

Organisation des Services de Développement Agricole en Italie

Bongiovanni F.

in

Rubino R. (ed.), Morand-Fehr P. (ed.).

Systems of sheep and goat production: Organization of husbandry and role of extension services

Zaragoza : CIHEAM

Options Méditerranéennes : Série A. Séminaires Méditerranéens; n. 38

1999

pages 33-37

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

<http://om.ciheam.org/article.php?IDPDF=99600129>

To cite this article / Pour citer cet article

Bongiovanni F. **Organisation des Services de Développement Agricole en Italie**. In : Rubino R. (ed.), Morand-Fehr P. (ed.). *Systems of sheep and goat production: Organization of husbandry and role of extension services*. Zaragoza : CIHEAM, 1999. p. 33-37 (Options Méditerranéennes : Série A. Séminaires Méditerranéens; n. 38)



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

Organisation des services de développement agricole en Italie

F. Bongiovanni

Ministero per le Politiche Agricole, Via XX Settembre 20, 00187 Rome, Italie

RESUME - En Italie, le processus de décentralisation des compétences en matière de agriculture vers les régions a attribué aux Organismes locaux la responsabilité de légiférer et gérer même les Services de Développement Agricole. Étant données les différences culturelles et territoriales, chaque Région a mis en place une réglementation différente qui a donné lieu à des modèles différents de Services. Dans la plus grande partie des cas, les Régions ont la responsabilité de programmation et d'orientation, tandis que, sur le plan opérationnel, s'enregistre une coparticipation de structures publiques et privées. Une synthèse de la structure organisationnelle de chaque Région est donnée.

Mots-clés : Service de développement, organisation, structure régionale, compétences.

SUMMARY - "Organization of agricultural development services in Italy". The process of decentralization in Italy as regards agriculture has given local organizations the responsibility to legislate and manage even the Agricultural development services. Taking into account cultural and territorial differences, each region has prepared a different regulation which in turn has resulted in different models of services. In most cases, the regions hold the responsibility of programming and guiding, whereas on an operational scale there is a coparticipation of public and private structures. A summary of the organizational structure of each region is here presented.

Key words: Development service, organization, regional structure, authority.

En cette période de profonde transformation de l'économie agricole le processus compétitif ne se limite plus à engager l'entreprise individuelle, mais se développe comme une vraie et propre comparaison entre systèmes nationaux.

Pour cette raison l'existence d'un système efficace de Services de Développement Agricole (SSA) se révèle être un instrument de politique agricole qui, avec les autres instruments classiques (fiscalité, assurance, crédit, instrument législatif) revêt une importance fondamentale pour le développement du système agricole.

Dans ce rapport sera tracé un bref parcours historique pour illustrer l'évolution des services ainsi que les rôles et les fonctions pris en charge dans ce domaine par le Ministère et par les Régions, les principales lois qui au niveau communautaire et national ont influencées le développement actuel, la situation générale des services de développement agricole en Italie, et enfin les problèmes et les lignes d'évolution.

Evolution des services - Rôles et compétences

En Italie l'intérêt à l'égard de l'assistance technique a de vieilles origines qui remontent à la moitié du siècle dernier avec des comices agricoles qui avaient la fonction de vulgariser les techniques agronomiques modernes.

Ceux-ci ont été remplacés à partir de la moitié du siècle par des Chaires ambulantes de formation. Telle chaire, organisée sur une base locale, représentait un point de référence pour les agriculteurs d'une zone donnée, permettant une connaissance approfondie de toutes les exigences et difficultés des entrepreneurs. Ces chaires ambulantes étaient financées surtout par la région, l'Etat, les Organismes locaux, ainsi que par des organismes privés et des associations.

La fonctionnarisation des procédures provoqua une perte de contacts directs avec les agriculteurs. En 1935, avec la constitution des Inspectorats de l'agriculture, l'activité relative aux services a été

reprise par ces organismes décentralisés du Ministère avec la constitution de Noyaux d'Assistance Technique au nord, et de Centres d'Assistance technique de la Caisse du Midi au Sud du pays.

Les Inspectorats, puis les Offices Agricoles de Zone (UAZ), chargés d'assurer l'exécution des normes administratives, se sont vite transformés en des organes bureaucratiques.

Cette responsabilité s'est accentuée au cours des années soixante avec la publication des Plans Verts. Le processus de régionalisation qui a suivi, survenu en deux phases durant les années 1971-77, a donné les SSA à compétences régionales.

