

Les interventions publiques locales pour la modernisation de l'agriculture : le cas de Midi-Pyrénées

Berriet M.

in

Jouve A.-M. (ed.).
La modernisation des agricultures méditerranéennes (à la mémoire de Pierre Coulomb)

Montpellier : CIHEAM
Options Méditerranéennes : Série A. Séminaires Méditerranéens; n. 29

1997
pages 203-212

Article available on line / Article disponible en ligne à l'adresse :

<http://om.ciheam.org/article.php?IDPDF=CI971515>

To cite this article / Pour citer cet article

Berriet M. **Les interventions publiques locales pour la modernisation de l'agriculture : le cas de Midi-Pyrénées.** In : Jouve A.-M. (ed.). *La modernisation des agricultures méditerranéennes (à la mémoire de Pierre Coulomb)*. Montpellier : CIHEAM, 1997. p. 203-212 (Options Méditerranéennes : Série A. Séminaires Méditerranéens; n. 29)



<http://www.ciheam.org/>
<http://om.ciheam.org/>

Les interventions publiques locales pour la modernisation de l'agriculture : le cas de Midi-Pyrénées

Marielle Berriet

Institut National de la Recherche Agronomique-INRA,
Département Economie & Sociologie Rurales, Montpellier (France)

Résumé. En France, depuis les lois de décentralisation des années 1980, la modernisation agricole n'est plus seulement le fait de l'Etat, mais aussi des régions et des départements. Afin d'évaluer les dépenses en faveur de l'agriculture octroyées par des collectivités territoriales, un inventaire des aides versées a pu être réalisé, grâce à l'exploitation de documents comptables. Le montant absolu de ces aides s'avère globalement faible au regard des interventions nationales et communautaires. Cependant, l'analyse d'un cas précis, en l'occurrence la région Midi-Pyrénées, permet de mettre l'accent sur l'importance de l'implication des institutions politiques locales dans le cadre de programmes de financements ou d'interventions, notamment en ce qui concerne les investissements pour des travaux d'hydraulique agricole ou de remembrement. Les programmes mis en oeuvre traduisent l'imbrication complexe des interventions des services administratifs de l'Etat, des professionnels et des politiques locaux.

Mots clés. Politique régionale - Intervention publique - Décentralisation - Agriculture locale - Infrastructures rurales.

La politique agricole française relève traditionnellement du niveau national. Cependant, depuis la décentralisation française de 1982, les échelons institutionnels départementaux et régionaux ont vu leur rôle se renforcer. Ces acteurs locaux, certains anciens (Départements), d'autres récents (Régions) interviennent désormais pour la mise en oeuvre de la politique de modernisation. Dès 1983, en effet, l'Etat a transféré aux Départements ses compétences en matière d'infrastructure rurale (hydraulique, remembrement...) et, aux Régions, la gestion du développement économique. Ces soutiens publics locaux pour la modernisation des exploitations agricoles sont pour le moment très mal connus. C'est pourquoi une équipe de l'INRA-ENSA de Montpellier (Ph. Lacombe, B. Delord et M. Berriet) a cherché à évaluer le montant et la nature de ces interventions. Pour ce faire, une méthodologie originale a été élaborée. Elle repose sur l'exploitation de documents comptables (comptes administratifs) permettant, d'une part, d'évaluer les dépenses effectivement versées localement pour le développement de l'agriculture, d'autre part de comprendre l'originalité de ces interventions par rapport aux autres aides publiques. Ce papier propose, plus particulièrement, une réflexion sur le fonctionnement des institutions infranationales (départementales et régionales) à partir de l'analyse d'un cas concret, celui d'une région méditerranéenne du Sud-Ouest de la France : Midi-Pyrénées. En effet, *«l'étude des institutions et des organisations ne peut se faire que dans un environnement économique et social précis et en évolution, à partir de situations observées et non à partir d'états et d'individus totalement imaginaires, dégagés de tout contexte historique»* (Guerrien, 1990).

Dans un premier temps, nous présenterons les grandes caractéristiques agricoles de Midi-Pyrénées et nous situerons les politiques locales par rapport aux autres échelons politiques. Dans un second temps, nous détaillerons les principales actions réalisées. Enfin, en nous appuyant sur des exemples précis, nous développerons l'implication des différents acteurs (administratifs, politiques et professionnels).

I – Présentation des politiques agricoles locales en Midi-Pyrénées

1. Présentation de la région Midi-Pyrénées

Au préalable, afin de contextualiser l'étude, il est important de présenter les grands traits de la région Midi-Pyrénées et de son agriculture. Notons tout d'abord que le découpage administratif de cette région française, opéré en 1964, apparaît artificiel, la plupart des départements voyant leurs territoires «écartelés» entre le Massif Central, l'Aquitaine ou le Languedoc-Roussillon (Flamant et Lugan, 1992). Un développement harmonieux du territoire régional est rendu d'autant plus complexe qu'il se heurte à la prépondérance de la métropole toulousaine. J.C. Flamant et J.C. Lugan parlent de «croissant rose dans un fond gris» pour évoquer ce développement déséquilibré, axé sur le potentiel de production de Toulouse et ses environs alors que les autres territoires locaux connaissent un déclin relatif. Au niveau agricole, une grande diversité régionale se retrouve également, que ce soit dans les productions (céréales, bovins, fruits et légumes) ou les types d'exploitations (petites agriculture de montagne, céréaliculture intensive du Tarn ou élevage de l'Aveyron).

