

Non classifié

AGR/CA/APM(2005)19/FINAL



Organisation de Coopération et de Développement Economiques
Organisation for Economic Co-operation and Development

16-Mar-2006

Français - Or. Anglais

**DIRECTION DE L'ALIMENTATION, DE L'AGRICULTURE ET DES PECHERIES
COMITE DE L'AGRICULTURE**

Groupe de travail des politiques et marchés agricoles

**LE FINANCEMENT DES POLITIQUES AGRICOLES DANS L'OPTIQUE
DE LA FOURNITURE DE BIENS D'INTÉRÊT PUBLIC ET DE LA MULTIFONCTIONNALITÉ :
QUEL NIVEAU D'ADMINISTRATION ?**

JT03205778

Document complet disponible sur OLIS dans son format d'origine
Complete document available on OLIS in its original format

AGR/CA/APM(2005)19/FINAL
Non classifié

Français - Or. Anglais

NOTE DU SECRÉTARIAT

La partie I de ce document, ainsi que les sections de la partie II consacrées au Canada et aux États-Unis, ont été rédigées par David Freshwater, Professeur au Département d'économie agricole et à la Martin School of Public Administration and Public Policy, Université du Kentucky. La section portant sur l'Union européenne a été préparée par Aurélie Trouvé (CESAER, INRA-ENESAD, Dijon) en collaboration avec Marielle Berriet-Sollic, Hélène Delorme et Daniel Perraud. Les autres sections ont été établies par le Secrétariat.

Ce document a été déclassifié en février 2006 par procédure écrite sous la responsabilité du Secrétaire général et sous celle des auteurs.

TABLE DES MATIÈRES

Introduction et contexte	4
Partie I. Considérations théoriques	5
1. Biens publics et biens privés	5
2. Biens publics et politiques publiques	8
3. Multifonctionnalité et politiques agricoles	12
4. Prise en compte de la multifonctionnalité dans la mise en œuvre de la politique	18
5. Conclusions	25
Partie II. Chapitres par pays.....	29
1. L'Union européenne : le rôle des régions dans la mise en œuvre et le financement des politiques agricoles	29
2. Corée – Financement des politiques agricoles – Niveau d'administration	57
3. Canada – Financement des politiques agricoles – Niveau d'administration	68
4. États-Unis – Financement des politiques agricoles – Niveau d'administration	73
Partie III. Conclusions préliminaires	77

Encadrés

Encadré II.1. Liste des mesures disponibles dans le cadre du RDR et des programmes de développement régional des régions de l'objectif 2 des Fonds structurels	30
Encadré II.2. Choix des 7 pôles dans l'analyse statistique des aides du RDR	38

LE FINANCEMENT DES POLITIQUES AGRICOLES DANS L'OPTIQUE DE LA FOURNITURE DE BIENS D'INTÉRÊT PUBLIC ET DE LA MULTIFONCTIONNALITÉ : QUEL NIVEAU D'ADMINISTRATION ?

Introduction et contexte

Le programme de travail 2003-04 du Comité de l'Agriculture comporte une étude sur « les mécanismes de financement, en particulier le rôle des différents niveaux administratifs, en ce qui concerne notamment la fourniture de biens d'intérêt public et la multifonctionnalité ». S'appuyant sur la littérature relative aux finances publiques et au fédéralisme fiscal, l'étude présentée ici définit un cadre d'analyse ; applique ce cadre à certains aspects de la politique agricole, notamment ceux associés à la fourniture de biens publics et à la multifonctionnalité ; et, enfin, réunit des informations décrivant les modes d'élaboration, de financement et de mise en œuvre des politiques agricoles dans divers pays de l'OCDE dotés d'un régime fédéral ou unitaire.

La notion de fédéralisme fiscal fait référence au niveau d'administration le plus approprié pour élaborer, mettre en œuvre et financer différents types de mesure¹. Les orientations qu'est susceptible de donner le fédéralisme fiscal quant au niveau d'administration le plus adapté pour le financement des produits autres que les produits de base issus des activités agricoles renvoient à la nature des caractéristiques de biens publics de ces produits. De façon générale, si la demande émanant de la population met surtout en avant les valeurs de non-usage, le bien doit être financé par les autorités centrales. En revanche, si ce sont des valeurs d'usage propres à un niveau territorial qui prédominent, comme c'est le cas pour les biens publics locaux, il est plus judicieux que le financement soit assuré à des niveaux d'administration infranationaux (OCDE, 2003). Cette étude cherche à aborder ces questions sous l'angle de la fourniture de produits autres que les produits de base et des externalités négatives de l'agriculture.

Ce document propose tout d'abord une vue d'ensemble des principes apportés par le fédéralisme fiscal et tente de les appliquer aux défis que pose la multifonctionnalité pour les politiques agricoles. Cet exposé, illustré par des exemples tirés de cas américains et canadiens, est suivi de quatre sections consacrées à des pays différents. La première étudie le financement et la mise en œuvre des politiques agricoles dans différentes régions de l'Union européenne, tandis que la deuxième décrit la situation en Corée, et les troisième et quatrième la situation au Canada et aux États-Unis. La dernière section de ce document présente plusieurs conclusions.

1. Conformément aux principes définis dans les travaux menés précédemment par l'OCDE sur la multifonctionnalité, on suppose établie l'existence d'une défaillance du marché appelant une intervention des pouvoirs publics.

Partie I

Considérations théoriques²

La multifonctionnalité suggère que la politique agricole peut avoir un rôle différent qui implique d'accorder davantage d'importance aux mesures ne se bornant pas au classique soutien des prix et des revenus. Après avoir rappelé la définition de la multifonctionnalité établie par l'OCDE (OCDE, 2001), la partie I examine les conséquences, sur l'action publique, de la prise en compte des caractéristiques de biens publics des productions agricoles. Dès lors que l'agriculture produit des biens publics locaux, il peut être judicieux de réfléchir au mode de détermination des quantités optimales de biens produites et de leur mode de financement. Seront passés en revue les aspects des finances publiques ayant fait l'objet d'études portant sur les externalités et les biens publics dans le cadre du fédéralisme fiscal. La situation au Canada, aux États-Unis, dans des pays de l'Union européenne et en Corée, permet d'illustrer ces différentes questions. Bien que celles-ci ne concernent pas uniquement les régimes fédéraux, le surcroît de complexité que génère tout régime fédéral en fait un modèle utile au débat.

L'OCDE (2001, p. 13) a défini la multifonctionnalité de la manière suivante :

- existence de produits multiples de base et autres, qui sont conjointement produits par l'agriculture, et
- le fait que certains produits autres présentent les caractéristiques d'externalités ou de biens publics, le résultat étant que les marchés de ces biens n'existent pas ou fonctionnent mal.

Ce document sera principalement axé sur la seconde partie de cette définition, même si la jointure demeure une question centrale dans la mesure où la présence de productions conjointes rend la politique plus complexe, en particulier lorsque biens publics et jointure coexistent.

La première section de cette partie passe en revue les différences existant entre biens publics et biens privés, tandis que la section suivante fait le point sur les régimes fédéraux et unitaires, les objectifs du fédéralisme fiscal, et les liens entre ces grands concepts et la politique agricole. Afin d'ancrer ces idées dans un contexte spécifique, est ensuite présentée une brève synthèse de l'intérêt que revêt la multifonctionnalité pour la politique agricole. La section suivante traite des questions de mise en œuvre de la multifonctionnalité dans les systèmes fédéraux en faisant appel, à titre illustratif, à trois exemples provenant du Canada et des États-Unis. Cette partie s'achève sur une section de conclusion.

1. Biens publics et biens privés

La définition générale des biens publics privilégie deux caractéristiques, à savoir la non-rivalité et la non-exclusion (Atkinson et Stiglitz, 1980, pp. 483-487 ; Starrett, 1988, pp. 42-44). Dans le cas d'un bien

2. Cette section a été préparée par un consultant, David Freshwater, Professeur au Département d'économie agricole et à la Martin School of Public Administration and Public Policy, Université du Kentucky, États-Unis.

public, la consommation de ce bien par un individu n'empêche pas sa consommation par un autre. D'autre part, s'il s'agit d'un bien public pur, il est impossible d'exclure les autres de la consommation de ce bien. A l'inverse, un bien privé pur possède les propriétés de rivalité (tout le monde ne peut pas profiter du bien en même temps) et d'exclusion (instauration de droits de propriété stricts).

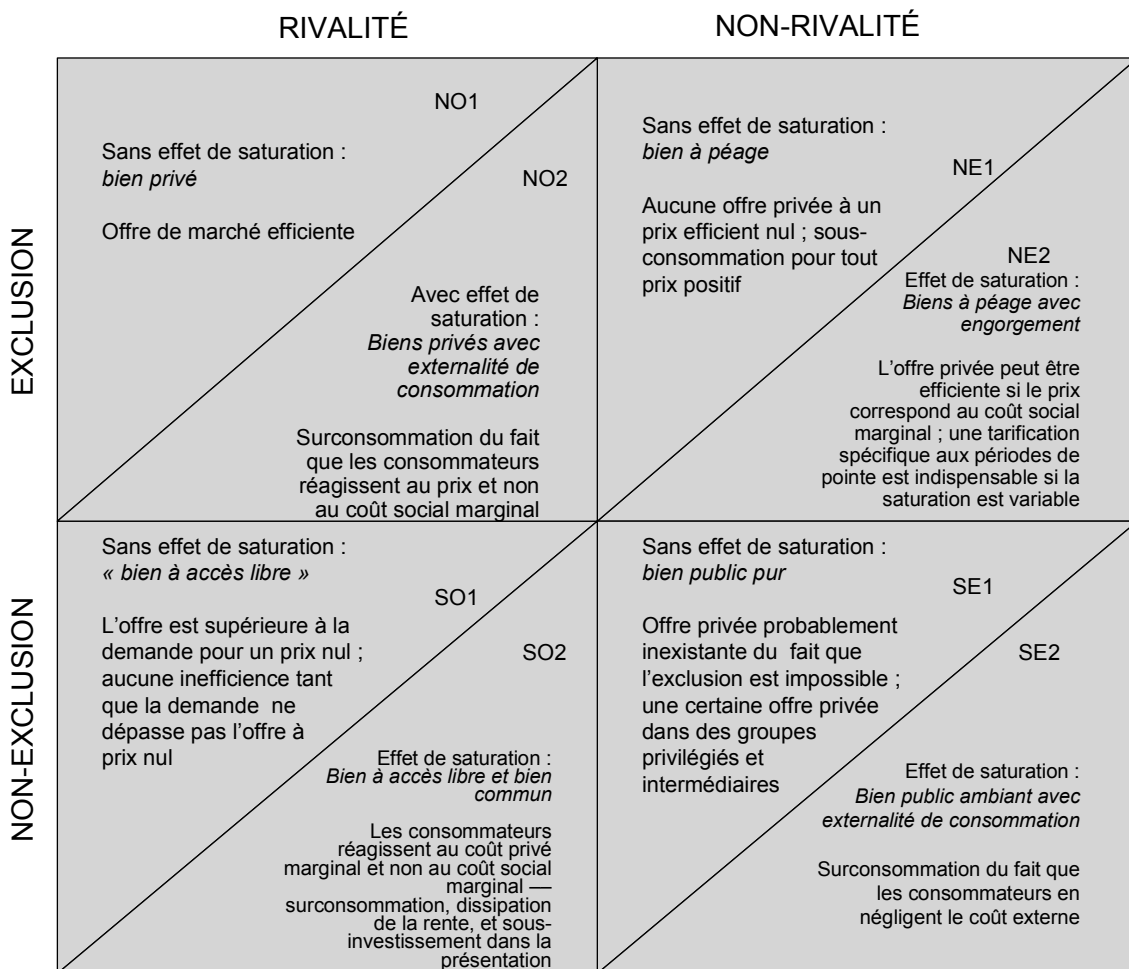
Dans le cas des biens publics, une distinction est également établie entre biens publics purs et biens publics locaux. Un bien public local est lui aussi caractérisé par la non-rivalité et la non-exclusion, mais ses effets ne dépassent pas certaines limites. Il s'agit généralement de limites spatiales, c'est-à-dire que les avantages procurés par ce bien existent sur un territoire particulier, mais pas en dehors de celui-ci. Ainsi, alors que la défense nationale est un bien public pur dans la mesure où elle assure la protection de toute la population d'un pays donné, un agriculteur entretenant des clôtures ou des haies agréables à regarder produit un bien public local dont profitent principalement les personnes vivant dans le voisinage de son exploitation.

Weimer et Vining (2004) ont établi une typologie intéressante concernant les deux propriétés de rivalité et d'exclusion (figure I.1). Ils font également figurer dans ce schéma les effets de saturation dans la mesure où ceux-ci ont un impact majeur sur la qualité (valeur) des différents biens. Ils peuvent en particulier modifier considérablement le juste prix de ces biens. C'est ainsi que dans le cas des biens à péage, le prix approprié est nul en l'absence de saturation, mais il devrait être positif dès qu'il y a saturation. L'apport essentiel de cette figure est qu'elle mentionne, outre les biens privés et les biens publics purs, deux biens mixtes : les « biens à péage » (ou biens de club), caractérisés par le principe de non-rivalité dans la consommation, mais pour lesquels l'exclusion est possible ; et les « biens à accès libre » ou biens communs, caractérisés par le principe de rivalité dans la consommation, mais pour lesquels l'exclusion est impossible.

Ces deux dernières catégories sont courantes en agriculture. On peut citer comme exemples de ressources en propriété commune les vaines pâtures, la chasse pratiquée sur des terrains du domaine public, et les droits de passage des randonneurs sur les terres agricoles, ainsi que les forêts à accès commun. Parmi les biens à péage, on peut citer les coopératives de commercialisation qui créent une identité de marque régionale. Dans ce cas, tous les agriculteurs de la région tirent profit de l'existence de la marque, le coût marginal de l'emploi de cette dernière étant nul, mais il est possible d'exclure les agriculteurs de son utilisation dès lors qu'ils ne participent pas au financement de la promotion de cette marque. Weimer et Vining (2004) montrent que cette dichotomie entre biens publics et biens privés est relativement simpliste car il existe manifestement des biens qui ne répondent à aucune de ces définitions.

Par ailleurs, Cornes et Sandler (1986, pp. 114-115) observent que tout bien ou service peut avoir des caractéristiques de biens privés et de biens publics. Considérons un agriculteur qui pulvérise un pesticide sur sa culture. Cet agriculteur retire un avantage privé important de cette activité de lutte contre les ravageurs, mais il faut également prendre en compte l'aspect relatif à la production conjointe d'un bien public. Les exploitants agricoles du voisinage immédiat tireront eux aussi automatiquement profit de certains effets de ce traitement phytosanitaire si la population locale du ravageur concerné diminue. Il peut également exister un troisième effet : en cas de dérive des pesticides, les agriculteurs du voisinage ayant adopté des techniques de production « biologique » subissent un effet externe négatif. Une action a donc pour résultat la production d'un produit « lutte contre les ravageurs » aux caractéristiques multiples, dont certaines revêtent un caractère de bien public et d'autres un caractère de bien privé.

