

Les politiques agricoles des Conseils généraux dans les Alpes du Nord

Logiques d'intervention et perspectives d'évolution

En France, les politiques agricoles des collectivités territoriales (Conseils généraux et régionaux) représentent une faible part de l'ensemble des concours financiers au secteur agricole et leur impact sur l'agriculture ne peut être comparé avec celui de la Politique Agricole Commune (PAC). Dans le cadre des lois de décentralisation, les Conseils généraux ont peu de compétences pour intervenir dans le secteur agricole, celles-ci se limitant pour l'essentiel à l'équipement et l'aménagement rural (aménagement foncier, hydraulique...) et aux laboratoires vétérinaires. À leur initiative et en fonction de leurs ressources, les Départements peuvent néanmoins mener, au-delà de ces compétences légales, des interventions économiques en faveur du secteur agricole (ex : aides aux investissements des exploitations, de l'agro-alimentaire, etc.), moyennant le respect du cadre réglementaire européen et national. Dans les **Alpes du Nord** (départements de Savoie, Haute-Savoie, Isère), les interventions des Conseils généraux représentent un enjeu important. Au-delà de leur poids financier, leur intérêt réside dans les marges de manœuvre dont elles disposent pour accompagner les évolutions de l'agriculture de ces territoires. Elaborées en concertation avec la profession agricole, elles viennent en effet adapter ou compléter des dispositifs européens ou nationaux, ou constituent des politiques originales, permettant tenir compte de spécificités locales.

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

	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%
Total des compétences légales	764 300	11%	922 800	16%	1 417 100	15%

Source : Comptes administratifs départementaux (traitement : Cornélie, 2006)

Des politiques volontaristes, malgré un poids relatif limité

✱ Plus de 80 % des crédits au-delà des compétences départementales

Les concours publics des Conseils Généraux aux secteurs agricole et forestier s'élèvent en 2004 à 5,9 millions d'euros en Savoie ; 7,3 M€ en Haute-Savoie et 9,4 M€ en Isère (tableau n°1). Ils sont élevés en 2004 du fait des fortes dépenses réalisées pour la compensation des calamités agricoles suite à la sécheresse de 2003. En 2002, année plus habituelle, les concours publics des départements s'élèvent à 5,2 M€ en Savoie ; 4,1 M€ pour la Haute-Savoie et 5,9 M€ en Isère. La majorité des interventions des Conseils généraux se situent au-delà des compétences légales (qui représentent 15 % du total des dépenses), ce qui traduit un volontarisme

(1) Ces données peuvent présenter des différences avec les budgets agricoles votés par les départements. En suivant une nomenclature nationale, elles peuvent agréger des dépenses provenant de deux budgets différents (ex : agriculture et environnement). De plus, il s'agit des dépenses réalisées sur l'année et non des budgets votés en début d'année. L'intérêt de ces données est qu'elles permettent de comparer les concours publics départementaux entre eux et avec ceux de l'Union Européenne et de l'Etat. L'année 2004 est de plus particulière du fait des dépenses liées aux aides calamité.

politique en faveur de l'agriculture. Une partie essentielle de ces financements concerne les aides aux investissements des exploitations (entre 5 % et 21 % du total), aux différentes structures d'encadrement de l'agriculture (entre 17 % et 23 %), à la compensation des calamités agricoles (entre 25 % et 39 %). Entre 2000 et 2004, ils ont augmenté de manière importante (+ 57 % en Haute-Savoie, + 54 % en Savoie, + 42 % en Isère), du fait, entre autres, des dépenses liées à la gestion des crises. Les aides au secteur forestier représentent de 2 % à 5 % de l'ensemble. Enfin, le budget agricole représente une très faible part du budget total des Conseils généraux (environ 1 %).

✱ **Une part limitée, mais plus importante qu'ailleurs, dans l'ensemble des soutiens à l'agriculture**

Les concours publics des départements à l'activité agricole (hors IAA et forêt) représentent en moyenne 8 % des soutiens publics au secteur agricole des Alpes du Nord, soit le double de la moyenne nationale (6 % en Isère et en Haute-Savoie, 12 % en Savoie). Les crédits de la PAC constituent, comme en France, l'essentiel des financements à l'agriculture (tableau n°2). Ramenés au nombre d'exploitations professionnelles, les aides départementales représentent un montant compris entre 1500 et 3000 € par exploitation selon les départements. Dans certains domaines d'intervention, comme les aides aux investissements des exploitations ou la compensation des calamités agricoles, elles ont un poids relatif plus important. Par exemple, les aides départementales à la modernisation des exploitations s'élèvent à 20% du total en Haute-Savoie et en Savoie.

