

**Working
Paper**

2005/6

La territorialisation de la politique agricole en France.

Vers un renouvellement de l'intervention publique en agriculture ?

**Marielle Berriet-Sollic
Christophe Déprés
Auréli Trouvé**

**INRA-ENESAD
UMR CESAER**

Centre d'Economie et Sociologie appliquées à l'Agriculture et aux Espaces Ruraux
BP 87999 – 26, Bd Dr Petitjean – 21079 DIJON cedex

La territorialisation de la politique agricole en France

Vers un renouvellement de l'intervention publique en agriculture ?

Marielle Berriet-Sollic¹, Christophe Déprés² et Aurélie Trouvé¹

1. Introduction

Pour nombre d'observateurs, le secteur agricole apparaît comme un domaine d'intervention qui s'est historiquement constitué du point de vue de l'action publique. L'analyse du lien entre agriculture et territoire conduit dès lors à s'intéresser à l'évolution des institutions publiques régulant ce secteur et ce, dans un contexte de forte remise en cause des soutiens directs à la production agricole et de redéfinition des attentes des citoyens vis-à-vis de l'agriculture. Ainsi, alors que les aides publiques à l'agriculture restent importantes³ en France, il est évoqué l'idée d'une « crise structurelle » du secteur agricole, liée à l'inadéquation entre ce contexte nouveau et les institutions de l'Etat⁴.

Cette crise révèle la nécessité de repenser les compromis institutionnalisés antérieurement en vigueur⁵. Certes, comme dans d'autres secteurs d'activités, la crise structurelle du modèle productif agricole, n'exclut pas les principes d'une régulation sectorielle (Bartoli et Boulet, 1990, Lacroix *et al.*, 1995 ; Allaire, 2002) qui demeure une des caractéristiques de la forme « Etat ». Pourtant, on observe des inflexions dans la caractérisation de cette forme « Etat » avec notamment la prise en compte des espaces locaux (infra-nationaux) au travers d'interventions publiques territorialisées émanant des administrations nationales et européennes, mais aussi des collectivités locales. En effet, alors que la politique agricole des années 60 revendiquait une certaine abstraction par rapport aux contraintes spatiales, un des éléments (parmi d'autres) du nouveau compromis qui se dessine actuellement entre l'agriculture et les citoyens concerne la territorialisation de l'intervention publique, participant à une prise en compte nouvelle de la dimension territoriale de la régulation⁶.

¹ ENESAD-CESÆR – Courriel : berriet@enesad.inra.fr et trouve@enesad.inra.fr

² Université de Bourgogne, Cemagref DFCF-Clermont-Ferrand et CESÆR Dijon - Courriel : depres@enesad.inra.fr

³ La part de l'ensemble des soutiens publics à l'agriculture représente en 2000, en valeur moyenne, 60% du revenu des agriculteurs (source RICA 2000, SCEES).

⁴ L'Etat est compris au sens large régulationniste, comme « l'ensemble des institutions détentrices de prérogatives de puissance publique » (Delorme, 2002), et comprend donc ici l'Etat central, les institutions européennes et les collectivités locales.

⁵ « Les compromis institutionnalisés (CI) résultent d'une situation de tensions et de conflits entre groupes socio-économiques pendant une longue période, à l'issue de laquelle une forme d'organisation est mise en place, créant des règles, des droits et des obligations pour les parties prenantes. » (André 2002).

⁶ La territorialisation, dans la littérature sur l'analyse de l'intervention publique, correspond à plusieurs processus : une adaptation à des contextes locaux différents, que l'intervention soit décentralisée ou non (Perrin, 2003), une tendance à la définition, au repérage et à la prise en charge des problèmes économiques par les institutions publiques infra-nationales (Douillet, 2003), enfin un renforcement d'espaces de gestion, de territoires construits, dont la délimitation s'établit par type de problème à traiter (Duran, Thoenig, 1996). Il nous semble que la territorialisation de l'intervention publique est un processus complexe qui ne peut être réduit à une seule de ces acceptations.

La question qui se pose est alors de savoir pourquoi un certain nombre d'institutions trouvent une résonance particulière au sein du territoire plutôt qu'au sein du secteur d'activité. Nous supposons ainsi que la territorialisation n'est pas seulement un changement d'échelle de l'intervention publique, mais qu'elle implique également un changement de règles dans la gestion du secteur, tout en participant de la définition d'un nouveau domaine d'action publique. Dans ce cadre de réflexion, notre interrogation porte globalement sur le territoire comme un « espace » de régulation susceptible de contribuer à façonner de nouvelles règles de l'intervention publique pour assurer le fonctionnement du système économique et de répondre à des enjeux tels que le développement de l'agriculture dans ses traductions les plus récentes (qualité de l'alimentation, fourniture de services environnementaux, etc.).

Plus précisément, nous proposons d'analyser un des éléments de la reconfiguration de la forme « Etat » de la régulation en cherchant à caractériser la territorialisation de l'intervention publique en agriculture. Pour ce faire, nous mobilisons un cadre d'analyse inspiré de Jessop (1995). Reprenant les conclusions de cet auteur, qui s'étonne de l'absence d'explication régulationniste de la transformation structurelle et/ou de la réorganisation stratégique de l'Etat local, nous en déduisons l'importance d'un rapprochement et d'une mise en complémentarité des approches régulationnistes et de celles relevant de la gouvernance. Tandis que la régulation permet d'insérer l'analyse du territoire dans celle plus globale des structures économiques, la gouvernance, entendue comme « la totalité des arrangements institutionnels, des dirigeants et décideurs qui coordonnent et régulent les transactions dans et à travers les frontières des secteurs économiques » (Boyer, 1991), permet d'aborder les coordinations inter-organisationnelles à l'échelle du territoire, et ainsi les processus de coordination. En outre, notre réflexion s'appuie sur nos travaux de recherche accordant une part importante à la confrontation de ces analyses conceptuelles à des études finalisées (Berriet-Sollic, 1999 ; Berriet-Sollic, *et al.*, 2003 ; Trouvé, 2005).

