativisés compte tenu de la forte agrégation des dépenses des régions. En effet, la majorité (en montants) des dépenses n'est pas ventilée (c'est en particulier le cas pour les régions), en raison de contraintes de techniques comptables. Certaines aides régionales sont notamment incluses dans des programmes de développement territorial et les intitulés des dépenses correspondantes ne mentionnent pas toujours leur affectation précise. C'est par exemple le cas des aides de la région Centre dans le programme « Cœur de village ». Remarquons également que l'importance des aides agricoles départementales résulte du recensement large qui est effectué. Les aides répertoriées par la DGCP recouvrent en effet l'ensemble des dépenses départementales pour le secteur agricole telles qu'elles apparaissent

dans les budgets, y compris l'ensemble des charges relatives à la gestion des laboratoires (charges d'administration et de personnel), sans soustraction des recettes (en particulier celles liées aux analyses vétérinaires ou encore les participations des sociétés d'autoroutes aux frais de remembrement relatifs aux frais de restructuration foncière).

Ces résultats permettent, en définitive, de caractériser globalement et quantitativement les aides dans différents secteurs, mais ne rendent pas possible une analyse détaillée de la nature des interventions locales. Seul un recensement spécifique portant sur les soutiens décentralisés à l'agriculture est susceptible de présenter un tel degré de détail. Quelques résultats de cet inventaire minutieux sont présentés dans le chapitre suivant.

Des implications très différenciées dans le domaine agricole

La réalisation d'un recensement précis des concours publics à l'agriculture⁴ des départements et des régions a pu être effectuée grâce à la lecture des comptes administratifs, documents comptables qui relatent l'ensemble des dépenses et des recettes des collectivités effectivement réalisées une année donnée. Cette opération a été conduite pour les années 1992, 1995, et 2000 pour l'ensemble des régions et des départements métropolitains (Berriet-Sollicec, 1999 ; Berriet-Sollicec *et al.*, 2004).

Quantification des aides agricoles des départements et des régions

Lors des trois recensements (1992, 1995 et 2000), les montants des aides publiques locales à l'agri-

	Aides à l'agriculture	Aides à l'industrie, au commerce et à l'artisanat	Aides au tourisme	Aides au maintien des services publics	Autres (opérations non ventilées)	Total	% des aides économiques dans le total des aides
Communes*	31	232	278	21	470	1 032	1,7 %
GFP*	14	35	127	12	771	958	5,5 %
Départements	448	286	400	24	532	1 690	3,3 %
Régions	126	131	73	0	2 049	2 379	12,2 %
Total	618	684	878	58	3 822	6 059	4 %

* Rm : les données des communes et de leurs groupements à fiscalité propre (GFP) concernent les entités de plus de 3 500 habitants.

culture se révèlent relativement peu importants, autour de 5 %, en moyenne sur les trois années, de l'ensemble des soutiens publics. Mais la nature de ces aides est très différente de celles de l'État : l'essentiel des concours publics nationaux et européens est consacré à des interventions sur les marchés des produits agricoles, domaine où les collectivités territoriales n'interviennent pas. Il est alors justifié de comparer les aides locales aux aides nationales et européennes hormis les dépenses pour la gestion des marchés agricoles. Pour les trois années du recensement, les aides locales représentent alors près de 20 % des dépenses nationales et européennes dites hors marché (Berriet-Sollicec, 1999 et 2002 ; Berriet-Sollicec et al., 2004).

En 2002, les départements interviennent essentiellement dans le domaine des infrastructures rurales (remembrement et hydraulique), ce type d'intervention représentant plus de 40 % des dépenses agricoles. Les départements assurent aussi la gestion des laboratoires départementaux d'analyse (essentiellement analyses vétérinaires) et prend en charge les dépenses de prophylaxie animale. Toutes ces interventions résultent directement du transfert des compétences de l'État aux départements lors de la première phase 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, appui à la structuration des filières locales). 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). À noter que 70 % des dépenses sont inscrites dans les contrats de plan signés entre l'État et la région dans le cadre de la planification régionale.

De façon générale, les interventions agricoles décentralisées présentent deux principaux caractères originaux par rapport à l'intervention de l'État ou de l'Union européenne (Berriet-Sollicec, 1999). En premier lieu, il s'agit d'interventions « curatives » en situation de crise qui consistent à faire face aux difficultés économiques (chute du cours de telle production suite à une inadéquation entre offre et demande) ou à la prévention de certains risques, notamment dans des cas de dégâts climatiques (grêle, tempêtes) ; de ce point de vue, les collectivités locales sont parfois consi-

dérées comme les « pompiers de l'économie ». La réactivité des collectivités territoriales est parfois estimée plus grande que celle des services de l'État car les procédures qu'elles mobilisent sont relativement souples avec des possibilités de « recadrage financier ».

