



Les politiques agricoles des Conseils généraux dans les Alpes du Nord

Logiques d'intervention et perspectives d'évolution

Jean-Michel NOURY (*) – Willy CORNELIE (*)
Avec la collaboration de Marielle BERRIET-SOLLIEC ()**

(*) GIS Alpes du Nord – 40 rue du Terraillet – 73190 Saint-Baldoph
(**) CESAER, UMR INRA-ENESAD – BP 87999 – 21079 Dijon Cedex

Document de synthèse

Mai 2007

AVANT PROPOS

Le Groupement d'Intérêt Scientifique (GIS) des Alpes du nord a arrêté, dans le cadre de sa troisième convention (couvrant la période 2001-2006) comme objectif la promotion d'une agriculture multifonctionnelle et durable. Le GIS est une convention de travail signée par les Chambres d'agriculture et les Conseils Généraux des départements de Savoie, de Haute-Savoie et d'Isère, la Chambre régionale d'agriculture de Rhône-Alpes, le SUACI Montagne, l'AFTAIP, l'Institut Technique des Fromages Français (ITFF), l'Université de Savoie, le CEMAGREF et l'INRA. Le SUACI, service commun aux Chambres d'Agriculture des trois départements mentionnés ci-dessus, en assure le fonctionnement et fournit une partie du personnel travaillant dans le GIS. Gérard Ducrey, Président du SUACI, assure également la présidence du GIS Alpes du Nord.

Le GIS a mis en avant trois enjeux essentiels pour l'agriculture des Alpes du nord :

- Améliorer la compétitivité de l'agriculture grâce à des produits de qualité, en permettant à un maximum d'exploitations d'être le moins possible tributaires des prix du marché mondial grâce à une politique de qualité sous signes officiels offrant une forte distinction.
- Etablir des relations durables entre les besoins des populations locales et touristiques et les services que peut rendre l'agriculture.
- Disposer d'une capacité d'analyse et de prospective quant aux enjeux des réformes de la politique agricole, de manière à anticiper et/ou déterminer certaines marges de manœuvre au niveau alpin.

L'axe recherche-développement du GIS Alpes du Nord, intitulé « Enjeux des réformes de politique agricole pour les exploitations agricoles de montagne » apporte des éléments d'analyse qui doivent permettre de répondre à certaines interrogations locales quant aux effets des politiques agricoles actuelles, leurs évolutions potentielles et leurs conséquences possibles sur les exploitations et le territoire nord alpin.

Les travaux réalisés sur les soutiens publics à l'agriculture de montagne ont permis de dégager des éléments d'analyse à destination des partenaires du développement : d'un côté les enjeux posés par les conséquences de la réforme de la PAC de 2003 pour l'agriculture de montagne (découplage, réforme du secteur laitier), de l'autre côté, le poids déterminant des aides directes issues du second pilier de la PAC. Dans le prolongement, il a été décidé d'engager sur 2006, au niveau de l'axe « politique » du GIS Alpes du Nord, un travail portant sur le champ des politiques territoriales et de développement rural, afin d'étudier les marges de manœuvre qu'elles offrent pour répondre aux nouveaux enjeux pour l'agriculture nord alpine.

Ce travail, qui porte sur les politiques agricoles des trois Conseils généraux, a été mené en collaboration avec Marielle Berriet-Sollic, chercheur à l'Unité ENESAD-INRA de recherche en économie sur l'agriculture et les espaces ruraux (CESAER). Il s'est traduit par un stage de fin d'études d'ingénieur de l'ENESAD – Willy Cornélie – qui a réalisé les enquêtes ainsi que le traitement et l'analyse des comptes administratifs. Un groupe de travail associant les services des Conseils généraux et les Chambres d'agriculture des trois départements des Alpes du Nord a assuré le pilotage et le suivi de ce travail. Il était composé de Caroline Leroyer et Pascal Reynaud (Conseil général de Haute-Savoie), Gérard Laurent (Chambre d'agriculture Haute-Savoie), Robert Charbonnier (Conseil général de Savoie), Bernard Poncet (Chambre d'agriculture de la Savoie), Mickaël Ethève (Conseil général de l'Isère), Philippe Guérin (Chambre d'agriculture de l'Isère).

Les propos tenus dans ce document n'engagent que la responsabilité de ses auteurs. Ces derniers tiennent à remercier l'ensemble des membres du groupe de travail, ainsi que l'ensemble des personnes ayant participé aux enquêtes.

Ces travaux ont bénéficié du soutien financier de l'Assemblée des Pays de Savoie et du Département de l'Isère.

SOMMAIRE

1. Les interventions agricoles des collectivités en France	5
1.1. Le cadre réglementaire	5
1.2. Les financements des collectivités à l'agriculture en 2002	6
2. Les concours publics des Conseils généraux à l'agriculture et à la forêt dans les Alpes du Nord en 2004	7
2.1. Montants et nature des aides des Conseils généraux à l'agriculture	7
2.2. Evolution des concours financiers entre 2000 et 2004	9
2.3. La place des politiques départementales dans l'ensemble des soutiens à l'agriculture	11
2.4. Comparaison avec les politiques des Conseils généraux en France	12
3. Les interventions des Conseils généraux des Alpes du Nord : logique d'intervention et modalités	13
3.1. Finalités des politiques des Conseils généraux : une justification liée à des préoccupations territoriales	13
3.2. Les leviers utilisés pour accompagner l'agriculture	14
3.3. Modalités de mise en œuvre : orientation et pilotage des politiques départementales	17
4. Perspectives d'évolution des politiques départementales	18
4.1. Un contexte de décentralisation susceptible d'entraîner des évolutions dans les politiques des départements	19
4.2. Vers une recherche de complémentarités plus forte avec les différents niveaux de politiques	20
4.3. Territorialisation des politiques : des situations contrastées selon les départements	20
4.4. Vers des politiques rurales intégrées ?	21

Introduction

Au regard des masses financières engagées, les politiques agricoles des collectivités territoriales représentent, par rapport aux interventions de l'Etat et de l'Union Européenne, une part très limitée dans l'ensemble des soutiens publics à l'agriculture. Néanmoins, dans les départements des Alpes du Nord (Savoie, Haute-Savoie, Isère), l'intervention des collectivités territoriales, et notamment celle des Conseils généraux, représente un enjeu important. En effet, leur poids dans les aides à l'agriculture, s'il reste limité à 8 % des soutiens totaux, est plus élevé que la moyenne française, ceci en raison d'une plus forte intervention des Conseils généraux et d'un soutien plus faible de la Politique Agricole Commune (PAC) dans ces zones. De plus, les collectivités territoriales, départements et régions, ont un poids croissant dans la mise en œuvre des politiques de développement rural, notamment du second pilier de la PAC sur 2007-2013 (Feader). Elles y inscrivent en effet une partie de leurs interventions et apportent ainsi une part importante des cofinancements nationaux. Enfin, en parallèle de la Politique Agricole Commune, et bien qu'avec des ressources limitées, les politiques territoriales offrent certaines marges de manœuvre locales permettant d'accompagner les évolutions de l'agriculture de ces territoires, son rôle multifonctionnel et son insertion dans le développement des territoires. Elles peuvent en effet, pour tenir compte de spécificités locales, venir adapter ou compléter des dispositifs européens ou nationaux, ou constituer des politiques originales. Ainsi, l'intérêt de ces politiques locales ne se traduit pas seulement par leur poids financiers : c'est la nature même des interventions qui est intéressante au regard de leur caractère spécifique eu égard aux enjeux des territoires concernés.

Ce rapport de synthèse présente une analyse des politiques agricoles des trois Conseils généraux des Alpes du Nord. Dans une première partie, elle présente le contexte de l'intervention des collectivités territoriales en France. La seconde partie propose une description fine des financements à l'agriculture mobilisés dans le cadre des politiques départementales, sur la base des données des comptes administratifs départementaux. Dans une troisième partie, une analyse qualitative permet d'identifier les logiques d'intervention des politiques. Enfin, la quatrième partie propose des éléments de réflexion sur les perspectives des politiques agricoles des Conseils généraux.

1. Les interventions agricoles des collectivités en France

1.1. Le cadre réglementaire de la décentralisation

Les politiques agricoles et de développement rural relèvent pour une large part de la responsabilité de l'Etat et de l'Union Européenne. Toutefois, dans le cadre de la décentralisation (lois de 1982-83, puis 2004), certaines compétences ont été transférées par grands « blocs » aux départements et aux régions (tableau n°1). La législation n'organise pas explicitement de transferts de compétences en matière agricole. Cependant, les Conseils généraux ont la responsabilité de l'équipement rural (opérations d'aménagement foncier, assainissement, hydraulique agricole et/ou générale, voirie rurale...) et ont la charge des laboratoires vétérinaires départementaux. Les Conseils régionaux ont eux la charge de la formation professionnelle, de l'enseignement agricole, ainsi que des actions économiques pour le secteur agricole inscrites dans les Contrats de Plan Etat-Région (CPER).

Au-delà de ces compétences légales (dites « obligatoires » ou de plein droit), départements et régions ont la possibilité, à leur initiative et en fonction de leurs ressources, de mener des interventions économiques dans le secteur agricole (aides aux investissements des exploitations, aux industries agro-alimentaires, etc.). Celles-ci doivent cependant respecter la réglementation nationale et européenne, notamment en matière de respect de la concurrence.