Tableau 1. Répartition des exploitations en 1988 suivant le type de production

Cultures spéciales	7%	du nombre d'agriculteurs sur	3%	de la SAU
Grandes cultures	25%	du nombre d'agriculteurs sur	33%	de la SAU
Polyculture	33%	du nombre d'agriculteurs sur	26%	de la SAU
Elevage	35%	du nombre d'agriculteurs sur	38%	de la SAU

Source : Mission d'étude sur le développement rural, volet agricole, 1993.
Préparation du XIe Plan.

On note une nette prédominance des exploitations de taille économique moyenne. Sur ce point, l'agriculture régionale se distingue des moyennes nationales. En effet, 66% des exploitations ont une dimension inférieure à 16 UDE (Unités de Dimension Economique) dont 22% comprises entre 8 et 16 UDE, alors qu'au niveau français seulement 58% des exploitations ont une taille qui n'excèdent pas 16 UDE (avec 17% de 8 à 16 UDE). Par contre, on constate une sous-représentation des grandes exploitations (7% des exploitations totales en Midi-Pyrénées contre 14% en France).

Malgré la baisse des actifs agricoles (diminution de 16% des exploitations de 1979 à 1988), l'agriculture reste un secteur relativement important dans l'économie régionale. D'après le dernier recensement agricole de 1988, on compte environ 88 000 exploitations sur 2,6 millions de Surface Agricole Utilisée (SAU), soit 10% des agriculteurs français sur un territoire agricole représentant 8,4% de la SAU française. Les actifs agricoles représentent 13% des actifs régionaux avec 128 000 emplois (y compris les industries agro-alimentaires). La part de l'agriculture dans la Valeur Ajoutée Régionale reste cependant faible (6,5%). Pour caractériser la région Midi-Pyrénées, André Neveu (1993) souligne les atouts et les limites régionales en matière agricole. Les atouts sont, d'une part l'existence de nombreux terroirs à image locale forte (volailles grasses, vins, fruits), d'autre part les importants aménagements hydrauliques. Parallèlement, les principaux handicaps sont les fréquentes calamités agricoles (sécheresse, gel), les nombreuses exploitations de taille médiocre et l'organisation insuffisante des industries d'aval, freinant une commercialisation efficace des productions. Cette agriculture midi-pyrénéenne connaît, comme la plupart des systèmes de production agricoles français et peut-être davantage en tant que région où l'élevage prédomine, une période de mutation. Suite à la réforme de la PAC, les éleveurs, entre autres, sont à la recherche de valorisation de leur cheptel. Diversification des produits et des activités, stratégies de qualité sont des orientations nouvelles prises dans un effort d'adaptation au contexte agricole global.

2. Les acteurs des politiques agricoles locales

Ainsi tracé sommairement le profil de la région Midi-Pyrénées, nous pouvons nous pencher sur la nature des actions de politique agricole menées localement pour dynamiser ce territoire complexe. «*De fort longue date, les collectivités locales, d'abord les Conseils Généraux puis les Conseils Régionaux, sont intervenus en complément de la politique de l'Etat et du FEOGA au profit de l'agriculture et du monde rural. Ces actions concernent à la fois l'amont et l'aval des exploitations mais prennent aussi la forme d'aides ponctuelles et spécifiques*» (Rapport STEIB, 1987, p. 40). La Région intervient ainsi auprès de

divers acteurs institutionnels : l'Etat, l'Union Européenne et l'Agence de l'Eau. Un récapitulatif des engagements financiers¹ versés par les divers acteurs politiques permet de montrer la large prédominance de l'Etat. Cette importance s'interprète, notamment par le montant des interventions sur les marchés.

Tableau 2. Récapitulatif des aides 89/92 dans la région Midi-Pyrénées (engagements financiers) pour l'agriculture et l'agro-alimentaire

	Montant (en milliers de F)	% du total des aides
Aides de l'Etat	7 287 182	87,0
Aides de la Région	471 871	5,5
Aides communautaires	483 303	6,0
Agence de l'Eau	134 618	1,5
Total	8 376 974	100

Source : Chambre Régionale d'Agriculture de Midi-Pyrénées.

La multiplication des acteurs institutionnels locaux peut induire une incohérence des actions. Le risque, dans le cas où la mise en cohérence de ces aides n'est pas (ou mal) réalisée est, en effet, la « fragmentation du cadre politico-administratif » (Lorrain, 1993) et la concurrence accrue entre les acteurs aux dépens des intérêts collectifs du territoire régional. Pour l'éviter, nombreux sont les contrats qui se nouent entre régions, départements, Etat, Union Européenne. La multiplication des partenariats est d'ailleurs un des faits marquants de l'évolution des politiques locales (Chevallier, 1993).