Ensuite, les aides locales permettent une adaptation aux conditions locales de production. Les départements et les régions peuvent ainsi soutenir des productions pour la plupart peu soutenues financièrement à l'échelle nationale mais qui représentent un poids important dans l'économie locale (volailles grasses du Sud-Ouest, noix en Rhône-Alpes ou encore houblon en Nord-Pas-de-Calais).

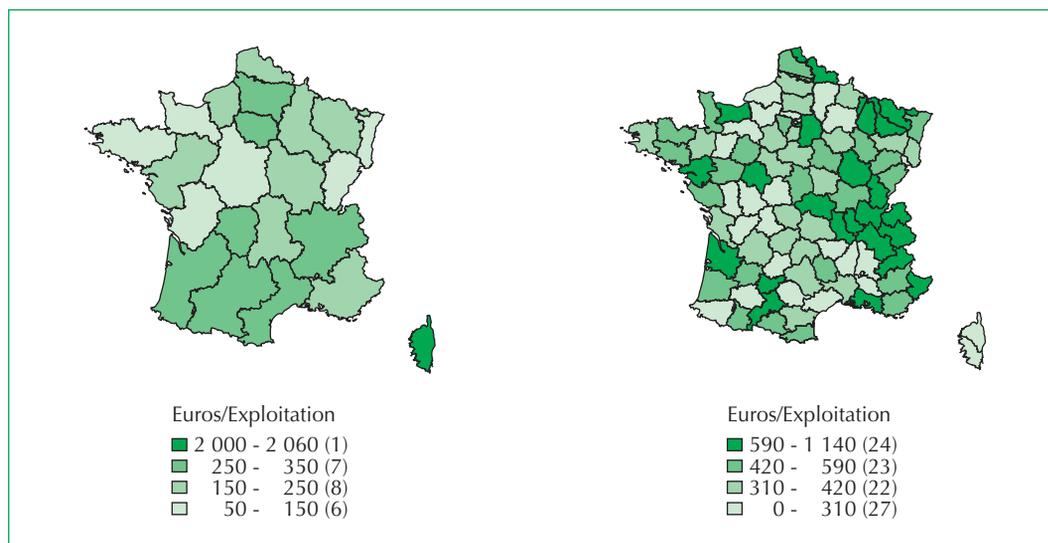
Aux côtés des marques officielles de qualité et de reconnaissance de l'origine (label, AOC⁵...), certaines régions mettent ainsi en œuvre des programmes de soutien collectif aux productions locales. La région Alsace a ainsi établi une charte spécifique pour les produits locaux : « L'art et la manière ». De même, Midi-Pyrénées met l'accent sur la qualité des productions régionales en valorisant des ressources spécifiques locales. Elles apportent, par exemple, leur soutien aux marques déposées par les PNR pour distinguer des produits souvent de nature agricole ou agro-alimentaire mais aussi aux chartes paysagères destinées à coordonner les opérations conduites sur les différents éléments matériels du paysage.

Comme l'État et l'Union européenne, les départements et les régions se trouvent parfois au cœur d'un processus de médiation des intérêts et de régulation des divergences des différents acteurs économiques, politiques et sociaux. Mais ils touchent parfois certaines forces sociales différentes qui n'ont pas (ou peu) voix au chapitre au niveau national et peuvent s'exprimer plus facilement à l'échelle des départements ou des régions, entraînant dès lors l'émergence de soutien public selon des modalités qui peuvent être innovantes ou viser des pratiques innovantes (cas du soutien aux entreprises rurales innovantes).

Enfin, compte tenu des phénomènes de compétition territoriale qui se manifestent localement, il existe des cas de discorde institutionnelle qui entraînent des comportements de surenchères sur le financement de certains projets ou d'abandon d'autres initiatives locales suite à des conflits ou désaccords importants.

En dehors de ces caractéristiques communes, l'intervention publique locale connaît une forte

5. Appellation d'origine contrôlée.



▲ Cartes 1 et 2 – Les dépenses agricoles par exploitation des régions et des départements en 2000 (source : Berriet-Sollicec *et al.*, 2004).

disparité interterritoriale en ce qui concerne le montant et la nature des dépenses, comme le montrent les cartes 1 et 2.