Figure I.1. Classification des biens publics et privés



Source : Weimer et Vining, 2004, p. 78.

La notion de “biens mixtes” est essentielle pour la définition de la multifonctionnalité par l’OCDE. En effet, de nombreux biens et services ne correspondent pas exactement à la définition des biens publics ou privés purs, raison pour laquelle il est difficile de démontrer si, pour fournir ces produits, ce sont les marchés ou les pouvoirs publics qui sont les plus adaptés. Par ailleurs, l’existence d’effets de saturation peut indiquer le point où les modes traditionnels de production de ces biens ne sont plus efficaces et en appellent de nouveaux.

Dans leur étude sur la région de Cortina D’Empezzo (Italie), Tempesta et Thiene (2004) mettent en évidence les propriétés ou produits multiples associés aux prairies alpines. Essentiellement agricole, cette région s’est transformée en pôle touristique, les prairies alpines comptant parmi les principales caractéristiques attirant les touristes. Néanmoins, à mesure que les activités agricoles productives diminuent, les agriculteurs sont de moins en moins incités à entretenir les prairies. Du point de vue d’un exploitant agricole, les prairies constituent des biens privés conférant de la valeur à son exploitation agricole. Or, ces mêmes prairies ont également une valeur de bien public. D’une part, il s’agit d’un bien public local dont jouissent quotidiennement les habitants de cette région (agrément esthétique) et, d’autre part, à l’échelle nationale, voire internationale, ces prairies alpines ont une grande valeur imputable à sa

valeur d'option comme destination touristique et à l'avantage dont bénéficient ceux qui exercent effectivement cette option en visitant la région de Cortina D'Empezzo.

2. Biens publics et politiques publiques

Systemes administratifs

Il existe deux grands types d'organisation des autorités publiques nationales : les États unitaires, où les autorités publiques nationales détiennent initialement tous les pouvoirs, mais peuvent en transférer certains aux autorités locales, et les régimes fédéraux, où les compétences sont explicitement réparties entre les autorités nationales et un certain nombre d'États/provinces par le biais d'une constitution qui définit les compétences de chaque niveau d'administration. À l'intérieur de cette dichotomie fondamentale se sont développées des structures d'une grande diversité à tel point que, dans certains États unitaires, des entités régionales disposent de pouvoirs plus étendus que ceux assignés par la constitution aux États ou provinces dans un système fédéral. Cette analyse privilégie trois aspects particuliers : en premier lieu, la garantie que, dans un système fédéral, une partie au moins des compétences soit décentralisée, en second lieu, le risque que l'attribution de prérogatives particulières dans le cadre de la constitution ne corresponde pas à la capacité réelle d'un niveau donné d'administration d'assurer ces fonctions, et en troisième lieu, la décentralisation, déterminante pour l'efficacité de l'exécution des services publics et de la gestion des politiques publiques, aussi bien dans les systèmes unitaires que dans les systèmes fédéraux.

Dans les deux types de systèmes, l'exécution de certaines fonctions administratives est optimale à l'échelon national, tandis que celle d'autres fonctions l'est plutôt à l'échelon local. Quel que soit le système considéré, les biens publics purs, comme la défense nationale, sont toujours fournis par le gouvernement national, tandis que d'autres fonctions, comme la protection policière, peuvent être assurées par l'administration centrale dans des systèmes unitaires (Police nationale française) ou fédéraux (Gendarmerie royale du Canada), ou bien par les autorités locales dans les systèmes unitaires et fédéraux (Police municipale). Enfin, d'autres fonctions, comme la collecte des ordures, sont toujours prises en charge par les autorités infranationales dans les deux types de systèmes, mais peuvent également être réalisées par le secteur privé. Selon le niveau d'administration concerné, l'exécution de certaines fonctions peut être soumise à des contraintes précises, mais en ce qui concerne la répartition des compétences, rien ne distingue à proprement parler les deux types de système.

Dans un État unitaire, le gouvernement national peut décider de transférer certaines compétences à des niveaux inférieurs d'administration lorsqu'il le juge souhaitable, ou il peut les retirer aux autorités locales s'il estime qu'elles seront mieux exercées à l'échelon national. Dans un État fédéral, la répartition constitutionnelle des compétences peut limiter les possibilités de transfert de certaines compétences au niveau d'administration le mieux à même de les gérer aujourd'hui. On imagine aisément que les pays dont la constitution a plus d'une centaine d'années peuvent avoir des difficultés à concilier les modes de transfert de compétences d'alors et les besoins d'aujourd'hui. Si les évolutions constitutionnelles ou une certaine forme de négociation entre les niveaux d'administration peuvent permettre de résoudre les problèmes soulevés par la séparation des pouvoirs, il n'en demeure pas moins que la complexité des choix publics s'en trouve singulièrement accrue.

A titre d'exemple, la Suède et le Japon, qui sont des États unitaires, offrent des aides publiques pour encourager la protection des terres agricoles écologiquement fragiles (Fahlback, 2004 ; Ohe, 2004). Dans chacun de ces pays, le gouvernement national a défini une politique publique, dont la mise en œuvre relèvera toutefois des autorités locales en raison de la coexistence entre des valeurs locales et un objectif national. De ce fait, les moyens mis en œuvre pour protéger les terres sensibles et le mode d'occupation de ces terres sont strictement locaux (Fahlbeck, 2004, p. 129 ; Ohe, 2004, pp. 43-44). C'est ainsi qu'en pratique, un certain degré de délégation est généralement indispensable pour pouvoir atteindre les objectifs

de manière efficiente, et ce quel que soit le système administratif. Il est néanmoins incontestable qu'un État unitaire dispose d'une plus grande marge de manoeuvre pour choisir les modalités de délégation/subsidiarité, puisqu'aucune disposition particulière ne lui impose un transfert de compétences.

Enfin, un problème majeur posé par toute forme de décentralisation ou de subsidiarité mérite d'être signalé, à savoir que l'attribution de certaines prérogatives ou compétences peut ne pas produire les résultats attendus lorsque le niveau d'administration responsable ne dispose pas de la capacité fiscale adéquate. Une grande partie des travaux consacrés au fédéralisme fiscal cherche à remédier à l'inadéquation entre ressources fiscales et responsabilités, mais les États unitaires souffrent également de ces discordances. Certes, ce phénomène est peut-être plus courant dans les États fédéraux du fait que les responsabilités et les recettes sont fixées par la constitution, mais en réalité, tous les pays rencontrent ce type de problème.

Fédéralisme fiscal

Les études concernant le fédéralisme fiscal évoquent les asymétries existant entre les différents niveaux d'administration en termes de capacités de recettes et obligations de dépenses. Le plus souvent, la notion de fédéralisme fiscal s'applique à des États fédéraux du fait qu'ils comportent par définition de multiples niveaux d'administration, dont chacun correspond à des sources particulières de recettes et à des compétences précises en matière de dépenses. Dans tous les systèmes fédéraux, la résolution des problèmes soulevés par le choix du niveau adéquat de service passe par des transferts massifs de compétences entre différents niveaux d'administration non seulement pour les recettes, mais aussi, dans certains cas, pour les dépenses.

La théorie de Oates (1998, p. 3) sur le fédéralisme fiscal se révèle particulièrement utile pour appliquer ce concept à la politique agricole :

« Il faut d'emblée souligner que l'enjeu fondamental posé par le fédéralisme (ce qui vaut notamment pour la politique environnementale) n'oppose pas la centralisation à la décentralisation. Les différents niveaux d'administration ont tous un rôle important à jouer dans la fourniture de services publics (y compris la gestion de l'environnement). Il y a plus d'un siècle, Alexis de Tocqueville l'exprimait déjà de façon tout à fait éloquente lorsqu'il observait que "c'est pour unir les avantages divers qui résultent de la grandeur et de la petitesse des nations que le système fédératif a été créé » (De la démocratie en Amérique, I, 1, 8). Cependant, pour tirer concrètement parti de ces différents avantages, il nous faut comprendre dans quel cas il vaut mieux centraliser les instruments d'action et dans quel cas ceux-ci seront mieux gérés par les autorités des États ou par les autorités locales.

Cette question s'inscrit dans le cadre de la théorie du « fédéralisme fiscal » qui, en économie, est une branche des finances publiques. Elle concerne principalement la structure verticale du secteur public, d'où la question fondamentale de la répartition des compétences publiques entre les différents niveaux d'administration. Dans un sens, le terme « fédéralisme fiscal » peut induire en erreur dans la mesure où il ne porte pas seulement sur les questions d'ordre fiscal, mais sur l'ensemble des problèmes soulevés par la structure verticale du service public ».

Oates fait remarquer que le fédéralisme fiscal concerne non seulement l'étude des ressources financières, mais plus globalement l'étude des modalités de partage des compétences entre les différents niveaux d'administration dans le but d'améliorer l'efficacité des services publics. Dans le cas de la politique agricole, dont l'élaboration était traditionnellement du ressort de l'administration centrale, se pose désormais la question de savoir si les gouvernements nationaux sont les seuls à être en mesure de

concevoir une nouvelle forme d'intervention ne se limitant pas au traditionnel soutien aux produits et aux revenus.

Selon Boadway (1986, p. 4), quatre raisons justifient les transferts du gouvernement national aux gouvernements des États/provinces : l'existence d'un déséquilibre fiscal, d'une inégalité fiscale, d'une inefficience fiscale ou d'effets interrégionaux. Il y a déséquilibre fiscal dès lors que l'administration centrale opère des prélèvements supérieurs au montant de ses dépenses, tandis que les provinces/États ne peuvent pas collecter suffisamment d'argent. Ce déséquilibre peut s'expliquer par la répartition constitutionnelle des compétences en matière de recettes et de dépenses publiques, la concurrence fiscale entre provinces/États, ou, enfin, un phénomène d'éviction pour certaines bases d'imposition lorsque l'administration centrale et les provinces/États taxent les mêmes sources.

Il y a inégalité fiscale lorsque certaines provinces ou certains États sont mieux dotés que d'autres et que le gouvernement fédéral rééquilibre cette situation en accordant des crédits prélevés sur ses recettes fiscales. L'inégalité fiscale peut s'expliquer par l'existence de conditions économiques sensiblement différentes du point de vue, par exemple, de la dotation en ressources naturelles ou de l'appareil industriel, ou bien par les variations du coût par habitant de la fourniture des services publics. « L'expression inefficience fiscale désigne la mauvaise affectation des ressources entre les provinces d'une fédération à cause des décisions en matière d'impôts et de dépenses prises par les provinces » (Boadway, 1986, p. 17). L'exemple le plus courant d'inefficience fiscale est celui du choix du lieu de résidence des agents. Dans un pays à impôts uniformes, toutes choses étant égales par ailleurs, la valeur du produit marginal du travail permettra d'obtenir partout le même salaire. Dans un pays où les impôts varient d'une province à l'autre, le travailleur s'installera là où le taux de rendement après impôt de son travail n'est pas inférieur. Dans les provinces où les ressources naturelles représentent une forte proportion des recettes fiscales, le revenu du travailleur (compte tenu des dépenses publiques) pourra être supérieur au produit marginal de son travail.

Enfin, la notion d'effets interrégionaux fait référence au fait que des actions engagées par une province peuvent générer des avantages ou des coûts imprévus dans une autre. Par exemple, si une province procède au curage d'un cours d'eau pour améliorer l'environnement local, il procure également des avantages aux provinces situées en aval. Selon Boadway, puisque la première province a pris une décision ne tenant pas nécessairement compte de l'équilibre entre avantages et coûts marginaux, il y a peu de chances que la recommandation habituelle d'internalisation de cet effet soit appliquée (Boadway, 1986, p. 20).

Les travaux relatifs au fédéralisme fiscal mettent par ailleurs en évidence la nature des transferts opérés (Oates, 1999, pp. 1126-1128). Les dotations non affectées constituent, pour les autorités en bénéficiant, des ressources supplémentaires qu'elles peuvent utiliser à leur guise, autrement dit, elles peuvent allouer ces fonds d'après leurs propres critères. Par contre, les subventions conditionnelles ne peuvent être utilisées qu'à certaines fins. Dans la mesure où ces transferts libèrent des ressources internes pour d'autres utilisations, il est possible qu'elles ne faussent pas significativement la structure optimale des dépenses locales, mais elles induiront nécessairement certains changements. En cas de subventions conditionnelles, l'autorité concernée aura a priori l'assurance que celles-ci seront affectées à des dépenses conformes à ses priorités.

Un autre point ayant des conséquences importantes pour l'action publique mérite d'être souligné : il s'agit de l'« effet multiplicateur » (Oates 1999, p. 1290), selon lequel, lorsque des subventions sont versées par l'administration centrale aux autorités locales, celles-ci génèrent des dépenses publiques plus élevées que ne le ferait une augmentation identique du produit des impôts locaux. On peut donc en déduire que les transferts entre niveaux d'administration peuvent stimuler plus efficacement les dépenses locales que l'augmentation de la richesse de la collectivité concernée.

Les études portant sur le fédéralisme fiscal concernent principalement les relations entre des niveaux d'administration ayant des prérogatives et des compétences clairement précisés par la constitution, mais elles peuvent être appliquées à d'autres situations. Ainsi, les provinces et les États délèguent aux autorités locales certaines prérogatives et compétences. En principe, ces autorités ne disposent d'aucune autonomie car la constitution ne leur confère aucun pouvoir, mais en pratique, elles jouissent d'une grande indépendance. On peut donc concevoir le fédéralisme fiscal comme un triptyque régissant les négociations entre l'administration centrale, le gouvernement des États/provinces et les autorités locales pour atteindre certains objectifs de politique publique.

En outre, l'essentiel des études consacrées au fédéralisme fiscal concerne des États unitaires. Même si, dans ces pays, le partage des pouvoirs n'est pas formellement gravé dans une constitution, il peut être difficile de changer la répartition traditionnelle des compétences. Qui plus est, les notions de subsidiarité et de décentralisation jouent un certain rôle, même dans des États unitaires. Dès lors qu'une administration centrale transfère certaines prérogatives à des niveaux inférieurs d'administration, les mêmes questions surgissent : quelles seront les prérogatives transférées, comment financer les missions correspondantes, et comment assurer la coordination ?

Politique agricole et fédéralisme fiscal

Certains aspects de l'agriculture peuvent constituer d'importants enjeux nationaux, comme le bon fonctionnement des marchés des produits, mais ils peuvent également avoir des effets locaux non négligeables, comme les agréments esthétiques des paysages agricoles. Il s'agit dès lors de parvenir à combiner des politiques locales et nationales permettant de produire les quantités souhaitées de l'ensemble des produits, sachant que la solution optimale risque de dépendre du contexte dans lequel elle aura été élaborée.