Un des exemples de partenariat les plus développés est le contrat de plan entre l'Etat et la Région. En collaboration avec les instances nationales, le Conseil Régional, depuis 1984, élabore pour cinq ans ce plan de développement régional. Ce processus de planification se déroule en plusieurs temps. Tout d'abord lors d'une phase d'orientation, l'Etat d'un côté et les régions de l'autre dressent leurs priorités. Dans un second temps sont élaborés les contrats à partir des orientations de l'Etat et sur la base des priorités régionales. On constate, au niveau décisionnel une prédominance de la mainmise de l'Etat². Celle-ci se retrouve au niveau du pouvoir financier puisque 64% des financements du contrat sont réalisés par l'Etat.

Les régions interviennent pourtant de façon croissante en matière agricole. Concernant la région Midi-Pyrénées, un dépouillement des comptes administratifs de 1979 à 1981³ permet, en effet, de calculer la moyenne des paiements réalisés en matière strictement agricole : 38 MF en francs constants (base 1993). Cette approche à partir des réalisations financières résulte de la volonté de considérer les effets réels des politiques (Gilly, Grossetti, 1993) plutôt que les intentions affichées. Ces dernières peuvent être l'objet d'autres analyses à partir des budgets (Berriet, Secanell et al., 1995). Concernant les réalisations budgétaires, un travail a été réalisé sur les comptes administratifs de 1989 à 1993. Il établit que la moyenne des paiements pour l'agriculture de la Région s'élève à 94 MF (Delord, Lacombe, Berriet, 1995), c'est-à-dire 3,5% du budget total de la Région. Rapportées à des critères agricoles, les aides du Conseil régional représentent 1,3% du revenu brut d'exploitation (RBE) moyen, où près de 1000 F/exploitation/an.

Cette intervention croissante des institutions régionales est cependant toute relative, car la moyenne des paiements précédemment cités et portant sur la période 1989-1993 ne représente que 2,4% des aides nationales agricoles versées localement par l'Etat pour une année⁴ (et 1% sur la période 1979-1981). Les aides nationales pour Midi-Pyrénées représentent ainsi 57% du RBE régional moyen et près de 45 000 F/exploitation. L'Etat jacobin n'est pas mort suite à la décentralisation, il reste le principal acteur politique en terme de montant des soutiens publics locaux. « *Le pouvoir local, lorsqu'il existe est un pouvoir résiduel dans la mesure où le centre étatique accapare l'espace politique.* » (Mabileau, 1991). C'est pourquoi il ne s'agit pas de concevoir la Région en dehors d'un contexte englobant, mais au contraire de l'aborder dans ses rapports avec l'Etat.

3. De la Région aux départements

Nous avons seulement, pour l'instant, considéré les dépenses de la Région. Plus anciens et mieux implantés au niveau politique dans le tissu local, les départements, autres échelons administratifs élus,

interviennent également en matière agricole. L'inventaire des dépenses effectivement versées pour l'agriculture par la Région (Conseil régional), mais aussi les départements (Conseils généraux) et étu- diées à partir des comptes administratifs de l'année 1992 nous donnent les résultats suivants :

	Région	Dépt. 09	Dépt. 12	Dépt. 31	Dépt. 32	Dépt. 46	Dépt. 65	Dépt. 81	Dépt. 82
Foncier	0	1 934 755	2 451 234	4 574 776	2 626 784	198 189	3 198 962	1 901 735	2 696 734
Hydraulique	28 471 708	337 279	12 028 850	6 697 975	8 448 195	1 549 212	4 493 865	2 396 997	2 591 009
Modernisation de l'exploitation	42 590 852	1 021 531	758 130	3 260 963	4 005 971	653 717	1 108 267	3 559 251	3 313 834
Calamités	2 011 908	0	2 578 836	0	0	500 000	842 008	0	893 261
Zones défavorisées	0	951 712	0	749 973	0	0	1 182 093	0	158 000
Aides aux revenus	66 450	0	0	0	0	215 900	256 000	125 000	0
Encadrement	4 313 460	1 653 000	2 493 046	16 119 759	1 644 700	2 160 430	966 100	3 837 038	2 132 300
Labo Vétérinaire	0	25 690	6 131 554	2 014 064	0	1 527 110	0	0	3 383 521
Protection sanitaire	2 538 750	278 306	1 842 000	2 484 284	929 680	504 272	572 730	1 358 170	1 153 161
Productions locales	9 518 202	742 112	367 700	0	1 490 146	338 001	676 132	1 763 862	1 950 413
Autres	20 000	910 497	589 105	0	0	1 591 676	186 744	0	0
Total	89 534 330	7 854 882	29 240 455	35 901 794	19 145 476	9 238 507	13 482 901	14 942 053	41 272 233

Départements : 09-Ariège ; 12-Aveyron ; 31-Haute-Garonne ; 32-Gers ; 47-Lot ; 65-Hautes-Pyrénées ; 81-Tarn ; 82 -Tarn-et-Garonne.
Source : exploitation des comptes administratifs 1992.