La gestion publique décentralisée des questions agricoles conduit ainsi à de fortes disparités entre collectivités suivant le volontarisme politique et les budgets pouvant être alloués au soutien des activités agricoles. Pour les régions, en 2000, il faut noter l'importance des dépenses par exploitation dans le Sud de la France qui résulte principalement du poids des crédits relatifs aux grands projets d'hydraulique.

Des politiques qui suivent des logiques très diversifiées

La diversité des politiques agricoles départementales peut également être relevée dans les logiques sous-jacentes à l'intervention publique. Ainsi, trois grands types d'intervention décentralisée peuvent être distingués (tableau 3).

Le premier type correspond à un cantonnement des interventions départementales et régionales à l'exécution de leurs compétences sans réinterprétation particulière ni intervention volontariste dans des domaines spécifiques. L'action publique se focalise sur le cofinancement des travaux d'aménagement rural (grands travaux d'hydraulique, remboursement suite à la construction d'une autoroute ou d'une voie ferrée...) ou encore la gestion des questions de prophylaxie

et de protection des cultures, en ce qui concerne les départements.

Le second type correspond à une politique agricole étroitement cogérée à l'échelle infranationale entre l'administration – centrale et territoriale – et les organisations professionnelles agricoles. 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 l'objectif de valoriser les structures et avantages locaux. Les types d'intervention correspondants sont, par exemple, l'appui à la structuration de filières de production locale, le cofinancement de mises 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. Les préoccupations environnementales peuvent être insérées dans ce cadre, surtout lorsqu'il en résulte des actions curatives ou du moins des opérations qui ne remettent pas fondamentalement en cause les manières de produire. 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 d'intervention agricole en charge des produits soutenus. Les actions mises en œuvre sont la plupart du temps inscrites dans le contrat de plan entre l'État et la région.

▼ Tableau 3 – Une lecture de la diversité des politiques départementales et régionales (source : Berriet-Sollicec, 1999).

	TYPE 1 Politique traditionnelle d'équipement rural	TYPE 2 Politique de modernisation agricole	TYPE 3 Politique de développement territorial
Logique	Gestion administrative et comptable. « Respect de la règle ».	Valorisation des potentiels agricoles. Renforcement de la compétitivité des filières et de la qualité des productions.	Création de ressources. Structuration de l'économie locale. Développement territorial.
Objectifs	Exercice des compétences.	Développement agricole, soutien à l'activité agricole. Structuration des filières agro-alimentaires.	Sauvegarde de l'emploi. Aménagement du territoire.
Axes prioritaires	Remembrement. Hydraulique. Protection sanitaire. Planification régionale.	Soutien aux productions : – produits classiques, – produits de qualité.	Animation des territoires. Soutien à l'intercommunalité. Protection de l'environnement.
Partenariat principal	Services de l'État. Compagnie d'aménagement régional.	Chambres d'agriculture. Industries agricoles et alimentaires.	Autres collectivités locales. Chambres consulaires. Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR). Union européenne.
Financement	Participation des sociétés d'autoroutes, SNCF... Contrat de plan.	Contrat de plan : crédits des offices nationaux de produits. Programmes régionaux.	Fonds de développement rural : – nationaux, – européens (LEADER, PDRN, DOCUP...), – régionaux, départementaux, intercommunaux et communaux.

Enfin, le troisième type correspond au recours aux politiques de développement rural, de nature intersectorielle, dans lesquelles 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 développent 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 ressources spécifiques dont disposent les espaces ruraux et pas seulement les ressources traditionnelles comme la capacité à produire des denrées agricoles. Les interventions agricoles peuvent alors s'adresser en partie aux agriculteurs dont les exploitations sont atypiques aux yeux des organisations professionnelles majoritaires.

L'analyse de cette dernière forme de gestion publique locale des questions 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.

L'intervention des collectivités locales dans les politiques de développement rural

Nous allons examiner la contribution des collectivités territoriales à la mise en œuvre du Règlement de développement rural (RDR) sur la période 2000-2006, en sachant qu'en France, l'application de ce règlement a correspondu à deux procédures : la réalisation du Programme

6. Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles.

de développement rural national (PDRN) et la mise en œuvre des programmes européens relevant de l'Objectif 2 tels qu'ils sont traduits dans les documents uniques de programmation de chaque région (DOCUP). Nous présenterons ensuite une première analyse des politiques rurales décentralisées.

Une faible participation à la mise en œuvre du PDRN 2000-2006

La contribution des collectivités au titre du PDRN est très faible (de l'ordre de 3 % du total des financements publics totaux du PDRN), les collectivités territoriales ayant davantage cofinancé les mesures du DOCUP. En effet, les régions ont participé 7 fois plus au financement des DOCUP qu'au PDRN, les départements 18 fois plus, comme en témoignent l'analyse détaillée des données du CNASEA⁶ (Didat *et al.*, 2005).