Tableau n°2 : Les financements à l'activité agricole dans les départements des Alpes du Nord en 2003

– 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 (par les 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)

Au-delà des montants financiers, les politiques agricoles des départements se caractérisent par :

- Une **diversité importante** en nombre de dispositifs. Elles comptent entre 25 et 32 mesures par département, et couvrent également un large champ d'intervention (exploitations, foncier, sanitaire, gestion des crises...). On observe toutefois dans chaque département quelques politiques structurantes, dotées de moyens financiers conséquents, comme la gestion des crises, les aides aux investissements des exploitations, aux structures de développement et des politiques plus spécifiques ou innovantes, qui mobilisent des ressources variables, parfois limitées. Citons les exemples du PEZMA en Isère (programme d'entretien des zones menacées d'abandon), du FDGEN en Savoie (fonds départemental de gestion de l'espace naturel) et de la politique de diversification menée en Haute-Savoie (Contrat initiative diversification).
- Concernant la **nature des interventions**, alors que les soutiens européens issus de la PAC sont des aides directes aux exploitations versées chaque année, la plupart des aides des Conseils généraux sont accordées, à l'exception de la gestion des crises, dans le cadre de projets des exploitations (investissements) ou sont des aides de nature collective (coopératives, structures de développement, etc.).
- Elles peuvent évoluer rapidement d'une année sur l'autre 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.

Des leviers d'actions économiques et des finalités territoriales

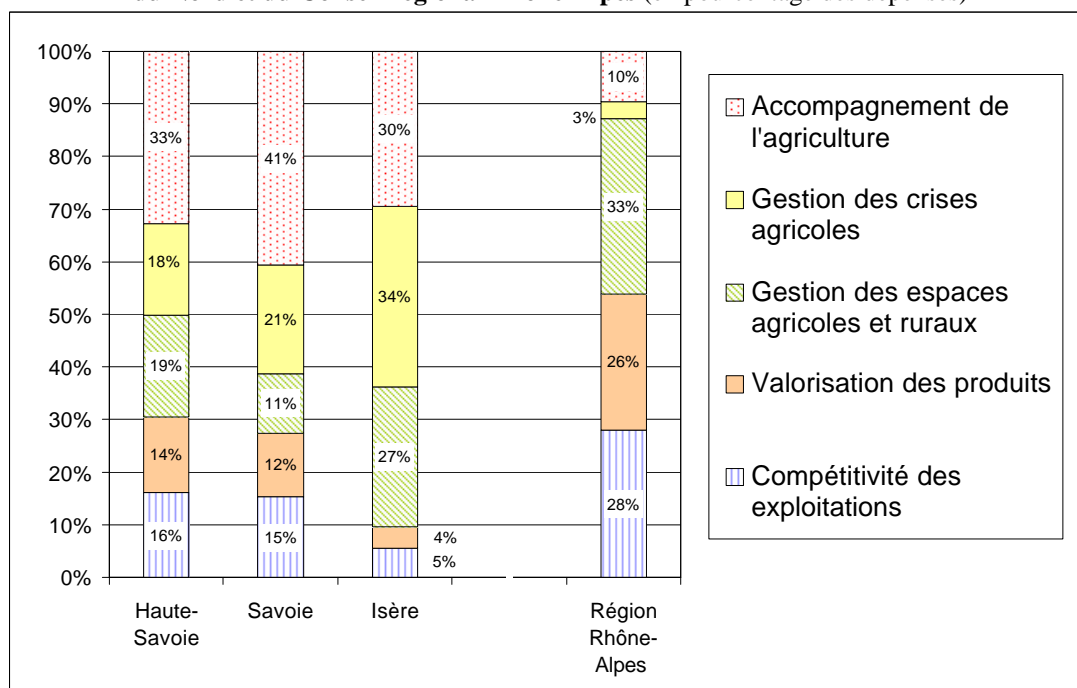
• La mise en œuvre des politiques départementales implique un choix sur les cibles visées par l'intervention (les exploitations agricoles, les filières, les espaces agricoles, etc.). De manière simplifiée, on peut distinguer cinq **leviers d'intervention**, selon les cibles visées par les politiques: (1) la compétitivité des exploitations agricoles : investissements et mise aux normes, (2) la valorisation des produits locaux : aides aux filières, aux coopératives et à la diversification des exploitations, (3) la gestion de l'espace agricole et rural : aménagement foncier, hydraulique agricole, actions agro-environnementales, (4) la compensation des calamités agricoles (5) l'accompagnement des entreprises et du secteur agricole dans son ensemble : aides aux structures de développement, aux laboratoires vétérinaires. La figure n°1 montre la répartition des financements mobilisés selon ces cinq leviers.

Ainsi, les politiques départementales sont menées essentiellement dans une logique économique de soutien au secteur agricole, puisque 73 % à 89 % des fonds, selon les départements, sont consacrés aux quatre leviers « économiques » (autres que le levier « gestion de l'espace »). Si elles restent relativement proches entre les trois Conseils Généraux des Alpes du Nord, certaines nuances existent dans les priorités départementales. Par exemple, l'intervention du département de l'Isère est moins concentrée sur les acteurs (leviers « exploitations » et « produits ») et davantage sur les espaces. En Savoie et en Haute-Savoie, la gestion des crises occupe une place un peu moins prédominante.