2. La territorialisation de l'intervention publique en agriculture dans un contexte de renouvellement des formes de gouvernance

Avant de proposer une caractérisation de la territorialisation de la politique agricole, il nous semble important de revenir sur les facteurs généraux qui ont pu contribuer à un renforcement progressif de cette « mise en problème » des questions d'intervention publique à l'échelle des territoires. En premier lieu, la territorialisation correspondrait à l'accompagnement de dynamiques sectorielles renouvelées, plus précisément elle répondrait à des enjeux productifs (environnement, qualité des produits, entretiens des espaces ruraux) peu pris en compte par une régulation publique sectorielle. En second lieu, cette évolution de l'intervention publique serait liée à une évolution générale des modalités de l'intervention publique.

2.1. Une adaptation à des changement de nature des enjeux productifs agricoles et des attentes sociétales

En Europe comme en France, la politique agricole jusqu'aux années 80, dont les fondements sont à rechercher dans les années 60 (construction d'une politique agricole commune, lois Pisani de 60-62), reposait indéniablement, dans une période d'après-guerre, sur la recherche de l'auto-suffisance alimentaire. Celle-ci a été permise par la promotion de l'agriculture familiale, le progrès technique et l'augmentation importante de la productivité du travail conjuguée à une demande forte dans un contexte de croissance. Cette modernisation a conduit à la production de matières premières standard non transformées et destinées à l'alimentation humaine avec une tendance à la spécialisation et à la concentration des exploitations agricoles. Ainsi, jusqu'aux années 80, et selon les termes du « pacte moderniste » établi entre une partie des « élites » de la profession agricole et l'administration, l'agriculture était « jugée » sur sa capacité à fournir des matières premières peu chères, en quantité importante, et destinées à être transformées par l'industrie alimentaire (Allaire 2002), sans attention particulière pour son ancrage dans le territoire et son impact sur l'environnement naturel.

Aujourd'hui, cette politique agricole est fortement remise en cause tant dans ses fondements que ses modalités. L'émergence de nouvelles demandes sociales vis-à-vis des espaces ruraux (Perrier-Cornet

et Hervieu, 2002), la montée des questions d'environnement (eau, sol, déchets), de qualité des produits, de sécurité sanitaire contribuent à établir de nouveaux critères de jugement de la performance du secteur agricole. Désormais l'accent est mis sur la capacité de l'agriculture à fournir des produits alimentaires sains, de qualité, diversifiés et des biens ou services collectifs joints (paysage, qualité de l'eau). Dès lors, le compromis antérieur est amené à être redéfini et par là même l'intervention de l'Etat. Autrement dit, les pouvoirs publics ne peuvent ignorer les bouleversements économiques et sociaux qui traversent le secteur agricole et les nouvelles attentes sociales dont il est l'objet. Nous verrons alors de quelle façon l'introduction d'une dimension territoriale dans l'intervention publique apporte des éléments pour rendre compatibles nouvelles dynamiques productives et dynamiques institutionnelles.

2.2. Un accompagnement des évolutions générales de l'intervention publique

Les changements profonds qui touchent le secteur agricole se conjuguent à des dynamiques institutionnelles relatives à la forme étatique. En particulier, deux faits sont à relever : la redéfinition des contours de l'Etat et les changements dans les modalités d'intervention publique qui appellent de nouvelles formes de gouvernance.

Les années d'après-guerre connaissent une systématisation de l'intervention de l'Etat, au niveau central, dans le champ de l'économie et du social. Cet Etat, que Delorme (1984) qualifie d'« Etat inséré », se traduit par une explosion de son portefeuille d'interventions. Le ralentissement de la croissance, le transfert d'une partie des compétences au niveau communautaire mais aussi au niveau infra-national, remettent en question à la fois l'hégémonie de l'Etat inséré dans l'économie et le social, et la prédominance du niveau central. Le paysage politico-administratif est ainsi aujourd'hui, plus encore qu'hier, marqué par des systèmes multi-acteurs et pluri-niveaux qui induisent des tensions dans la gestion d'intérêts souvent divergents.

Ces imbrications de procédures et les « arrangements » entre acteurs publics et privés, nationaux et infra-nationaux ne sont certes pas nouveaux mais les coordinations qui en résultent prennent aujourd'hui des formes particulièrement complexes. Les processus de décision, d'élaboration et de mise en œuvre des politiques publiques impliquent des acteurs multiples aux intérêts parfois divergents. Les financements sont contractualisés et les incitations sont de plus en plus fortes à associer des fonds privés aux ressources publiques engagées. Ainsi, l'Etat, traditionnellement considéré comme créateur de règles et régularités dans l'évolution des dépenses et recettes publiques (Boyer et Saillard, 1995), devient également, en incitant à la modification des comportements et à l'amélioration des coordinations entre les acteurs, Etat-réglementeur ou encore contractant.

En France, plusieurs facteurs ont contribué à ces évolutions. En premier lieu, le mouvement de décentralisation des années 80 (lois Deferre) qui s'est accompagné en parallèle d'une déconcentration des services de l'Etat a participé d'une multiplication des acteurs publics. En particulier, les régions ont été créées, aux côtés des départements et des communes, en tant que collectivité territoriales autonomes et ont vu leurs compétences économiques renforcées (Berriet-Sollic, 1999). En second lieu, l'Union Européenne, par le truchement des fonds structurels européens a largement contribué au développement des procédures de partenariat et de co-financements, en incitant, en outre l'association d'organisations privées aux montages financiers des programmes d'intervention publique.

Ces processus doivent cependant être relativisés, dans le sens où la décentralisation est incertaine, hétérogène selon les Etats de l'Union Européenne. Mais dans tous les cas, ils impliquent un repartage, une redéfinition des compétences entre les niveaux européen, national et infra-national. Ils contribuent d'une part à redonner sens aux fonctions régaliennes de l'Etat⁷, d'autre part à laisser aux niveaux locaux le choix, sous contraintes de leurs propres ressources, d'engager des politiques économiques qui ne répondent plus seulement à des questions d'efficacité sectorielle mais aussi à des enjeux

⁷ qui se concentre davantage sur ses prérogatives traditionnelles et que Delorme (1984) qualifie de circonscrit (en opposition à l'Etat inséré)

d'équité : aménagement des espaces ruraux, prise en charge des personnes considérées comme « inactives » dans le circuit économique marchand comme les retraités ou les jeunes. Mais ils contribuent également à développer de nouvelles logiques d'intervention publique, basées sur la gestion locale, auxquelles participent à la fois les services déconcentrés de l'Etat et les collectivités locales. Cette gestion locale permet de prendre en considération les spécificités à la fois des problèmes économiques et sociaux et des pratiques des acteurs à l'échelle des territoires.