Quand les collectivités ont fait le choix d'intégrer leurs interventions dans le PDRN (c'est le cas par exemple du Limousin ou encore de Poitou-Charentes), les interventions ont concerné majoritairement les mesures agro-environnementales et les actions forestières, mais aussi le soutien aux investissements dans les exploitations agricoles et l'encouragement au développement des services à la population en milieu rural. Plusieurs collectivités ont notamment fait le choix de cofinancer des mesures telles que la conversion à l'agriculture biologique, le retrait des terres arables, la réduction d'intrants, la diminution du chargement de cheptel, la protection des races menacées et le retrait à long terme, mesures qui ont été intégrées dans les contrats territoriaux d'exploitation (en vigueur lors de la programmation du PDRN en 2000). Selon les cas, les collectivités territoriales ont mis l'accent sur le volet environnemental ou sur le volet économique (investissements).

À titre illustratif, nous pouvons citer quelques exemples. La région Basse-Normandie a financé les contrats territoriaux d'exploitation (CTE) pour les maraîchers. En Alsace, où l'implication financière dans les mesures agro-environnementales a été la plus forte, la part de financement de l'ensemble des collectivités territoriales par rapport au total est de 10 %. La région Auvergne, pour sa part, a cofinancé le PDRN au travers des actions de mise en valeur des forêts, en appui au « plan bâtiment » mis en œuvre localement (dans une optique d'intégration paysagère). La tempête de 1999 a conduit à une révision de la

partie forestière du PDRN en décembre 2001 pour intégrer le plan d'urgence « Chablis » et des régions comme Poitou-Charentes, Limousin, Alsace, Provence-Alpes-Côte d'Azur se sont particulièrement impliquées dans ce dispositif qui illustre la fonction de sauvegarde d'urgence de certains secteurs économiques face à des crises (Didat *et al.*, 2005).

Cette faible participation d'ensemble au second pilier de la Politique agricole commune (PAC) au titre du PDRN peut s'expliquer par trois raisons principales (Didat, 2005). Tout d'abord, on peut supposer que l'organisation très centralisée du PDRN n'aura pas permis aux régions et départements de s'insérer facilement dans le dispositif, le faible degré de concertation locale ayant détourné les collectivités qui ont préféré les négociations plus partenariales du DOCUP. Ensuite, les caractéristiques des mesures proposées localement n'ont pas toujours correspondu aux stricts critères d'éligibilité des mesures du RDR (c'est le cas notamment du soutien à l'entretien des estives où il a été impossible d'identifier des parcelles éligibles comme le demandait Bruxelles). Enfin, les collectivités territoriales ont souvent été rebutées par les lourdeurs administratives et les contraintes afférentes aux crédits du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) et ont préféré financer en intégralité par leurs budgets des mesures pouvant *a priori* correspondre à des mesures du RDR et donner lieu, à ce titre, à un cofinancement.

Une participation importante au financement de l'Objectif 2

Si on considère l'Objectif 2 de manière isolée, la participation des collectivités est de 48 % de l'ensemble des financements publics : les régions, les départements, mais aussi les communes et leurs groupements ont donc contribué de façon significative à la réalisation des DOCUP.

Pour l'ensemble des collectivités territoriales, les choix dans le catalogue des mesures du RDR ont essentiellement porté sur les mesures concernant la rénovation de villages, les services à la population, la protection de l'environnement, mais aussi le soutien au développement des activités artisanales et touristiques. Ces dernières mesures ont par ailleurs fait l'objet de peu de cofinancements de l'État (Didat *et al.*, 2005). Au titre des DOCUP, des efforts financiers ont aussi été réalisés pour les cofinancements d'actions agricoles (infrastructu-

res agricoles, hydraulique, remembrement, aides aux investissements), que nous avons présentées précédemment et qui se retrouvent ici au titre du cofinancement de programmes européens, mais il faut noter l'importance des interventions relevant d'une approche rurale et dont les crédits bénéficient aux acteurs non agricoles.

Selon l'étude du CNASEA mentionnée précédemment, les efforts financiers réalisés par les régions Centre, Franche-Comté ou encore Midi-Pyrénées témoignent de ce type d'intervention et de la volonté de mener des politiques rurales orientées vers l'ensemble des activités du monde rural. En outre, il faut relever le fait que les crédits accordés par les régions et les départements pour le développement rural n'ont cessé d'augmenter sur la période 2000-2006, ce qui pourrait laisser présager des perspectives de croissance des montants alloués localement.