Ainsi, le champ d'intervention des collectivités diffère de celui de l'Etat et de l'Union Européenne : en particulier, il ne leur permet pas d'intervenir dans le domaine de la régulation des marchés. Leur champ d'intervention est de plus relativement large et ne concerne pas uniquement des aides aux exploitations, mais aussi des aides au secteur agricole au sens large (secteur de la transformation, structures d'encadrement professionnelles, prophylaxie...) et à l'aménagement rural.

Enfin, les dernières lois sur la décentralisation (2004) tendent à renforcer le rôle de « chef de file » de la Région en matière de développement économique, même s'il n'y a, en principe, aucune tutelle entre collectivités régionale et départementales. Les Conseils généraux ont vu quant à eux se renforcer leur rôle en matière d'espace rural et de foncier, avec l'apparition des périmètres de protection des espaces agricoles et naturels périurbains en 2005 (Loi de développement des territoires), dont la mise en œuvre leur est confiée.

Tableau n° 1 : Répartition des compétences des collectivités relatives au secteur agricole et au développement rural

	Conseils généraux	Conseils régionaux
Equipement rural	X (compétence légale)	
Enseignement, formation professionnelle et apprentissage	X	X (compétence légale)
Développement économique (mesures inscrites au CPER)		X (compétence légale)
Autres interventions économiques	X	X
Laboratoires vétérinaires	X (compétence légale)	

1.2. Les financements des collectivités à l'agriculture en 2002

Les concours publics des collectivités territoriales à l'ensemble du secteur agricole se divisent en quatre domaines distincts (tableau n°2) : les activités agricoles (qui regroupent des aides aux exploitations, aux structures d'encadrement, à l'aménagement, etc.), les industries agro-alimentaires, le secteur forestier, la recherche et l'enseignement agricole. En 2002, dernière année où ils ont fait l'objet d'une estimation, ils représentent en France un montant de 896 millions d'euros, Conseils généraux et régionaux confondus. Les deux types de collectivités ont des interventions différentes : la moitié des budgets agricoles des régions est consacrée à la recherche et à l'enseignement agricole, tandis que 80% des dépenses des départements financent le domaine « activité agricole ».

Tableau n°2 : Concours publics à l'ensemble du secteur agricole des Conseils généraux et des Conseils régionaux en France en 2002.

	Conseils généraux		Conseils régionaux		Total	
	Millions €	%	Millions €	%	Millions €	%
Activités agricoles	294,1	79,6 %	162,5	30,8 %	456,6	50,9 %
Industries agro-alimentaires et promotion	21,6	5,8 %	53,4	10,1 %	75,0	8,4 %
Gestion de la forêt	37,5	10,2 %	33,8	6,4 %	71,3	8,0 %
Recherche et enseignement agricoles	16,1	4,4 %	277,2	52,6 %	293,4	32,7 %
Total	369,4	100 %	526,9	100 %	896,3	100 %

Sources : ministère de l'Agriculture

Les interventions relevant spécifiquement des activités agricoles s'élèvent en 2002 à 457 millions d'euros, dont 294 M€ des départements et 162 M€ des régions (2/3 - 1/3). Les financements des collectivités territoriales représentent ainsi 4 % de l'ensemble des concours publics à l'agriculture française, qui s'élèvent pour mémoire à environ 12 Mds d'euros (dont 2 Mds € de l'Etat et 10 Mds € de l'Union Européenne). Entre 1992 et 2002, les aides des Conseils généraux sont restées stables, alors que celles des Conseils régionaux progressent de 20 % (sources : ministère de l'Agriculture, Blanc agricole 2004).

2. Les concours publics des Conseils généraux à l'agriculture et à la forêt dans les Alpes du Nord en 2004

2.1. Montants et nature des aides des Conseils généraux à l'agriculture

Les concours publics des Conseils généraux ont fait l'objet d'une estimation pour l'année 2004, selon une méthodologie nationale du Ministère de l'agriculture (2003). Ces chiffres demandent à être lus avec certaines précautions (cf. encadré n°1) et peuvent présenter certaines différences avec les budgets votés par les départements.

Les financements des Conseils généraux aux secteurs agricole et forestier s'élèvent pour l'année 2004 à 7,2 M€ en Haute-Savoie, 5,9 M€ en Savoie et 9,4 M€ en Isère. Pour les trois départements, la majorité des financements (entre 81 % et 94 %) sont dirigés vers l'activité agricole et concernent en particulier des aides aux **investissements des exploitations** (entre 5 % et 21 % du total), des aides aux différentes **structures d'encadrement** de l'agriculture (entre 17 % et 23 %), des aides aux exploitations destinées à compenser les situations de **crises** comme la sécheresse (entre 25 % et 39 %). Ces dernières sont particulièrement importantes en 2004, du fait du soutien apportés par les départements suite à la sécheresse de l'année 2003. L'année 2004 représente ainsi une année particulière puisqu'en 2002, année plus habituelle, les concours publics des départements s'élèvent à 4,1 M€ pour la Haute-Savoie, 5,2 M€ en Savoie et 5,9 M€ en Isère. Les **actions agro-environnementales** des départements représentent une part modeste de leurs interventions, et concernent essentiellement le PEZMA en Isère (programme d'entretien des zones menacées d'abandon) et des actions d'entretien des alpages dans les Savoie. 15 % environ du budget agricole des départements sont utilisés pour la mise en œuvre de leurs compétences légales, la majorité leurs interventions se situant ainsi au-delà des compétences légales, ce qui traduit un volontarisme politique en faveur de l'agriculture.

Tableau n°3 : Tableau n° 1 : Concours publics à l'activité agricole, aux IAA et au secteur forestier des départements des Alpes du Nord en 2004

	Conseil général Haute-Savoie		Conseil général Savoie		Conseil général Isère	
	€	%	€	%	€	%
Aides aux activités agricoles	5 909 700	81%	5 462 900	92%	8 854 400	94%
Investissements des exploitations, installation	748 000	10%	1 216 900	21%	509 200	5%
Subventions aux structures d'encadrement	1 302 200	18%	1 351 900	23%	1 623 500	17%
Compensation des dégâts et calamités agricoles	2 547 700	35%	1 477 000	25%	3 676 500	39%
Actions agro-environnementales	95 900	1%	133 600	2%	637 000	7%
Protection sanitaire : laboratoire vétérinaire, prophylaxie, etc.	628 200	9%	985 100	17%	744 800	8%
Aménagements rural, foncier et hydraulique	587 700	8%	142 600	2%	1 066 100	11%
Industries agro-alimentaires et actions de promotion	1 103 000	15%	336 100	6%	80 600	1%
Promotion des produits de qualité	445 200	6%	252 800	4%	65 800	1%
Investissements des IAA et coopératives agricoles	657 800	9%	83 300	1%	14 800	0%
Forêt : développement et amélioration du patrimoine forestier	248 400	3%	126 300	2%	479 300	5%
Total des concours publics	7 261 100	100%	5 925 400	100%	9 414 300	100%
<i>Total des compétences légales</i>	<i>764 300</i>	<i>11%</i>	<i>922 800</i>	<i>16%</i>	<i>1 417 100</i>	<i>15%</i>

Source : Comptes administratifs départementaux, Cornélie (2006).

Les financements en direction des **industries agro-alimentaires** (qui correspondent aux politiques menées en faveur des coopératives et aux actions de promotion des produits) sont très variables selon les départements et représentent entre 1 % du budget en Isère et 22 % en Haute-Savoie. Les politiques forestières mobilisent entre 2 et 5 % des financements.

A l'inverse des soutiens de la PAC, qui se traduisent essentiellement par des aides directes aux exploitations, une part importante des mesures des Conseils généraux concerne des aides de nature « collectives » (structures encadrement, laboratoire, une partie des aides au foncier, coopératives). Notons enfin que le budget agricole représente une faible part du budget total des Conseils généraux (environ 1 %), qui doivent couvrir un large champ de compétences (notamment l'action sociale, les collèges et les routes départementales).

Encadré 1 : Démarche et méthodologie de l'étude des politiques agricoles départementales

L'étude a été réalisée sur les trois départements des Alpes du Nord et s'est concentrée sur les politiques agricoles menées par les Conseils généraux. Ainsi, elle ne porte pas sur l'ensemble du champ des politiques de développement rural (qui intègrent également les aides aux territoires ruraux et à d'autres acteurs du monde rural).

Collecte d'informations sur les politiques des Conseils généraux

Les sources d'information utilisées pour l'analyse sont de deux ordres.

- Des enquêtes ont été menées auprès de différents acteurs et/ou observateurs des politiques départementales : responsables des services agricoles des Conseils généraux, responsables des services économie agricoles de l'Etat (DDAF), responsables de services des Chambres d'agriculture.
- Les données financières sur les aides à l'agriculture des Conseils généraux ont été collectées pour l'année 2004, en suivant la méthode utilisée pour l'enquête nationale sur les aides des collectivités territoriales (Ministère de l'agriculture et INRA-ENESAD, 2003). Les données 2000 et 2002 proviennent de cette étude. Cette collecte de données (Cornélie, 2006) se base sur les comptes administratifs des départements, qui recensent l'ensemble des dépenses et paiement effectués sur une année comptable. Le traitement consiste ensuite à affecter ces différentes dépenses par objet, selon une nomenclature nationale, dite des « concours publics ».