Le problème que pose l'équité verticale entre les différents niveaux d'administration se double d'un problème d'équité horizontale. Le premier concerne la diversité des moyens des divers niveaux administratifs, tandis que le second concerne le déséquilibre entre les moyens dont disposent différentes autorités d'un même niveau d'administration. Les autorités centrales se préoccupent par ailleurs de la stabilité des dispositifs en vigueur et, en conséquence, de la nécessité d'une coordination.

Dans le cas du Canada et des États-Unis, le principe d'équité verticale fait référence aux relations entre le gouvernement fédéral et les États/provinces, tandis que le principe d'équité horizontale renvoie aux moyens relatifs dont disposent les différents États/provinces. En ce qui concerne la Politique agricole commune (PAC), l'Union européenne ajoute un échelon supranational aux relations verticales, entre l'échelon national et l'échelon régional (voir section 1 de la partie II). Dans certains pays, un niveau infrarégional (comme les départements en France) intervient également dans certains choix de politique agricole.

Bien que les provinces canadiennes et, dans une moindre mesure, les divers États des États-Unis, soient depuis toujours impliqués dans la politique agricole, leur rôle n'est déterminant ni dans un cas ni dans l'autre. Historiquement, en effet, la politique agricole de ces pays est axée sur le développement des marchés, et elle est donc clairement du ressort de l'administration fédérale. Au Canada, cependant, il a fallu d'intenses consultations entre les autorités fédérales et les provinces pour parvenir à élaborer le dernier Cadre stratégique quadriennal pour l'agriculture et trouver un consensus sur les dispositions de l'accord et la contribution des provinces³. Avec l'inclusion, parmi les objectifs prioritaires de la politique

3. Les accords de mise en oeuvre prévus par le Cadre stratégique pour l'agriculture font obligation aux gouvernements des provinces de partager les coûts de l'action publique et de prendre part aux débats sur les grands dossiers.

agricole, de la production de produits autres que les produits de base, le rôle des provinces et des États ne peut que s'amplifier. Cette évolution autorise un double constat : en premier lieu, la répartition constitutionnelle des compétences dans les deux pays confère aux États et aux provinces un rôle majeur dans la gestion des ressources et, en second lieu, il est difficile de définir ce qui est strictement du ressort de l'administration centrale compte tenu du caractère, par définition local, de nombre des produits autres que les produits de base. Dans l'un et l'autre pays, toutes les prérogatives et compétences des autorités locales leur sont déléguées par les États/provinces, d'où la nécessité d'une participation active de ces niveaux d'administration au contrôle de l'application des politiques. En outre, comme la production se caractérise par une évolution de marchés de masse vers des marchés de niche, il y a également de fortes chances pour que les autorités infranationales aient un rôle à jouer. Les évolutions que connaît l'Union européenne peuvent également être interprétées sous cet angle. En effet, la PAC abandonne progressivement le soutien du marché pour des paiements directs, le deuxième pilier gagne en importance, et la multifonctionnalité est explicitement reconnue comme un facteur déterminant de l'action publique. A mesure que ce mouvement prend de l'ampleur, la conception et la mise en œuvre des mesures relèvent de plus en plus des niveaux national et infranational, que le régime des États membres soit fédéral ou unitaire.

3. Multifonctionnalité et politiques agricoles

Un accent croissant mis sur la multifonctionnalité de l'agriculture

Parce qu'elle met en avant l'importance de la production de produits autres que les produits de base, et en particulier celle de biens publics et d'externalités, la multifonctionnalité questionne la politique agricole actuelle, centrée sur le soutien aux produits (sauf lorsqu'une jointure forte ou parfaite est établie). La multifonctionnalité risque par ailleurs de remettre en question le rôle prédominant de l'administration centrale dans la gestion de la politique agricole, notamment si les biens publics et externalités produits ont un impact essentiellement local (Gunderson, Kuhn, Offutt et Morehart, 2004).

Au Canada et aux États-Unis, par exemple, la politique agricole relève de l'échelon fédéral, principalement pour des raisons historiques, mais également parce qu'elle privilégie la production agricole. Cette orientation a également été celle de l'Union européenne dès la mise en place de la PAC et jusque relativement récemment, mais elle a aussi marqué profondément celle de la Corée et du Japon. Dans les économies axées sur la loi du marché, il est fondamental que le régime de commerce intérieur soit libéral. Que ce soit au Canada ou aux États-Unis, l'administration fédérale s'est activement efforcée de maintenir un système de libre-échange sur le plan intérieur. L'Union européenne a également cherché à mettre en place un marché unique, les biens (mais pas uniquement les produits agricoles) étant censés circuler librement et sans obstacle à l'intérieur de ses frontières. Le Canada a moins bien réussi à imposer cette politique que les États-Unis, essentiellement parce que les provinces bénéficient de droits plus importants que les États et qu'elles les ont plus activement protégés, d'où la subsistance d'un certain nombre de barrières commerciales entre les différentes provinces. De ce fait, le prix des produits dans ces deux pays correspond en grande partie à un équilibre qui dépend des frais de transport — en d'autres termes, il n'y a guère de place pour un arbitrage spatial. Dans un cas comme dans l'autre, il appartient clairement à l'administration fédérale de soutenir les échanges entre États ou entre provinces, cette prérogative lui ayant permis de mettre en œuvre des politiques agricoles nationales encourageant la circulation des produits. Par ailleurs, comme de nombreux produits agricoles ont trouvé d'importants débouchés extérieurs et que le commerce international est du ressort de l'administration centrale, l'emprise de l'échelon fédéral sur la politique agricole s'en est naturellement trouvée renforcée.

Néanmoins, l'intérêt qu'un grand nombre de pays de l'OCDE porte à la production agricole primaire est moins net qu'auparavant. Le temps est révolu où le développement national passait par celui de l'agriculture. La part de la production agricole dans le PIB, tout comme celle des revenus et de l'emploi agricoles, est relativement mineure. Même si les exportations agricoles continuent de représenter une part

plus grande des exportations totales que dans le cas du PIB, peu de pays considèrent qu'elles sont une source majeure de recettes extérieures. Dans diverses régions de la zone de l'OCDE, la production agricole demeure très importante et l'agriculture continue d'être prédominante dans certaines zones rurales, mais est-il pour autant justifié qu'elle fasse l'objet d'une politique nationale, en particulier lorsque les différences d'une région agricole à une autre sont considérables ? Ce sont là des questions qui relèvent à la fois de l'économie et de l'économie politique.

La production de produits autres que les produits de base agricoles, notamment lorsqu'ils concernent l'environnement, gagne manifestement en importance dans de nombreux pays de l'OCDE. L'évolution de la structure démographique modifie les rapports entre les ménages et l'agriculture productive. Traditionnellement, les ménages ruraux non agricoles avaient des liens avec l'agriculture, soit parce que certains de leurs proches parents étaient agriculteurs, soit parce que leurs moyens de subsistance dépendaient directement des productions agricoles, ce qui n'est plus le cas aujourd'hui en dehors des zones où l'agriculture reste la principale source de revenu et d'emploi. Quant aux habitants des banlieues, ils n'ont connu aucune de ces deux situations, de sorte que les liens qu'ils peuvent avoir avec l'agriculture passent essentiellement par les produits conjoints auxquels elle donne lieu, qu'ils soient positifs ou négatifs. Pour les exploitations situées à proximité des agglomérations, répondre à la demande d'environnement d'une majorité de citoyens est désormais une priorité dans leurs choix de pratiques de gestion.

Par ailleurs, l'accroissement des richesses incite les particuliers à acheter du foncier de loisir dans les zones rurales plus reculées. Même s'ils ne résident pas à temps plein dans la localité choisie, ces nouveaux habitants influent sensiblement sur la politique publique menée par les autorités infranationales ou locales, entre autres à travers les impôts locaux qu'ils versent. Bien que les pressions exercées sur les exploitations agricoles pour les inciter à optimiser leur production de produits autres que produits de base dans les régions excentrées ne soient pas aussi fortes que dans le cas des exploitations situées à proximité de zones urbanisées, elles demeurent importantes.

Conséquences de la multifonctionnalité pour les politiques agricoles

La seconde partie de la définition de la multifonctionnalité donnée par l'OCDE indique qu'une partie des produits autres que les produits agricoles sont des externalités ou des biens publics, ce qui a d'importantes implications pour les politiques agricoles. Aujourd'hui, ces dernières sont principalement axées sur les prix des produits ou sur les revenus agricoles, ce qui présuppose l'existence de marchés pour ces produits. Même si ces marchés ne permettent pas nécessairement d'atteindre les niveaux de prix ou de revenu souhaités, on estime qu'ils peuvent supporter les interventions des pouvoirs publics et ses effets correctifs. A contrario, l'existence de biens publics et/ou d'externalités pose problème dans le cas d'une approche fondée sur le marché (Blandford et Boisvert, 2002, pp. 14-16).

Selon la théorie économique des biens publics et des externalités, si aucun traitement spécifique n'est mis en place, les marchés ne seront pas nécessairement capables de produire les volumes socialement souhaitables. Dans le cas des biens publics, comme aucun coût marginal additionnel n'est associé à un accroissement de leur usage, la quantité produite est insuffisante. Dans le cas des externalités, dans la mesure où le producteur ne prend pas en compte les effets positifs ou négatifs de ses activités, les services peuvent être insuffisants et la pollution trop importante, avec pour conséquence des résultats sous-optimaux. Dans un cas comme dans l'autre, il est généralement recommandé d'instaurer des politiques publiques pour remédier aux défaillances du marché. Or, les types de mesures envisagés dépassent largement le champ de la politique agricole traditionnellement axée sur les produits.

Dans une étude récente réalisée dans la région espagnole de Castilla y Leon, Gomez-Limon et Atance (2004, p. 205) ont cherché à déterminer les préférences locales concernant différentes fonctions de

l'agriculture. Ils ont examiné trois grands types de « produits », en l'occurrence économiques, sociaux et environnementaux. Les « produits » économiques sont généralement associés aux objectifs traditionnels de la politique agricole, par exemple l'accroissement du niveau des revenus agricoles ou une offre alimentaire stable à des prix raisonnables. Ils ont observé que les habitants de cette région classaient en tête de leurs préoccupations les aspects non économiques, la préservation des villages ruraux, un approvisionnement en aliments sûrs et sains, et une agriculture respectueuse de l'environnement. Au deuxième rang se situaient les objectifs traditionnels de la politique agricole, et au troisième rang une autre série de « produits » sociaux et environnementaux. Ces résultats – en l'occurrence la prise en compte des produits « non économiques » parmi les priorités et le rang élevé attribué à certains de ces produits - indiquent qu'il est indispensable d'élargir le champ de la politique agricole. Étant donné qu'un certain nombre de produits conjoints auxquels la société attache une valeur ont manifestement des caractéristiques de biens publics, il serait particulièrement utile d'étudier comment utiliser les mécanismes marchands et non marchands pour améliorer la gamme des produits issus des activités agricoles.

Il apparaît en outre de plus en plus clairement que nombre des produits autres que les produits de base ont un impact maximum sur un territoire relativement restreint. Autrement dit, il s'agit typiquement de biens publics locaux ou d'externalités spatialement circonscrites. La politique agricole telle qu'elle est conçue aujourd'hui se trouve donc confrontée à un nouveau défi de taille, puisqu'elle est essentiellement conçue comme une politique nationale. Les marchés agricoles concernent avant tout le territoire national, les produits pouvant être aisément transportés d'une région à une autre - l'importance des frais de transport étant le facteur limitant. En revanche, les biens publics locaux et les externalités sont caractéristiques d'un lieu et ne peuvent être déplacés. Au nombre des produits conjoints habituellement cités figurent les effets environnementaux, qu'ils soient positifs ou négatifs, les incidences sur la faune et la flore sauvages, les aspects culturels et historiques, les effets sur le développement rural et la sécurité des approvisionnements alimentaires. Parmi ces produits, seule la sécurité alimentaire n'a pas de composante spatiale forte, mais pour tous les autres, la nature du produit doit être définie pour un site particulier si l'on veut en donner une description complète et en estimer la valeur.

En outre, comme les produits conjoints s'inscrivent dans un cadre spatial particulier, il est également probable que la demande sera avant tout locale⁴. Dès lors, il paraîtrait logique que seuls les bénéficiaires locaux supportent le coût de la production de ces biens. Dans le cas d'un bien public local, le mode de financement approprié d'un paiement aux fournisseurs de ce bien, jugé nécessaire pour compenser leurs coûts de production, consisterait normalement à prélever une taxe locale⁵. De même, une externalité locale est internalisée par le biais d'une taxe locale lorsqu'il y a production d'un « mal », ou par une subvention locale lorsqu'il y a production d'un « bien ». Dans l'un et l'autre cas, le montant versé à l'échelle locale modifiera la proportion relative de produits agricoles et de produits conjoints résultant des activités agricoles pratiquées dans la région. A l'échelle nationale, on observera une évolution globale de la production agricole ne pouvant s'expliquer par les prix du marché ou la modification de la politique nationale.

La définition de la multifonctionnalité élaborée par l'OCDE rend compte de la complexité de cette problématique à travers les concepts de jointure et de biens publics. On peut penser que les biens privés et

-
4. Principale exception à ce constat : la possibilité d'une demande d'option généralisée. Dans ce cas, des individus vivant très loin du point de production du produit considéré peuvent valoriser l'existence d'un bien public local ou d'une externalité pour la simple raison qu'ils peuvent en bénéficier un jour. Cependant, comme il n'existe généralement qu'une faible variation dans l'espace de la nature des produits autres que les produits de base, il est probable que la valeur d'option de ces produits sur un site donné ne soit pas très élevée.
 5. D'autres instruments ou options fondées sur des mécanismes de marché pourraient cependant être envisagés.

publics issus des activités agricoles sont des produits conjoints identifiables, ce qui pose des difficultés pour déterminer la combinaison optimale de produits et leur prix optimal. On peut en outre penser qu'un produit conjoint issu des activités agricoles présente des caractéristiques de bien privé ou public, ce qui a conduit à la notion de biens mixtes avancée par Cornes et Sandler (1986). La complexité est alors d'autant plus grande qu'il est impossible d'établir une distinction entre les différents biens. Si, par exemple, un agriculteur épand un pesticide sur un champ, il assure un traitement phytosanitaire bénéficiant à la fois à son exploitation et aux exploitations voisines, de la même manière que l'immunisation assure la protection de l'individu et réduit la probabilité d'une propagation de la maladie chez les autres.

