

Mélanie Gambino¹, Guillaume Millot²

Politiques agricoles et politiques de développement des régions

Définition de la variable

Les politiques agricoles et de développement des régions désignent les interventions des conseils régionaux en faveur de l'activité agricole et du développement de l'espace rural : installation en agriculture, amélioration des relations entre agriculture et environnement, actions de développement des infrastructures de transport, du commerce, etc. Les politiques agricoles régionales peuvent être distinguées selon trois principaux schémas d'intervention :

- Le RDR (Règlement de Développement Rural), qui définit la politique communautaire de développement rural, est mis en œuvre dans le cadre de PDR (Plan de Développement Rural) nationaux et/ou régionaux, selon le pays, et les fonds publics servant au cofinancement du FEADER (Fonds européen agricole pour le développement rural) sont issus des budgets nationaux et/ou régionaux.
- Les États peuvent élaborer et financer des politiques agricoles en partenariat avec les régions. Le cofinancement est alors à la fois national et régional, sous réserve de notification à Bruxelles.
- Les régions peuvent avoir leurs propres politiques agricoles, qui ne sont définies ni dans un cadre européen, ni dans un cadre national. Elles financent seules ces politiques.

Les orientations des politiques des collectivités territoriales présentent trois originalités qui les distinguent des interventions nationales ou supra-nationales. Elles disposent d'abord de procédures souples permettant de faire face à des situations de crise (difficultés économiques, aléas climatiques) qui les conduisent à être considérées comme « les pompiers de l'économie »³.

Elles permettent ensuite une adaptation aux conditions locales de production, aidant des filières et secteurs peu soutenus financièrement par les politiques

nationales et européennes. Les initiatives des régions peuvent ainsi avoir un effet pédagogique sur les pouvoirs publics et les organisations professionnelles, en portant leur attention sur des points méconnus et en inspirant des évolutions de procédures existantes. Ce fut par exemple le cas du dispositif national d'aide à l'installation, assoupli en 1999 par le ministère chargé de l'Agriculture, en modulant certaines dispositions (âge, formation) et en instituant un Contrat territorial d'exploitation « d'installation progressive ». Dans les cas où des modalités sont réappropriées par l'État ou l'Europe, les collectivités qui les ont initiées peuvent alors redéployer leurs moyens sur d'autres formes ou d'autres secteurs d'intervention. L'Acte II de la décentralisation a d'ailleurs officiellement reconnu ce rôle d'expérimentation aux collectivités locales.

Enfin, les régions se trouvent au cœur de la médiation sociale entre les différents intérêts des acteurs locaux. Négociation et concertation sont ainsi une dernière caractéristique de leurs interventions. Ces formes territorialisées d'action permettent aux régions d'affranchir partiellement les dynamiques agricoles des principes dominants à une échelle supra-nationale, et donc de renouveler la gestion publique en la matière⁴. De par leur proximité avec les acteurs locaux, les collectivités locales, dans leur ensemble, sont plus sensibilisées aux démarches territoriales et aux questions du développement rural que ne le sont les services de l'État, souvent prisonniers de leurs logiques administratives et sectorielles, et ce malgré les efforts réalisés ces dernières années pour renforcer les approches territorialisées.

Acteurs concernés par la variable

État, Europe, collectivités locales, représentants de la profession agricole.

1. Chargée de mission Territoires, ruralité, action publique, Centre d'études et de Prospective, MAAP

2. Chargé de mission Évaluation territoriale et sociale, Centre d'études et de Prospective, MAAP

3. Berriet-Sollic M., 2002, « Décentralisation et politique agricole », *Économie rurale*, n°268-269, mars-juin, pp. 54-67.

4. Berriet-Sollic M., 1999, *Les interventions décentralisées en agriculture*. Essai sur la composante territoriale de la politique agricole, Paris, L'Harmattan. Trouvé A., 2007, *Le rôle des régions européennes dans la redéfinition des politiques*

agricoles, doctorat en sciences économiques, université de Bourgogne.

Indicateurs pertinents de la variable

- Budgets des régions, quantification des aides.
- Concours régionaux à l'agriculture : enveloppe et part dans le budget régional.
- Concours régionaux au développement local (animation des territoires et de leurs projets) : enveloppe et part dans le budget régional.
- Les contributions selon le schéma dans lequel elles s'inscrivent (cofinancement de la PAC 2^e pilier, cofinancement d'une politique nationales, ou politique régionale)

Rétrospective de la variable

Tendance lourde (TL) 1 : Un rôle des régions faible mais croissant

En France, l'agriculture et le développement rural ne relèvent pas des compétences des régions conférées par les lois de décentralisation, exceptés l'enseignement technique, la formation professionnelle et l'apprentissage agricoles. Nos régions ont, à ce jour, peu de responsabilités directes en matière agricole, par comparaison avec les *Länder* allemands ou les « communautés autonomes » espagnoles. La France a élaboré un plan de développement rural hexagonal (2007-2013), mais les conseils régionaux (hors Corse et DOM) interviennent relativement peu dans sa conception, sa mise en œuvre et son financement. Ce sont essentiellement les acteurs de l'État décentralisé qui sont en charge de ces politiques.