En ce qui concerne la période 2007-2013, au cours de l'élaboration du plan stratégique (de mai à novembre 2005), les représentants des régions ont revendiqué le statut d'autorité de gestion du Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) sur l'ensemble des quatre axes du FEADER (compétitivité, aménagement, diversification, programme LEADER⁷).

L'enjeu est d'avoir accès aux crédits européens sans obligation d'une cohérence avec les politiques de l'État. En particulier, pour la région, désignée explicitement comme « chef de file » depuis la dernière loi de décentralisation en 2003, il s'agit de renforcer son rôle dans la mise en cohérence des politiques infranationales. À ce jour (février 2006), le choix de l'autorité de gestion n'est pas encore fait.

Quid des interventions publiques locales non cofinancées en faveur des espaces ruraux ?

Les régions et les départements peuvent également mener des interventions publiques en dehors du cadre national et/ou communautaire. Dans le contexte d'affirmation de leurs compétences et compte tenu du cadre réglementaire élargi accordé par Bruxelles en 2003-2004, ce type d'interventions est certainement amené à se renforcer. Reste à repérer et analyser les mesures mises en œuvre dès à présent. Une première tentative a consisté en un recensement des aides des régions et des départements. Une telle approche, réalisée à partir des guides des aides, permet un

premier repérage des caractéristiques des aides versées mais ne donne aucune indication sur l'ampleur des crédits alloués. Une seconde étude a été menée, à titre expérimental, sur 5 départements et 5 régions⁸ sur la base des données des comptes administratifs des départements et des régions (Aubert *et al.*, 2004). À noter que, dans les deux cas, les aides répertoriées couvrent globalement les aides propres ou cofinancées, ce qui permet d'avoir une vision globale des politiques rurales locales.

L'examen détaillé de ces comptes administratifs a permis de ventiler les dépenses selon différentes rubriques, en vue de distinguer les dépenses rurales « identifiées », lesquelles composent la politique rurale explicite de la collectivité, et les dépenses rurales « calculées » selon des critères statistiques définis à partir des structures de la région ou du département (répartition de la population, voirie, etc.). Cette dernière méthode nous renseigne sur les aides effectivement orientées sur le milieu rural, le tout selon deux définitions possibles du milieu rural (distinction des communes rurales, d'une part et de l'espace à dominante rurale, d'autre part).

Les interventions des départements sont consacrées majoritairement à deux postes : équipements publics, qu'il s'agisse de leurs compétences obligatoires (voirie, collèges, transports routiers de personnes), ou facultatives (subventions aux communes), et action sociale (compétence obligatoire). Mais d'autres interventions sont exercées aussi en direction de l'agriculture (certaines, comme le laboratoire départemental, étant obligatoires), du tourisme et des entreprises (compétences facultatives).

Les dépenses des régions sont consacrées d'abord aux équipements et services publics (environ la moitié). Elles correspondent notamment à la charge des lycées et de la formation, mais la proportion des concours à l'agriculture dans les dépenses est plus importante que pour les départements (de 15 à 40 % des dépenses rurales totales selon les régions). Des interventions diversifiées, même si elles sont de proportion modeste, s'adressent aux entreprises, à l'environnement (notamment par l'intermédiaire des PNR), aux secteurs touristique et culturel ; plusieurs régions financent en outre des programmes territoriaux mis en œuvre essentiellement en milieu rural.

Ces concours au milieu rural sont à raisonner selon le type de collectivité. Dans les départe-

7. Programme d'initiative communautaire concernant le développement rural.

8. Cinq départements ont été choisis pour la diversité de leur milieu rural : il s'agit de l'Ardèche, de l'Aveyron, des Côtes-d'Armor, de l'Indre et de la Saône-et-Loire. Les cinq régions dans lesquelles ils sont situés ont été également analysées, soit Rhône-Alpes, Midi-Pyrénées, Bretagne, Centre et Bourgogne.

9. Les tensions existant entre ces objectifs sont évoquées par Guérin (2006) dans ce même numéro.

ments, la part qui est affectée au rural est considérable et varie, selon les départements, de 34 à 46 %, ou de 26 à 44 % selon qu'il est sujet de communes rurales ou d'espace à dominante rurale ; une forte et ancienne tradition et un mode de scrutin favorable au rural peuvent expliquer le phénomène. La proportion est moins importante pour les régions qui n'ont pas les mêmes déterminants : elle représente entre 20 et 32 % des dépenses réelles si on évalue l'aide aux communes rurales, ou de 15 à 30 % si l'on évalue l'aide à l'espace à dominante rurale.