Le total des dépenses des institutions locales s'élève alors à 260 MF, soit 6,5% des aides nationales. De plus, si on rapporte les aides locales aux interventions nationales hors marché, ce pourcentage passe à 21%. Les dépenses agricoles des départements et de la Région représentent donc un poids relative- ment faible, certes, mais non négligeable dans la politique locale.

Ces actions en faveur de l'agriculture rencontrent cependant une limite d'ordre budgétaire. Les conseils régionaux et généraux disposent, en effet, d'un budget faible en matière agricole et ne possèdent donc pas de moyens suffisants pour mener une politique de modernisation à long terme. Le total des dépenses agricoles représentent 2,4% du total des budgets départementaux et régional. L'issue est d'avoir recours à des financements externes, c'est-à-dire de se greffer sur des financements provenant d'institutions nationales ou européennes. Nous avons déjà souligné précédemment le développement des partenariats entre institutions.

Après avoir évalué globalement les dépenses locales, il s'agit dans un second temps de se pencher davantage sur la nature des interventions de modernisation agricole en Midi-Pyrénées.

II – Les principaux types de mesures : prédominance des dépenses pour les grands travaux d'infrastructure

Sur un total de 260 MF, 168 MF, soit plus de 60% du total des aides, sont consacrés à la modernisation des exploitations au sens strict (rénovation des bâtiments, achats de cheptel, plantations, modifications des structures de production, installation), mais aussi aux travaux d'infrastructure (remembrement et hydraulique). Dans ce paragraphe, nous détaillerons successivement les principales interventions menées au niveau local dans ce domaine.

1. Les travaux d'hydraulique

Les années successives de sécheresse (1990-1991) subies dans la région Midi-Pyrénées imposent une gestion rigoureuse des ressources en eau. Cet intérêt accru pour la ressource en eau est renforcé par les problèmes de maîtrise de la pollution. Traditionnellement, les collectivités locales interviennent dans le cadre de diverses mesures hydrauliques : assainissement des terres et drainage, aménagement de rivières, mais surtout irrigation collective et individuelle. En matière d'irrigation, les départements et la Région prennent en charge la mise en place de réseaux, de retenues collinaires ou de barrages. La maî- trise de l'eau constitue un des objectifs prioritaires pour l'adaptation, le développement et la modernisa-

tion agricole. Ce facteur est jugé essentiel pour les responsables politiques locaux et les professionnels afin d'accroître la productivité des terres, de réguler les revenus des agriculteurs et d'améliorer la qualité des produits agricoles. Pour les aides individuelles en matière d'irrigation, l'objectif est aussi de contribuer à la diversification des productions. Cette mesure s'articule d'ailleurs avec le programme de développement des zones rurales (PDZR) dans son volet «adaptation et diversification du secteur agricole». Dans le cas du Tarn-et-Garonne, de 1985 à 1990, le Conseil général a consacré près de 370 MF de travaux d'irrigation individuelle ou collective qui ont été réalisés soit par des associations (ASAI), soit par le Conseil général, sous forme de maîtrise d'ouvrage directe (barrages multi-usages de plus de 2 m³).

Montant total des travaux engagés pour l'irrigation en Tarn-et-Garonne de 1985 à 1990 (en MF)

Réseaux collectifs	259,2
Retenues collectives	14,5
Retenues collinaires individuelles	11,9
Assainissement des terres	13,3
Aménagement de rivières	5,3
Stockage grands barrages	65,5
Total	369,7

Source : Délibération de l'Assemblée départementale du Tarn-et-Garonne. Séance du 14/02/92.

Depuis 1987 surtout, les efforts en matière d'hydraulique se sont intensifiés. En ce qui concerne l'irrigation collective, les engagements du département du Tarn-et-Garonne représentent plus de la moitié de l'ensemble des aides publiques octroyées pour le financement de l'irrigation.

Répartition des financements pour les travaux d'hydraulique dans le Tarn-et-Garonne de 1985 à 1990 (%)

	Etat	Europe (PIM) ⁵	Agence de l'Eau	Région	Département	
Réseaux d'irrigation	34,1	17,2		3,4	45,3	100
Retenues collinaires, grands barrages	35,2	1,8	13,5	8,4	41,0	100

Source : Délibération de l'Assemblée départementale du Tarn-et-Garonne. Séance du 14/02/92.

Ce récapitulatif montre l'articulation des principaux financements et l'importance relative des crédits locaux, non négligeables en matière d'aménagement hydraulique, dans des départements agricoles comme le Tarn-et-Garonne, alors que nous avons montré dans la première partie la faiblesse relative du total des dépenses agricoles. Dans le domaine de l'hydraulique, les départements et la Région interviennent ainsi comme partenaire financier des actions de développement agricole.

Un autre secteur d'intervention est important : il s'agit de l'aménagement foncier.

2. Le remembrement

Les actions d'aménagement foncier, en particulier le remembrement des terres, sont de la compétence des départements français. La Région intervient peu dans ce domaine.