Toutefois, le rôle des régions dans ces politiques va croissant parce qu'elles bénéficient des principales dynamiques créées par le processus de décentralisation. À condition qu'elles se conforment aux textes nationaux et communautaires, elles peuvent mener des politiques volontaires concernant l'agriculture et le développement rural, essentiellement de manière indirecte, dans le cadre de leurs compétences économiques et selon le principe de libre administration. En effet, les régions peuvent intervenir sous le contrôle du tribunal administratif, dans tout domaine, sur la base de l'intérêt public local et dès lors que la compétence n'est pas dévolue explicitement et exclusivement par les textes à une autre personne publique.

Les évolutions du cadre réglementaire européen ont une influence sur les interventions des régions. De fait, ces dernières ont des marges de manœuvre à travers l'élaboration des documents de programmation (DOCUP) des fonds structurels européens. Dans ces documents figurent des aides relevant du développement rural. La réglementation européenne

5. Cf. Règlement (CE) n° 1857/2006 de la Commission, du 15 décembre 2006, concernant l'application des articles 87 et 88 du traité aux aides d'État accordées aux

petites et moyennes entreprises actives dans la production de produits agricoles.

6. Berriet-Sollic M., 2002, *op. cit.*

des aides régionales accordées hors cofinancement permet aussi aux échelons nationaux et régionaux de mettre en place tous types d'aides directes, hors cofinancement européen, à condition que celles-ci soient compatibles avec le marché commun et qu'elles n'altèrent pas les conditions d'échange (article 93-3 du Traité de Rome). Les aides agricoles directes accordées par les régions pour les activités de production, transformation et commercialisation des produits agricoles et sylvicoles doivent être notifiées explicitement à Bruxelles, *via* le ministère de l'Agriculture. Néanmoins, certaines aides sont exemptées de l'obligation de notification, en particulier celles accordées aux PME compatibles avec les règles de la concurrence⁵.

TL 2 : Les régions ont la possibilité de définir leur champ d'intervention

L'analyse des budgets et des programmes montre que les régions disposent de marges de manœuvre leur permettant d'opérer des choix significatifs en matière de politiques agricoles. Les fondements de leurs interventions sont différenciés et adaptés aux enjeux rencontrés sur les territoires⁶. Il existe un premier modèle d'intervention visant avant tout l'équipement, avec un cantonnement des régions à l'exécution de leurs compétences économiques, sans action innovante et volontariste. Un deuxième modèle consiste à soutenir la compétitivité des filières locales, en mettant en œuvre une politique co-gérée entre l'administration centrale, les collectivités et la profession agricole. Un troisième modèle d'intervention est avant tout centré sur l'aménagement et l'animation du territoire. La collectivité engage alors des programmes de développement rural où l'agriculture ne représente qu'une des activités parmi d'autres de l'espace local.

TL 3 : La diversité des stratégies agricoles

L'étude des budgets montre que les stratégies des régions peuvent compléter ou s'aligner sur les orientations nationales, voire s'en démarquer. Elles reposent sur des combinaisons plus ou moins complètes et diversifiées des objectifs suivants :

- objectif de soutien global du revenu des agriculteurs, avec par exemple des aides à l'investissement qui permettent une augmentation de la productivité ;
- objectif de renforcement de la compétitivité des exploitations et des filières régionales avec par exemple des aides à la modernisation permettant une augmentation des parts de marché détenues par la zone ;
- objectif d'apparition ou de développement de produits différenciés (AOC, marques collectives, segmentation de marché) ;
- objectif de maintien ou de développement de formes

technico-économiques différentes de celles privilégiées par la PAC, qui incitent souvent à laisser une plus grande place au travail direct sur l'exploitation ;
- soutien direct des formes particulières d'emploi rural : diversification des activités autour ou hors de l'agriculture.