Les compétences en matière de services agricoles ont été attribuées aux Régions suite au DPR 616 qui a décentralisé les fonctions en matière d'agriculture et forêts.

Le niveau national est responsable pour les fonctions d'orientation générale et de coordination, l'allocation de ressources pour financer les activités nationales, et pour le cofinancement d'éventuels programmes et supports interrégionaux.

Le niveau régional est responsable pour l'organisation sur son propre territoire de toutes les activités des services de développement, pour le rapport direct avec les entreprises, les actions interrégionales de support, et l'allocation de ressources pour le financement de ces activités.

Tous les programmes en matière de services, dans le cas où il sont dirigés vers la réalisation d'une activité d'assistance technique aux entreprises, doivent préalablement être convenus avec les Régions pour être exécutés.

Le développement des politiques communautaires et nationales de promotion des services de développement pour l'agriculture

La constitution du marché unique européen a mis en évidence le problème des différents niveaux de développement dans les divers pays membres, et donc le besoin d'adaptation des Régions désavantagées.

La publication des trois directives socio-structurelles remonte à la moitié des années '70, et celle-ci fut suivie par le Reg. 797/85, approuvé en Italie par le DM 12.9.85, qui reconnaissait dans le développement de services réels pour l'agriculture l'instrument pour rejoindre un meilleur fonctionnement industriel et la croissance des capacités des entrepreneurs. Dans cette phase se dessine donc le concept de systèmes dits de services intégrés.

Les difficultés rencontrées en Italie, en relation avec le développement de la vulgarisation, faisant suite à l'approbation de la loi 153/75, ont conduits à la proposition et à l'adoption d'un règlement spécifique, appliqué par le Reg. CE 270/79 à la Commission Européenne.

Ce règlement prévoyait une contribution sur douze ans, ayant pour but de garantir aux exploitants agricoles l'accès permanent à un "système d'information et d'orientation en agriculture". L'application du règlement prévoyait la prédisposition d'un Plan Cadre organisant la structure du système de formation ainsi que l'emploi des vulgarisateurs.

Le Plan Cadre, développé par le Ministère de l'Agriculture et des Forêts d'alors, a permis la réalisation de 5 Centres de formation dans des zones stratégiques, dont 3 localisées dans le sud du pays. Il était prévu de former 2 000 vulgarisateurs. Même avec les nombreux problèmes initiaux, cet objectif a aujourd'hui été rejoint.

Avec la réforme des fonds structurels de 1988 les actions communautaires en matière de services ont continué avec la formulation d'un Programme opération pour les Régions du midi faisant parti de l'Objectif 1, concluant le plan de formation prévu et le développement d'actions liées à la vulgarisation agricole.

Pour la phase de programmation des fonds structurels de 1994-99 a été prise en considération l'intervention au niveau multirégional pour des thèmes qui ne peuvent pas être considérés comme

spécifiques à une seule région, et où l'action interrégionale permet de réaliser une économie de surface. Le domaine où s'est dirigé l'intervention a été celui des services qui représentent un secteur stratégique permettant une meilleure adaptation en termes de développement des entreprises, même si dans ce sujet l'action de l'Etat doit être finalisée par des activités d'orientation et de coordination.

La philosophie sur laquelle sont basées les actions multirégionales est donc d'activer une liaison serrée et de développer une synergie entre deux niveaux opérationnels : central et régional.

Les actions activées du programme sur les services de développement pour la période 1994-99 sont très variées parce qu'elles embrassent à partir de l'utilisation des vulgarisateurs formés, à l'activité de recherche, de formation, de développement de supports, jusqu'à la création d'un Fond de garantie multirégionale.

Parmi les actions nationales promues par le Ministère dans le cadre des Services fait au contraire parti la définition de Plan National des Services de Développement Agricole avec les objectifs fondamentaux suivants : (i) contribuer à la réorientation de la politique agricole en relation avec les nouvelles orientations de la PAC ; (ii) renforcer et intégrer le système des services ; et (iii) créer les conditions nécessaires pour accélérer le processus de réorganisation des systèmes régionaux.

Ce plan a subi des ralentissements dus aux différentes vicissitudes institutionnelles qui se sont succédées, mais a enfin été approuvé avec la délibération Cipe du 10 mai 1995, et représente un document de programmation sur lequel peut être construit la politique des services en agriculture.