La politique agricole n'échappe pas aux changements que nous venons d'évoquer, même si les pouvoirs nationaux restent les garants des grands équilibres productifs de l'agriculture (Trouvé, 2005). Ces évolutions se traduisent alors par une institutionnalisation⁸ au niveau local dans le secteur agricole. Elle passe d'une part par le renforcement des prérogatives des institutions régionales déjà existantes, d'autre part par la création d'institutions originales. Ainsi, les départements et régions ont vu leurs interventions renforcées (Berriet-Sollic, 1999). Même si ces financements restent secondaires par rapport aux soutiens publics de l'Etat et de l'Union Européenne, ils n'en demeurent pas moins intéressants dans leurs orientations, qui se distinguent de celles des niveaux national et européen (Berriet-Sollic *et al.*, 2004). Cette institutionnalisation au niveau local s'appuie, comme nous le verrons, sur de nouveaux fondements et règles de l'intervention publique, qui s'inscrivent dans les éléments de contexte que nous venons d'évoquer : des changements de nature des enjeux agricoles, et des évolutions générales de l'intervention publique vers des dispositifs multi-acteurs et multi-niveaux.

La territorialisation de l'intervention publique agricole renvoie plus précisément, selon nous, à trois principaux processus, chacun interdépendants, fréquemment avancés sous différentes formes tant dans la bibliographie empirique que théorique : le renouvellement des procédures de décision, l'adaptation aux spécificités locales, enfin la compensation des effets du marché. Ils méritent chacun d'être caractérisés, d'être étayés par les résultats d'études de cas⁹, mais aussi d'être interrogés à la lumière des dynamiques plus macroéconomiques.

3. Un renouvellement des procédures de décision

La territorialisation de l'intervention publique agricole renvoie en premier lieu à un changement des matrices de coordinations inter-organisationnelles. Elle reflète le passage d'une intervention gouvernementale, typiquement nationale, à des formes nouvelles, variées, décentralisées de gouvernance (Jessop, 1995), amenant à de nouvelles procédures de décision.

Premièrement, ces formes de gouvernance renouvelées impliquent davantage les acteurs au plus proche du terrain, dans une logique plus « bottom-up » d'adaptation aux réalités locales (Duran et Thoenig, 1996). L'intervention des collectivités locales à l'échelle de petits territoires d'action y contribue fortement, lorsqu'elles attribuent une raison publique à une entité institutionnelle nouvelle locale, dont les frontières sont décidées par les acteurs locaux eux-mêmes. Ces formes de gouvernance conduisent parfois à adopter de nouveaux instruments de gestion publique. Ainsi, dans le domaine environnemental, les instruments strictement réglementaires (normes d'émission par exemple) ou économiques (taxes pigouviennes) ayant échoué à réguler de nombreuses situations de nuisances (pollution agricole diffuse par exemple), l'accent est mis sur de nouvelles formes d'intervention publique plus concertées et davantage négociées avec les différentes parties prenantes des projets, conduisant à l'établissement de nouvelles règles de soutiens aux activités agricoles (Aznar *et al.*, 2002).

⁸ « L'institutionnalisation » désigne la mise en place d'une forme d'organisation créant des règles, des droits et des obligations pour les parties prenantes; imposant une discipline à l'égard de l'institution qui prend alors l'apparence d'une donnée objective pour chaque acteur, individu ou groupe, par rapport à laquelle se trouvent progressivement adaptés des comportements et des stratégies. » (Delorme, 2002)

⁹ Ces cas sont extraits de nos propres travaux de recherche sur l'analyse des politiques agricoles et de relecture de recherches empiriques menées en Europe par les économistes ruraux.

Ces formes de soutien et d'accompagnement privilégient l'apprentissage collectif, la production et la diffusion d'informations nouvelles comme les références agro-environnementales propres à chaque petite région naturelle ou bassin de production agricole.

Deuxièmement, les sphères de négociation et de décision publiques se veulent plus ouvertes, notamment aux organisations parapubliques et privées, dans l'objectif de partenariats nouveaux pour régénérer l'économie locale. Ceci passe par des arènes de concertation et de confrontation directe entre des acteurs économiques diversifiés, mais aussi par des mécanismes de contractualisation et de délégation entre acteurs publics et privés. En ce sens, l'intervention publique se veut moins hiérarchique, moins dirigiste, moins centralisée (Jessop, 1995), moins productrice de règles générales que productrice d'un cadre institutionnel permettant leur construction et réunissant l'ensemble des acteurs économiques, qui sont alors plus impliqués, plus responsabilisés. Dans la gestion du secteur agricole, ce processus peut se traduire par des « formes diffuses » de coordination entre de multiples acteurs publics et privés, qui ne passent plus seulement par la représentation syndicale et l'administration de l'Etat. Se retrouvent ainsi autour de la table de négociations : les chambres consulaires et les collectivités locales, les représentants de l'Etat sous l'autorité du préfet de département, les groupements de producteurs, les acteurs de la transformation et de commercialisation ou encore les associations d'environnement ou de développement local. Les négociations se déroulent dans le cadre de nouveaux lieux de concertation qui sont aussi des lieux de pouvoirs (l'intercommunalité, les pays, les filières territorialisées, les Parcs Naturels Régionaux). L'enjeu est de parvenir à une conciliation des intérêts privés et collectifs. Bien évidemment, les interventions locales ne permettent pas de rendre compte de tous les antagonismes et oppositions qui s'expriment au sein des territoires infra-régionaux mais elles « cristallisent » parfois des intérêts collectifs sur des enjeux considérés négligeables ou secondaires à l'échelle nationale. Citons les enjeux sur l'agriculture périurbaine qui sont traités au sein de nombreuses communautés d'agglomération en France (avec par exemple l'élaboration de Plans Paysage à Rennes, Thonon les Bains ou Montbéliard ou les initiatives anciennes de l'Y Grenoblois pour le soutien à l'agriculture périurbaine et celles du Grand Lyon pour le maintien des agriculteurs dans la ceinture verte de Lyon).