TL 4 : L'hétérogénéité des traductions régionales⁷

On relève ainsi que certaines régions ont attribué la majeure partie (Alsace, Auvergne, Haute-Normandie), voire la totalité (Île-de-France, Lorraine) de leurs aides à des mesures touchant à l'installation et à la modernisation des exploitations : investissements dans du matériel ou des bâtiments, mise aux normes, etc. Ces mesures représentent à l'échelle nationale des montants importants avec une moyenne de 60 % des soutiens aux activités agricoles.

Par ailleurs, on remarque que les régions Franche-Comté, Limousin, Nord-Pas-de-Calais et Bourgogne se caractérisent par des aides plus importantes en direction des mesures de gestion des marchés, des produits, de la maîtrise de l'offre. À l'échelle nationale, ces mesures représentent des montants plus faibles avec une moyenne de 11,5 % des aides des régions en faveur de l'agriculture. La Basse-Normandie, les Pays de la Loire et la Bourgogne ont de leur côté été beaucoup plus actives dans le cofinancement de mesures agri-environnementales (MAE). Le Languedoc-Roussillon et l'Aquitaine, deux zones de production viticole, se caractérisent par un soutien important à la compensation des calamités agricoles.

L'analyse de la répartition des aides régionales en faveur des activités agricoles, en 2000, met en évidence des disparités découlant des priorités de chaque région. Les facteurs expliquant ces différences sont également liés à des caractéristiques physiques (dépenses d'hydraulique dans les régions méridionales) ou économiques (zones de montagne), à la dynamique des activités agricoles (importance relative des actifs agricoles par rapport au nombre total d'actifs) ou encore à la richesse des collectivités (Île-de-France et Rhône-Alpes).

Tendance Émergente (TE) 1 :

Une augmentation des dépenses des régions en faveur de l'agriculture au sens large

L'étude des « blancs budgétaires » montre que le montant des aides nationales accordées à l'agriculture productive, aux industries agroalimentaires et à la promotion des produits ainsi qu'à l'enseignement et à la recherche diminue de près de 10 % entre 1995 et 2000. Plus précisément, les aides aux industries agroalimentaires et à la promotion diminuent de plus de 30 % et les aides à l'agriculture productive

diminuent de 15 %, alors que les aides consacrées à l'enseignement et à la recherche sont constantes en valeur. Sur cette même période, on constate que les aides des régions à l'agriculture au sens large (en tenant compte des aides aux agriculteurs, aux organismes encadrant l'agriculture, aux groupements de producteurs, aux actions de promotion de produits, aux IAA et au soutien économique du secteur agricole) augmentent de près de 50 %⁸.

TE 2 : Une action modeste mais significative

Si l'on examine uniquement les aides aux activités agricoles dans les concours publics à l'agriculture, la tendance était à la diminution (environ 20 % en euros constants entre 1992 et 2000). On constate qu'elles ont augmenté de 5 % entre 2000 et 2002. Jusqu'ici, les régions bénéficiaient de budgets limités mais d'une marge de manœuvre réglementaire permettant d'agir sur des domaines précis et adaptés. Elles s'en sont emparé pour mettre en place des programmes en faveur de l'agriculture. Leurs actions sont restées modestes mais significatives. Les montants des soutiens alloués par les régions à l'agriculture apparaissent certes encore faibles mais cette relative croissance et leur ciblage accru en font des outils de plus en plus significatifs de l'action publique. En dépit d'une réelle marge de manœuvre et d'actions significatives, on constate donc que l'implication des régions dans la définition et la mise en œuvre de politiques agricoles reste faible au regard des prérogatives de l'État. Mais, compte tenu du caractère modulable des interventions régionales françaises, des revendications (entre autres de l'Association des Régions de France) en faveur d'une régionalisation de la PAC et des lois successives affichant la région comme chef de file du développement économique, les perspectives d'évolution des politiques régionales dans le secteur agricole vont croissant.

Prospective de la variable

Incertitude Majeure (IM) 1 :

la PAC et l'importance du second pilier

Le positionnement du curseur entre conservation en l'état ou suppression totale de la PAC peut faire l'objet d'un grand nombre de variations tant en ce qui concerne le niveau de libéralisation des échanges internationaux que la régulation des marchés intérieurs des produits agricoles. Cette incertitude pèse à la fois sur les volumes et les prix produits tant dans l'absolu qu'en valeurs relatives avec de possibles réorientations de productions vers des systèmes à plus haute rentabilité, d'où une modification des équi-

7. Toutes sources de financement confondues.

8. Trouvé A., 2007, op. cit.

libres entre filières. De fait, par rapport aux évolutions du premier pilier de la PAC, les régions pourront adopter des stratégies différentes : entre acceptation et accompagnement des changements ou maintien des identités agricoles régionales.