Le remembrement, selon les dispositions de l'article 1 du code rural, s'inscrit dans le contexte d'une politique d'aménagement foncier agricole et rural. Cet aménagement a pour objet d'assurer une structure des propriétés conforme à une utilisation rationnelle des terres et des bâtiments, compte tenu de la nature des sols, de leur vocation culturale, des techniques agricoles et de leur évolution, du milieu humain et du peuplement et de l'économie propre du terrain considéré. Le remembrement, ainsi que les travaux qui lui sont connexes, sont les instruments essentiels de l'aménagement foncier.

D'importants travaux sont réalisés pour les terres agricoles. Il s'agit dans quelques cas d'agrandir les structures foncières, mais le plus souvent de procéder à une réorganisation des terres, suite à la construction d'un axe routier ou d'une voie ferrée. Ces travaux sont souvent une opportunité pour négocier l'agrandissement de parcelles. Depuis la loi de décentralisation n° 83-8 du 7 janvier 1983, article 32, qui a transféré la maîtrise d'ouvrage de l'aménagement foncier, ce sont essentiellement les départe-

ments qui ont en charge ces travaux. Avant 1983, les travaux étaient pris en charge uniquement par les services de l'Etat. Désormais, les mesures sont gérées de façon tripartite. L'Etat fixe le périmètre, ordonne le remembrement et clôt les opérations par le biais de ses services décentralisés (Direction Départementale de l'Agriculture). La Commission Communale d'Aménagement Foncier demande au Conseil Général les documents nécessaires à la détermination du mode de remembrement, propose le périmètre et le géomètre et suit les actions. Enfin, le Conseil Général arrête la programmation annuelle des opérations de remembrement, lance une pré-étude d'aménagement, donne son avis sur le périmètre, désigne le géomètre, engage et règle la dépense. Son rôle est essentiellement financier ; il supporte, entre autres 100% du coût des travaux de géomètre. La réalisation concrète du remembrement reste de la responsabilité de l'Etat qui possède les services techniques. Cette situation complexe de répartition des rôles à divers stades de la procédure de remembrement entraîne souvent des conflits de compétences entre les services de l'Etat et ceux des services de la collectivité locale. Les départements revendiquent, en effet, une meilleure maîtrise du déroulement des travaux, et non pas seulement la gestion financière.

Les deux exemples précédents ont permis de mettre en évidence l'importance des Départements et de la Région dans l'encadrement, le financement et la réalisation des travaux concernant les structures de production. En contrepartie de la réalisation de ces travaux d'aménagement, le Département, suite au transfert de compétences des services nationaux aux services de la collectivité locale, perçoit de l'Etat une «dotation d'équipement rural» destinée à couvrir en grande partie les dépenses d'aménagement. Cette dotation est globale, c'est-à-dire que l'allocation des fonds est à la charge de la collectivité élue.

Au-delà de ces interventions de type «classique» et à caractère essentiellement collectif et indirect, la Région, davantage que les départements, intervient de façon directe auprès des agriculteurs. Certaines actions viennent, par exemple, en complément des aides de l'Etat, comme c'est le cas pour le soutien aux éleveurs possédant des exploitations de petite dimension.

3. Les interventions régionales en complément des aides nationales

La particularité de la politique régionale en faveur des éleveurs est de compléter les aides de l'Etat. Cette action permet un prolongement local de mesures décidées par des instances administratives à des échelles politiques supérieures.

Lors du IXe contrat Etat-Région, la Région a développé des plans d'adaptation dont les principaux objectifs étaient : maintenir un maximum d'exploitations, préserver l'emploi et éviter la désertification en confortant l'emploi et en utilisant l'espace. Il s'agissait, entre autres, de faciliter la transmission des exploitations et d'accompagner certains agriculteurs jusqu'au seuil qui leur permettrait d'avoir accès aux aides nationales traditionnelles. Pour ce faire, les exploitations ayant une marge brute standard (MBS) inférieure à 55 000 F pouvaient bénéficier de prêts surbonifiés à 4,75% et de primes régionales d'adaptation. Cette procédure a été remplacée, sur demande de l'Etat, par les plans de modernisation pour mieux être en cohérence avec les aides nationales. Ces plans reprennent globalement les mêmes objectifs que les plans d'adaptation mais leur octroi est différent. Les exploitations bénéficiaires doivent avoir une MBS inférieure à 130 000 F (soit inférieure à 16 unités de dimension économique-UDE) et posséder un troupeau ayant moins de 35 unités de gros bétail (UGB). La principale différence est que, désormais, ces actions doivent permettre de faciliter l'accès aux investissements productifs mais uniquement pour les agriculteurs qui se sont déjà mobilisés pour investir et qui disposent déjà de prêts bonifiés nationaux⁶. Les plans de modernisation viennent en complément de ces aides nationales. Elles sont attribuées hors dotation jeune agriculteur (DJA) et prolongent donc pour ces agriculteurs cette aide octroyée par l'Etat. Ce type de soutien concerne les petits investissements (essentiellement petits matériel et cheptel), le montant maximum de l'investissement étant de 150 000 F. Les plans de modernisation permettent, dans certains cas, le maintien du potentiel de production, afin d'envisager plus tard une transmission de l'exploitation dans de bonnes conditions.