Fédéralisme fiscal et multifonctionnalité

Cette section étudie les relations entre fédéralisme fiscal, biens publics et multifonctionnalité de l'agriculture. La problématique est la suivante : si l'agriculture produit des produits autres que les produits de base que l'on qualifie de biens publics locaux, quel est le meilleur moyen d'inciter les agriculteurs à produire les quantités socialement optimales ? Comme il s'agit de biens locaux, on part de l'hypothèse qu'ils devraient être financés sur des sources locales, qui bénéficient elles-mêmes des avantages associés. Toutefois, si les recettes locales ne suffisent pas à produire les biens en question, il pourrait alors être judicieux que l'administration centrale prévoie une forme ou une autre de transferts. Le fédéralisme fiscal se caractérise essentiellement par la séparation entre le financement de l'élaboration des programmes et leur exécution.

Dans les travaux consacrés au fédéralisme fiscal et à l'environnement, l'essentiel de la controverse tourne autour du "nivellement par le bas" qui résulte de la réduction des normes environnementales fixées par les collectivités locales dans le but d'attirer des entreprises polluantes capables de stimuler la croissance économique (Oates, 2001). Les avis sur cette question sont très partagés, mais le problème ne se pose pas dans les mêmes termes dans le cas de l'agriculture. Du fait que la production agricole est fortement liée à des facteurs de production strictement locaux, il n'est guère possible d'utiliser les normes environnementales pour attirer des activités agricoles dans un lieu donné. Néanmoins, dans la mesure où l'agriculture produit principalement des produits normalisés vendus à des prix non différenciés, la viabilité de cette production standard dépend des coûts de production, quelle que soit leur localisation. Or, comme le durcissement des normes environnementales entraîne une augmentation des coûts de production, les exploitations agricoles de la région risquent de perdre en compétitivité. Cela peut effectivement être le cas, mais tant que les exploitations n'ont pas absorbé intégralement les coûts de leurs activités, la non-intériorisation de la pollution représente une subvention implicite à la production agricole.

Ce nivellement par le bas peut toutefois jouer d'une autre manière. En effet, en cas de subventions à l'agriculture, les niveaux de production vont augmenter, mais ils peuvent alors avoir pour conséquence d'accroître la dégradation de l'environnement. Certes, dans ce cas, les politiques agricoles dans leur forme actuelle peuvent contribuer à améliorer les revenus agricoles, mais cela se fera aux dépens de la qualité de vie des communautés locales.

Un argument quelque peu différent a été avancé à propos de la compensation des coûts supplémentaires de la production d'aménités environnementales. On craint en effet que ces paiements ne réduisent les coûts de production des produits de base. Cette éventualité n'est certes pas à écarter, et elle est probable en cas de production conjointe intrinsèque, dans des proportions fixes (Freshwater et Jia, 2004, p. 61). Dans les autres cas, néanmoins, il n'y a guère lieu de s'inquiéter. Les paiements rémunérant la production de produits conjoints reflètent la valeur de ces produits, et de ce fait, si ces produits sont des substituts, la hausse de leur prix devrait faire reculer les productions agricoles. Du point de vue des intrants, on peut considérer qu'il s'agit de décisions parallèles concernant des travaux non agricoles. Traditionnellement, on pensait que les travaux non agricoles avaient pour objectif de subventionner l'exploitation, mais on estime aujourd'hui que la décision de travailler sur l'exploitation ou

hors de l'exploitation est plus complexe et reflète les coûts d'opportunité, ainsi que les choix en matière de gestion des risques et de mode de vie. On a affaire à un degré analogue de complexité pour rendre compte des proportions respectives de produits agricoles et de produits conjoints.

Une typologie simple permet de discerner les différents cas de figure qui peuvent se présenter (figure I.2). Tout d'abord, les produits conjoints peuvent ne pas être des biens publics purs, dans la mesure où un certain degré d'exclusion est possible et que l'on peut établir un cadre auquel adhèrent des groupes d'individus acceptant de payer pour bénéficier d'unités supplémentaires — les biens de club, par exemple, peuvent être financés par le biais des cotisations aux clubs. « La notion fondamentale sur laquelle repose l'économie de club réside dans le fait que les agents forment des groupes dans le but de créer des externalités réciproques » (Scotchmer, 2002, p. 1999). Dans cette situation, le club fournit à ses membres une quantité optimale de biens ou services assurant le bon fonctionnement des marchés.

En Amérique du Nord, l'organisation *Ducks Unlimited* rémunère les agriculteurs du Canada et des États-Unis dont les exploitations sont situées sur la principale voie de migration nord-sud de l'avifaune aquatique dans le but de préserver les zones humides. Grâce à ce système, les chasseurs et défenseurs de l'environnement membres de *Ducks Unlimited* agissent tous dans l'optique d'accroître les populations d'oiseaux. Dans ce cas précis, l'avifaune aquatique est un bien quasi-public car il n'appartient à personne tant qu'il n'a pas été abattu et, lorsque leur niveau d'intensité est faible, ni la chasse, ni les activités ornithologiques n'entraînent des coûts marginaux additionnels. De même, des groupes de chasseurs peuvent former un club et acheter des droits de chasse à un agriculteur, qui interdit alors l'entrée de ses terres à tous les non-adhérents. Cette solution peut limiter les coûts induits par la saturation imputable à la présence d'un trop grand nombre de chasseurs et inciter l'agriculteur à mieux gérer les habitats de la faune sauvage situés sur son exploitation.

Figure I.2. Esquisse de typologie des produits autres que les produits de base

Bien de club			
Biens publics			
	non locaux		
	locaux		
		produits localement	
		des compétences locales limitées empêchent la	
		fourniture des biens	
		bien local produisant des effets interrégionaux	
		bien local limité par la jointure	

En deuxième lieu, si les produits conjoints issus des activités agricoles sont des biens publics, ils peuvent néanmoins ne pas être locaux. S'ils ne le sont pas, la politique appropriée relève de l'échelon national et les questions liées au fédéralisme fiscal importent peu. Certaines aménités environnementales peuvent être suffisamment importantes pour faire partie de cette catégorie et appeler une protection à l'échelle nationale, mais la plupart du temps, ce n'est pas le cas. Les espèces menacées entrent dans cette catégorie en raison des craintes suscitées par l'irréversibilité de ce processus et de leur grande valeur éventuelle, même si celle-ci est pour l'heure inconnue. On peut aussi donner comme exemple la labellisation, par l'UNESCO, de sites sauvages ou d'autres caractéristiques naturelles d'importance mondiale. Dans ce cas, la demande d'option ou la valeur de bien tutélaire du site est jugée suffisamment élevée pour autoriser une reconnaissance à l'échelle mondiale. Il est donc clair que si une fraction minime de la population mondiale peut avoir l'occasion de se rendre sur ces sites, on estime que la préservation de ces derniers a des retombées positives pour tous.

En troisième lieu, lorsque le produit conjoint est un bien public local, on peut définir plusieurs sous-catégories. La première concerne les cas où les autorités locales sont en mesure de déterminer quelle est la quantité souhaitée de ce produit et de lever des fonds pour soutenir cette activité. On assistera alors à un rééquilibrage des proportions respectives des produits conjoints dans le sens d'une augmentation des quantités produites. Les conséquences de cette évolution pour la production agricole restent floues. Si les produits agricoles et les produits conjoints sont intrinsèquement produits conjointement et dans des proportions fixes, alors, toutes choses étant égales par ailleurs, le volume des productions agricoles s'accroîtra lui aussi tant que la rentabilité globale de celles-ci progressera. En revanche, si les produits agricoles et les produits autres que les produits de base ne sont pas conjoints, ou s'ils sont conjoints, mais que leurs proportions peuvent varier, il y aura alors nécessairement une baisse des productions agricoles du fait de l'augmentation relative de la rentabilité des produits conjoints.

Les actions destinées à maintenir des terres dans le secteur agricole en achetant des droits de construire entrent également dans cette catégorie. La collectivité tire des avantages, esthétiques et autres, des activités agricoles. Ces avantages revêtent des caractéristiques de biens publics locaux, et les autorités locales peuvent jouer sur l'offre en consacrant une partie de ses recettes fiscales au rachat des droits de construire attachés à certaines parcelles, afin que celles-ci ne puissent être converties à d'autres usages.

La deuxième sous-catégorie concerne les cas où le produit conjoint est un bien public local, mais où les autorités locales ne sont pas en mesure d'apporter les fonds nécessaires au niveau souhaité de production. Plusieurs cas de figure peuvent se présenter. Tout d'abord, la production de ce bien n'est pas du ressort des autorités locales, mais d'un autre niveau d'administration. Il conviendrait alors de redéfinir les compétences ou de convaincre un autre niveau d'administration d'agir. On peut citer à cet égard l'abandon des emprises ferroviaires en Amérique du Nord. Au départ, ces emprises avaient souvent été accordées au 19^{ème} siècle par l'administration centrale pendant la période de colonisation. De nombreuses communautés rurales souhaitaient maintenir un accès public à ces terrains et pouvoir les utiliser comme chemins ou pistes cyclables, mais la plupart du temps, les agriculteurs estimaient qu'ils avaient le droit de réoccuper ces terres et de les exploiter. Compte tenu de la nature de la transaction initiale, les autorités locales ont rencontré maintes difficultés pour en faire des biens publics locaux jusqu'à ce que le gouvernement fédéral révise les droits de propriété en question.

Par ailleurs, les concepts de déséquilibre fiscal ou d'inégalité fiscale définis par Boadway peuvent justifier le financement des biens publics locaux par un autre niveau d'administration qui opérerait des transferts destinés à améliorer le bien-être social. Dans ces conditions, selon le coût d'opportunité des montants transférés, on peut ou non parvenir à une production optimale. Si les sommes en question ont un coût d'opportunité élevé, alors une partie seulement de la demande jusque là non satisfaite du produit conjoint considéré pourra être satisfaite.

La troisième sous-catégorie concerne la théorie des effets interrégionaux de Boadway. Dans ce cas, les autorités locales peuvent financer les volumes optimaux de produits pour les résidents de la localité, mais elles ignorent la demande extérieure. Par exemple, la demande d'option concernant la possibilité de visiter un site produisant une aménité environnementale ou sociale associée à l'agriculture peut être relativement faible chez les individus résidant à une certaine distance du site considéré. Toutefois, lorsqu'on additionne toutes les demandes individuelles, la demande totale peut justifier un transfert d'un niveau d'administration supérieur afin que la quantité de cette aménité dépasse le volume bénéficiant d'un financement local. Ainsi, une foire agricole locale est essentiellement organisée pour répondre aux besoins de la population environnante, mais si la collectivité considère que cette foire procure à l'ensemble de la population des avantages d'ordre historique ou culturel, alors son financement par la collectivité nationale peut se justifier.

Cette dernière situation implique de modifier la théorie de l'inefficience fiscale de Boadway, qui part du principe que la politique agricole nationale accorde un soutien aux productions agricoles. Exception faite des cas où la production conjointe est intrinsèque et se caractérise par des proportions fixes, la politique suivie aujourd'hui conduit à modifier la combinaison productive en favorisant les produits agricoles au détriment des produits conjoints. Si ces derniers sont des biens publics locaux, leur production ne présente aucun intérêt à l'échelle nationale, mais uniquement à l'échelle locale. Compte tenu de la politique agricole nationale en vigueur, si les autorités locales veulent obtenir les quantités souhaitées de produits conjoints, elles doivent déboursier des sommes plus importantes que ce ne serait le cas en l'absence de politique agricole. En d'autres termes, la politique agricole crée une inefficience fiscale. Si toutefois les avantages qu'apporte la politique agricole nationale sont très largement supérieurs, la solution optimale peut consister à opérer un transfert en faveur des localités devant supporter des coûts plus élevés pour obtenir les proportions souhaitées de produits agricoles et de produits conjoints, car même si les politiques appliquées n'ont aucun effet de distorsion, les marchés nationaux peuvent entraîner une sous-production locale du bien public considéré.

Pour illustrer ce dernier phénomène, on peut citer l'exemple des grandes régions céréalières du Canada et des États-Unis ou, en Europe, des grandes exploitations céréalières du Bassin parisien en France ou encore en Angleterre. S'il est vrai que l'augmentation de la production est plus forte avec des subventions que dans un environnement concurrentiel, il n'en demeure pas moins que ces régions jouissent d'un avantage comparatif pour la production céréalière. Dans toutes ces régions, les exploitations sont toutes hautement spécialisées et chaque agriculteur est fortement incité à cultiver la superficie la plus importante possible, même si cela a pour conséquence de réduire les produits conjoints comme les habitats de la faune sauvage. Cette incitation à produire tenant en partie à la politique agricole en vigueur, il en résulte une baisse de la production de produits conjoints. Néanmoins, même si l'on fait abstraction des distorsions découlant de la politique agricole actuelle, les coûts de la production céréalière dans ces régions sont inférieurs à ceux qu'ils peuvent atteindre dans d'autres régions de ces pays. On peut en déduire que la société dans son ensemble est très favorable au maintien d'une importante production céréalière dans ces régions. Naturellement, la reconversion d'une partie de ces terres à d'autres usages peut générer des avantages à l'échelle locale, mais à l'échelle nationale, les coûts pourraient augmenter si les agriculteurs d'autres régions de ces pays étaient incités à affecter des terres moins productives et plus fragiles à la production céréalière. Aussi, tant que ce type de spécialisation est perçu à l'échelle nationale comme un avantage, la meilleure solution consiste peut-être à indemniser sous une forme ou sous une autre certaines collectivités afin de compenser la perte de produits conjoints qu'elles subissent.

4. Prise en compte de la multifonctionnalité dans la mise en œuvre de la politique

Généralités

Supposer que bon nombre des produits autres que les produits de base sont quasiment assimilables à des biens publics locaux ou à des externalités locales amène à se demander comment ils doivent être gérés dans le cadre d'un système fédéral. À l'évidence, la taille et le degré de diversité du pays concerné ont une incidence considérable sur la réponse. Si l'on se réfère au Canada et aux États-Unis, qui sont tous deux des pays très vastes et géographiquement variés, il est possible de conclure que bon nombre des caractéristiques publiques des principaux produits autres que les produits de base mentionnés dans la figure I.3 sont par nature locales (Freshwater, 2003). La sécurité alimentaire constitue bien entendu une exception car, comme la défense nationale, elle concerne la société dans son ensemble. Si certains aspects relevant de la catégorie environnement peuvent avoir une dimension nationale, les effets locaux des agréments ou de la diversité des espèces sont beaucoup plus importants, car la population locale les ressent directement alors qu'ils ont surtout une valeur d'option pour le reste des habitants du pays. De même, les incidences de l'agriculture sur le développement rural et les aspects sociaux sont nettement plus sensibles à l'échelle locale.