Cette méthode présente certaines limites (cf. Berriet-Sollicec, 2004) et leur lecture mérite certaines précautions. Les chiffres présentés ici peuvent différer de ceux présentés dans le budget « agriculture » votés par les départements. En suivant une nomenclature nationale, leur périmètre est différent de celui du budget de la collectivité et peut parfois ainsi agréger des dépenses provenant de deux budgets différents (par exemple : agriculture et environnement). De plus, il s'agit des dépenses réalisées sur l'année et non des budgets votés en début d'année.

Les tableaux de données de ce document présentent ainsi une photographie particulière des politiques départementales, qui peut être un peu différente de ce que les Conseils généraux communiquent habituellement. Néanmoins, cette méthodologie commune permet de comparer les politiques des trois départements, aussi bien entre elles qu'avec les concours de l'Etat et de l'Union Européenne.

La démarche d'analyse des politiques utilisée

Cette analyse s'est inspirée de méthodes utilisées pour l'évaluation des politiques.

1. Les graphes d'objectifs : Afin d'identifier les objectifs poursuivis par les trois politiques départementales, des graphes d'objectifs ont été élaborés pour chacune d'entre elles. Ils permettent de

retracer la logique d'intervention des politiques : leurs finalités, leurs objectifs et leur traduction opérationnelle en mesures (figures n°5 à 7).

2. Les cibles et les leviers de l'intervention : Au-delà des finalités poursuivies, la mise en œuvre des politiques se traduit par un choix sur les cibles qu'elles visent (les exploitations agricoles, les filières, les espaces agricoles, etc) et sur les moyens d'action financiers. Ceci offre également une grille de lecture de la logique d'intervention des départements (figure n°8).

3. Pertinence et cohérence des politiques. Il s'agit de deux des critères fréquemment employés pour mener l'évaluation de politiques. La pertinence correspond à l'adéquation entre les objectifs poursuivis par la politique et les besoins, enjeux ou problèmes à résoudre. La cohérence interne correspond à l'adéquation des objectifs entre eux et entre les objectifs poursuivis et les moyens mis en œuvre (notamment financiers). La cohérence externe relève de l'adéquation entre différentes politiques (par exemple, Conseils généraux et Conseil régional). L'analyse qui a été menée (Cornélie, 2006) ne permet pas de trancher définitivement sur la pertinence et la cohérence des politiques des Conseils généraux des Alpes du Nord. Elle fournit néanmoins des éléments d'analyse sur les modalités de mise en œuvre des politiques qui ont alimenté ce document de synthèse.

2.2. Evolution des concours financiers entre 2000 et 2004

Les financements à l'agriculture et au secteur forestier ont augmenté entre 2000 et 2004 dans les trois départements, respectivement de : + 57 % en Haute-Savoie, + 54 % en Savoie, + 42 % en Isère (figures n°1 à 3 page suivante). Dans les deux Savoie, et dans une moindre mesure également en Isère, cette augmentation est essentiellement liée à l'augmentation des dépenses de gestion des crises sur 2004, en lien avec la sécheresse de 2003. Néanmoins, en excluant ce type de dépenses, l'augmentation sur quatre ans reste de 15 % en Haute-Savoie, 19 % en Savoie, 23 % en Isère. L'équilibre entre les différents postes de dépenses évolue également sur cette courte période ; c'est notamment le cas pour le foncier, les investissements des exploitations et les laboratoires vétérinaires. Enfin, les aides en faveur de la forêt sont multipliées par deux entre 2000 et 2004 en Haute-Savoie et en Isère, et restent stables pour la Savoie. Ceci montre que les politiques départementales peuvent évoluer rapidement et sont, en comparaison avec les politiques de l'Etat ou de l'Union Européenne, relativement souples et réactives, ce qui leur permet de répondre rapidement à certains besoins, notamment en situation de crises.

Figure n°1 : Evolution des concours à l'agriculture et à la forêt du Conseil général de Haute-Savoie entre 2000 et 2004

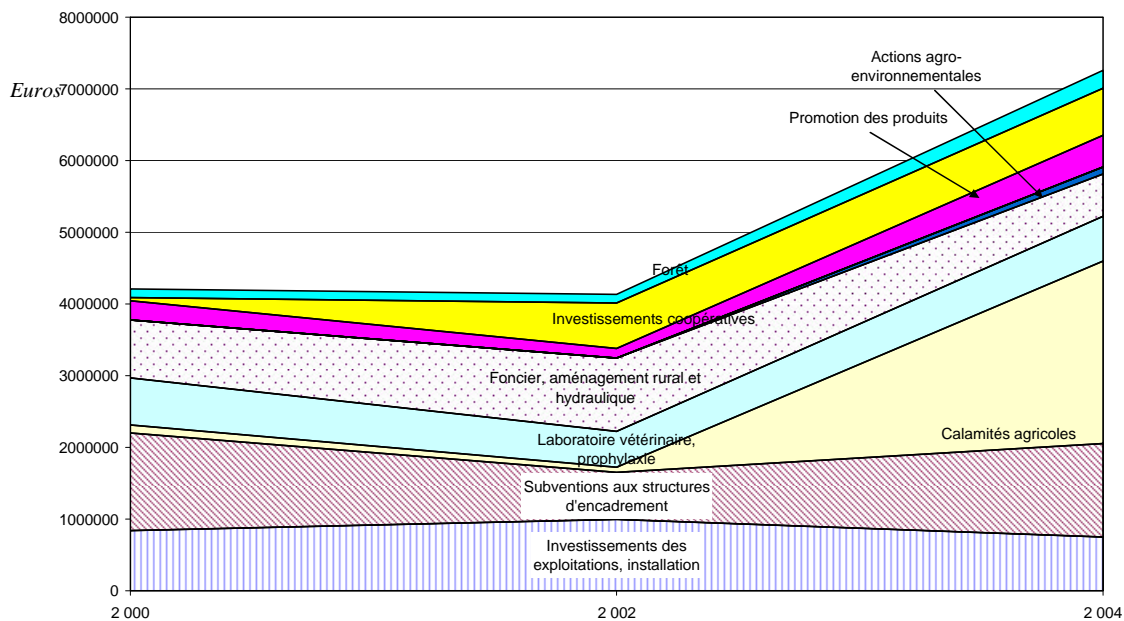


Figure n°2 : Evolution des concours à l'agriculture et à la forêt du Conseil général de Savoie entre 2000 et 2004

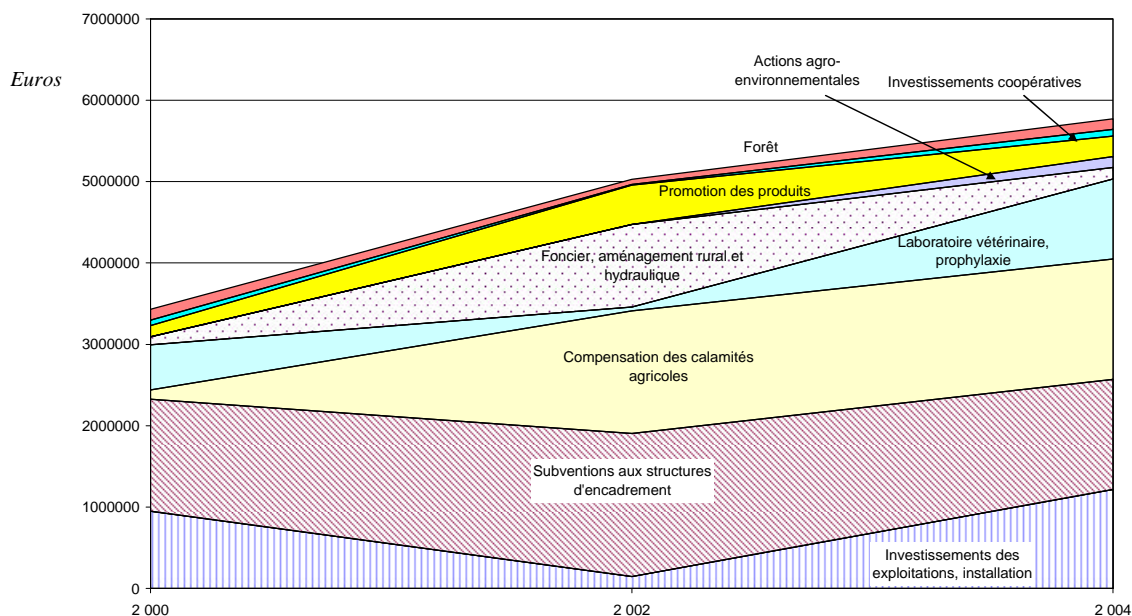
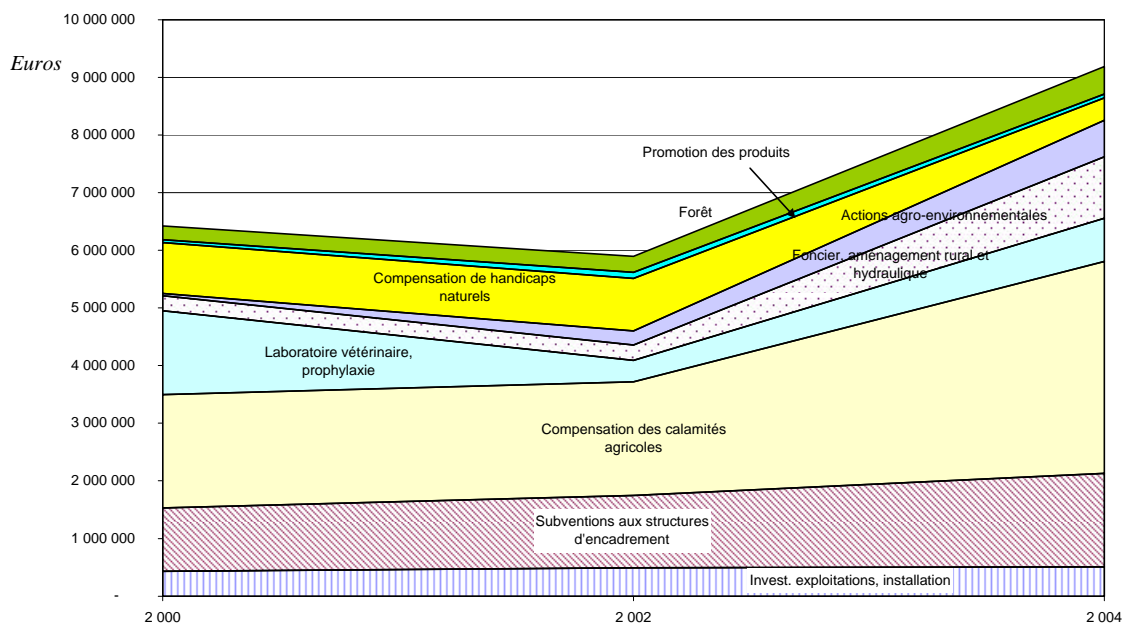


