



## Les interventions publiques en agriculture : repenser le lien entre régulation sectorielle et dynamique territoriale

Au cours des dernières décennies, la montée en puissance de préoccupations sociales et environnementales a conduit au renforcement des approches territoriales dans le développement rural et agricole, au détriment des approches sectorielles. Or, des travaux<sup>1</sup> conduits tant par des chercheurs que par des structures encadrant la profession agricole ont mis en évidence la capacité des interventions sectorielles à prendre en compte les enjeux territoriaux, sans forcément verser dans une conception intégrée du développement rural. Ces éléments de réhabilitation de la régulation sectorielle permettent de replacer l'agriculture au centre d'enjeux économiques, sociaux et environnementaux, et ce dans un souci d'articulation optimale des différents niveaux géographiques d'action publique dans le domaine agricole. Ils soulignent le besoin d'un approfondissement des analyses multi-échelles des politiques agricoles.

La notion de « développement local »<sup>2</sup>, apparue dans les années 1970, critiquait les limites d'une intervention homogène sur l'ensemble de l'espace national et prônait une meilleure prise en compte de la diversité des atouts et des contraintes des territoires ruraux pour assurer leur développement, ainsi qu'un décloisonnement entre secteurs d'activités à l'échelle locale. Dès lors, l'opposition entre intervention sectorielle et intervention territoriale a eu tendance à se durcir, notamment au gré des élargissements du champ de compétence des collectivités locales et de la montée en puissance du principe de subsidiarité dans les politiques communautaires. L'approche territoriale s'est révélée, au début des années 2000, comme le paradigme quasiment incontournable en matière d'intervention publique, qu'elle soit pilotée par l'État ou les régions. Il en résulte qu'aujourd'hui le « territoire » a tendance à être présenté comme l'unique rempart capable de sauver le secteur agricole tandis que l'approche sectorielle est montrée du doigt pour son manque d'aptitude à prendre en compte plus largement les enjeux territoriaux.

Les principaux observateurs et acteurs du développement rural – chercheurs, fonctionnaires, représentants de la profession agricole ou des collectivités locales – s'accordent sur le principe d'un nécessaire renforcement du lien entre agriculture et territoire. Or, dans la pratique, des situations locales contrastées et des interprétations différentes dans la manière de concevoir ce lien conduisent à des projets de développement local pour lesquels il n'existe pas de modèle unique. Une analyse de la territorialisation des politiques agricoles fait apparaître deux principales formes de ce processus<sup>3</sup> qui peuvent faire l'objet de déclinaisons plus fines. Sont observés, d'une part, une déssectorisation, à savoir le passage d'une

1. *L'agriculture dans le développement territorial*, séminaire du 3 mars 2010 dans le cadre du Salon international de l'agriculture.

2. M. Berriet-Solliec, B. Schmitt, A. Trouvé, F. Aubert, 2009, « Deuxième pilier de la PAC et développement rural : le RDR est-il vraiment rural ? », in *Politiques agricoles et territoires*, Editions Quae, 223 p.

3. A. Trouvé, 2007, *Le rôle des régions européennes dans la redéfinition des politiques agricoles*, thèse en sciences économiques, université de Bourgogne.

politique sectorielle à une politique territoriale par l'atténuation des frontières entre secteurs économiques – dont l'illustration la plus classique est l'incitation au développement de l'agrotourisme ou de filières de débouchés non-alimentaires pour les produits agricoles – et, d'autre part, un renforcement de la dimension territoriale dans la régulation sectorielle, c'est-à-dire une plus grande adaptation des politiques agricoles aux contextes locaux – les mesures agro-environnementales territorialisées en sont un exemple significatif. Si la désectorisation correspond à la forme considérée comme la plus orthodoxe et la plus aboutie de territorialisation des interventions publiques, le second schéma rompt avec l'idée tenace d'une intervention sectorielle forcément uniforme, voire uniformisante.

De façon inverse, il convient de s'interroger sur l'inscription des enjeux agricoles dans les interventions désectorisées. En effet, les projets intégrés de développement territorial ont tout intérêt à prendre en compte des enjeux et des contraintes sectoriels agricoles qui dépassent les simples limites des territoires concernés. La régulation des marchés agricoles et la sécurisation de l'approvisionnement alimentaire ne peuvent pas se raisonner uniquement au sein des territoires ruraux, ils nécessitent une coordination à des échelles supérieures afin de garantir la cohésion entre les territoires, aux niveaux national, européen et mondial.

Ces éléments permettent de dégager des enjeux tant en matière d'intervention publique que de recherche en appui à la décision. Il apparaît avant tout important de capitaliser les travaux qui décortiquent finement la territorialisation des politiques agricoles : modalités d'intervention, leviers d'actions mobilisés, gouvernance des projets locaux de développement impliquant l'agriculture, facteurs d'échec et de réussite, etc. Il en va de la capacité à appréhender correctement la diversité des formes de territorialisation des politiques agricoles et à se doter des moyens d'objectiver la plus-value réelle des approches territoriales, à travers l'évaluation des politiques publiques. C'est une nécessité pour sortir d'un discours sur la territorialisation des politiques, communément admis mais parfois aux limites de l'incantation. Enfin, dans la mesure où le choix serait retenu de maintenir une politique agricole commune basée sur deux piliers, l'un visant une gestion sectorielle d'ensemble et l'autre une meilleure prise en compte des problématiques locales, l'accent devrait être mis sur la cohérence entre ces derniers afin de répondre tant aux enjeux internationaux que locaux.

**Guillaume Millot**  
**Mélanie Gambino**

Centre d'études et de prospective