Figure I.3. Exemples de produits non alimentaires de l'agriculture

<p>Environnement</p> <p>Positif Plein air Panoramas pittoresques - Éloignement de la congestion Protection des bassins versants Prévention des inondations Recharge des nappes souterraines - Conservation des sols Biodiversité - Habitats naturels -</p> <p>Négatif Odeurs + Ruissellement d'éléments nutritifs/pesticides + Protection des bassins versants Prévention des inondations Érosion des sols Diminution de la biodiversité + Habitats naturels +</p>	<p>Sécurité alimentaire Élimination de la faim + Approvisionnement assuré en produits alimentaires +</p> <p>Développement rural Revenu et emploi en milieu rural - Collectivités rurales viables -</p> <p>Social Mode de vie traditionnel à la campagne - Petites exploitations agricoles - Patrimoine culturel -</p>
---	---

Les signes + et – dénotent l'effet de l'intensité de la production sur le volume de produits secondaires

Source : Bohman, Cooper, Mullarkey, Normile, Skully, Vogel et Young (1999), *The Use and Abuse of Multifunctionality*, USDA, ERS.

Étant donné l'incidence élevée des effets locaux, il est normal de s'attendre à ce que la collectivité locale contribue largement à la fourniture des biens et services en question. Certes, il se trouve toujours des membres de la collectivité pour profiter des biens publics sans contrepartie, mais les problèmes que cela soulève sont normalement moins importants à l'échelon local, car à ce niveau, la collectivité est plus à même d'exercer des pressions pour limiter le phénomène⁶. Les autorités fédérales ont sans doute un rôle à jouer pour remédier au problème, mais elles n'ont probablement pas à être en première ligne. Leur intervention pourrait être justifiée, principalement, par le manque de capacité fiscale du niveau d'administration concerné ou par l'inadéquation des attributions qui lui sont conférées par la constitution. Dans les pays plus petits, où les conditions sont plus uniformes, une présence des autorités nationales au premier plan pourrait éventuellement se justifier.

La conception d'une politique efficace applicable aux produits locaux autres que les produits de base soulève quatre problèmes principaux. Il faut en effet :

- définir la taille de la région (tailles multiples et conditions frontalières variées) ;
- connaître les liens entre productions (jointure entre les produits et externalités) ;
- déterminer les quantités optimales (demande locale plus problèmes plus larges soulevés par la valeur d'option, l'irréversibilité ou les biens tutélaires) ; et
- déterminer le niveau de financement.

Définir la région qui délimite les marchés locaux est en général difficile. Dans le cas des bassins hydrographiques, les frontières sont généralement fixées par la ligne de partage des eaux. Néanmoins, pour

6. Bowles et Gintis (2000) estiment que, dans plusieurs situations, les instances et le capital social locaux peuvent empêcher certains membres de la collectivité de tirer un avantage indu des biens publics en sanctionnant ce comportement de manière officieuse. Ils jugent ce procédé particulièrement important lorsque ni l'État, ni le marché ne peuvent apporter une solution claire au problème (p. 19).

beaucoup d'autres produits conjoints, les limites ne sont pas évidentes. Les frontières administratives des collectivités locales ne conviennent pas, car les effets peuvent s'étendre au-delà ou, à l'inverse les États/provinces peuvent être des unités trop grandes. Il va de soi que la taille optimale de la région varie selon la nature du produit, mais elle peut aussi changer dans le temps à mesure que certaines conditions évoluent. Par exemple, si la densité de population augmente et si le revenu moyen des ménages enregistre une hausse, la demande d'aménités environnementales associées à l'agriculture a des chances de s'accroître et de déborder les frontières fixées antérieurement.

Les liens entre produits de base et autres produits peuvent aussi être importants. Comme nous l'avons déjà signalé dans le cas de la jointure intrinsèque, les mesures doivent tenir compte du fait qu'une modification du niveau de production d'un bien entraîne une modification proportionnelle de la production des autres biens. Si un bien fait l'objet d'une demande locale et un autre d'une demande régionale ou nationale, il peut être difficile de concilier les signaux de production. Lorsque le lien entre produits est plus lâche (c'est-à-dire lorsque la jointure est moins nette), les mesures ont beaucoup plus de chances d'avoir un effet plus ciblé. Outre la jointure, il peut aussi y avoir des problèmes de retombées. N'oublions pas que, pour Boadway, les externalités ou les retombées sont l'un des quatre arguments qui justifient les transferts.

Déterminer les quantités optimales devient important lorsqu'il existe plusieurs types de demandes pour le même produit. Un produit peut correspondre à une demande locale qu'il est possible de mesurer d'une manière ou d'une autre, par exemple dans le cadre du processus local de décision politique. Mais si, simultanément, le même produit fait l'objet d'une demande à un autre niveau, à une échelle géographique différente, le volume optimal de la production doit correspondre à la somme de ces deux catégories de demande. Un mécanisme permettant d'identifier les niveaux de demande est donc nécessaire. Par exemple, dans les environs de Lexington, dans le Kentucky, les élevages de pur-sang offrent aux habitants de la région un véritable agrément visuel. Toutefois, ces haras sont réputés dans une grande partie du monde et les images qui circulent à leur sujet attirent les visiteurs à Lexington. Cette demande extérieure se traduit chaque année dans une certaine mesure par une activité touristique, mais demeure en grande partie à l'état de valeur d'option : des gens aimeraient se rendre à Lexington, mais ne l'ont pas encore réellement décidé.

Enfin, le fédéralisme fiscal suppose d'abord de définir une politique optimale et le niveau d'administration chargé de la mettre en œuvre, puis, en second lieu, des modalités optimales de financement qui reflètent les capacités des différents niveaux d'administration. Dans le cas des biens locaux, il s'agit là d'une question essentielle. Au Canada comme aux États-Unis, les autorités locales n'existent que par la volonté des gouvernements des provinces ou des États. Leurs pouvoirs leur sont délégués par ces derniers. Ils concernent y compris les sources de financement, mais, si les grandes villes peuvent avoir des sources de revenus considérables, celles des collectivités rurales sont très limitées en quantité et en variété. La fragilité financière des collectivités locales, notamment des collectivités rurales, est aussi une caractéristique de beaucoup d'autres pays membres de l'OCDE, qu'il s'agisse de pays fédéraux ou non.

Trois exemples

Pour illustrer ces problèmes, nous donnons ici trois exemples de la manière dont le fédéralisme fiscal s'applique à la politique agricole en présence d'externalités et de biens publics. Le premier n'est pas directement lié à la question de la multifonctionnalité, même si l'on peut considérer que les services de vulgarisation agricole fournissent des produits divers. Cet exemple illustre en particulier une situation dans laquelle un bien public initialement national est ensuite considéré comme un bien public en grande partie local. Plus abstrait, le deuxième exemple porte sur les effets environnementaux de l'agriculture et met l'accent sur les mérites relatifs de la fourniture et de la jointure à l'échelle nationale, d'une part, et locale, d'autre part. Le troisième concerne le développement rural, qui a en premier lieu un effet local, mais qui

revêt aussi une dimension nationale importante pour des raisons d'équité, de rectification des asymétries d'information et d'optimisation de l'utilisation des ressources.

Vulgarisation agricole au Canada et aux États-Unis

L'exemple le plus évident de l'application du fédéralisme fiscal à la fourniture d'un bien public en agriculture nous est donné par le Service coopératif de vulgarisation des États-Unis. Manifestement, la diffusion d'informations didactiques relève à plusieurs égards des biens publics. En effet, une fois l'information générée, elle est utilisée gratuitement. Si une réunion est organisée pour apporter des renseignements à des agriculteurs, peu importe, en termes de coûts, le nombre de participants dans l'auditoire, tant que la salle n'est pas trop petite pour les contenir tous. En outre, la formation est en partie assimilable à un bien tutélaire, dans la mesure où la société dans son ensemble a quelque chose à gagner du fait que les agriculteurs sont mieux informés et plus efficaces.

Institué en 1914 par la loi Smith-Lever, le Service coopératif de vulgarisation est un partenariat à trois niveaux qui associe les autorités fédérales, celles des États et celles des comtés. Son personnel est rattaché à une université agricole installée sur un domaine cédé par un État, mais ils peuvent bénéficier des prestations sociales applicables dans la fonction publique. À l'échelon du comté, les salariés sont en général sélectionnés par un comité composé de résidents et de représentants de l'université. Les activités, à cette échelle, sont en grande partie conçues pour répondre à la demande locale, mais elles obéissent à des paramètres globaux établis par les États et aux règles générales définies par les autorités fédérales. Les agents des comtés reçoivent l'appui d'experts relevant des États, qui sont installés à l'université et font bénéficier les programmes locaux de vulgarisation de leurs compétences techniques spécialisées. Ces experts sont en prise directe avec les programmes de recherche agricole conduits dans les universités et financés au niveau des États ou du pays tout entier. Le soutien qu'apportent les autorités fédérales aux activités régionales et nationales de vulgarisation contribue à coordonner les programmes des différents États.

À l'origine, si les comtés devaient toujours appuyer les activités coopératives de vulgarisation financièrement, c'étaient les autorités nationales qui finançaient la majeure partie du budget. En outre, l'une des tâches essentielles de ces dernières consistait à stimuler, à l'échelon local, la participation des agriculteurs et des responsables locaux qui auraient douté de l'utilité du service. Leur intervention était d'autant plus importante lorsque les agriculteurs étaient relativement pauvres et qu'il existait des écarts de richesse notables entre États et comtés (équité horizontale).

Récemment, le système coopératif de vulgarisation a commencé à changer dans plusieurs États. Le gouvernement fédéral réduisant sa contribution financière, les États ont dû réfléchir à son adaptation. Dans certains, la solution a été d'accroître le financement de l'État, ce qui a eu pour effet de renforcer l'influence relative de ce dernier et celle de l'administration de l'université concernée. Dans d'autres, ce sont les collectivités locales (comtés) qui ont pris en charge une plus grande partie des coûts. Le désengagement de l'État fédéral peut s'expliquer par le fait que l'enseignement agricole était de moins en moins considéré comme un bien public essentiellement national, et de plus en plus comme un bien public local.

La vulgarisation s'est développée à l'époque où l'agriculture jouait un rôle prépondérant dans presque toute l'Amérique rurale et où les agriculteurs et les exploitations étaient très influents à l'échelle nationale. Aujourd'hui, l'influence de l'agriculture s'exerce surtout localement et, par conséquent, les autorités locales constituent une source de financement de la vulgarisation plus adaptée. Il en résulte que dans les États où le nombre d'exploitations est limité et où les intérêts non agricoles occupent une place prépondérante en zone rurale, le modèle de la vulgarisation à l'échelle des comtés a perdu du terrain. Dans les États du Nord-Est, en particulier, les agents s'occupent désormais de secteurs composés de plusieurs comtés ou, dans certains cas, restent basés à l'université et ne se déplacent plus sur le terrain. Il a été décidé

que, si les collectivités locales ne souhaitent pas assurer la fourniture de ce qui est désormais un bien public local, il n'existait plus de raison décisive pour qu'il soit fourni par les États ou le gouvernement fédéral.

La vulgarisation au Canada apporte un complément utile à l'exemple des États-Unis. L'agriculture évolue à peu près de la même manière dans les deux pays, avec un égal besoin d'informations techniques. Cependant, au Canada, l'approche est moins coordonnée. La recherche agricole relève presque exclusivement des autorités fédérales, tandis que la vulgarisation incombe strictement aux provinces. Dans l'exercice de leur responsabilité, ces dernières ont tendance à centraliser les activités de vulgarisation dans les ministères de l'Agriculture, au lieu de répartir des agents spécialisés dans les collectivités locales, sur le terrain. De ce fait, les programmes ne font pas autant écho aux besoins locaux. De plus, les activités de vulgarisation ont pâti d'une réduction du financement assuré par les provinces. En conséquence, les programmes du Canada dans ce domaine sont généralement moins efficaces que ceux des États-Unis.

Réglementation sur l'environnement

Les mérites du fédéralisme fiscal dans le domaine de la réglementation sur l'environnement ont fait l'objet de publications peu nombreuses, mais importantes. La réflexion porte essentiellement sur la question de savoir si laisser les collectivités locales fixer les normes de protection de l'environnement se traduit par une amélioration du bien-être social du fait que chaque collectivité détermine un niveau de protection qui répond au mieux à ses intérêts, ou si des normes nationales uniformes sont plus propices au bien-être parce qu'elles empêchent un « nivellement par le bas », les collectivités rivalisant pour attirer les entreprises en assouplissant les règles, ce qui entraîne des coûts externes élevés en raison des retombées environnementales entre juridictions (Oates, 1998 ; Smith, Schwabe et Mansfield, 1997). Déterminer si l'environnement est un bien public local ou national est à cet égard fondamental. S'il s'agit d'un bien public local, la prise de décision à l'échelon local entraînera un niveau de bien-être plus élevé (Oates, 1999, p. 1182). À l'inverse, une politique nationale est plus à même d'assurer la fourniture d'un bien public lui aussi national.

Un autre axe de réflexion, dans la littérature, a trait à la production conjointe. Si des produits environnementaux sont intrinsèquement joints à la production d'autres produits, il est beaucoup plus difficile de concevoir une politique appropriée. Notamment, si la valeur de certains produits environnementaux change de signe en fonction du volume de production ou d'autres circonstances, la production conjointe est ambivalente (Baumgartner, 2000, pp. 2-3). L'exemple classique est celui du lisier : produit en petites quantités dans une zone peu densément peuplée, il constitue un engrais utile ; en grandes quantités ou dans une zone densément peuplée, il constitue au minimum une nuisance. Dans un cas comme celui-là, la production conjointe de produits de base et d'effets sur l'environnement pouvant entraîner des conséquences soit positives, soit négatives, il est presque nécessaire de concevoir la politique à l'échelon local. C'est un argument supplémentaire en faveur d'une politique de l'environnement décentralisée.

Pour déterminer si un produit particulier autre que les produits de base est un bien public ou une externalité local, régional, voire national, un facteur peut avoir une portée significative, à savoir la fréquence des pratiques agricoles qui l'engendrent. Par exemple, si seules quelques exploitations, dans une collectivité, se donnent la peine d'entretenir les haies le long des routes dans un souci esthétique, les effets sont avant tout ressentis par les habitants des environs proches. Si une majorité des exploitations d'un comté se composent d'élevages intensifs de porcs, les retombées des pratiques de gestion des odeurs et du lisier risquent d'avoir une portée régionale. Enfin, si la majorité des producteurs de l'Ouest du Canada laissent des terres en jachère nue durant l'été, les problèmes d'érosion éolienne qui en résulteraient pourraient avoir une dimension nationale.