• Toutefois, si les politiques des Conseils généraux se traduisent pour l'essentiel par un soutien économique au secteur agricole, elles sont néanmoins menées pour une **finalité** plus large de favoriser l'attractivité et la qualité des territoires (notamment son attractivité touristique), la protection de l'environnement, partant du principe que l'agriculture y apporte une contribution importante. Ainsi, ces finalités, formulées suite aux enquêtes auprès des différents acteurs des politiques agricoles départementales, sont ainsi toutes liées à des **enjeux du territoire** :

- En Savoie : « soutenir des activités agricoles et rurales de qualité, contribuant au maillage des territoire »
- En Haute-Savoie : « soutenir une agriculture et un secteur forestier performants et de qualité, et contribuant à l'attractivité des territoires »
- En Isère : « soutenir une agriculture et un secteur forestier viables et respectueux de l'environnement »

Figure n°1 : Classification selon cinq leviers d'actions des interventions agricoles des Conseils généraux des Alpes du Nord et du Conseil régional Rhône-Alpes (en pourcentage des dépenses)



Sources : Comptes administratifs départementaux et régionaux 2000, 2002 et 2004. Cornélie (2006).

Quelles perspectives d'évolution des politiques départementales ?

A l'avenir, les politiques des Conseils généraux seront amenées 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 ou institutionnel. Parmi les éléments du contexte susceptibles d'amener des évolutions :

- Le **mouvement de décentralisation** des compétences au niveau des collectivités, qui s'est accéléré en France ces dernières années (avec la « Loi relative aux responsabilités locales » (13 août 2004) et la « Loi sur la démocratie de proximité » du 27 février 2002). En transférant de nouvelles compétences (par exemple en matière d'action sociale pour les départements), elle nécessite de dégager des ressources budgétaires supplémentaires. Elle interroge à terme sur la place du budget consacré à l'agriculture dans les priorités des Conseils généraux, alors que la démographie agricole y entraîne une diminution de la représentation de ce secteur.
- **L'évolution de la Politique Agricole Commune**, notamment au niveau de son volet soutien aux marchés (découplage des aides directes, avenir des quotas laitiers), et la diminution à envisager à terme de ses ressources budgétaires, peuvent entraîner des ruptures pour l'agriculture, pouvant amener en retour des évolutions au niveau des politiques locales.

Par ailleurs, les politiques agricoles départementales sont d'ores et déjà marquées par certaines évolutions :

- La recherche d'une plus grande **complémentarité entre les interventions des départements et des autres échelons politiques** : l'Union Européenne dans le cadre du programme de développement rural 2007-2013, mais aussi la Région, qui tend à devenir le coordinateur des politiques économiques, et l'Etat. A terme, l'évolution possible vers une plus grande mise en cohérence entre différentes politiques 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.
- Le mouvement à l'œuvre de **territorialisation des politiques publiques** concerne également les politiques agricoles des Conseils Généraux des Alpes du Nord, avec une ampleur variable selon les départements. Elle se traduit par la mise en œuvre d'actions agricoles négociées avec le territoire et/ou de programme de développement territoriaux comprenant des interventions en direction de différents secteurs, dont l'agriculture. Cela pourrait préfigurer de politiques davantage intégrées entre l'agriculture et les autres acteurs du monde rural, et pourrait amener à ouvrir les interventions agricoles aux autres activités économiques du monde rural.

Au final, les politiques des Conseils Généraux pourraient donc évoluer à la croisée de deux phénomènes : d'une part la reconfiguration territoriale, avec l'évolution du rôle de chaque niveau territorial et la place du département dans ce mouvement ; d'autre part l'évolution des enjeux auxquels l'agriculture est confrontée et des attentes locales envers ce secteur. Dans ce cadre, plusieurs questions peuvent être proposées à la réflexion. Disposant de ressources budgétaires limitées par rapport à la PAC, dans quelle mesure les Conseils Généraux peuvent-ils mener des politiques traduisant une stratégie départementale propre pour l'agriculture ? Si oui, à quelles conditions les politiques départementales, et les politiques territoriales dans leur ensemble, peuvent-elles offrir une alternative aux évolutions de la PAC ? A l'inverse, est-il plus efficace ou réaliste de positionner les politiques départementales vis-à-vis de celles menées par l'UE, l'Etat et la Région, en complétant ces dispositifs pour répondre aux enjeux spécifiques du territoire ? Enfin, dans quelle mesure faut-il concentrer ou non les interventions et si oui sur quels domaines ?

Pour en savoir plus :

Noury J.M., Cornélie W. et Berriet-Sollicec M., 2007. Les politiques agricoles des Conseils généraux dans les Alpes du Nord : logiques d'intervention et perspectives d'évolution. Rapport du GIS Alpes du Nord, 24 p.

Travail réalisé en 2006 dans le cadre du GIS Alpes du Nord en partenariat avec l'INRA-ENESAD (Marielle Berriet-Sollicec), avec l'appui d'un mémoire d'ingénieur (Cornélie, 2006), et mené dans le cadre d'un groupe de travail associant les Chambres d'agriculture et les Conseils généraux des départements de l'Isère, de la Savoie et de la Haute-Savoie.