Troisièmement, les processus de décision s'inscrivent dans des logiques de projets locaux fédérateurs, ciblés en fonction d'objectifs, menant vers des stratégies locales d'ensemble. Ils conduisent souvent à définir les politiques sous la forme de plans ou programmes d'intervention en réponse à des problèmes socio-économiques et ciblés sur des populations et zones préalablement définies. Par ailleurs, leurs objectifs et leur contenu se veulent moins segmentés, moins réfléchis et définis par filières, par secteur, et plus intégrés à l'ensemble de l'économie locale. Ainsi, nombre de départements et régions cherchent à promouvoir des formes « modernes » d'intervention en développant des programmes de développement intégré qui prennent des appellations diverses : programmes concertés de développement local, contrats locaux de développement ou encore des plans Territoires. Par exemple, la mise en place de réseaux touristiques locaux (soutien du chemin des Verriers dans L'Hérault ou de la route des Châteaux Cathares dans l'Aude) relèvent de la mise en place de programmes de développement rural intégré, par un large réseau d'acteurs, soutenus financièrement par les Départements, le plus souvent dans le cadre de programmes européens co-financés (Berriet-Sollic 1999).

Ce renouvellement des procédures de décision ne doit pas nous faire oublier les obstacles qui lui sont liés : clientélisme, capture par les élites locales, notamment agricoles, électoralisme, imbrication de l'administratif et du politique (Gérard-Varet, 1996). Nos études dans différentes régions européennes¹⁰ montrent ainsi que l'influence du syndicat agricole majoritaire, qui représente souvent la part « moderne » et professionnelle des agriculteurs, reste encore très forte dans la plupart des cas étudiés : ce syndicat représente une base électorale précieuse pour les élus locaux, qui sont parfois eux-mêmes membres du syndicat. La longue pratique commune de cogestion entre syndicat majoritaire et

¹⁰ Programme de recherche INRA-Région Rhône-Alpes (PSDR) sur les innovations institutionnelles et les politiques régionales (Perraud, Berriet-Sollic et Delorme, 2001-2004)

administratif et la bonne connaissance des rouages politico-administratifs par ce syndicat conforte sa place centrale dans le réseau d'acteurs régional. Bristow et al. (2001) montrent également, dans une analyse des politiques de développement rural écossaises, que la régionalisation entraîne une compétition entre acteurs publics pouvant générer des surcoûts administratifs et une complexification par la multiplication des acteurs et des niveaux décisionnels (européen, national, local). Ce sont autant d'effets éloignant l'intervention publique territorialisée de l'intérêt général, et fragilisant ainsi ses procédures de décision. Par ailleurs, des freins importants à ces innovations institutionnelles subsistent, selon les configurations institutionnelles locales. Ainsi, lors de la mise en place des Contrats Territoriaux d'Exploitation en 1999, qui se voulait des instruments innovants aptes à accompagner le développement des différentes fonctions de l'exploitation agricole, les acteurs non-agricoles ont été très peu associés, à de rares exceptions près ; la procédure s'est soldée par une importante complexité administrative et par une capture de crédits par des agricultures bien informés mais pas forcément les cibles initiales du dispositif. Cette expérience relate la difficulté de déssectorialiser et d'ouvrir les partenariats en dehors de la sphère agricole (Berriet-Sollicec et al., 2003).

L'observation des expériences locales conduit ainsi au constat que l'intervention publique territorialisée reste donc fondamentalement dans un schéma sectoriel, autant dans l'élaboration que dans la mise en œuvre. Lorsque que cette intervention se veut pluri-sectorielle, c'est-à-dire rassembler et concerner tant des bénéficiaires agricoles que de l'ensemble du monde rural, elle rencontre des obstacles certains. En effet, si la dimension sectorielle de la régulation se matérialise par des dispositifs institutionnels bien établis où sont représentés les intérêts professionnels et des procédures particulières de coordination (Du Tertre, 2002), la dimension territoriale se traduit par davantage de difficultés. D'une part, les dispositifs institutionnels antérieurs évoluent peu. La loi de modernisation de 1995 a bien essayé par exemple d'élargir la composition des commissions départementales d'orientation de l'agriculture, mais la participation des acteurs territoriaux (associations de protection de la nature, collectivités locales) s'est révélée limitée, en raison de compétences d'expertise technique des dossiers nettement insuffisantes de leur part. L'évaluation du dispositif des Contrats territoriaux d'exploitation en Auvergne a permis récemment de mettre en évidence de telles 'barrières à l'entrée'. La disparition du Fonds de Gestion de l'Espace Rural et la mise en sommeil des commissions départementales de gestion de l'espace rural (CODEGE) constituent un exemple significatif de la rigidité des structures de cogestion de la politique agricole en France. D'autre part, en l'absence de développement de grande ampleur dans la gestion publique du secteur agricole, les nouveaux dispositifs institutionnels *ad hoc* et les nouveaux lieux de concertation sont souvent éphémères ou soumis aux logiques de certains des représentants de la profession agricole (à l'exemple des CODEGE¹¹ ou des Comités locaux de concertation pour le recyclage agricole des déchets organiques). Ainsi, l'évolution des dispositifs institutionnels qui permettent la reconnaissance et la prise en compte de ces fonctions est lente et variable selon les départements. Comme le remarque Christine André (2002), « les dispositifs institutionnels associés au compromis agricole sont toujours associés à des problèmes spécifiques posés dans un contexte historique donné ». Ainsi lorsque la nature des problèmes productifs change (comme c'est le cas dans le domaine agricole), il se produit un décalage avec ces dispositifs mais il se produit aussi des difficultés de réponse de l'Etat en partie accrues par les rigidités de ces mêmes dispositifs.