Les segments caractérisés par le Plan à l'intérieur des Services de Développement sont les suivants : (i) recherche et expérimentation ; (ii) vulgarisation agricole ; (iii) information ; (iv) services techniques de soutien ; (v) orientation technique et commerciale ; (vi) statistique agricole ; (vii) formation de techniciens ; et (viii) formation professionnelle.

Cadre général des services en Italie

Le processus de décentralisation des compétences en matière de services de développement pour l'agriculture vers les régions a attribué aux Organismes locaux la responsabilité de légiférer et gérer ce thème, tout en prenant en considération les exigences territoriales particulières de chaque Région.

Le processus de réglementation d'estrutis en place dans chaque Région de manière différente et à des moments différents, il est donc impossible de dessiner en détail un modèle d'organisation unitaire au niveau national. Les modèles d'organisation des Services de Développement de chaque Région sont assez différents, ils sont en général définis au niveau politique et adoptés par la publication de Lois ou d'autres dispositifs législatifs.

L'aspect principal abordé par chaque Loi est la caractérisation des sujets et la détermination des compétences des Services régionaux.

Un autre élément qui distingue l'organisation des systèmes régionaux est leur organisation au niveau territorial. En effet en relation avec l'étendue du territoire régional, et l'organisation préexistante d'Organismes locaux et privés, les services aussi sont planifiés différemment, et pour chaque contexte territorial sont des compétences particulières leur sont attribués.

Enfin un dernier aspect de caractérisation des modèles, contribuant à les rendre différents, sont les modalités de relation entre sujets, surtout en ce qui concerne le domaine des décisions, des lieux et des organes de coordination et de contrôle.

Les modèles d'organisation relevés sur le territoire voient les Régions engagées dans des responsabilités de programmation, d'orientation pour des choix stratégiques, et de contrôle d'activités données en concession.

Sur le plan opérationnel s'enregistre, dans la plus grande partie des cas, une coparticipation dans la réalisation des programmes de structures publiques et privées, représentées par des Organisations professionnelles agricoles, des Associations de producteurs et des coopératives.

Aux structures privées sont en général attribuées des services de base comme l'assistance technique, la vulgarisation, et l'assistance économique de gestion ; alors que les Régions coordonnent et effectuent directement les activités de recherche et d'expérimentation au travers des Instituts de développement et des centres de recherches régionaux sur le territoire.

Il est de suite rapporté un schéma concis à propos de la situation dans les différentes Régions :

VAL D'AOSTE : A l'*Assessorato* ("Ministère" régional) revient le rôle de coordination, financement et contrôle. L'Institut Agricole Régional traite l'activité dans le domaine de la recherche, de l'expérimentation et de la formation professionnelle. Parmi les organisations de cette catégorie, la seule engagée est l'Association des éleveurs.

PIEMONTE : A un modèle caractérisé par un nombre discret de sujets, tous de quelque manière liés à l'*Assessorato* de l'Agriculture qui joue le rôle de coordinateur. Les services de consultation sont effectués par une pluralité d'organismes (sujets) publics et privés (Institut de développement, Association des éleveurs, Organisations professionnelles, Associations de producteurs, etc.).

LOMBARDIE : La structure est caractérisée par des organismes avec compétence de coordination (*Assessorato* de l'Agriculture), avec responsabilité de soutien (Institut Zooprophyllactique, Observatoire pour les pathologies des plantes, Ersal) et responsabilité de gestion de l'activité de consultation pour les entreprises (Organisations professionnelles et Associations de producteurs).

VENETIE : La structure est très semblable à celle de la Lombardie. Il existe trois niveaux opérationnels : programmation, soutien et consultation pour les entreprises, laquelle est confiée aux Organismes concernés.

FRIUL V.G. : Dans ce modèle l'Institut de développement prend un rôle prédominant parce qu'il est responsable de la gestion de tout le système, alors que l'*Assessorato* a les compétences d'orientation et de contrôle. La consultation pour les entreprises est réalisée par les Associations concernées.

LIGURIE : L'*Assessorato* traite que les fonctions d'orientation et de coordination aussi ainsi que celles de consultance pour les entreprises au travers des Bureaux de la région. Les activités de consultance sont traitées par les Associations concernées.

EMILIE ROMAGNE : C'est un modèle qui calque celui de la Vénétie avec toute l'activité de consultance déléguée aux Associations concernées.