Enfin, en rapportant le total des contributions à la population de chaque catégorie d'espace rural, on obtient une fourchette par habitant du milieu rural de 431 à 663 € pour les départements, et de 93 à 247 € pour les régions. Pour les départements, le montant est d'autant plus élevé que la proportion de population rurale est forte, ce qui met en avant le caractère déterminant des équipements et services publics locaux que cette collectivité doit assurer sur toute son aire d'action. Dans le cas des régions, la dispersion des valeurs est beaucoup plus grande ; les différences peuvent s'expliquer, outre le choix politique de la collectivité, par le potentiel économique différent des collectivités : tout se passe comme si les régions à fort potentiel économique disposaient des moyens de transfert mobilisables pour intervenir tout spécialement au bénéfice du milieu rural.

Quelles stratégies des collectivités territoriales en matière de développement rural ?

La décentralisation a ouvert des possibilités d'action publique infranationale qui sont utilisées par les collectivités territoriales pour intervenir en faveur de l'agriculture et du milieu rural. Elles disposent d'une plus forte proximité qui procure certains avantages dus pour une bonne part à la qualité et à la rapidité d'information, dans la conduite de la politique publique. Ces avantages sont entretenus par des réseaux d'animateurs et par des démarches de projet qui tendent à adapter les mesures à la diversité des situations locales. Cependant, elles ont généralement reproduit une organisation sectorielle assez similaire aux services de l'État. Les stratégies des collectivités territoriales sont assez fortement orientées par les programmes qu'elles cofinancent (par exemple dans le cadre des programmes Objectif 2 et LEADER ou des contrats de plan). Aussi, *in fine*,

leurs interventions ne sont pas forcément moins sectorielles.

De façon plus générale, les collectivités territoriales interviennent dans les espaces ruraux, comme les aides de l'État, à la fois dans une logique de solidarité et d'efficacité⁹ ; les régions, dans la présentation de leur politique, insistent plus nettement sur cette dernière orientation. L'inventaire des différentes aides des régions et des départements (Aubert, 2001) permet d'identifier diverses logiques d'intervention susceptibles d'être mises au service de stratégies différentes.

Selon une logique d'efficacité, les mesures des collectivités territoriales, comme celles de l'État, tendent à pallier la plus faible mobilité du capital et l'opacité de l'information concernant les marchés et les procédés, notamment en favorisant la création et la reprise d'entreprises, en facilitant le développement des établissements déjà existants. Certaines régions (Rhône-Alpes en particulier) ont apporté une particulière attention au développement de filières territorialisées. Les collectivités territoriales s'attachent souvent à structurer des filières touristiques (hébergement et activités).

Dans une logique de régulation des mécanismes de marché, il existe toute une gamme de mesures que les collectivités territoriales proposent en cofinancement avec l'État ou impulsent seules.

Elles visent en particulier à réduire les externalités négatives de production (agricoles notamment) ou de consommation (la gestion des déchets relevant des prérogatives des conseils généraux). Elles tendent également à pérenniser ou amplifier les externalités positives (sur le paysage dans le cadre de programmes associés parfois à la valorisation touristique).

Les interventions des régions et des départements obéissent aussi à une logique redistributive par des actions de compensation des inégalités inter-individuelles (aides au logement ou au revenu), et plus souvent par le rattrapage du retard d'équipement (en compensation de la médiocrité des ressources communales et des effets de la faible densité). S'ouvre dans ce domaine un vaste champ d'actions qui concerne aussi bien la mise à niveau des réseaux électriques, d'adduction et de traitement des eaux, d'aménagement de places de village, que les aides au maintien des services marchands (l'aide au dernier commerce) ou non marchands (aide au fonctionnement des maisons de service public).

La plupart des collectivités poursuivent la finalité traditionnelle des politiques d'aménagement du territoire de l'État d'une répartition spatiale un peu moins déséquilibrée des activités et des populations.

Les documents stratégiques (schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire) donnent des indications sur les orientations des régions en matière de développement, sans toutefois toujours préciser les actions spécifiques au domaine rural. Cependant, ces schémas évoquent de nombreux objectifs qui sont rarement hiérarchisés en fonction de priorités clairement affichées. Aussi, les stratégies qui sous-tendent les politiques des collectivités territoriales en faveur des espaces ruraux, sont difficiles à identifier avec précision. Une première approche peut en être proposée en schématisant les résultats de l'inventaire des aides (Aubert et al., 2001).