En corollaire, ces évolutions se traduisent par un éclatement des procédures d'intervention publique locale (Berriet-Sollicec, 1999 ; Aubert et al., 2001). Dans ce contexte de retour à une gestion plus localisée du compromis entre les agriculteurs et les citoyens, un des enjeux se situe alors certainement dans la mise en cohérence et l'articulation entre ce qui demeure du domaine de l'intervention de l'Etat, les initiatives nouvelles et parfois désordonnées des collectivités locales et le jeu des acteurs privés territoriaux.

¹¹ Commission départementale de gestion de l'espace rural (CODEGE).

4. L'adaptation aux spécificités locales

Au-delà des difficultés de mise en œuvre, l'intervention publique territoriale se veut plus efficace¹² grâce à une meilleure prise en compte à la fois des ressources et des demandes spécifiques. Les ressources spécifiques du territoire sont source de capacité "endogène" de renouvellement et de compétitivité, grâce à un processus local de production, peu imitable, peu substituable, peu transposable, qui donne une rente (ou quasi-rente) de spécificité (Colletis-Wahl et Pecqueur, 2001 ; Colletis et Pecqueur, 2004). L'intervention publique territoriale peut alors aider à valoriser ces ressources, en soutenant par exemple les produits de qualité (Allaire, 2002), mais aussi en soutenant les interdépendances non marchandes, externalités positives pour les producteurs (Amin et Thrift, 1993 ; Scott et Storper, 2003) : une identité territoriale forte valorisable dans les produits, des relations de confiance, des relations économiques privilégiés entre acteurs privés permettant de favoriser les échanges de connaissances, des transmissions de savoir-faire et l'innovation technologique, au sein de sphères de discussions localisées et avec le soutien des organisations de recherche, de développement et de formation. Les interventions des collectivités locales s'inscrivent tout à fait dans cette logique : une étude approfondie des guides des aides de 38 départements et 9 régions tend, en effet, à montrer que, dans le secteur agricole, le principal ressort de l'intervention publique repose, à hauteur de 80% de l'ensemble des mesures agricoles mises en œuvre, sur la valorisation des ressources spécifiques (Aubert *et al.*, 2001). Cette valorisation à l'échelle des territoires répond ainsi à un des enjeux productifs considérés majeurs en agriculture : la qualification des produits agricoles et agroalimentaires (Allaire, 2002). Ce processus repose, la plupart du temps, sur la généralisation de l'adoption de signes de qualité sous le respect de deux exigences : l'adhésion à un réseau (syndicat ou groupement de producteurs) et l'adoption de normes de production (codifiées par un cahier des charges). Les interventions des collectivités locales apportent alors parfois un soutien crucial à ces filières localisées ou « territorialisées » de produits agricoles, en promouvant par exemple les signes de qualité. Ceux-ci correspondent à des marques commerciales collectives. Dans les cas des « génisses Lieselheim » ou du soja « Le Gaulois », les productions sont soutenues respectivement par le conseil régional d'Alsace et le conseil régional d'Auvergne. La certification de la production de « bœufs du Cantal, saveur d'espace » est encouragée par le conseil général par des primes aux animaux. Quant au conseil général de la Corrèze, il encourage pour sa part, la différenciation de la production de volailles du département par le label rouge. Enfin, les autorités publiques locales reconnaissent officiellement et souvent financent les institutions collectives composées de professionnels agricoles sur lesquelles repose la qualification des produits.

Dans un souci d'adaptation aux spécificités locales, l'intervention publique territoriale se veut également plus attentive aux préférences locales, et ainsi aux biens publics et externalités spécifiques à des demandes locales (Mollard, 2003). Elle peut alors conduire à la reconnaissance de nouvelles fonctions de l'activité agricole. Le conseil général de l'Isère a ainsi, depuis 1987, mis en place une prime d'entretien des zones menacées d'abandon (PEZMA) pour entretenir ses paysages d'estives, soutenant conjointement, par le truchement des communes, les activités d'entretien de l'espace des agriculteurs et des autres acteurs du monde rural.

La prise en compte des spécificités territoriales peut, en outre, conduire à une adaptation des règles générales aux conditions spécifiques locales. Citons l'exemple des services de recyclage agricole des déchets organiques – en particulier les épandages de boues de stations d'épuration sur les sols cultivés (Aznar *et al.*, 2003). Dans ce cas, la réglementation nationale¹³ vise à la fois des objectifs environnementaux (limitation de la pollution des eaux souterraines et des sols) et sanitaires (limitation de la contamination des produits alimentaires) mais se heurte à des incertitudes radicales quant aux effets à long terme sur la santé humaine ou l'environnement. Dans ce contexte, l'application des règles

¹² Ceci est possible en raison d'une meilleure information sur le contexte local et des processus de décision originaux.

¹³ L'épandage agricole est, en France, réglementé par le décret n° 97-1133 du 8 décembre 1997 relatif à l'épandage des boues issues du traitement des eaux usées ainsi que l'arrêté du 8 janvier 1998 fixant les prescriptions techniques applicables aux épandages de boues sur les sols agricoles.

peut être discutée et renégociée au niveau local. Ce principe se traduit par l'établissement d'arrangements locaux qui confèrent des marges de manœuvre aux autorités locales (préfet, Conseil départemental d'hygiène, chambre d'agriculture) pour définir des conditions départementales plus ou moins drastiques du traitement des boues. Par exemple, la définition des 'déchets ultimes' qui conditionne l'acceptation des boues d'épuration dans les décharges municipales est souvent laissée à l'appréciation des préfets de département. Ainsi les départements urbanisés comme le Rhône ou la Loire, disposant de peu de surfaces agricoles propices aux épandages de boues, pourront assouplir les conditions de mise en décharge de leurs boues. Dans des départements de grandes cultures comme l'Allier, des arrêtés préfectoraux rendent obligatoire un suivi agronomique des exploitations agricoles qui épandent des boues afin de préserver la valeur agronomique des sols et inciter les agriculteurs à adapter leur fertilisation minérale. Dans tous les cas, les arrêtés préfectoraux reprennent les dispositions réglementaires nationales mais en précisent la portée voire en assouplissent les conditions d'application. Cet effort d'adaptation est facilité par la création de comités locaux de concertation pour la valorisation agricole des boues d'épuration. Ces comités sont mis en place par les préfets, le plus souvent en association étroite avec les présidents des chambres d'agriculture, les collectivités locales et plus rarement les associations de protection de la nature. Des démarches similaires de territorialisation visant à mieux prendre en compte les considérations de santé humaine, sont entreprises dans d'autres pays notamment aux Etats-Unis où les 'comtés' usent de leur pouvoir réglementaire pour compléter les dispositions fédérales dans le domaine (Harrison et Eaton, 2001).