TOSCANE : L'activité de coordination est confiée à la Région, alors qu'à l'Institut de développement reviennent les devoirs de soutien, et la consultance est confiée aux Associations concernées.

OMBRIE : Le système des services de développement a été confié à l'Institut de Développement agricole qui a organisé les services de manière à fournir un soutien aux noyaux de base des Organisations concernées.

MARCHES : L'activité d'assistance technique est traitée aussi bien par les organismes publics (*Assessorato* de l'Institut de développement) que privés.

LATIUM : Le modèle est entièrement public, et les attributions de consultance sont donc eux aussi traitées par l'*Assessorato* au travers des Bureaux périphériques.

ABRUZZE : L'*Assessorato* a des devoirs d'orientation et de contrôle, l'Institut de développement des compétences de soutien, et les Organisations concernées des devoirs de consultance.

CAMPANIE : Dans ce modèle est prévu l'implication des structures publiques ainsi que privées, avec la différence que l'*Assessorato* gère aussi une partie de l'Assistance technique/vulgarisation.

POUILLES : Présente une organisation entièrement publique.

BASILICATE : Présente un modèle mixte dans lequel la consultation est réalisée par les structures publiques au travers des entreprises de démonstration expérimentale, aussi bien que par les organismes privés.

CALABRE : Présente un système mixte. Pour le secteur public les fonctions ont été déléguées à l'Institut de Développement agricole.

SICILE : Présente un modèle entièrement public, avec les sections opérationnelles périphériques qui ont la compétence de consultance.

SARDAIGNE : L'*Assessorato* a la compétence d'orientation et de coordination, alors que l'Institut de développement gère directement les activités de consultance pour les entreprises.

La participation de plusieurs sujets indépendants a inévitablement soulevé le problème de coordination des différentes structures, ceci pour éviter les superpositions et redoublements relativement aux services offerts.

Problèmes et lignes évolutives

Dans le contexte du secteur des services de développement agricole, les problèmes principaux à affronter dans notre pays, à court terme, sont les suivants :

(i) *Emploi des vulgarisateurs agricoles*. Il est opportun de se demander si dans le système des services le vulgarisateur agricole est effectivement mis en valeur, et utilisé de manière cohérente avec les nouveaux développements des structures politiques. Une réflexion est donc prioritaire sur le rôle que peut jouer la vulgarisation agricole pour favoriser l'adaptation des entreprises agricoles à l'évolution programmée des Programmes Opérationnels. Il est donc nécessaire que les vulgarisateurs, et les services en général, soient conduits hors de l'isolement culturel dans lequel ils opèrent quelque fois, et se nouent de manière efficace avec les interventions programmées par filière et par zone. Dans ce contexte il est donc fondamental, à la lumière des changements considérables advenus dans la politique agricole des dernières vingt années, que le nouveau profil professionnel du vulgarisateur agricole soit examiné, avec les Régions, et ensuite approuvé.

(ii) *Système de formation interrégional*. Rôle et fonctions des Cifda dans un contexte transformé, et leur éventuelle révision. La conclusion du plan de formation des vulgarisateurs agricoles comporte l'exigence de revoir le rôle et les fonctions des actuels Cifda. Le problème de la formation est un thème central et stratégique dans n'importe quel contexte de développement, et pour lequel il est nécessaire d'avancer en cherchant à améliorer ce qui existe déjà. L'existence de 3 centres de formation dans le sud, et la fermeture de deux autres du centre nord pose en effet une série de problèmes d'organisation de solution complexe.

Tenant compte de ce qui a été dit, il devrait être défini un programme avec la volonté d'aboutir à une nouvelle forme d'organisation multirégionale qui en mettant en valeur celle qui existe l'améliore dans un contexte transformé.

Il est nécessaire de poser sur ce problème une réflexion attentive avec les Régions pour évaluer telle hypothèse à la lumière de l'importance qu'on entend attribuer au secteur de la formation ainsi que de ceux qui y opèrent, aussi bien au niveau public que privé, à différents niveaux du secteur des interventions communautaires.

Les lignes d'évolution des services doivent donc partir de ce qui existe et être en relation avec les différents scénarii de politique agricole ; on doit arriver à une meilleure interaction des différents secteurs qui la constituent selon une logique qui encourage l'exploitant à opérer attentivement en s'assurant de l'efficacité des services offerts.