Dans une région où le tissu agricole est caractérisé par de nombreuses petites exploitations de polyculture-élevage, les plans de modernisation permettent ainsi de soutenir une «petite agriculture» et d'accompagner les exploitants jusqu'à un seuil de rentabilité et de viabilité économique⁷. La Région a donc un rôle à jouer dans le prolongement des aides nationales, afin d'aider les agriculteurs ne répondant pas à tous les critères d'accès à certains soutiens publics habituels (en l'occurrence la DJA). En ce

sens, l'action régionale pourrait être vitale pour une petite agriculture locale en terme d'emploi et de potentiel de production, si de telles mesures prenaient davantage d'envergure. L'échelle restreinte des interventions menées limite souvent un impact important au niveau économique. De 1989 à 1993, pour tant, 1 176 exploitations ont pu avoir accès aux plans de modernisation, ceci représentant un total de 29,6 MF.

D'autres mesures régionales se situent également dans le prolongement des financements nationaux. Depuis 1989, la modernisation des bâtiments d'élevage est aidée par le biais de conventions annuelles. Depuis 1991, des modalités spécifiques et dérogatoires au régime national ont été obtenues. Les aides nationales, en effet, sont exclusivement réservées aux zones de montagne. La participation de la région, prévue pour 59,6 MF sur la durée du Xe Plan, est apportée prioritairement aux zones défavorisées hors zones de montagne. Comme dans l'exemple précédent, la philosophie de cette mesure est de pouvoir soutenir un maximum d'agriculteurs, y compris ceux qui ne correspondent pas aux critères d'attribution des aides de l'Etat. De 1991 à 1993, 1 349 dossiers ont ainsi été traités par la région dans le cadre de cette action.

Pour ces opérations, il existe une étroite collaboration entre les services de l'Etat et la Région. Plus proche des intérêts locaux, le Conseil Régional exerce dans certains cas un complément des mesures décidées globalement. La Région permet ainsi un effet d'impulsion de certaines mesures ou «effet de levier». *«Certaines initiatives locales ou "projets locaux" peuvent entraîner de forts effets positifs là où des références jouant systématiquement sur la cohérence et la globalisation risquent de n'avoir aucun effet d'entraînement»* (Greffe, 1984).

Nous nous sommes pour l'instant contentés de présenter les principales mesures de politique agricole dans ses grands traits. Pour aller au-delà de cette présentation «désincarnée», il est indispensable de procéder à l'explicitation des relations entre les divers acteurs.

III – Mise en oeuvre des mesures agricoles : des politiques aux professionnels

Les mesures de politique locale sont généralement prises en concertation avec les services des institutions élues, des établissements déconcentrés de l'Etat (directions régionales et départementales de l'Agriculture) et les professionnels. Ces derniers sont représentés soit par les offices de produits, soit par des associations de développement ou groupements de producteurs, soit par la Chambre d'Agriculture.

1. La Région et les offices nationaux des produits

Les compétences agricoles régionales ne résultent pas seulement des lois de décentralisation, mais de textes divers, parmi lesquels l'article 12 de la loi n°82-847 du 6 octobre 1982 relative à la création d'offices d'intervention en matière agricole et à l'organisation des marchés. Ce texte souligne que les collectivités locales peuvent passer des conventions avec les offices pour intervenir dans les domaines couverts par ceux-ci. Ces relations avec les offices sont assurées essentiellement par les Conseils Régionaux dans le cadre des contrats de plan Etat-Région.

Citons comme exemple la mise aux normes des salles de traite. L'Office National Interprofessionnel du Lait (ONILAIT) participe au financement des investissements en collaboration avec le Conseil Régional. Le montant de l'aide est calculé de la façon suivante :

- 50% du montant de l'investissement jusqu'à 20 000 F de dépenses hors taxe, avec deux tiers de participation de l'ONILAIT et un tiers de la Région ;
- 20% de 20 000 à 40 000 F, ce complément étant entièrement pris en charge par le Conseil Régional.

La collaboration avec les offices nationaux des produits illustre le complément de politiques opérées par la Région par rapport aux actions de l'Etat. Nous observons la concrétisation de la cogestion décidée au niveau national et mise en oeuvre à l'échelon local.

2. La collaboration avec les services de l'Etat

La collaboration avec les services de l'Etat a été précédemment illustrée dans le cas des travaux d'infrastructure, plus particulièrement le remembrement. De nombreux dossiers (installations des jeunes agriculteurs, avances de fermage, aides à l'investissement...) sont également gérés en collaboration avec les services de l'Etat. Ces services sont déconcentrés au niveau local (départemental et régional) et constituent des partenaires importants pour les élus locaux.