Figure n°3 : Evolution des concours à l'agriculture et à la forêt du Conseil général de l'Isère entre 2000 et 2004



2.3. La place des politiques départementales dans l'ensemble des soutiens à l'agriculture

Dans l'ensemble des politiques bénéficiant au secteur agricole, les dépenses des Conseils généraux en faveur de l'agriculture représentent en moyenne 8 % des dépenses totales, soit environ le double de la moyenne nationale (en considérant uniquement les concours publics agricoles aux exploitations : hors industries agro-alimentaires, forêt et enseignement). Cette proportion varie de 6 % en Isère et Haute-Savoie à 12 % en Savoie (tableau n°4). Les crédits de la PAC, qu'il s'agisse des aides directes du développement rural (ICHN, mesures agro-environnementales et investissements) ou des soutiens liés à la régulation des marchés (1^{er} pilier PAC), constituent en effet l'essentiel des financements à l'agriculture nord alpine. Ramenés au nombre d'exploitations professionnelles, les aides des départements représentent un montant compris entre 1500 et 3000 €/par exploitation. Rappelons toutefois que toutes les mesures ne sont pas des aides versées directement aux agriculteurs, les aides indirectes transitant par les structures de développement, les aides aux opérations de conseil, de promotion et de formation occupant en effet une part importante dans l'ensemble des soutiens. Les aides des départements aux investissements des exploitations ont un poids relatif plus important et s'élèvent à 400 euros par exploitation en Savoie et Haute-Savoie, et 122 euros par exploitation en Isère. La part des aides départementales dans l'ensemble des aides à la modernisation des exploitations est ainsi de 15% (20% en Haute-Savoie, 21% en Savoie, 8 % en Isère).

Ces chiffres, et notamment la proportion des aides des Conseils généraux dans le total, doivent toutefois être considérés comme des ordres de grandeur. En effet, les données pour l'Union Européenne et l'Etat d'un côté, pour les conseils généraux de l'autre, proviennent de sources différentes. De même, les montants par exploitation sont indicatifs et ne reflètent pas précisément les montants réellement perçus par les agriculteurs. Ils sont en effet calculés sur la base du nombre d'exploitations professionnelles en 2000 (Recensement agricole) qui a évolué depuis, et le nombre d'exploitations est différent selon les dispositifs d'aides. Ils ont surtout vocation à être comparés entre départements. Enfin, il faut préciser que les données du tableau ci-dessus n'intègrent pas le budget agriculture et forêt du Conseil régional dont on ne connaît pas la répartition par département.

Tableau n°4 : Les financements aux exploitations agricoles dans les départements des Alpes du Nord en 2003

En provenance de l'Union Européenne et de l'Etat (2003), et des Conseils généraux (moyenne 2002-2004)

– En millions d'euros, en %age et en €/ exploitation professionnelle –

	Haute-Savoie			Savoie			Isère		
	Millions €	%	€/exp.	Millions €	%	€/exp.	Millions €	%	€/exp.
Union Européenne et Etat	44,0	91 %	20 370	35,7	88 %	20 880	111,9	94 %	27 290
- Régulation des marchés (1 ^{er} pilier PAC)	19,4	40 %	8 980	13,1	32 %	7 660	70,2	59 %	17 120
<i>dont aides directes aux produits</i>	8,6	18 %	3980	8,0	20 %	4680	61,7	52 %	15050
- Indemnités compensatoires de handicaps naturels (ICHN)	11,3	23 %	5 230	8,8	22 %	5 150	6,4	5 %	1 560
- Mesures agro-environnementales	4,0	8 %	1 850	7,7	19 %	4 500	18,8	16 %	4 580
- Investissements des exploitations *	4,3	9 %	1 990	3,2	8 %	1 870	6,4	5 %	1 560
Conseils généraux	4,6	9 %	2 120	5,1	12 %	2 960	7,2	6 %	1 760
- dont investissements des exploitations (CG)	0,9	2 %	404	0,7	2 %	399	0,5	0,4 %	122
Total	48,6	100 %	22 490	40,8	100 %	23 840	119,1	100 %	29 050

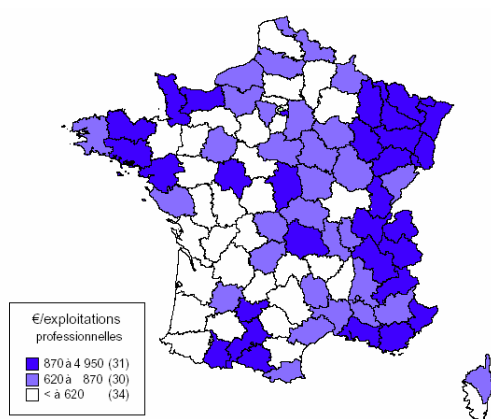
* hors financements des Conseils généraux

Sources : ministère de l'Agriculture ; Cornélie (2006)

2.4. Comparaison avec les politiques des Conseils généraux en France

L'intervention des trois Conseils généraux des Alpes du Nord en faveur de l'agriculture est globalement plus élevée que celle de l'ensemble des Conseils généraux en France. Le « budget agricole » moyen d'un Conseil général (hors enseignement et forêt, mais avec les aides aux IAA) s'élève en 2002 à 3,7 millions d'euros (contre 4,6 à 7 M€/ an dans les Alpes du Nord) et représente un montant de 900 € par exploitation professionnelle, alors qu'il représente 1700 à 2800 € exploitation dans les Alpes du Nord (figure n°4, le domaine 1 des soutiens publics à l'agriculture représentant les aides à la production agricole). Les Conseils généraux des Alpes du Nord utilisent davantage les possibilités d'intervention au-delà de leur compétences légales, celles-ci ne mobilisant que 15 % de leur budget, contre 42 % en moyenne en France.

Figure n°4 : Les aides des Conseils généraux à l'activité agricole en France en 2002 (domaine 1)



Sources : ministère de l'Agriculture, octobre 2005

Ainsi, ramenés au nombre d'exploitations, l'intervention des Conseils généraux des Alpes du Nord reste proche de la moyenne nationale dans les domaines relevant des compétences légales (foncier et laboratoire). C'est l'ensemble des autres domaines d'intervention (qui relèvent de l'accompagnement économique de l'agriculture) qui bénéficient d'une intervention plus forte. Celle-ci est particulièrement plus élevée pour la compensation des calamités agricoles (notamment en raison de la sécheresse pour les subventions aux structures d'encadrement (4 fois supérieure). Les aides aux investissements des exploitations (avec certaines différences entre les trois départements) est supérieure de 70 % à la moyenne nationale et les subventions aux industries agro-alimentaires supérieures de 160 % (tableau n°5).

Tableau n°5 : Concours publics des Conseils généraux par exploitation professionnelle sur 2000 – 2004
Comparaison Alpes du Nord – France

€ par exploitation professionnelle	Haute-Savoie	Savoie	Isère	Alpes du Nord	Conseils généraux France (2002)
Activités agricoles	1 996	2 657	1 685	1882	749
Investissements des exploitations, installation	398	451	117	265	155
Subventions aux structures d'encadrement	513	875	324	493	124
Compensation des calamités agricoles	422	604	619	466	20
Protection sanitaire : laboratoire vétérinaire, prophylaxie, etc.	276	309	209	248	193
Foncier, aménagement rural et hydraulique	373	245	130	220	213
Industries agro-alimentaires et actions de promotion	337	201	21	145	55
Promotion des produits de qualité	130	170	18	81	37
Investissements des IAA et coopératives agricoles	206	31	2	64	18
Ensemble des concours publics (hors enseignement)	2 333	2 858	1 706	2 027	899

Sources : ministère de l'Agriculture (données 2002 pour la France, moyenne 2000/2002/2004 pour les trois départements Alpes du Nord)

En conclusion, ces différents éléments chiffrés permettent de souligner l'importance des politiques départementales dans l'ensemble des soutiens publics à l'agriculture des Alpes du Nord. Ceci tient d'une part à une intervention des Conseils généraux plus forte qu'ailleurs en France en valeur absolue (par exploitation), d'autre part en raison d'un plus faible soutien par la PAC ramené au nombre d'exploitations (estimation : 20 000 € par exploitation, contre 30 000 € en France) dans ces territoires.