Concernant cette seconde caractéristique de la territorialisation de l'intervention publique, il nous faut, là encore, relativiser l'ampleur et les enjeux de ce processus : la dimension sectorielle d'une part, nationale d'autre part, de la régulation joue (encore ?) un rôle de premier plan. La distribution des aides agricoles reste essentiellement une prérogative des échelons supra-régionaux. Cette régulation sectorielle et nationale intervient jusque dans les champs spécifiques de l'intervention publique territorialisée que nous avons caractérisés. Ainsi, la politique des signes officiels de qualité et des appellations d'origine contrôlée en particulier (AOC), élaborée à l'échelle nationale, participe de la valorisation des ressources spécifiques et de l'encadrement de l'action collective locale. De même, le dispositif des Contrats Territoriaux d'Exploitation (1999-2002), élaboré avant tout au niveau national, a souvent cherché à initier des actions collectives de différenciation des produits agricoles dans des départements (comme celui de la Haute-Loire) qui présentaient un déficit (par rapport aux départements voisins) d'initiatives locales dans ce domaine (Berriet-Sollicet *et al.*, 2003). De même, il nous faut rendre compte de la fragilité des coordinations locales face à la concurrence accrue et les pratiques institutionnelles néo-libérales, qui les déstabilisent (Boyer et Saillard, 1995). L'intervention publique territoriale a un pouvoir régulateur limité, restant sous fortes contraintes budgétaires, politiques et économiques, face aux échelons publics supra-régionaux et aux marchés. Ainsi, les aides agricoles des départements et des régions représentent, en France, moins de un milliard d'euros soit 3% de l'ensemble des soutiens publics à l'agriculture : il s'agit essentiellement d'aides indirectes (promotion, animation, conseil, expérimentation, formation), les aides directes étant soumises à des règles d'octroi très strictes et à un processus de notification à Bruxelles souvent trop contraignants (Berriet-Sollicet *et al.*, 2004).

5. Une compensation des effets du marché ?

Enfin, certaines analyses territoriales identifient l'intervention publique territoriale comme un des facteurs concourant à la construction d'un bien commun (Berriet-Sollicet, 1999) bénéficiant à tous les acteurs locaux, ou du moins appellent de leurs vœux une telle orientation (Lovering, 2001). Dès lors une intervention publique territoriale peut signifier une répartition des soutiens plus compensatrice des effets du marché et visant davantage les acteurs touchés par les répercussions d'un fonctionnement marchand sélectionnant les plus compétitifs ou délaissant les espaces qui ne bénéficient pas d'avantages comparatifs suffisants.

Une étude statistique de la répartition des soutiens agricoles des départements et des régions montre ainsi une corrélation significative des soutiens agricoles départementaux et régionaux avec le nombre d'exploitations et les caractéristiques économiques de la zone, à la différence des soutiens européens, corrélés à la richesse des exploitations agricoles exprimés par la marge brute dégagée (Berriet-Sollic et Delord, 1999). Ainsi, même si l'hypothèse de compensation des logiques nationales et européennes par les politiques locales reste encore largement à démontrer, il est possible de montrer que les soutiens publics agricoles locaux répondent davantage à une logique d'emploi que d'appui à la compétitivité des exploitations agricoles.

Au-delà des résultats budgétaires, des études de cas plus précises permettent de mettre en évidence le soutien de certains départements et régions en faveur d'agriculteurs ne correspondant pas aux critères de compétitivité promus par la profession agricole (Berriet-Sollic *et al.*, 2001). Par exemple, en opposition radicale avec le syndicalisme agricole majoritaire, le département de Haute-Garonne verse des aides à l'installation de jeunes agriculteurs n'ayant pas forcément le niveau de formation requis et/ou ayant plus de 40 ans. De même la région Nord-Pas-de-Calais soutenait en 2001 l'installation d'agriculteurs pluriactifs dont le revenu non agricole pouvait aller jusqu'à 66% du revenu national de référence alors que la norme nationale exige que le revenu non agricole n'excède pas 10 % (sauf en zone de montage).

Suivant cette même logique de soutien des agriculteurs ne répondant pas forcément aux critères de modernisation promue par la profession agricole majoritaire, le Conseil régional de Bretagne souhaite aujourd'hui, dans son programme agricole, garantir le versement de 1 Euro pour l'agriculture diversifiée (pluriactive, de service, biologique, relative à des productions « de niche ») contre 1 Euro à l'agriculture traditionnelle (couvrant les grands domaines de production spécialisée type lait, viande, maraîchage). De façon plus générale et dans un cadre intersectoriel, le Conseil régional de Rhône-Alpes a mis en place, dès 1995, la mesure ERI (entreprises rurales innovantes), à l'initiative de l'Etat et de la région, co-financée par l'UE. En 2001, ce dispositif s'est transformé en une aide aux entreprises localement innovantes (ELI). Il est destiné à favoriser des projets innovants n'ouvrant pas droit aux aides classiques. Il retient la combinaison d'activités parmi les critères d'innovation.

Les interventions des départements et des régions peuvent aussi favoriser le soutien de zones exclues des dynamiques de développement marchand et/ou non pris en considération par les aides nationales ou européennes. Ainsi, le Conseil Général du Doubs, dans les années 90, aidait les agriculteurs en zones de piémont, alors que la réglementation nationale et européenne prévoit des aides spécifiques aux zones de montagnes, mais pas à ces zones dites « intermédiaires » entre montagne et plaine (au sens où, par ailleurs, les agriculteurs de plaine peuvent miser sur les aides classiques de la politique agricole commune dont l'importance du montant dépendait du niveau de productivité selon la filière concernée). Citons également les intentions actuelles du Conseil Régional de Poitou-Charentes de revaloriser les espaces agricoles traditionnellement voués à l'élevage et mis à mal par la forte augmentation des surfaces de grandes cultures primées par les dispositifs européens (volonté affichée d'augmenter de 20.000 ha les surfaces herbagères).