Remarquons que la répartition des tâches entre services nationaux et locaux n'est d'ailleurs pas toujours sans conflits. En effet, les services de l'Etat avaient en charge, avant la décentralisation des compétences, la réalisation de certains grands travaux d'hydraulique et de remembrement. Ces responsabilités sont désormais du ressort des institutions élues (voir paragraphe II-2). Les services de l'Etat se trouvent ainsi désinvestis d'une mission importante de dynamisation du milieu agricole local et ont parfois du mal à renoncer à leurs responsabilités. Parfois, les départements ne possèdent pas encore les services techniques appropriés. Dans ce cas, la responsabilité de l'aménagement rural est toujours du ressort de l'Etat.

Dans certains cas aussi, il s'agit d'une volonté du Conseil régional de déléguer aux services de l'Etat toutes les responsabilités dans l'élaboration de la politique agricole. Citons l'exemple de l'Aveyron où tous les dossiers agricoles transitent par la Direction Départementale de l'Agriculture. Dans ce département, le poids de la profession contribue aussi à ce que les pôles de pouvoir se trouvent concentrés au niveau des professionnels de la Chambre d'Agriculture.

Une répartition des services a eu lieu pour les services vétérinaires de la même façon que pour l'aménagement rural. Les services de l'Etat (Direction des Services Vétérinaires-DSV) avaient en charge l'encadrement sanitaire du cheptel. Depuis les lois de décentralisation, les laboratoires vétérinaires dépendent du Conseil Général et non plus de la DSV. Ce transfert de compétences s'effectue de façon très échelonnée dans le temps et n'est pas encore terminé actuellement dans certains départements. Les laboratoires départementaux ont avant tout une mission de service public en faveur du monde agricole (éleveurs, vétérinaires). Ils procèdent à toute analyse en vue du diagnostic de maladies animales et du contrôle bactériologique. Le laboratoire travaille souvent en étroite collaboration avec les Groupements de Défense Sanitaire. Ses actions portent sur l'autopsie, la bactériologie, la virologie, la sérologie et la parasitologie. Le laboratoire n'a pas de fonction répressive ou d'inspection. Ce rôle incombe à la DSV. C'est la DSV qui procède également aux prélèvements et il s'établit ainsi une collaboration entre les services de l'Etat et de la collectivité.

3. L'élaboration des mesures agricoles en collaboration avec les professionnels

Les professionnels agricoles représentés par les chambres départementales et régionales d'agriculture participent de façon diverse à l'élaboration, la gestion et la réalisation des mesures agricoles locales. Deux principaux cas de figures se présentent.

Dans le premier cas, la Chambre a peu de pouvoir. Elle est peu présente dans l'animation du monde agricole local. Dans ce cas, les collectivités locales pallient ce manque de dynamisme par la mise en place de politique. C'est le cas de la politique en faveur du pastoralisme dans l'Ariège. Dans ce département, le Conseil Général finance la Fédération Pastorale. Cette fédération apporte son soutien aux associations foncières pastorales (AFP), aux communes et aux divers groupements pastoraux pour des actions que l'on peut présenter en trois volets :

- organisation foncière recouvrant notamment le soutien aux créations d'AFP ;
- améliorations pastorales : construction de clôtures, aménagement de points d'eau...
- plan de gestion : ce volet comprend entre autres les actions relatives aux «mesures de l'article 19».

Le second cas, que nous avons déjà évoqué précédemment, est celui où la profession agricole est très structurée, très puissante et constitue une sorte de lobby local. C'est l'exemple de l'Aveyron où la Chambre d'Agriculture structure tous les projets agricoles et a la mainmise sur les initiatives ainsi que la gestion des financements.

Les collectivités locales, malgré le peu de moyens financiers, tendent donc à s'imposer dans la structuration du tissu agricole local. En collaboration avec les acteurs économiques locaux, elles participent au montage de projets agricoles ou ruraux. Désormais, leur participation aux initiatives territoriales est déterminante car les élus détiennent souvent les clés d'obtention des financements nationaux ou communautaires.

Conclusion

Les politiques locales de modernisation agricole restent encore embryonnaires en comparaison avec des mesures nationales traditionnelles. «*Les régions restent victimes des handicaps qui sont traditionnellement invoqués pour leur dénier la faculté de mener leurs propres politiques*» (Rangeon, 1993) : l'étroitesse du territoire, la limitation des moyens humains et financiers et la dépendance juridique à l'égard de l'Etat. Cependant, l'importance croissante des interventions des départements et des régions implique une réelle prise en considération des actions des élus locaux dans l'analyse des politiques. Le cas de Midi-Pyrénées nous montre le rôle des institutions territoriales dans l'encadrement de la production dans un contexte méditerranéen, par exemple pour la mise en place de périmètres d'irrigation. Cette étude demanderait à être approfondie pour permettre, entre autres, de pouvoir procéder à des comparaisons avec d'autres pays et mesurer l'évolution des politiques régionales de façon relative⁸.