3. Les interventions des Conseils généraux des Alpes du Nord : logique et modalités d'intervention

3.1. Finalités des politiques des Conseils généraux : une justification liée à des préoccupations territoriales

Les politiques agricoles menées par les Conseils généraux nord alpin, si elles se traduisent pour l'essentiel par un soutien économique à ce secteur, sont néanmoins menées dans un objectif plus large de soutien au développement rural et à l'attractivité ou la qualité des territoires. Ainsi, les finalités des politiques départementales, formulées suite aux enquêtes auprès des différents acteurs des politiques agricoles départementales (encadré n°1), ont toute une dimension territoriale. Quelques différences apparaissent entre départements, l'accent étant mis davantage dans les deux Savoie sur la qualité (des produits et de l'activité agricole), et en Isère sur le respect de l'environnement.

- **Savoie** : « soutenir des activités agricoles et rurales de qualité, contribuant au maillage des territoires »

- **Haute-Savoie** : « soutenir une agriculture et un secteur forestier performants et de qualité, et contribuant à l'attractivité des territoires »

- **Isère** : « soutenir une agriculture et un secteur forestier viables et respectueux de l'environnement »

En Haute-Savoie, l'intitulé du service en charge de l'agriculture est à ce titre révélateur : « service du développement rural ». En Savoie, la politique agricole et forestière est intégrée au service aménagement et développement du territoire. Cela laisse supposer que la reconnaissance du rôle favorable de l'agriculture vis-à-vis de l'attractivité du territoire, et notamment dans les Savoie de son rôle vis-à-vis de l'activité touristique, amène les collectivités départementales à consacrer à celle-ci des moyens importants. Signalons qu'en Savoie, le FADEGA (fonds départemental d'aide à la modernisation des exploitations et des coopératives) est abondé par des taxes perçues sur l'activité touristique.

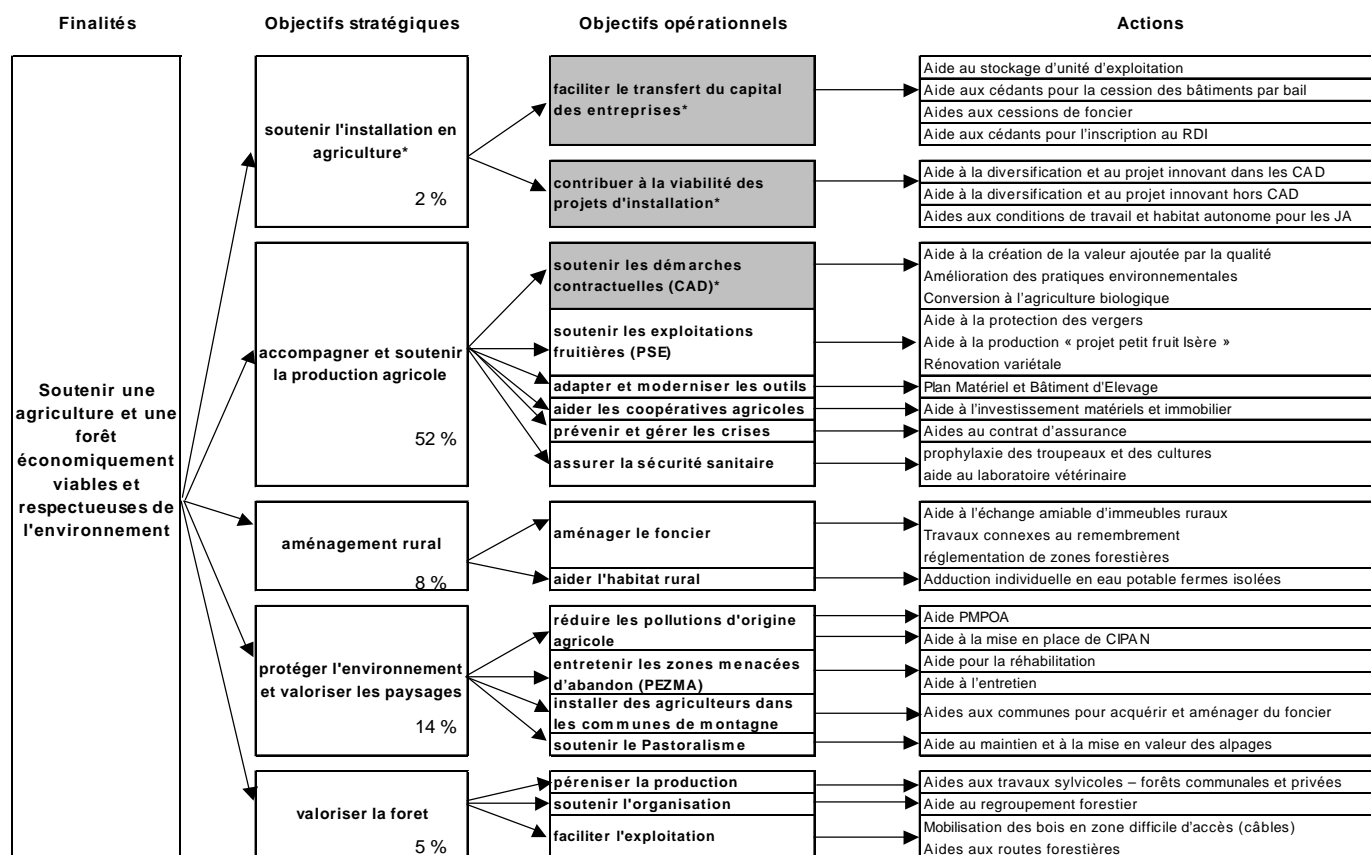
3.2. Les leviers utilisés pour accompagner l'agriculture

a) Une diversité importante de dispositifs

La politique de chaque Conseil général a été traduite en graphes d'objectifs qui permettent d'illustrer schématiquement la logique d'intervention : finalité poursuivie, objectifs et mesures mises en œuvre. Il ressort ainsi de la lecture de ces graphes d'objectifs (figure n°5, 6 et 7), à la fois une proximité assez forte entre les trois départements et une diversité importante dans chacune des politiques menées, aussi bien en terme de nombre de mesures (un éventail de 25 et 32 mesures pour chaque politique), que dans la nature des interventions. Il y a ainsi dans chaque département quelques politiques structurantes qui représentent des montants financiers conséquents (gestion des crises, investissement des exploitations, aides aux structures de développement) et des politiques plus spécifiques ou innovantes, qui mobilisent des ressources variables, et parfois limitées. Citons l'exemple du PEZMA en Isère (programme d'entretien des zones menacées d'abandon), du FDGEN (fonds départemental de gestion de l'espace naturel) en Savoie et de la politique de diversification menée en Haute-Savoie.

Figure n°5 : Représentation de la politique du Conseil général de l'Isère (graphe d'objectifs)

– En % : la part des financements consacrés aux différents objectifs –



* unités ne dépassant pas 70% de l'équivalent PAD

Figure n°6 : Représentation de la politique du Conseil général de la Haute-Savoie (graphe d'objectifs)