L'avenir du second pilier de la PAC, orienté plus largement vers le développement rural, est lui aussi incertain. En effet, le bilan de santé de la PAC et la réforme des OCM sucre, vin et fruits fait apparaître des flous dans la frontière entre premier et second piliers. De fait, l'héritage multiple du second pilier (mesures d'accompagnement du premier et réforme des fonds structurels de 1988) le positionne de façon ambiguë entre politique de développement régional (FEDER) et réintégration dans une PAC à un seul volet. Les Régions pourraient voir disparaître le cofinancement européen sur les questions agricoles et rurales, et son renforcement au sein de la politique de cohésion sans prise en compte spécifique du rural. Il pourrait en résulter un détournement des régions vis-à-vis des questions rurales car non cofinancées.

IM 2 : Rôle, compétences et budget des Régions

La loi sur la réforme des collectivités territoriales a été approuvée par le Sénat début juillet 2010 et devrait être adoptée définitivement en octobre. Elle est déjà vidée d'une grande partie de ses dispositions initiales. Notamment l'article définissant les règles de répartition des compétences des collectivités territoriales est renvoyé à un autre texte prévu pour 2011. L'institution des conseillers territoriaux est acquise, mais le mode de scrutin reste à définir, la rationalisation de l'intercommunalité fait consensus mais les conditions de création de nouvelles communes et de métropoles ont été durcies.

Sachant que les Régions ne sont pas intégralement maîtresses de leurs recettes (suppression de la taxe professionnelle, incertitudes sur l'évolution des critères de péréquation), un accroissement du déséquilibre entre le nombre des missions des Régions et les budgets nécessaires pour leur réalisation pourrait s'accompagner d'un recentrage sur les missions prioritaires des Conseils régionaux et un délaissement des questions agricoles et rurales dans le cas où celles-ci ne seraient pas transférées.

IM 3 : Europe des Régions

La « philosophie » européenne qui prône la subsidiarité et l'intervention à l'échelle la plus appropriée pourrait déboucher sur l'Europe des Régions avec la systématisation des programmations stratégiques (fonds structurels, politique de cohésion) à une échelle infra-nationale.

Hypothèse 1 *Un pilotage européen éloigné*

La PAC va dans le sens d'une diminution des aides à l'agriculture. Les exploitations continuent leur modernisation et certaines régions laissent jouer la tendance naturelle et concentrent leurs efforts sur la diversification vers d'autres secteurs de l'économie rurale sans toutefois jouer la carte de l'intégration de l'économie rurale mais plutôt d'une spécialisation multiple qui permet de limiter la vulnérabilité économique liée à une trop grande spécialisation (Ile-de-France, Champagne-Ardenne). D'autres régions plus riches misent sur leur agriculture pour conserver des emplois et consolider des activités rurales connexes dans une démarche de développement intégré et de promotion de leur territoire (Rhône-Alpes, Franche-Comté, etc.).

Hypothèse 2

L'essor des politiques régionales de l'agriculture

La PAC est intégralement démantelée et la France choisit, dans un souci de maîtrise de ses dépenses de fonctionnement, de transférer la gestion de l'agriculture aux Conseils régionaux plus proches du terrain et plus à même d'organiser le lien entre agriculture et société (circuits courts, meilleure prise en compte des enjeux environnementaux). L'État se recentre pleinement sur ses fonctions régaliennes (contrôle du respect des normes environnementales par les exploitations assuré par un service du ministère en charge de l'environnement et contrôle sanitaire des aliments sous tutelle du ministère de la santé).

Le second pilier intègre quant à lui les fonds structurels et est traité dans le cadre de l'Europe des Régions, ces dernières collaborant directement avec les institutions bruxelloises.

Hypothèse 3 *La PAC de nouveau légitimée*

Une série de crises d'approvisionnement alimentaire liées à des aléas climatiques, à l'augmentation de la population mondiale et aux fluctuations du prix du pétrole et de crises sanitaires dans l'alimentation donnent lieu à une nouvelle prise de conscience de l'enjeu alimentaire à l'échelle de l'Europe. La préférence communautaire est remise au goût du jour. L'agriculture retrouve son rôle de fournisseur d'une alimentation en quantité suffisante pour nourrir l'Union avec une exigence accrue en termes de qualité sanitaire et environnementale des aliments. Le budget alloué à la PAC est renforcé et consolidé pour l'avenir, mais il est recentré sur le premier pilier, dont la déclinaison française est conservée un niveau national. Les régions n'ont donc plus de raison d'intervenir dans le domaine purement agricole et concentrent leur action sur le rural non agricole.