On discerne ainsi une première stratégie qui insiste sur les politiques à dominante économique et sectorielle, agricole et sylvicole, principalement en encourageant l'installation, la maîtrise des coûts de production et la diversification des activités. Cette orientation, centrée sur la production, prolonge la logique d'intervention de l'État en l'adaptant aux contextes locaux.

Une deuxième orientation stratégique met l'accent sur l'équipement et les services publics locaux (personnes âgées, petite enfance, etc.). Cette orientation traditionnelle, portée exclusivement par les conseils généraux, comporte des traits de modernité dans la mesure où les aides aux infrastructures prennent en compte des préoccupations environnementales (intégration paysagère des bâtiments par exemple) et s'étendent à des domaines peu concernés par les interventions classiques (aides au petit patrimoine non protégé).

Une troisième orientation est représentée par des politiques transversales. Dans cette stratégie, les mesures sectorielles sont associées à des soutiens visant à maîtriser les effets externes négatifs des activités économiques (actions de limitation et de traitement des effluents d'élevage ou des industries agro-alimentaires). Ces orientations sont complétées par des mesures volontaristes plus intersectorielles qui accentuent le caractère transversal de cette stratégie. Il peut s'agir par exemple d'actions territorialisées en faveur du logement, social en particulier ou du tourisme.

Cette première analyse rend compte de la diversité des options stratégiques des collectivités terri-

toriales, maniant le recours aux outils éprouvés et essayant de nouvelles modalités d'action, hésitant entre logique allocative et logique redistributive, pour adapter les interventions aux problèmes qui se posent localement ou tels qu'ils sont perçus localement. Il est aujourd'hui nécessaire de prolonger cet effort d'analyse, à la fois pour approfondir la connaissance des politiques locales, surtout en termes financiers et réglementaires, et pour en évaluer les effets du point de vue de la cohésion territoriale et des grands équilibres nationaux.

Conclusion

Dans un contexte de réforme de la PAC, où l'accent est mis sur la capacité de l'agriculture à fournir des produits alimentaires sains, de qualité, diversifiés, des biens ou services collectifs joints (paysage, qualité de l'eau), mais aussi sur son aptitude à maintenir des campagnes vivantes, le compromis antérieur entre l'État, la profession agricole et les consommateurs est amené à être réexaminé, entraînant la redéfinition de l'intervention de l'État et celle des collectivités territoriales. L'échelon infranational peut *a priori* être jugé plus pertinent en raison (i) d'une adaptation aux besoins spécifiques locaux, (ii) d'une utilisation des ressources spécifiques, (iii) d'une meilleure implication des acteurs concernés, y compris non agricoles (iv) d'une possibilité de renforcement des politiques intersectorielles, permettant de faire tomber des barrières entre agriculture et société. Pourtant, cette gestion infranationale rencontre indéniablement des problèmes de régulation politique, en raison des effets du clientélisme et du renforcement des inégalités interrégionales.

Les collectivités territoriales, dans le cadre réglementaire actuel légèrement assoupli, disposent de plusieurs possibilités pour positionner leur politique rurale par rapport à l'État. Elles peuvent tout d'abord viser à renforcer les aides de l'État sur des sujets qui correspondent plus particulièrement à leur stratégie de développement des territoires ruraux (besoin des populations, gestion des ressources, dynamique d'entrepreneuriat, etc.). En outre, dans le cadre des actions non cofinancées par d'autres acteurs publics, les collectivités locales peuvent chercher à prendre en compte des catégories de populations ou des besoins laissés en dehors des critères d'éligibilité de l'État et de l'Union européenne : soutien d'acteurs pluriac-

tifs, aides à des agriculteurs ne correspondant pas aux critères de professionnalisation traditionnellement reconnus (âge, diplôme), encouragement à des actions innovantes de faible ampleur financière, etc. Elles sont ainsi enclines à assurer une complémentarité avec les interventions nationales et européennes, notamment pour relayer des projets de création d'entreprises ou de mise en place de services atypiques.

Dans tous les cas de figure, les collectivités territoriales ont en outre la possibilité de jouer sur l'organisation des acteurs locaux en privilégiant l'animation des dispositifs, grâce à la rémunération d'agents de développement intercommunaux

chargés de mobiliser les populations éligibles aux aides. Ce type de disposition peut s'avérer particulièrement utile pour assurer la cohérence sur un territoire donné des actions en faveur de la qualité de l'eau ou des paysages ou pour favoriser les synergies intersectorielles, par exemple entre tourisme et production agricole.