– En % : la part des financements consacrés aux différents objectifs –

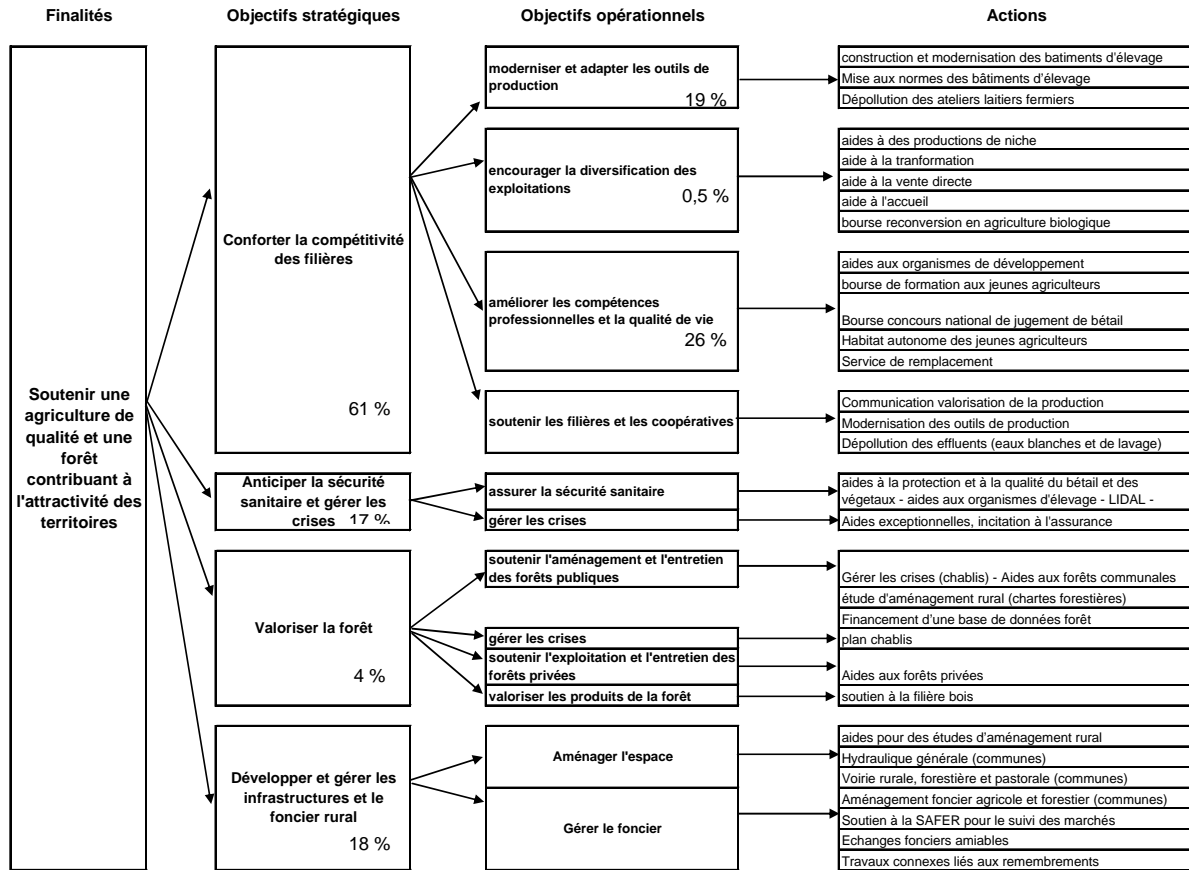
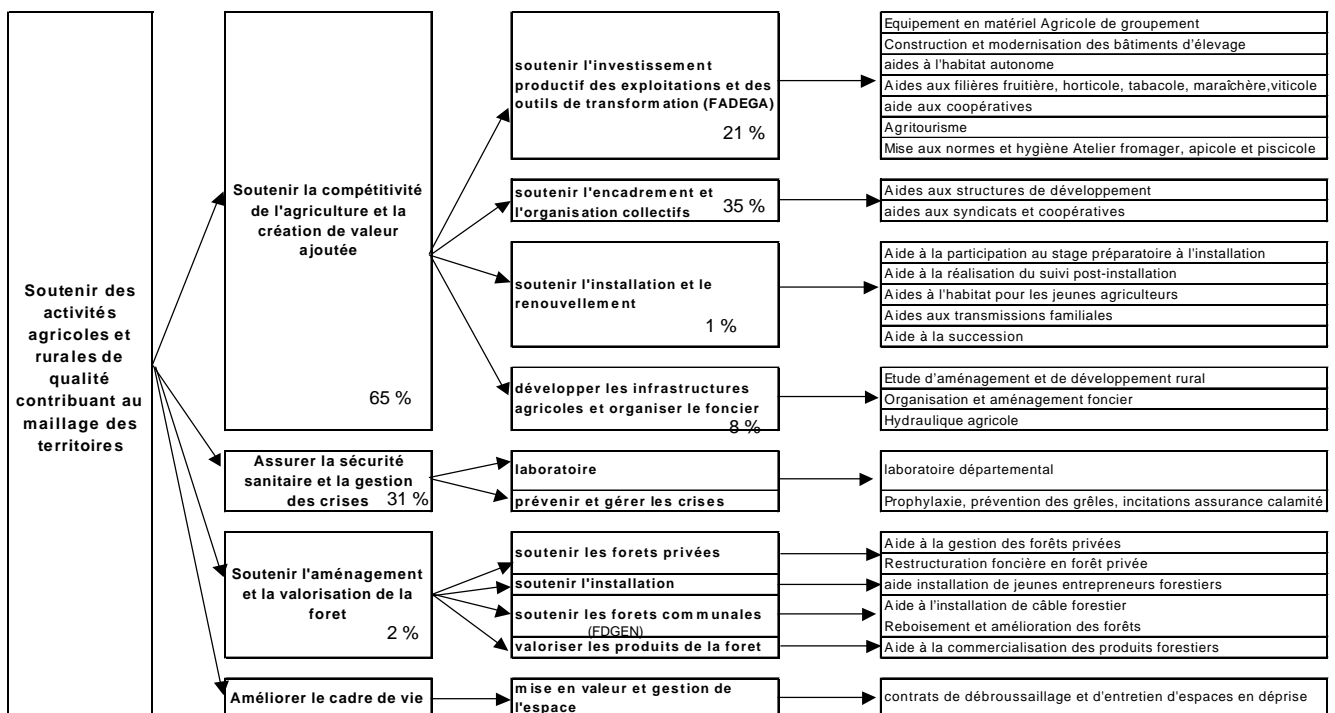


Figure n°7 : Représentation de la politique du Conseil général de la Savoie (graphe d'objectifs)

– En % : la part des financements consacrés aux différents objectifs –



b) Des leviers d'action essentiellement économiques

Sur quels leviers d'actions agissent les politiques des Conseils généraux pour répondre aux objectifs qu'elles se fixent ? De manière simplifiée, on peut distinguer 5 leviers différents à l'observation des politiques départementales¹ :

- Le premier levier agit sur la **compétitivité des exploitations** agricoles, par des aides aux investissements et à la mise aux normes
- Second levier, la **valorisation des produits locaux**, par des aides aux filières, aux acteurs de la transformation (coopératives) et à la diversification des exploitations.
- Le troisième levier agit, non pas sur des acteurs économiques, mais sur la **gestion de l'espace agricole et rural**, et la préservation de la qualité de ces espaces. Les actions correspondantes sont : l'aménagement foncier, les aides au secteur forestier, l'hydraulique agricole, actions agro-environnementales ou d'entretien des espaces.
- Quatrième levier : la gestion et la compensation des **crises et calamités agricoles**, qui correspond à un rôle d'aide d'urgence aux entreprises (rôle parfois qualifié de « pompier de l'économie »).
- Cinquième levier : **l'accompagnement des entreprises** et du secteur agricole, par les aides aux structures de développement agricole, aux laboratoires et au sanitaire.

A l'exception du levier « gestion de l'espace », tous les leviers sont de nature économique, et se différencient par leurs cibles (exploitation ou filière). Ainsi les politiques départementales sont menées essentiellement dans une logique économique de soutien au secteur agricole, la part des budgets consacrés aux quatre leviers « économiques » représentant entre 73 % et 89 % du total (figure n°8).

Toutefois, des choix et des priorités différents ont été faits selon les départements (figure n°8). L'intervention du département de l'Isère, en comparaison aux Savoie, est moins concentrée sur les acteurs (leviers « exploitations » et « produits ») et davantage sur les espaces. En Savoie et Haute-Savoie, la gestion des crises occupe une place un peu moins prédominante et le levier « valorisation des produits », s'il a un poids similaire dans les deux départements, ne correspond pas aux mêmes cibles. En Haute-Savoie, il s'agit essentiellement (à 60 %) d'aides aux investissements des coopératives de transformation, alors qu'en Savoie, ces aides aux coopératives ont un poids plus faible (cf. tableau n°3) et les interventions pour la valorisation des produits passent davantage par des aides immatérielles (appui aux filières, aides à la qualité du lait...).

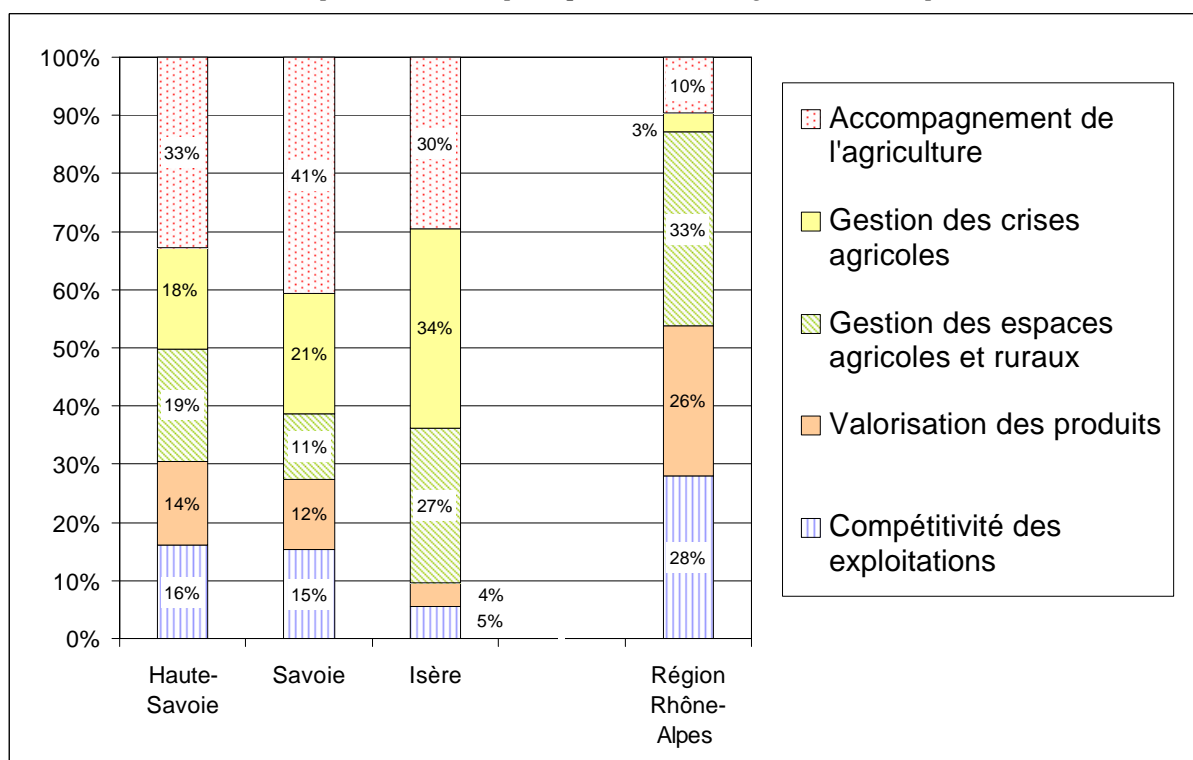
Par ailleurs, la nature des aides des Conseils généraux à l'agriculture diffèrent profondément des soutiens publics accordés dans le cadre de la PAC. Alors que celle-ci se traduit par des aides directes aux exploitations, versées à celles-ci chaque année et qui ont un rôle essentiel dans le soutien des revenus, la plupart des aides des Conseils généraux sont accordées, à l'exception de la gestion des crises, dans le cadre de projets des exploitations, des coopératives ou des structures de développement.