Il existe une exception notable dans le cas où un produit autre que les produits de base a des effets nationaux importants mais que ceux-ci ne sont cependant ressentis que dans une zone géographique limitée. Les deux meilleurs exemples de ce cas de figure sont ceux d'une espèce menacée dont l'habitat est très restreint et d'une caractéristique naturelle particulièrement importante qui a une valeur esthétique, historique ou culturelle considérable. En l'occurrence, l'intérêt national peut exiger une prise en charge faisant intervenir les autorités nationales. Toutefois, ces exceptions sont sans doute mineures en ce qui concerne l'agriculture, et ce pour plusieurs raisons. Toute d'abord, la majorité des effets de portée réellement nationales est déjà administrée dans le cadre de parcs, sites historiques et autres propriétés appartenant au domaine public. Ensuite, le nombre de ces sites est petit proportionnellement à la superficie totale des terres agricoles et au nombre des exploitations, de sorte qu'ils peuvent faire l'objet d'une prise en charge spéciale.

Il convient aussi de prendre en considération l'effet des changements dans le temps. Ainsi, selon que certaines pratiques agricoles se raréfient ou deviennent plus courantes, un bien public ou une externalité donné peut changer de catégorie (locale, régionale ou nationale). L'élevage porcin aux États-Unis est à cet égard un bon exemple. Il y a seulement vingt ans, il était pratiqué dans une grande partie du pays et selon des méthodes extensives. Il donnait lieu à des productions conjointes intrinsèques préjudiciables (odeurs et, parfois, lisier), mais leurs effets étaient en grande partie locaux. Aujourd'hui, les élevages sont géographiquement concentrés dans un petit nombre d'États et recourent à des pratiques très intensives, dans des espaces clos. Par conséquent, beaucoup moins de collectivités doivent désormais faire face aux effets externes de l'élevage porcin, mais dans les régions où la production se poursuit, la rupture d'une lagune peut entraîner des pollutions touchant plusieurs États.

Si un produit autre qu'un produit de base a un effet strictement local, la quantité optimale sera plus probablement déterminée par la demande locale et elle variera sans doute selon la zone géographique. Comme on le voit en Amérique du Nord, les problèmes que soulève la conversion des terres agricoles en terrains à bâtir se posent avant tout dans le voisinage des grandes concentrations de population, là où la demande de conversion est la plus élevée et où les espaces verts font défaut. Dans les zones rurales plus reculées, la plupart des collectivités locales accepteraient volontiers que les terres agricoles soient converties pour accueillir des logements ou des activités industrielles. En outre, les deux principaux problèmes, à savoir le nivellement par le bas dû à des politiques de l'environnement différentes ou les retombées importantes sur l'environnement, sont moins probables. En effet, les différences entre réglementations environnementales locales ne risquent guère d'influer beaucoup sur la production en comparaison avec certains facteurs inhérents au secteur, tels que la nature des sols, le climat, la topographie et la proximité des marchés.

Inversement, à mesure qu'un produit autre que les produits de base acquiert de l'importance et prend une dimension régionale, les effets sur la compétitivité et sur l'environnement deviennent plus significatifs et la détermination des quantités optimales nécessite une perspective plus large que celle de l'administration locale. Les États et les provinces exercent une forte influence sur la politique de l'environnement, mais en général, ils conçoivent des mesures qui s'adaptent aux conditions locales au lieu d'imposer une approche uniforme. Compte tenu de la grande diversité des pratiques de production et des impacts environnementaux dans tout État ou province, la politique doit être administrée à l'échelle régionale. Tant qu'elles sont définies au niveau des provinces/États, les politiques qui tiennent compte des circonstances régionales font obstacle à la concurrence entre collectivités et garantissent que la perspective adoptée est suffisamment large pour internaliser la plupart des retombées.

La littérature relative au fédéralisme fiscal insiste sur le fait qu'il peut être souhaitable de séparer la conception et la mise en œuvre des mesures, d'une part, et leur financement, d'autre part. Dans beaucoup de pays, étant donné les capacités fiscales limitées de la plupart des collectivités locales rurales, même si l'application des mesures relatives à l'environnement est optimale à ce niveau, il y a peu de chances pour

que ces collectivités soient à même de s'acquitter de leur mission sans une source de financement. Des transferts de l'État fédéral ou des provinces/États peuvent être rendus nécessaires par les inégalités de ressources. Le manque de capacité fiscale à l'échelon local, associé au fait que les provinces/États n'ont jamais voulu accorder aux municipalités des sources de revenus importantes, limite considérablement les activités de conception de mesures et programmes des autorités locales, qui n'ont pas les compétences requises, ainsi que leur mise en œuvre par ce même niveau d'administration, parce qu'il est dans l'incapacité de financer de nouvelles activités.

Politique de développement rural

Au Canada et aux États-Unis, le développement rural a longtemps relevé de la politique nationale, mais à mesure que la société s'est urbanisée, il a perdu son rang dans l'action des autorités fédérales. S'il reste important à l'échelle nationale, c'est davantage parce qu'il faut assurer une équité entre les régions et assurer une croissance équilibrée, que parce qu'il constituerait une stratégie nationale de développement. De plus, à mesure que les zones rurales se diversifiaient et s'émancipaient de l'agriculture, les stratégies nationales classiques de développement rural consistant à soutenir l'agriculture étaient de moins en moins de mise (Freshwater, 1997).

Toutefois, si l'agriculture ne joue plus qu'un rôle mineur aujourd'hui dans le développement rural à l'échelle nationale, elle demeure importante dans certaines zones. Ainsi, dans les régions ou les localités qui restent tributaires de l'agriculture, l'activité économique et la viabilité sociale des collectivités rurales sont subordonnées aux exploitations alentours. Dans la plupart des pays de l'OCDE, malgré l'augmentation des volumes de production, l'agrandissement des exploitations s'est traduit par une diminution de leur nombre. L'une des conséquences involontaires de cette mutation est qu'il y a moins d'enfants à scolariser et moins de clients dans les commerces, et que de nombreuses collectivités rurales voient leur viabilité diminuer. Dans certains endroits, ces changements sont invoqués pour réclamer une politique agricole plus forte favorisant une augmentation du nombre des exploitations.

Il n'est cependant pas démontré qu'un niveau de soutien plus élevé en faveur de l'agriculture soit nécessairement propice au développement rural (Debertin et Goetz, 1996). Au Canada et aux États-Unis, les zones qui bénéficient le plus des aides agricoles sont aussi celles où la population diminue. L'agriculture contribue surtout au développement rural dans les secteurs où il existe de nombreux types de débouchés professionnels et où elle apporte un complément de revenu aux ménages, soit parce que ceux-ci travaillent à temps partiel en dehors de l'exploitation, soit parce que l'un des conjoints a un emploi à l'extérieur.

Cela dit, des mesures agricoles innovantes peuvent stimuler le développement rural, même si l'agriculture n'est pas la principale activité. Dans la Péninsule du Niagara, en Ontario, le secteur viticole produisait auparavant du raisin pour la fabrication de confiture et de vin de qualité inférieure. Hormis quelques emplois dans les entreprises de transformation, ses liens avec la collectivité étaient relativement ténus. Toutefois, ces vingt dernières années, de nouveaux cépages ont été plantés et de nombreux établissements vinicoles indépendants ont vu le jour. Le soutien financier apporté par Agriculture Canada et d'autres sources gouvernementales a été déterminant dans cette transition au niveau des exploitations. Beaucoup d'établissements vinicoles ouvrent désormais des restaurants et des salles de réception, et organisent des dégustations qui attirent les touristes. Ainsi, la culture de la vigne est aujourd'hui une composante importante de l'activité touristique qui s'appuyait déjà sur les chutes du Niagara et d'autres atouts, culturels et historiques. Cet exemple démontre que l'agriculture peut exploiter des niches régionales spécifiques et que la valeur de la production agricole peut être accrue si l'on sait tirer parti d'autres compétences locales.

Nombreux sont ceux qui considèrent aujourd'hui qu'il est préférable que la politique de développement rural prenne sa source au niveau local, même si elle nécessite un soutien important des autorités nationales. Les conditions locales étant très variables, comme les aspirations locales, seule une action publique définie à ce niveau peut contribuer au développement des zones rurales. Une analogie avec l'agriculture est possible. Produire des produits de base commercialisés nationalement n'étant plus suffisant, il est difficile pour les autorités nationales de garantir des niveaux efficaces de production dans les différentes parties du pays moyennant une politique unique. C'est seulement en rapprochant l'action publique de l'échelon local qu'il est possible d'obtenir une gamme efficace de produits de base et de produits autres que ces derniers. Comme dans le cas du développement rural, cela ne signifie pas que les autorités nationales n'ont plus aucun rôle à jouer, mais que ce rôle a beaucoup changé. Il consiste à faciliter la coordination entre régions, à fournir des informations et à assumer les principales responsabilités de financement liées à leur plus grande capacité fiscale.

La politique de développement rural a connu une transition ces vingt dernières années. Auparavant fondée sur une approche sectorielle qui s'inscrivait dans une perspective nationale sur la forme que devait revêtir le développement, elle est désormais localisée et les mesures et programmes sont définis en fonction des intérêts et des conditions locaux. Dans la pratique, cependant, les provinces et les États sont à même de limiter le pouvoir de décision des autorités locales, ce qui signifie que la gamme des mesures qui peuvent être définies est en fait restreinte. De plus, au-delà de la conception de l'action publique, les problèmes de capacité fiscale peuvent faire obstacle à la mise en œuvre des politiques si un niveau d'administration plus élevé n'est pas disposé à participer au financement des mesures.

5. Conclusions

L'annexe 2 de la publication *Multifonctionnalité : élaboration d'un cadre analytique* établit que la multifonctionnalité est une caractéristique importante de l'agriculture (OCDE, 2001). Dans le passé, la politique agricole mettait essentiellement l'accent sur la production de produits de base, mais de plus en plus, une gamme plus équilibrée de produits est jugée nécessaire. Les pays devenant plus riches, beaucoup de produits autres que les produits de base deviennent plus importants qu'un accroissement supplémentaire de la production d'aliments. La demande de ces produits présente une plus grande élasticité par rapport au revenu que les produits agricoles de base classiques, de sorte qu'une augmentation des revenus s'accompagne d'une hausse plus sensible de la demande que dans le cas des produits alimentaires.

Dans la plupart des pays de l'OCDE, la mainmise actuelle des autorités nationales sur la politique agricole est en grande partie le reflet des politiques de développement passées et d'événements historiques. Au Canada et aux États-Unis, la constitution prévoit une répartition du pouvoir entre le gouvernement national et les provinces/États, et éventuellement les autorités locales si les provinces/États délèguent une partie de leurs responsabilités. C'est également le cas dans les autres pays fédéraux membres de l'OCDE. Même dans les pays centralisés, certains pouvoirs et responsabilités définis par la législation sont confiés aux collectivités régionales et locales. Le fait que les produits autres que les produits agricoles de base soient jugés assimilables à des biens publics semble devoir imposer une nouvelle logique à la politique agricole nationale, mais leur caractère en grande partie local joue en faveur d'une délégation des responsabilités en la matière (Gunderson, Kuhn, Offutt et Morehart, 2004). Les traités fondateurs de l'Union européenne confiaient la responsabilité de la politique agricole à un niveau d'administration supranational, mais des réformes récentes mettant l'accent sur la multifonctionnalité, la qualité et la sécurité des aliments et le bien-être animal donnent un rôle de plus en plus important aux autorités nationales et infranationales dans le cadre d'un dispositif clairement défini et d'un ensemble de règles déterminées au niveau de l'Union européenne. Ainsi, le principe suprême de la subsidiarité auquel obéit le système communautaire prend davantage de signification dans le contexte de la politique agricole.

Conjuguée à l'importance nouvellement accordée aux produits autres que les produits de base, qui s'apparentent en grande partie à des biens publics locaux ou à des externalités, l'insatisfaction croissante que suscite la politique agricole actuelle fournit une occasion de redéfinir cette politique et le niveau d'administration qui en est chargé. Dans la majorité des cas, les produits concernés sont mixtes, c'est-à-dire qu'ils revêtent des attributs à la fois des biens publics et des biens privés. Du point de vue théorique, la jointure entre biens publics et biens privés complique considérablement les choses. Les solutions de ce type n'ont pas de fondement théorique précis car elles ne cadrent avec aucun des modèles économiques habituels des biens purs. Cela rend le problème plus délicat, mais fait immédiatement penser à des solutions qui associent marchés et action publique.

La littérature sur le fédéralisme fiscal donne des indications importantes sur la manière de définir les responsabilités. Dans plusieurs pays, il existe déjà des exemples utiles de programmes agricoles efficaces qui mettent en jeu plusieurs niveaux d'administration. Ces dispositifs ont été adoptés parce qu'à l'intérieur de chaque pays, des niveaux de responsabilité différents et des conditions hétérogènes auraient empêché d'appliquer avec efficacité une politique nationale unique. Un autre exemple nous est donné par la politique de développement rural, qui était auparavant essentiellement déterminée à l'échelle nationale et fondée sur l'agriculture, alors qu'elle est désormais principalement locale et repose sur des stratégies multiples définies en fonction des besoins et capacités locaux.

Il convient cependant de noter que, dans le domaine agricole, la conception des politiques pose des problèmes importants. En particulier, la conjugaison de produits de base qui ont des marchés nationaux et mondiaux et de produits autres que ces produits de base dont les marchés sont locaux nécessite de coordonner l'action de différents niveaux d'administration et d'assurer le suivi de ses résultats. Le problème de la coordination est exacerbé par la jointure. Dans le cas de la jointure intrinsèque, il est impossible de dissocier produits ou politiques, à cause du lien technologique. Dans ces circonstances, le découplage des instruments d'action n'est pas possible. Si les produits sont dans une certaine mesure des substituts, les signaux transmis par l'action publique ont plus de chances d'avoir l'effet recherché. Cependant, la jointure risque d'entraîner des divergences de vue au sujet de l'effet des mesures adoptées. Du point de vue international, des paiements en faveur d'une aménité produite par les exploitations agricoles pourraient avoir une incidence, variable selon le type de paiement, sur un produit de base exporté. Cette incidence pourrait être positive ou négative selon la relation technique entre l'aménité et le produit de base. Du point de vue intérieur, au contraire, ces mêmes paiements pourraient être jugés appropriés pour que la production d'un bien public ou d'une externalité se situe au niveau voulu. Tant que ces paiements sont locaux, leur effet sur la production totale du produit de base concerné a des chances de rester négligeable, mais le risque donne à penser qu'il incomberait aux administrations nationales de rester attentives à la portée et à la nature des mesures adoptées à l'échelon local.