Notes

1. Il s'agit là des sommes budgétaires votées par les responsables politiques.
2. Cette prédominance des instances nationales tendrait à s'estomper pour la troisième génération de contrats de plan. «*Cette fois-ci, les préfets de région ont pu prendre en compte les besoins réels des collectivités régionales. Ce ne sont pas les administrations centrales qui ont dicté leur loi.*», *Le Monde*, n°4708 du 18/04/94.
3. Voir à ce propos l'étude de la Chambre Régionale d'Agriculture sur l'analyse des financements de l'agriculture régionale, décembre 1983.
4. Voir *Agrège* n° 28, 1994, et nos propres résultats obtenus par une exploitation exhaustive des paiements réalisés en Midi-Pyrénées (Rapport d'étape, Ministère de l'Agriculture, 1995).
5. Les PIM (Programmes Intégrés Méditerranéens) sont des programmes européens développés à partir de 1988 et jusqu'en 1992. L'un des objectifs de ce programme était de soutenir les pays méditerranéens dans leurs efforts d'adaptation pour faire face à la concurrence dans le secteur agricole des nouveaux pays membres : Espagne et Portugal.
6. Prêts spéciaux de modernisation dans le cadre d'un plan agricole de modernisation (PAM), prêts spéciaux d'élevage (PSE), prêts aux productions végétales et spéciales (PPVS).
7. Une approche différente amène à la conclusion que les plans de modernisation permettent l'accès des agriculteurs à un modèle dominant défini par des normes nationales.
8. Ce travail a déjà été amorcé quant à la comparaison des dépenses budgétaires : Berriet M.; Gontiers S. et al. (1995). Les transferts publics à l'agriculture en 1992 : étude comparative de Rhône-Alpes (France), Emilie-Romagne (Italie), Catalogne (Espagne) et Pays de Galles (Royaume-Uni). 40e Séminaire de l'Association Européenne des Economistes Ruraux, Ancône, 26-28 juin 1995. Voir aussi la communication de Pilar Secanell sur la Catalogne. Il serait intéressant de réaliser une comparaison similaire des paiements réalisés.

Références

- Berriet M., Delord B., Lacombe P. (1995). *Les aides des collectivités locales au secteur agricole*. Rapport d'étape, Ministère de l'Agriculture, DAFE-BCPA.
- Berriet M., Gontier S. et al. (1995). Les transferts publics à l'agriculture en 1992 : étude comparative de Rhône-Alpes (France), Emilie-Romagne (Italie), Catalogne (Espagne) et Pays de Galles (Royaume-Uni). 40e Séminaire de l'Association Européenne des Economistes Ruraux, Ancône, 26-28 juin 1995.
- Cavailles J., Gaffette F., Dessendre C., Schmitt B. (1994). *Analyse des évolutions récentes de l'espace rural*, n° 223, septembre-octobre.
- Chevallier J., Rangeon F. et al. (1993). *Les politiques régionales*. Centre Universitaire de recherches administratives et politiques de Picardie, PUF.
- Coulomb P. (1991). *Du secteur au territoire : vers un nouveau modèle socio-politique agricole*. POUR, pp. 21-28
- Courlet C. et Soulage B. (1994). *Industrie, territoires et politiques publiques*. L'Harmattan, Logiques économiques.
- Delord B. et Lacombe P. (1993). *Les soutiens publics en agriculture : essai de mesures*. Conférence de la SFER.

- Douence J.-C. (1988). *L'action économique locale : décentralisation ou recentralisation?* *Economica*.
- Flamant J.C., Lugan J.C. (1992). *Les chemins de 2010 : Midi-Pyrénées en prospective*. Rapport de synthèse du 6 déc, Préfecture de région.
- Gilly J.P., Grossetti M. (1993). Organisations, individus et territoires : le cas des systèmes locaux d'innovation. *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, n°3, pp. 449-468.
- Greffe X. (1984). *Territoires en France, les enjeux économiques de la décentralisation*, *Economica*.
- Guerrien B. (1990). Quelques réflexions sur institutions, organisations et histoire. *Economie Appliquée*, n° 43, pp. 89-110.
- Lorrain D. (1993). Après la décentralisation, l'action publique flexible. *Sociologie du travail*, n° 3/93, pp. 285-307.
- Mabileau A. (1991). *Le système local en France*. Montchrestien.
- Marchand M.J., Morvan Y. (1994). *L'intervention économique des régions*. Montchrestien, Coll. Clefs.
- Muller P. (1992). Entre le local et l'Europe, la crise du modèle français de politiques publiques. *Revue Française de Science Politique*, pp. 275-297.
- Muller P., Gerbaux F. (1992). Les interventions économiques des collectivités locales. *Pouvoirs*, n° 90.
- Neuveu A. (1993). *Les nouveaux territoires de l'agriculture française*. Uni-Editions, 1993.
- Pernet F., Langlet A., Lardon S.; Triboulet P. (1994). *La notion de système rural localisé : un outil pour les politiques régionales*. Recherches-systèmes en agriculture et développement rural, Montpellier, CIRAD, pp. 920-925.
- Steib J. (1987). Les interventions économiques des collectivités locales. *Journal Officiel*, Rapport du Conseil Economique et Social, n°12.
- Touzard J.-M. (1994). *Crises sectorielles et dynamiques régionales : les recompositions de l'agriculture en Languedoc-Roussillon*. Thèse de Doctorat, Université de Montpellier.
- Wachter S. (1989). *Politiques publiques et territoires*. L'Harmattan.