Sur ce point encore, il s'avère nécessaire d'émettre un bémol. Tout d'abord, nos études sur les régions européennes montrent qu'une intervention publique locale n'est pas toujours synonyme de nouvelle répartition des aides (Trouvé, 2005). Certaines régions orientent ainsi clairement leur soutien public vers l'agriculture professionnelle la plus moderne, la plus productive et souvent les plus grandes exploitations. Elles fixent des modalités et des conditions d'éligibilité des aides nettement en faveur des exploitations les plus importantes, par exemple par le biais des aides agro-environnementales, aux investissements ou aux zones défavorisées. Elles reproduisent ainsi les inégalités de distribution d'aides induites par le premier pilier de la PAC. En outre, malgré le soutien des collectivités territoriales, les individus et les zones fragilisées par le développement économique correspondent à des individus et des « espaces fortement marqués par leur passé, leur situation humaine et géographique disposent d'atouts encore par trop différents pour que les processus évoqués suffisent à contrer les tendances à la divergence des développements » (Dutertre *et al.*, 2002) : l'affirmation politico-économique d'une région nécessite en outre les moyens nécessaires. Autrement dit, la

territorialisation de l'intervention publique, pour ne pas mener à une augmentation des disparités territoriales, doit s'accompagner de mécanismes de solidarités efficaces, qui restent des prérogatives nationales et sectorielles (Perrin, 2003). Nous sommes dès lors en mesure de nous interroger sur la logique dominante qui accompagne les réflexions sur la territorialisation de l'intervention publique : elle pourrait bien être celle de la compétitivité inter-territoriale, qui semble promue par nombre d'économistes régionaux (Loving, 2001). Ainsi conçue, l'intervention publique territorialisée donne la priorité non plus aux demandes sociales de son territoire, mais à son insertion économique internationale, le soutien des productions les plus compétitives sur les marchés internationaux et sa spécialisation selon ses avantages comparatifs. En ce sens, elle ne représenterait alors plus une logique alternative possible aux logiques nationales et européennes, mais au contraire accompagnerait les dynamiques macroéconomiques à l'œuvre, en l'occurrence la libéralisation et la restructuration de l'Etat dans le secteur agricole. Cette hypothèse peut être étayée par d'autres éléments qui accompagnent la territorialisation de l'intervention publique : la restriction du pouvoir de régulation de l'intervention publique, mais aussi la délégation, l'ouverture des décisions publiques aux organisations privées, un affaiblissement des organisations syndicales agricoles et une réorientation des soutiens publics à d'autres secteurs du développement rural.

6. Conclusion

En guise de conclusion, deux hypothèses alternatives peuvent être émises relatives au renouvellement possible des modes de gestion publique au travers du processus de territorialisation. Dans un premier temps, certaines observations empiriques et arguments théoriques permettent d'argumenter que la territorialisation de l'intervention publique en agriculture serait source de compromis originaux, se substituant aux compromis antérieurs nationaux et européens. Elle pourrait constituer un des contre-pieds principaux aux effets de libéralisation et d'ajustement structurel du secteur agricole. Pourtant, force est de constater que la libéralisation du secteur agricole resterait *le* compromis institutionnel européen, laissant en réalité peu de place à de nouvelles formes d'intervention publique territoriale. Celle-ci resterait plus, à l'heure actuelle, un débat en cours qu'un réel transfert de compétences. Pour aller plus loin, elle pourrait même accompagner la libéralisation progressive du secteur agricole.

Par conséquent, les limites soulignées dans ce texte nous amènent à relativiser l'idée selon laquelle la dimension territoriale de la politique agricole permet, dans un contexte de « crise structurelle » agricole, un renouvellement en profondeur des fondements et des règles de l'intervention publique en agriculture. Au contraire, la dimension sectorielle reste la composante prédominante de la régulation agricole.

Malgré tout, nous pu mettre en exergue, en lien avec un contexte historique particulier, trois composantes de la dimension territoriale de la régulation agricole : renouvellement des processus de décision, adaptations aux spécificités locales, enfin compensation partielle des effets de marché. Ces éléments de caractérisation interviennent certes à la marge des grandes formes de régulation publique en agriculture. Toutefois, ils pourraient participer de nouvelles façons de concevoir l'intervention de l'Etat dans le secteur agricole en mettant l'accent non seulement sur des logiques d'efficacité sectorielle mais aussi sur des phénomènes de redistribution territoriale et d'équité sociale. De fait, l'analyse conduite ici, même à une échelle restreinte, pourrait concourir à la redéfinition des contours de l'action publique dans le domaine agricole.