RÉFÉRENCES

- Atkinson, A. et J. Stiglitz (1980), *Lectures on Public Economics*, McGraw-Hill, New York.
- Baumgartner, S. (2000), *Ambivalent Joint Production and the Natural Environment*, Physica Verlag, Heidelberg.
- Blandford, D. et R. Boisvert (2002), “Non-trade Concerns and Domestic/International Policy Choice”, Document de travail 02-01, International Agricultural Trade Research Consortium, <http://www.iatrcweb.org/publications/working.htm>
- Boadway, R. (1986), “Federal-Provincial Transfers in Canada”, in Mark Krasnick, coordinateur, *Fiscal Federalism*, Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada; Supply and Services Canada, Ottawa.
- Bohman, M., J. Cooper, D. Mullarkey, M.A. Normile, D. Skully, S. Vogel et E. Young, (1999), *The Use and Abuse of Multifunctionality*, USDA Economic Research Service, Washington D.C., <http://www.ers.usda.gov/briefing/WTO/PDF/multifunc1119.pdf>
- Bowles, S. et H. Gintis, (2000), “Social Capital and Community Governance”, document de travail, <http://ideas.repec.org/e/pgi6.html>
- Cornes, R. et T. Sandler, (1986), *The Theory of Externalities, Public Goods and Club Goods*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Debertin, D. et S. Goetz, (1996), “Rural Population Decline in the 1980s: Impacts of Farm Structure and Federal Programs”, *American Journal of Agricultural Economics*, Vol. 78, n 4, pp. 517-529.
- Fahlbeck, E. (2004), “Private Provision of Agricultural Public Goods in Sweden”, *Proceedings of the 90th EAAE Seminar, Multifunctional Agriculture*, partie 2, INRA, Rennes, France.
- Freshwater, D. et H. Jia, (2004), “Improving Our Understanding of Joint production as a Basis for Multifunctionality”, *Proceedings of the 90th EAAE Seminar, Multifunctional Agriculture*, partie 2, INRA, Rennes, France.
- Freshwater, D. (2003), “U.S. Perspective on Multifunctionality”, *Oleagineux Corps gras Lipides* Vol. 10, n°2, pp. 100-107.
- Freshwater, D. (1997), “Farm Production Policy vs. Rural Life Policy”, *American Journal of Agricultural Economics*, Vol. 79, No. 5, pp. 1608-1613.
- Gomez-Limon, J. et I. Atance (2004), “Identification of Public Objectives Related to Agricultural Sector Support”, *Proceedings of the 90th EAAE Seminar, Multifunctional Agriculture*, partie 1, INRA, Rennes, France.

- Gunderson, C., B. Kuhn, S. Offutt et M. Morehart, (2004), "A Consideration of the Devolution of U.S. Agricultural Policy", AES, 836, USDA Economic Research Service, Washington, D.C., <http://www.ers.usda.gov/publications/AER836/>
- Oates, W. (1998), "Environmental Federalism in the United States; Principles Problems and Prospects", article non publié disponible le 14 septembre 2004 sur www.ncedr.org/pdf/oatespap.pdf
- Oates, W. (1999), "An Essay on Fiscal Federalism", *Journal of Economic Literature*, Vol. 37, No. 3, pp. 1120-1149.
- Oates, W. (2001), "A Reconsideration of Environmental Federalism", RFF Discussion Paper 01-54, Washington, DC, Resources for the Future, 2001, www.rff.org/rff/Oates.cfm
- OCDE (2001), *Multifonctionnalité : élaboration d'un cadre analytique*, OCDE, Paris.
- OCDE (2003), *Multifonctionnalité : conséquences pour l'action publique*, OCDE, Paris.
- Ohe, Y. (2004), "Evaluating Multifunctionality as Hamlet Activities", *Proceedings of the 90th EAAE Seminar, Multifunctional Agriculture*, partie 2, INRA, Rennes, France.
- Scotchmer, S. (2002), "Local Public Goods and Clubs", Chapitre 29 dans A.J. Auerbach and M. Feldstein (eds.) *Handbook of Public Economics, Vol. 4*. Elsevier Science, Amsterdam.
- Smith, V.K., K. Schwabe et C. Mansfield (1997), "Does Nature Limit Environmental Federalism?", RFF Discussion Paper 01-54, Washington, DC, Resources for the Future, 2001, www.rff.org/Documents/RFF-DP-97-30.pdf
- Starrett, D. (1988), *Foundations of Public Economics*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Tempesta, T. et M. Thiene (2004), "The Willingness to Pay for the Conservation of Mountain Landscape in Cortina d'Ampezzo", *Proceedings of the 90th EAAE Seminar, Multifunctional Agriculture*, partie 2, INRA, Rennes, France.
- Weimer, D. et A. Vining (2004), *Policy Analysis: Concepts and Practice*, (4^{ème} édition), Prentice Hall, Upper Saddle River, NJ.

Partie II

Chapitres par pays

1. L'Union européenne : le rôle des régions dans la mise en œuvre et le financement des politiques agricoles⁷

Introduction

Dans les pays de l'Union européenne, les aides à l'agriculture sont versées dans le cadre de la politique agricole commune (PAC). La PAC comprend deux piliers. Le premier se compose des mesures relevant de l'organisation commune des marchés (OCM), comme les quotas de production, l'intervention et les aides au stockage privé, ainsi que des paiements à l'hectare et au nombre d'animaux qui sont progressivement remplacés par le régime du paiement unique. Ce pilier est entièrement financé par l'Union européenne, et son financement pour 2000-2006 représente 90 % du budget de la PAC (Commission européenne, 2003).

Le second pilier comprend les mesures prévues par le règlement sur le développement rural (RDR), qui sont mises en œuvre dans le cadre des plans de développement rural (PDR) développés dans chaque pays. Le RDR offre aux États membres une liste de mesures (encadré II.1) aussi variées que des paiements aux zones défavorisées, des aides à l'investissement et à la préretraite ou des mesures agro-environnementales, parmi laquelle ils choisissent pour élaborer leur PDR. Selon les pays, un seul PDR est défini au niveau national (PDRN) ou bien plusieurs PDR régionaux (PRDR) sont établis dans un cadre national. Ces mesures absorbent 10 % du budget de la PAC et sont cofinancées, c'est-à-dire que les fonds européens sont complétés par des financements nationaux ou régionaux. Le taux du cofinancement européen est fixé selon le type de mesure et selon les régions. Pour la plupart des mesures du RDR, il est de 75 % dans les régions dites de l'objectif 1 et de 50 % dans les autres. La mise en œuvre du RDR peut aussi s'effectuer dans le cadre des politiques régionales européennes : il s'agit des programmes Leader ou de programmes des objectifs 1 et 2 qui ont un volet agricole (aides au développement rural intégré).

Aux deux piliers de la PAC s'ajoutent des mesures purement nationales soumises à l'approbation de la Commission européenne, dont les financements sont en général modestes par rapport à ceux de la PAC. Il s'agit par exemple de bonifications d'intérêt sur les prêts aux agriculteurs et aux industries agroalimentaires, de subventions aux assurances agricoles ou de réductions des taux d'imposition.

Les États membres et leurs collectivités locales ont donc des marges de manœuvre en matière d'aides, encadrées par la législation communautaire. Cette section traite plus précisément des interventions des collectivités locales, en particulier au niveau régional, principal niveau infranational d'élaboration et de financement des politiques agricoles dans les pays de l'Union européenne⁸.

7. Cette section a été préparée par une consultante, Aurélie Trouvé (CESAER, INRA-ENESAD, Dijon), avec la collaboration de Marielle Berriet-Sollic, Hélène Delorme et Daniel Perraud.

8. Les sources empiriques sur les politiques agricoles régionales proviennent essentiellement des études menées dans le cadre du programme de recherche INRA-Région Rhône-Alpes (PSDR) sur les innovations institutionnelles et les politiques régionales (Berriet-Sollic, Delorme et Perraud, 2001-2004), complétées par les études mentionnées dans les références. En dehors de la France, ces études concernent des pays où

Encadré II.1. Liste des mesures disponibles dans le cadre du RDR et des programmes de développement régional des régions de l'objectif 2 des Fonds structurels

- a. Investissement dans les exploitations agricoles¹
- b. Installation de jeunes agriculteurs
- c. Formation
- d. Prêretraite
- e. Zones défavorisées; zones soumises à des contraintes environnementales
- f. Agro-environnement
- g. Amélioration de la transformation et de la commercialisation des produits agricoles
- h. Boisement des terres agricoles
- i. Autres mesures forestières
- j. Amélioration des terres¹
- k. Remembrement¹
- l. Instauration de services de remplacement sur l'exploitation et de services d'aide à la gestion agricole²
- m. Commercialisation de produits agricoles de qualité¹
- n. Services essentiels pour l'économie et la population rurale²
- o. Rénovation et développement des villages, et protection et conservation du patrimoine rural¹
- p. Diversification des activités agricoles ou proches de l'agriculture en vue de créer des activités multiples ou des alternatives de revenu
- q. Gestion des ressources en eau destinées à l'agriculture¹
- r. Développement et amélioration des infrastructures liées au développement de l'agriculture²
- s. Encouragement des activités touristiques et artisanales
- t. Protection de l'environnement en ce qui concerne l'agriculture, la sylviculture et la gestion de l'espace naturel, ainsi que l'amélioration du bien-être des animaux¹
- u. Reconstitution du potentiel de production agricole endommagé par des catastrophes naturelles et mise en place des instruments de prévention appropriés²
- v. Ingénierie financière²
- w. Études et évaluation¹

Les mesures j à v correspondent à l'article 33, qui groupe les mesures non spécifiques aux agriculteurs.

1. Fonds RDR et Objectif 2.

2. Fonds Objectif 2 uniquement.

Source: PDRN de la France, 2000-06.

La première section contient un bref historique du processus de décentralisation des politiques agricoles dans l'Union européenne et une définition des aides agricoles au niveau infranational. Les marges de manœuvre infranationales réglementaires et budgétaires sont ensuite identifiées dans la deuxième section. La troisième section tente de mettre en évidence les disparités régionales en matière d'orientation des politiques agricoles et examine en particulier l'évolution des modalités de distribution des aides. Enfin, une quatrième section analyse plus précisément, à partir d'une étude de cas menée sur deux régions

la politique agricole est fortement régionalisée et ne peuvent donc pas être généralisées à l'ensemble des États membres de l'Union européenne.

allemandes, les facteurs qui peuvent expliquer, dans un même État membre, des orientations régionales différentes en matière de politique agricole. La conclusion reprend ces résultats à la lumière des enseignements du fédéralisme fiscal.

La décentralisation des politiques agricoles dans l'Union européenne : historique et mécanismes administratifs

Historique du processus de décentralisation des politiques agricoles

Le processus de décentralisation désigne, au sens classique donné par le fédéralisme fiscal (Oates, 1999), le processus de prise en charge croissante de l'intervention publique par des collectivités locales⁹. Il est distingué de celui de déconcentration, qui renforce quant à lui les acteurs de l'État aux niveaux infranationaux. La région est le niveau principal qui se trouve renforcé. Bullman (1997) évoque ainsi la création d'un « troisième niveau », complémentaire des niveaux national et européen. Ce processus de régionalisation se produit cependant à des degrés divers et selon des modalités différentes dans les États membres (Joumard et Kongrud, 2003).

En matière de politiques agricoles¹⁰, la région constitue également le niveau principal concerné par le processus de décentralisation. **La région sera donc notre principal niveau d'analyse.** De façon plus ou moins importante selon les États, le second pilier de la PAC, accompagné par les politiques régionales européennes, connaît depuis le début des années 90 une progressive et nouvelle répartition des compétences, en faveur principalement des régions. Certaines politiques sont ainsi co-définies, co-mises en œuvre et co-financées avec l'échelon régional. Ainsi en est-il des fonds structurels, du programme Leader, et des plans de développement rural. Les politiques communautaires participent à la formation d'une conception territoriale des politiques agricoles, de façon plus ou moins affirmée selon les États membres (Berriet-Sollic et Daucé, 2001 ; Perraud, 2001).

Les régions restent cependant sous fortes contraintes budgétaires et réglementaires des États membres : ce sont eux qui fixent les enveloppes régionales globales, en tant que percepteurs et distributeurs principaux des impôts (Delorme *et al.*, 2004). De même, en matière de politiques agricoles, ce sont les États membres qui négocient à Bruxelles et décident pour les aides du premier pilier. Cependant, le processus de décentralisation a abouti à des marges de manœuvre croissantes des régions en matière de politiques agricoles de développement rural. Ainsi ont émergé des stratégies régionales propres. De même, ce processus appelle de nouveaux rapports de force entre niveaux européen, national et régional. Enfin, il aboutit à des soutiens agricoles différenciés selon les régions, que ce soit en terme de montants ou d'orientation, mais aussi à des modalités de soutien agricole parfois innovantes.

Première caractérisation des politiques agricoles au niveau infranational

Les régions disposent de marges de manœuvre très variables selon les États membres en matière de politiques agricoles. Les « aides agricoles régionales », pour lesquelles les régions ont une latitude à la fois dans l'élaboration, la mise en œuvre et le financement, relèvent soit du règlement sur le développement

9. La collectivité locale, au sens donné par Delcamp A. et Loughlin J. (2002), est « un groupe d'habitants appelé à désigner par élection les personnes habilitées à gérer leurs intérêts communs ». Elle est ainsi une structure administrative distincte de l'administration d'État. Elle dispose de son propre personnel et d'un budget propre et doit prendre en charge les intérêts de la population d'un espace infranational précis.

10. Les politiques agricoles sont considérées comme l'ensemble des interventions économiques, législatives ou réglementaires mises en œuvre par les institutions, visant à orienter les processus de production et de répartition des moyens de production et des produits entre les producteurs agricoles d'une part, entre le secteur agricole et les autres secteurs d'activité d'autre part (Kroll, 1991).

rural, qui régit le second pilier de la PAC, soit de la législation européenne sur les aides nationales (article 87, paragraphes 2 et 4, du traité CE), qui interdit toute aide nationale susceptible d'interférer avec les mécanismes européens de soutien des prix. Elles sont souvent en lien avec la multifonctionnalité agricole ou le développement rural.

A l'intérieur de ce cadre réglementaire, les « aides agricoles régionales » concernent : (i) les aides versées directement aux agriculteurs en tant qu'acteurs économiques, (ii) les aides versées aux organismes d'encadrement de l'agriculture et aux groupes d'agriculteurs, dans la mesure où ceux-ci créent de la valeur ajoutée à l'activité agricole, (iii) les aides versées aux actions de promotion des produits agricoles et aux industries agro-alimentaires (de première transformation ou de négoce de produits agricoles) et (iv) les aides versées au titre du soutien économique du secteur agricole, mais dans une perspective plus large de développement rural intégré (ces aides peuvent concerner des bénéficiaires qui ne sont pas dans le secteur agricole). Les aides régionales à la forêt, à l'administration, à la recherche, à la formation initiale, bien qu'elles apparaissent souvent au titre des dépenses agricoles, ne sont pas prises en compte dans cette étude. De même pour les aides au développement rural intégré, quand elles n'apparaissent pas au titre du soutien du secteur agricole.