¹ Cette classification s'inspire largement de celle élaborées par Trouvé et al. (2005)

Enfin, les politiques départementales et régionales n'interviennent pas sur les mêmes leviers, en tout cas pas dans les mêmes proportions. L'intervention de la région a un caractère économique plus marqué, en lien avec ses compétences légales en terme de développement économique. Ses interventions en matière de compétitivité des exploitations et de valorisation des produits représentent ainsi plus de la moitié de ses interventions agricoles. Elle intervient de même moins que les départements sur les aides aux structures de développement agricoles et sur la gestion des crises.

Figure n°8 : Classification des interventions agricoles des Conseils généraux des Alpes du Nord selon cinq leviers d'actions, en pourcentage des dépenses réalisées en 2000, 2002 et 2004

– et comparaison avec la politique du Conseil régional Rhône-Alpes –



Sources : Comptes administratifs départementaux et régionaux en 2000, 2002 et 2004 (Ministère de l'agriculture, 2005 ; Cornélie, 2006).

3.3. Modalités de mise en œuvre : orientation et pilotage des politiques départementales

a) Un partenariat avec la profession agricole et l'Etat

Les politiques départementales sont construites en concertation étroite avec d'une part la profession agricole, via les Chambres d'agriculture et les autres organisations professionnelles agricoles, et d'autre part les services de l'Etat au niveau départemental (Directions Départementales de l'Agriculture et de la forêt - DDAF).

La concertation avec la profession porte en particulier sur les orientations à donner à la politique départementale, et on considère que celle-ci est menée en co-responsabilité entre le Conseil général et la profession. Ainsi, le projet agricole départemental (PAD) est considéré comme le principal document d'orientation politique pour l'agriculture et le Conseil général

vient en appui de la stratégie qu'il définit, sur les actions qu'il estime relever de son champ de compétences. Aussi, la politique du Conseil général répond à des enjeux identifiés de concert avec la profession et pour une part, traduisent donc également des orientations et des priorités définies par la profession agricole. Ce partenariat sur la définition des orientations est un des éléments qui contribuent à la pertinence des politiques départementales, c'est-à-dire à l'adéquation avec les enjeux et besoins identifiés pour l'agriculture sur le territoire.

La relation avec l'Etat (DDAF) porte davantage sur l'expertise de la légalité des dispositifs et sur la mise en œuvre opérationnelle des mesures cofinancées par l'Etat et l'Union Européenne, notamment dans le cadre du PDRN 2000-2006.

b) Articulation et complémentarité avec les autres échelons politiques

Les politiques des départements s'articulent relativement peu avec la politique du Conseil régional. Les relations avec le niveau régional restent jusqu'ici relativement peu formalisées et ne se traduisent pas encore par un réel partenariat, bien que des initiatives existent comme la conférence des exécutifs agricoles, qui réunit élus départementaux et régionaux en charge de l'agriculture. Néanmoins, les Conseils généraux tiennent compte du positionnement de la région dans la définition de leur priorité.

L'articulation avec la politique de développement rural menée par l'Etat et l'Union Européenne dans le cadre du Plan de développement rural national (PDRN) est par contre beaucoup plus étroite. Elle est facilitée par les relations avec les DDAF et par la volonté des Conseils généraux de rechercher des cofinancements européens en complément de leurs politiques. La mise en œuvre de mesures cofinancées entre les Conseils généraux et l'Union Européenne, à l'œuvre depuis 2001 en Isère, s'est notablement renforcée en Savoie et Haute-Savoie avec le Plan de modernisation des bâtiments d'élevage en 2005, et la mise en œuvre d'un « guichet unique » Département-Etat-Union Européenne pour ces aides aux exploitations. Les Conseils généraux y ont trouvé en effet un cadre d'intervention publique parfois complexe, mais leur permettant d'y inscrire une partie de leur politique de modernisation des exploitations et de mobiliser ainsi des co-financements européens. Néanmoins, ces cadres de programmation, s'ils peuvent entraîner certaines modifications de l'intervention du département pour correspondre au cadre fixé par l'Etat et l'UE, restent considérés par les Conseils généraux comme des outils et non comme un cadre influençant leur politique. Celle-ci reste en effet pour une part importante financée sur des crédits départementaux uniquement.

4. Quelles perspectives d'évolution des politiques départementales ?

Dans un contexte de réforme de la politique agricole et de développement rural, les politiques agricoles des Conseils généraux sont amenées à évoluer dans le futur. Cela peut tenir d'une part à une volonté politique de répondre à de nouveaux besoins, à l'évolution des enjeux pour l'agriculture et les espaces ruraux. Dans les Alpes du nord, les politiques des départements font d'ores et déjà l'objet d'interrogations et certaines évolutions ont eu lieu récemment.

Ainsi, le Conseil général de la Haute-Savoie a élaboré une nouvelle politique forestière et le Conseil général de l'Isère un « Plan stratégique agricole départemental ». Les politiques départementales peuvent d'autre part être amenées à évoluer en réponse à différents facteurs extérieurs, comme le renforcement du mouvement de décentralisation en France, les recompositions socio-économiques des espaces ruraux, l'évolution des politiques agricoles européennes, etc.

4.1. Un contexte de décentralisation susceptible d'entraîner des évolutions dans les politiques des départements

La décentralisation et le renforcement des compétences des départements et des régions se sont accélérés en France avec la « Loi relative aux responsabilités locales » du 13 août 2004 et la « Loi sur la démocratie de proximité » du 27 février 2002. Du point de vue des politiques agricoles des Conseils généraux des Alpes du nord, la décentralisation a trois types de conséquences :

- d'une part, elle transfère des compétences aux collectivités dans des domaines comme l'action sociale pour les départements, la formation et les transports pour les régions, qui sont amenés à constituer le cœur de leur compétence de plein droit et qui nécessitent de dégager des ressources budgétaires. Cela amène, ou peut amener, à diminuer les marges de manœuvre financières pour les interventions agricoles, qui pour une part importante ne relèvent de compétences légales, et interroge à terme sur la place du budget consacré à l'agriculture dans les priorités politiques des Conseils généraux.
- d'autre part, les compétences des Conseils généraux en matière d'aménagement de l'espace et du foncier agricole ont été étendues dans le cadre de la loi sur le développement des territoires ruraux de 2005. Celle-ci prévoit des « périmètres de protection et d'aménagement des espaces agricoles et naturels » dont la mise en œuvre est confiée aux départements. De même, depuis le 1er janvier 2006, les Conseils généraux se sont vus transférer la compétence pour la mise en œuvre des procédures d'aménagement foncier. Cela implique pour eux la nécessité de trouver les ressources nécessaires ou de réaffecter des moyens existants pour cela.
- enfin, la décentralisation amène à un renforcement du rôle des régions et tend à lui accorder, sinon un rôle de « chef de file », un rôle de « coordination » en matière d'aides économiques (dans le cadre du schéma régional de développement économique), bien qu'il n'y ait en théorie aucune hiérarchie entre les deux niveaux de collectivité. Il est ainsi probable que le niveau régional prenne du poids à l'avenir dans la mise en œuvre des politiques agricoles, comme c'est le cas dans la mise en place du programme de développement rural 2007-2013.

Au-delà du contexte de décentralisation, plusieurs autres facteurs peuvent amener les Conseils généraux à faire évoluer leurs politiques agricoles : i) le poids démographique en baisse de l'agriculture entraîne une diminution de la représentation de celle-ci, jusqu'ici assez forte, au sein des Conseils généraux ; ii) l'obligation de plus en plus pressante de mettre en conformité les aides départementales avec la réglementation européennes (aides d'Etat) est susceptible

d'entraîner des modifications de certains dispositifs, et pourrait également amener à simplifier les politiques, du fait d'un travail administratif accru ; iii) enfin, l'évolution de la Politique Agricole Commune, notamment au niveau de son volet soutien aux marchés (découplage des aides directes, réforme du marché laitier), et la diminution à prévoir à terme de ses ressources, peuvent aussi entraîner des ruptures pour l'agriculture, amenant en retour un besoin de faire évoluer les politiques locales.

4.2. Vers une recherche de complémentarités plus forte avec les différents niveaux de politiques

Le contexte de reconfiguration des financements publics à l'agriculture incite les Conseils généraux à rechercher des complémentarités entre leurs politiques et celles menées par les autres échelons : Union Européenne, Etat et Région. Ceci se traduit tout d'abord par la volonté de cofinancer davantage les politiques départementales dans le cadre du programme de développement rural financé par l'Union Européenne et l'Etat. Cependant, la baisse des crédits européens sur 2007-2013 réduit fortement les marges de manœuvre pour ce faire. Cela pourrait se traduire également par une recherche d'une meilleure articulation avec la politique menée par le Conseil régional. Ce mouvement est sans doute amené à s'amplifier dans un contexte de décentralisation en évolution, de re-délimitation des frontières avec les autres activités rurales, etc.