De manière générale, ces aides des collectivités territoriales jouent essentiellement selon une logique allocative et une recherche d'efficacité sur la valorisation des réseaux sociaux et des ressources locales ; indirectement, elles peuvent concourir à renforcer les disparités et l'hétérogénéité interrégionales. □

Résumé

L'affirmation du principe de décentralisation en France et le renforcement de la régionalisation en Europe invitent à prendre en considération les interventions des collectivités territoriales, en l'occurrence des départements et des régions. Le récent assouplissement d'un cadre réglementaire auparavant contraignant, ouvre des perspectives nouvelles pour le développement de ces interventions infranationales. Concernant les soutiens agricoles, les montants consacrés au développement de l'agriculture apparaissent faibles, mais leur intérêt repose dans leur orientation : animation des réseaux d'acteurs, soutien aux manifestations territoriales et aux productions locales génériques ou spécifiques.

Abstract

The reinforcement of decentralization in France and regionalization in Europe lead to take into account and to analyze the interventions of local public authorities: departments and regions. The framework of local economic interventions opens new perspectives. Concerning agricultural supports, the amounts devoted to the development of agriculture appear weak but their interest rests in their orientation: animation of the networks of actors, support to territorial demonstrations or to local productions.

Bibliographie

- AUBERT, F., BERRIET-SOLLIEC, M., SCHMITT, B., TROUVÉ, A., 2006, Second pilier de la PAC et Développement rural : le Règlement développement rural est-il vraiment rural ? (à paraître dans un ouvrage collectif INRA-DATAR aux Éditions INRA).
- AUBERT, F. (comp.), BERRIET-SOLLIEC, M. (éd.), GUÉRIN, M. (éd.), DAUBARD, J.-P., BRETAGNOLLE, N. (collab.), CHARBONNIER, E. (collab.), 2001, *Inventaire et classification des politiques régionales et départementales de développement rural*, rapport pour le ministère de l'Agriculture et de la Pêche, DERF/Commissariat Général du Plan, Paris, 2001/07, 104 p.
- AUBERT, F., DAUBARD, J.-P., VOLAY, T., 2004, Les interventions des collectivités territoriales en milieu rural, *Notes et Études Économiques*, n° 20, p. 109-126.
- AZNAR, O., BERRIET-SOLLIEC, M., GUÉRIN, M., 2002, Caractérisation socio-économique de l'intervention publique locale dans les services environnementaux, *Économie et sociétés*, Cahiers de l'ISMEA, Série « Économie et gestion des services », EGS, n° 4, p. 1041-1064.
- COMMISSARIAT GÉNÉRAL DU PLAN, 2003, *Évaluation des politiques de développement rural*, sous la présidence de Daniel Perrin, La documentation française, 304 p.
- BERRIET-SOLLIEC, M., 1999, *Les interventions décentralisées en agriculture*, L'Harmattan, 333 p.
- BERRIET-SOLLIEC, M., 2002, Décentralisation et politique agricole, *Économie rurale*, 268-269, p. 54-67.
- BERRIET-SOLLIEC, M., DAUCÉ, P., DAUBARD, J.-P., 2001, Développement rural : quelle place pour l'agriculture dans les politiques européennes ?, *DEMETER 2002*, Armand Colin.
- BERRIET-SOLLIEC, M., VOLAY, T., DAUBARD, J.-P., 2004, Les concours publics des collectivités territoriales à l'agriculture en 2000, *Notes et Études Économiques*, n° 20, p. 83-105.
- DIDAT, M., LÉGER, C., RINCQUESEN de H., 2005, *La participation des collectivités locales au développement rural*, Étude du CNASEA.
- GUÉRIN, M., 1999, Proximité et actions publiques pour l'emploi : quelle pertinence avec l'évolution économique des territoires ruraux ? Le cas des sites de proximité en Rhône-Alpes, *Économie Rurale*, n° 253, p. 65-70.
- GUÉRIN, M., 2005, *Les dispositifs de développement mis en œuvre par les collectivités territoriales en France*, communication au séminaire INRA-DATAR, 28 avril 2005 (à paraître en 2006 dans un ouvrage collectif aux Éditions INRA).
- GUÉRIN, M., MOQUAY, P., 2002, Les recompositions territoriales des campagnes, in PERRIER-CORNET, P., *À qui appartient l'espace rural ?*, DATAR, Éditions de l'Aube.
- LE PAPE, Y., SMITH, A., 1998, Décentralisations et agricultures : analyse comparée de deux régions françaises, *Politiques et management public*, vol. 16 (4), p. 16-31.
- MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, 2005, *Les dépenses des collectivités locales pour l'action économique (2002-2004)*, rapport de la Direction Générale de la Comptabilité Publique, octobre 2005, 17 p.