Références

- Allaire, G. (2002). L'économie de la qualité, en ses secteurs, ses territoires et ses mythes. *Géographie, Economie et société*. Juin 2002.
- André, C. (2002). Etat providence et compromis institutionnalisés. Des origines à la crise contemporaine. In : *Théorie de la régulation : l'état des savoirs*. R. Boyer and Y. Saillard. Paris, La découverte: 144-152.
- Aubert, F., Berriet-Sollic M., Guérin M. (2001). *Inventaire et classification des politiques régionales et départementales de développement rural*, Rapport pour le Commissariat au Plan et le Ministère de l'Agriculture.
- Aznar, O., Berriet-Sollic, M., et Guérin, M. (2002). "Caractérisation socio-économique de l'intervention publique locale dans les services environnementaux. *Economies et Sociétés*, N° 7/2002.
- Aznar, O., Déprés, C., Jeanneaux, Ph., Vollet, D., Amon G., et Durrousseau, S. (2003). *La gestion durable des boues d'épuration : recherche sur les conditions de pérennisation de leur valorisation agricole*. Rapport de présentation au Commissariat de Massif. Cemagref, Enitac, Crideau. Clermont-Ferrand. 12 p.
- Bartoli, P ; Boulet, D.(1990). Conditions d'une approche en terme de régulation sectorielle. le cas de la sphère viticole. *Cahiers d'économie et de sociologie rurales*. N°17, 7-38.
- Berriet-Sollic, M., (1999) – *Les interventions décentralisées en agriculture. Essai sur la composante territoriale de la politique agricole*. Paris : L'Harmattan, 333 p.
- Berriet-Sollic, M., Delord, B. (1999). Politiques agricoles locales et emploi. *Economie Rurale*, N°253, pp. 58-64.
- Berriet-Sollic, M., Daubard, J.P.; Volay, T. (2004). Les concours publics des collectivités territoriales à l'agriculture. *Notes et Etudes économiques*, N°20.
- Berriet-Sollic, M.; Boinon, J.P.; Daubard, J.P.(2001). *Les politiques d'aide à l'installation agricole menées par les régions et les départements*. Rapport pour le CNASEA. ENESAD. Avril 2001.
- Berriet-Sollic, M., Déprés, C., et Vollet, D. (2003). La multifonctionnalité de l'agriculture entre équité et efficacité, Le cas des CTE en Auvergne. *Economie Rurale*, Numéro spécial Multifonctionnalité(273-274): 191-211.
- Boyer (1991). *The transformations of modern capitalism: by the light of the "Regulation Approach" and other political economy theories*, Paris, CEPREMAP, Working paper, N°9134.
- Boyer R., Saillard Y. (1995). *Théorie de la régulation : l'état des savoirs*. La Découverte, Paris, 568 p.
- Bristow G., Cowell R. and Marsden T. (2001). Tensions, limits and potentials: evaluating rural development policies in Scotland. *European Journal of Urban and Regional Studies*, vol. 8, n°3, p. 235-252.
- Colletis, G ; Pecqueur, B. (2004). *Révélation de ressources spécifiques et coordination située*. Communication au colloque "Proximité, réseaux et coodination", Marseille, 17-18 juin 2004. Entreprises et territoires : proximités et développement local in Pecqueur, B. et Zimmermann, J.B : Economies de proximités, Hermès-Lavoisier, pp. 207-230.
- Conseil National de l'Evaluation, Commissariat Général au Plan. (2003). *Les politiques de développement rural*. La Documentation Française, Paris, 479 p.
- Delorme, R. (1984) Compromis institutionnalisé, Etat inséré et crise de l'Etat inséré. *Critique de l'Economie politique*, N°26/27, pp. 149-160.
- Douillet A. C. (2003). Les élus ruraux face à la territorialisation de l'action publique. *Revue Française de science politique*, vol.53, N°4 pp. 583-606.

- Duran, P. et J.-C. Thoenig (1996). L'Etat et la gestion publique territoriale. *Revue Française de Science Politique* vol.46 (n°4): 580-623.
- Dutertre C. 2002. La dimension sectorielle de la régulation. In *Théorie de la régulation : l'état des savoirs*. R. Boyer and Y. Saillard. Paris, La Découverte, pp. 313-322.
- Dutertre, C., E. M. Mouhoub (2000). Secteurs et territoires dans les régulations émergentes. *La lettre de la régulation* , n°33: 1-4.
- Gerard-Varet L. A. (1996). La décentralisation de l'action publique, enjeux et problèmes. *Revue d'économie politique*, n°106, pp. 1-11.
- Harrison, E. Z. et M. M. Eaton (2001). The Role of Municipalities in Regulating the Land Application of Sewage Sludges and Septage. *Natural Resources Journal* ,Vol.41(Winter 2001): 77-123.
- Jessop, B. (1995). The regulation approach, governance and post-Fordism: alternative perspectives on economic and political change ? *Economy and Sociology*, Vol 24, 3 : 307-333.
- Lacroix, A.; Mollard, A.; Bel, F. (1995). L'approche sectorielle de la régulation : une problématique sectorielle de la régulation à partir de l'exemple de l'agriculture. In Allaire, G. (éd.) ; Boyer, R. (éd.). - *La grande transformation de l'agriculture*. INRA Editions/Economica, 1995 : 260-291
- Lovering J. (2001). The Coming Regional Crisis (and How To Avoid It). *Regional Studies*, n°35, vol.4 pp. 349-354.
- Pecqueur, B. (2001). Gouvernance et régulation : un retour sur la nature du territoire. *Géographie, Economie, Société* Vol.3, N°2: 229-245.
- Perrier-Cornet, Ph. et Hervieu, B. (2002). Campagnes françaises multifonctionnelles : les enjeux de la gestion de l'espace rural. *Economie et Humanisme*, 362 (octobre 2002): 18-23.
- Scott A. J., Storper M. (2003). Regions, globalization, development. *Regional Studies*, vol.6-7, n°37, pp. 579-593.
- Trouvé A. (2005). Les régions, acteurs des politiques agricoles. Analyse comparée en Bavière et Schleswig Holstein. *Economie Rurale*, n° 282.

WORKING PAPER

Can Williamson's Analysis of Discrete Structural Alternatives Help Regulators to Choose Between Environmental Policy Instruments? Douadia Bougherara, Gilles Grolleau, Naoufel Mzoughi (UMR INRA-ENESAD CESAER Dijon), **2005/1**, 10 p.

Measuring social capital for local economic development studies: the case of French rural areas. Jean-Marc Callois (CEMAGREF, Clermont-Ferrand), Bertrand Schmitt (UMR INRA-ENESAD CESAER Dijon), **2005/2**, 16 p.

On Coasean Bargaining with Transaction Costs: The Case of Vittel. Christophe Déprés, Gilles Grolleau, Naoufel Mzoughi (UMR INRA-ENESAD CESAER Dijon), **2005/3**, 16 p.

Fourniture non publique de biens publics : diversité des arrangements. Christophe Déprés, Gilles Grolleau, Naoufel Mzoughi (UMR INRA-ENESAD CESAER Dijon), **2005/4**, 16 p.

Can Information-Based Policies Do More Harm Than Good? Douadia Bougherara (INRA ESR Rennes), Gilles Grolleau, Naoufel Mzoughi (UMR INRA-ENESAD CESAER Dijon), **2005/5**, 14 p.