A terme, l'évolution possible vers une plus grande mise en cohérence entre différentes politiques amène certaines interrogations. D'un côté, elle présente l'intérêt d'améliorer la lisibilité des politiques menées à différents échelons, et permet sans doute d'améliorer l'efficacité des interventions. D'un autre côté, la recherche de cohérence avec des cadres politiques supra-départementaux interroge sur la possibilité pour les Conseils généraux de maintenir les marges de manœuvre dont ils disposent pour élaborer et mettre en œuvre leurs interventions. Celle-ci peut aussi se faire au détriment de la réactivité actuelle des départements, les procédures de notification dans le cadre du programme de développement rural entraînent des délais pouvant être importants entre la décision politique et la mise en œuvre.

4.3. Territorialisation des politiques : des situations contrastées selon les départements

On observe actuellement une accélération du mouvement de territorialisation des politiques agricoles et de développement rural, aussi bien au niveau de l'Union Européenne (avec le renforcement de procédures participatives comme les programmes de développement rural Leader +), qu'au niveau de l'Etat avec les Pôles d'excellence rurale. De même, le Conseil régional Rhône-Alpes a récemment mis en place les PSADER (Projets stratégiques agricoles et de développement rural) et une partie de ses interventions agricoles sont mises en œuvre dans le cadre de sa politique territoriale, *via* les contrats de développement des territoires (Contrats de développement Rhône-Alpes). Cette territorialisation de l'intervention agricole

semble répondre à différents objectifs : tenir compte de spécificités locales de l'agriculture, volonté d'inscrire l'agriculture dans le développement local, associer plus étroitement et de façon plus concertée les acteurs socio-économiques dans les politiques, prendre en compte le phénomène de l'intercommunalité, etc.

A l'échelle des Conseils généraux des Alpes du nord, cette évolution est plus récente et différenciée selon les départements. Ainsi, le Conseil général de l'Isère a récemment reconfiguré sa politique agricole en s'appuyant sur la définition de treize territoires et a ainsi territorialisé une partie de sa politique agricole. Le Conseil général de Savoie développe actuellement une politique d'accompagnement et de développement des territoires (en définissant sept territoires) par le biais de « Contrats territoriaux Savoie » et met en œuvre certaines actions en faveur de l'agriculture dans ce cadre. Le Conseil général de la Haute-Savoie fait lui le choix de ne pas territorialiser son intervention agricole, néanmoins sa nouvelle politique forestière s'appuie sur la mise en place des chartes forestières.

4.4. *Vers des politiques rurales intégrées ?*

Alors que les finalités poursuivies par les politiques départementales relèvent globalement de l'attractivité du territoire, elles prennent aujourd'hui pour l'essentiel la forme d'une intervention économique sectorielle. Néanmoins, ces politiques comprennent également, de manière certes plus modeste, des interventions encourageant le rôle de l'agriculture en matière d'occupation de l'espace ou de gestion des paysages, etc.

A l'avenir, se pose ainsi la question de la manière dont seront traduites ces préoccupations dans les interventions agricoles des Conseils généraux : les dispositifs existants en faveur de l'environnement ou de l'espace seront-ils amenés à monter en puissance ? Les départements mèneront-ils des politiques davantage intégrées entre le secteur agricole et les autres acteurs du monde rural, voire à ouvrir davantage les interventions aux autres activités économiques du monde rural ? A ce titre, la territorialisation actuelle d'une partie des politiques départementales, qui consiste à mettre en œuvre des actions agricoles négociées avec le territoire et/ou à intégrer les interventions concernant différents secteurs, y compris l'agriculture, dans le cadre de programme de développement territoriaux, pourrait préfigurer de politiques davantage intégrées (ou « multisectorielles »).

Enfin, de manière plus générale, on se situe actuellement dans un contexte d'incertitude, avec un mouvement de recomposition territoriale qui est à l'œuvre et sans doute non encore stabilisé. La place et le rôle que prendront les Conseils généraux dans ce contexte, vis-à-vis d'autres collectivités (notamment entre le niveau régional et le niveau territorial porté par l'arrivée de l'intercommunalité et des Pays), auront probablement une influence sur les politiques agricoles ou rurales des Conseils généraux.

Conclusion

L'analyse qui précède montre que les Conseils généraux sont des acteurs importants des politiques accompagnant l'évolution de l'agriculture. Dans un contexte où la régulation de l'agriculture reste essentiellement une compétence de l'Union Européenne et de l'Etat, les Conseils généraux ont différentes possibilités d'intervention. Ils peuvent en effet conforter des dispositifs d'aides nationaux correspondant aux enjeux de leur territoire (en s'insérant dans des politiques nationales ou européennes). Ils peuvent également intervenir dans des dispositifs propres, soit pour compléter des dispositifs généraux qui ne peuvent répondre à certains enjeux spécifiques du territoire, soit pour encourager la valorisation des ressources locales ou la préservation de l'environnement et de l'espace. Toutefois, en terme financier, la majorité des soutiens à l'agriculture proviennent de la Politique Agricole Commune, et celle-ci conserve, de fait, une influence majeure dans l'évolution de l'agriculture. De plus, les ressources financières que les collectivités pourront consacrer à l'agriculture, si elles ont augmenté dans les Alpes du Nord entre 2000 et 2004, resteront sans doute contraintes dans un contexte de décentralisation.

A l'avenir, les politiques Conseils généraux continueront à évoluer, à la fois dans un souci de répondre aux enjeux de l'agriculture et des territoires, et en réponse à des évolutions du contexte réglementaire, budgétaire, etc. Dans ce cadre, plusieurs questions pourraient être soulevées et proposées à la réflexion :

- Concernant le fondement des politiques, quel rôle vont avoir, ou souhaitent se donner, les Conseils généraux vis-à-vis de l'accompagnement de l'agriculture et du développement rural ? Dans un contexte très encadré sur le plan réglementaire, et où la répartition entre les différentes collectivités des compétences en matière agricole et rurale reste imprécise, dans quelle mesure le niveau départemental pourra-t-il être un lieu de mise en cohérence de politiques de différents niveaux, et dans quelle mesure s'agira-t-il de compléter les interventions des autres échelons ? Autrement, est-il préférable, et possible, de mener une politique traduisant une stratégie départementale propre pour l'agriculture ou de positionner les politiques départementales vis-à-vis de celles menées par l'UE, l'Etat, la Région et les territoires ? Faut-il mener comme actuellement des politiques diversifiées, et répondant à différents types d'enjeux, ou concentrer davantage les moyens sur un nombre plus restreint de priorité ?

- Concernant la forme des soutiens, quel équilibre entre des aides directes aux exploitations pour la rémunération de fonctions non productives (gestion de l'espace, qualité de l'environnement) et des aides à l'accompagnement des projets (investissements, animation de projets collectifs, etc.).

Références bibliographiques

- Berriet-Sollic M., Volay T. et Daubard J.P., 2004. Les concours publics des collectivités territoriales à l'agriculture en 2000. Notes et Etudes Economiques, N°20, pp 83-105.
- Berriet-Sollic M., Guerin M. et Aubert F., 2006. Les interventions des régions et des départements dans le développement agricole et rural. Ingénierie, N° Spécial « Politiques de développement rural. Enjeux, modalités et stratégies », 131-143.
- Cornélie W., 2006. Les politiques agricoles et de développement rural des Conseils généraux : vers une reconfiguration de l'intervention ? Cas des Alpes du Nord en région Rhône-Alpes. Mémoire d'ingénieur de l'ENESAD, 60 p.
- Ministère de l'agriculture, 2005. Les concours publics à l'agriculture en 2004. Projet de loi de finances pour 2006 (« Blanc agricole »), Octobre 2005, 78 p.
- Ministère de l'agriculture, 2005. Les concours publics des collectivités territoriales à l'agriculture en 2002. Note du Ministère de l'agriculture, Direction des affaires financières, 7 p.
- Truvé A., Berriet-Sollic M., Kroll J.C., Wavresky P., 2005. Mise en oeuvre du Règlement de Développement Rural par les régions européennes : des leviers économiques diversifiés. Working Paper, CESAER/ INRA-ENESAD, 22 p.

Glossaire des sigles

AFTA	Association des Fromages Traditionnels des Alpes Savoyardes
CEMAGREF	Centre d'Etude de Machinisme Agricole et de Génie Rural des Eaux et Forêts
CESAER	Centre d'Economie et Sociologie Appliquées à l'Agriculture et aux Espaces Ruraux
CPER	Contrat de Plan Etat-Région
DDAF	Direction départementale de l'Agriculture et de la Forêt
ENESAD	Etablissement national d'enseignement supérieur agronomique de Dijon
FADEGA	Fonds d'aide départementale pour l'équipement des groupements agricoles
FDGEN	Fonds départemental de gestion de l'espace naturel
FEADER	Fonds Européen Agricole pour le Développement Rural
GIS	Groupement d'intérêt scientifique
IAA	Industrie agro-alimentaire
ICHN	Indemnité compensatoire de handicaps naturels
INRA	Institut National de la recherche agronomique
ITFF	Institut Technique des Fromages Français
PAC	Politique agricole commune
PDRN	Plan de Développement Rural National
PEZMA	Programme d'entretien des zones menacées d'abandon
SUACI	Service d'Utilité Agricole à Compétences Interdépartementales
UE	Union Européenne