Les politiques agricoles régionales peuvent être distinguées également selon trois principaux cadres d'intervention :

- Le RDR est mis en œuvre dans le cadre de PDR nationaux ou régionaux, selon le pays, et le cofinancement national peut inclure des fonds régionaux.
- Les États peuvent élaborer et financer des politiques agricoles en partenariat avec les régions. Le cofinancement est alors à la fois national et régional.
- Les régions peuvent avoir leurs propres politiques agricoles régionales, qui ne sont ni dans un cadre européen, ni dans un cadre national. Elles financent seules ces politiques.

Enfin, depuis la réforme de 2003, les régions ont des marges de manœuvre progressives, mais très réduites, dans le cadre du premier pilier de la PAC. Elles varient selon les États membres : les régions italiennes ont ainsi décidé, en concertation entre elles et avec l'État, des modalités de découplage, de modulation et d'éco-conditionnalité des aides du premier pilier en 2004. Les régions ont également la possibilité de rajouter des éco-conditions à l'octroi des aides du premier pilier en fonction de leurs problématiques. A l'inverse, les collectivités régionales et départementales françaises n'ont absolument aucune prérogative concernant ces aides. Le rôle des régions dans la mise en œuvre du premier pilier n'est pas abordé plus avant dans cette étude, qui a pour objet les politiques multifonctionnelles.

Les compétences des collectivités locales en matière de politiques agricoles

Bref rappel des structures administratives des différents États membres étudiés

Le « degré de décentralisation » est défini par plusieurs critères (Joumard et Kongsrud, 2003) : la structure institutionnelle générale, les marges de manœuvre réglementaires et les marges de manœuvre budgétaires. Un critère à lui seul ne peut permettre de juger de ce degré de décentralisation : un fort montant de dépenses peut ainsi cacher le fait que l'État définit très précisément les conditions auxquelles doit être dépensé l'argent. Inversement, les marges de manœuvre réglementaires peuvent être très importantes, sans pour autant que la collectivité locale ait l'argent nécessaire pour la réalisation des politiques qu'elle souhaite.

Dans un premier temps, il nous semble indispensable de rappeler le degré de décentralisation de chaque État membre. En effet, il permet de comprendre dans un second temps la répartition des

compétences en matière de politiques agricoles. Le tableau en annexe 1, réalisé à partir de différentes sources (Janin et Palard, 2004 ; Joumard et Kongsrud, 2003 ; Delcamp et Loughlin, 2002), fournit une vue d'ensemble des situations nationales.

Marges de manœuvre réglementaires des collectivités locales en matière de politiques agricoles

Les prérogatives régionales en matière de politiques agricoles ont connu des évolutions différenciées. Au Royaume-Uni, ces prérogatives ont été renforcées par la dévolution de 1999, qui confère à l'Écosse et au Pays de Galles des pouvoirs législatifs. En Italie, selon la loi dite « Bassini » de 1997, toutes les compétences nationales en matière d'agriculture, de développement rural, d'alimentation, sont transférées aux régions. Le ministère de l'Agriculture italien n'a plus qu'un rôle de coordination. En Allemagne, cette répartition des compétences, déjà ancienne, date de l'après-guerre. Le niveau fédéral est en charge d'une politique sociale (système de sécurité sociale), de mesures compensatoires de revenus et de réductions d'impôts spécifiques au secteur agricole. Le reste des politiques agricoles nationales relève conjointement du gouvernement fédéral et de ceux des Länder : les deux niveaux en sont responsables. En Espagne, l'État et les régions partagent également les compétences en matière de politiques agricoles de développement rural. En France, depuis les lois de décentralisation des années 80, les interventions économiques des collectivités départementales et régionales, auparavant presque inexistantes, se sont progressivement renforcées. Les collectivités n'ont pas de compétences spécifiques en matière de soutien du secteur agricole. Toutefois, elles peuvent agir dans le cadre de leur compétence en matière d'interventions économiques, dès lors qu'elles respectent le code général des collectivités (Berriet-Sollic, 2004). Depuis 1992, cependant, le montant des aides régionales agricoles n'a pas augmenté significativement.

Dans le cadre du RDR, deux États membres ont choisi de régionaliser complètement leurs plans de développement rural : le Royaume-Uni et l'Italie. Néanmoins, en Italie, même si le second pilier est géré par les régions, l'État continue à financer une partie des mesures (essentiellement les mesures agro-environnementales, les soutiens aux zones défavorisées, au boisement, à la préretraite et à la transformation et la commercialisation des produits agricoles), selon des enveloppes allouées selon des critères historiques et des critères de sur- ou sous-consommation des crédits. Cela réduit les marges de manœuvre des régions, qui cherchent prioritairement à maximiser et donc à choisir dans le RDR les mesures financées par l'État. Trois États membres, à savoir la Belgique, l'Espagne et l'Allemagne, ont à la fois des plans régionaux et un plan national qui finance certaines mesures. En Belgique, seules les mesures f et n sont nationales (encadré II.1), mais elles peuvent être complétées par les régions et ne représentent que 0.01 % des financements RDR. En Espagne, par contre, les mesures a, b, d, e, f, h, q (encadré II.1) sont nationales, ce qui représente 15 % des financements RDR¹¹. En Allemagne, un plan national (GAK) se superpose au RDR, ce qui permet aux régions, si elles le souhaitent, de profiter d'un cofinancement national (de 30 %) en plus du cofinancement européen (de 50 %) : les régions n'assument donc plus, si elles le souhaitent, que 20 % du cofinancement. C'est ce qui se passe généralement. En contrepartie, les régions doivent dans ce cas se conformer aux conditions de l'État et de l'Union européenne, ce qui relativise là encore leur autonomie.

La France, comme le reste des États membres de l'Union européenne, a élaboré un plan de développement rural national. Les collectivités départementales et régionales n'interviennent quasiment pas dans son élaboration, sa révision, sa mise en œuvre et son financement. Même aux niveaux régional et départemental, ce sont essentiellement les acteurs de l'État déconcentré, de la profession agricole et des organismes techniques qui sont en charge des politiques agricoles. Mais ces collectivités peuvent (très rarement, certes) cofinancer directement des mesures du RDR avec l'Union européenne. C'est le cas, mais

11. Sauf en Navarre et dans le Pays basque qui, en tant que «communautés historiques», sont entièrement responsables de la gestion des mesures du RDR.

à titre expérimental, de la région Alsace, qui gère directement les fonds européens. Les collectivités régionales ont surtout des marges de manœuvre à travers les documents de programmation (DOCUP) élaborés par les régions pour les régions des objectifs 1 et 2, et dans lesquels figurent des aides relevant du RDR pour certaines mesures (a, g et j à v définies à l'encadré II.1).

En outre, les régions ont des marges de manœuvre dans le cadre de politiques nationales hors RDR. C'est le cas en Allemagne, dans le cadre du GAK, à hauteur d'un cofinancement national de 60% quand les aides sont hors RDR. La France dispose également de contrats de plan entre l'État et les régions (financés à 50 % par les régions), qui sont un moyen de mettre en cohérence l'ensemble des crédits publics et de les affecter, de façon concertée, à des objectifs prioritaires. Ces plans nationaux sont aussi un moyen pour l'État d'harmoniser et de contrôler une partie des aides agricoles : ainsi, le GAK est discuté, négocié à la fois par l'État et les Länder. Notons qu'au Royaume-Uni et en Italie, ces cadres n'existent pas. Enfin, les régions ont des marges de manœuvre dans le cadre des politiques spécifiquement régionales. L'étude budgétaire qui suit montrera le poids des différentes modalités privilégiées par les régions.

Marges de manœuvre budgétaires des collectivités locales en matière de politiques agricoles

Le premier indicateur des politiques agricoles régionales utilisé dans cette étude est les dépenses allouées au secteur, et en particulier aux « aides agricoles régionales ». Il repose sur l'hypothèse centrale que les soutiens publics sont un reflet fidèle de l'évolution des politiques agricoles. La qualité et l'étendue des données budgétaires régionales agricoles sont très variables selon les États membres. Dans le cas français, les travaux réalisés par Berriet-Sollicec (1999) à partir des budgets régionaux sont utilisés ici.¹² Les données budgétaires allemandes sont relativement complètes et publiées dans des rapports annuels (*Jahresbericht*) sur les aides accordées dans le domaine de la production, la transformation et la commercialisation des produits agricoles. Fragmentaires, les données concernant le Royaume-Uni, l'Espagne et l'Italie sont issues d'études de cas. Du fait des incertitudes liées à nos études budgétaires, les valeurs doivent être considérées avec prudence et sont arrondies dans une marge de 2%. En outre, les montants des « aides agricoles régionales » sont comparés à ceux des « aides agricoles totales » reçues par les États membres ou régions étudiés, publiés par EUROSTAT dans les comptes macro-économiques¹³, ou, quand ils ne sont pas disponibles, des données fournies dans les études empiriques. L'ensemble des indications budgétaires sur les « aides agricoles régionales » pour les différents États membres et régions étudiés sont présentées au tableau II.1.

12. Les données budgétaires sont compilées dans une base ENESAD pour les années 1995 et 2000, et dans une base ministérielle pour l'année 2002.

13. Ces données budgétaires prennent en compte les dépenses communautaires du premier pilier (aides directes et indirectes) et du second pilier, et les aides versées par les administrations publiques nationales et locales aux producteurs agricoles. Mais ces montants sont sous-estimés, puisqu'ils ne prennent pas en compte : les versements aux organismes régulateurs de marché, les versements de ces organismes aux producteurs agricoles, les versements exceptionnels aux organismes professionnels sur la base des unités de production agricole, les versements aux ménages agricoles en leur qualité de consommateurs, et enfin les transferts de capital (par exemple les aides à la restructuration et à la reconversion des vergers, les annulations de dettes, etc.) (règlement (CE) n° 138/2004 relatif aux comptes économiques de l'agriculture dans la Communauté).

Tableau II.1. Quelques indications budgétaires sur les « aides agricoles régionales »

Année budgétaire	Régions	Dépenses consolidées en « aides agricoles régionales »	Dépenses consolidées « aides agricoles régionales » / « aides agricoles totales »	Dépenses consolidées en « aides agricoles régionales » / UTA	Dépenses des régions / dépenses consolidées en « aides agricoles régionales »	Dépenses en « aides agricoles régionales » / « dépenses régionales globales » ¹
		Millions d'EUR	%	EUR / UTA	%	%
2002	Françaises ²	650	6	640	90	1.5 (régions)
2002	Allemandes	3 540	67	5 730	30	0.61
2003	Catalogne	110 ³	inconnu	1 500	inconnu	0.6
2004	Marches	200	50	2 700	10	2.2
2002/03	Écosse	360	25	3 900	inconnu	0.6
2001/02	Angleterre		15	1 670	inconnu	inconnu

UTA : unité de travail agricole.

1. Ce ratio a été calculé sur les dépenses propres (locales d'une part, nationales d'autre part) pour la France, et sur les dépenses consolidées (avec transferts suprarégionaux d'une part, supranationaux d'autre part) pour les autres régions.

2. Pour la France, sont pris en compte les niveaux départemental et régional.

3. Les dépenses concernant la recherche et les forêts n'ont pas pu être exclues.

Source : études de cas.

Les fortes disparités de compétences réglementaires des régions selon les États membres se retrouvent dans les compétences budgétaires. Ainsi, les régions françaises n'ont la maîtrise que d'environ 6 % des « aides agricoles totales » (dépenses consolidées¹⁴), soit 640 euros par UTA (unité de travail agricole). Notons que les résultats budgétaires pour la France montrent le poids des départements par rapport aux régions en matière de politiques agricoles : les dépenses consolidées départementales sont de 370 millions d'euros, tandis que celles des régions sont de 216 millions d'euros. A l'autre extrême, les régions allemandes ont la maîtrise de 67% des « aides agricoles totales », soit 5 730 euros par UTA. De même, la région des Marches, en Italie, gère 50% des « aides agricoles totales », soit 2 700 euros par UTA. Comme en Italie et en Allemagne, les politiques agricoles du Royaume-Uni sont fortement régionalisées. Cependant, l'Écosse et l'Angleterre ne gèrent que 25% et 15% des « aides agricoles totales », ce qui s'explique en partie par le poids nettement plus important du premier pilier par rapport au second et, en Angleterre, par le choix de dépenser peu par actif agricole (1 670 euros par UTA de dépenses consolidées en « aides agricoles régionales »). En Catalogne, le degré de régionalisation des aides agricoles semble intermédiaire : les dépenses relativement faibles en « aides agricoles régionales » par UTA s'expliquent par le fait que l'État subventionne un certain nombre de programmes (irrigation et assurances agricoles notamment) et de mesures du RDR.

Les dépenses consolidées agricoles des régions et départements français, bien qu'elles soient faibles, se font en très grande majorité sans cofinancements, et donc de façon autonome. Dans les autres États membres, la part d'aides en cofinancements est beaucoup plus importante. De ce fait, la région des

14. Les dépenses consolidées contiennent les apports nationaux et européens dans le cadre des plans nationaux et européens. En l'occurrence, pour les régions françaises, elles contiennent les dépenses totales en « aides agricoles » dans le cadre des DOCUP et des contrats de plan État-région. Dans le cas français, on fait l'hypothèse, pour calculer les dépenses consolidées, que les aides dans le cadre des DOCUP et des contrats de plan État-région ne se recoupent pas. Or, en réalité, une partie des aides sont dans ces deux cadres à la fois. Les dépenses consolidées françaises sont donc légèrement sous-estimées.

Marches ne finance en fait que 10% des dépenses consolidées en « aides agricoles régionales », et les régions allemandes 30%. Ces dépenses se font pour la plupart dans le cadre européen du RDR : c'est le cas de 50% des dépenses dans les régions des Marches et de la Catalogne, de plus de 70% des dépenses dans les régions allemandes, et de plus de 80% des dépenses en Angleterre et en Écosse. L'importance des dépenses dans le cadre du RDR est due également au fait que les aides restent dans ce cadre, même sans cofinancement européen, une fois l'enveloppe européenne allouée dépassée. En effet, cette procédure permet de « montrer » à l'Union européenne la nécessité d'augmenter l'enveloppe régionale. C'est le cas notamment des régions allemandes et britanniques. Ainsi, les dépenses allouées aux « aides agricoles régionales » sont en réalité pour la plupart dans un cadre européen et/ou national. Ces cadres orientent de façon importante les choix régionaux en matière d'aides agricoles. Ainsi, les enveloppes régionales, en Allemagne et en Italie notamment, sont revues chaque année au profit des régions qui dépensent le plus leur enveloppe allouée. Cela les pousse à maximiser et orienter les aides dans le cadre des cofinancements. De même, l'Écosse et l'Angleterre privilégient les aides agro-environnementales et aux zones défavorisées dans le cadre du RDR. Cela s'explique en partie par le fait que ces deux mesures, contrairement à la plupart des autres, leur permettent un cofinancement européen de 50%. La part des « aides agricoles régionales » dans le cadre de cofinancements européens ou nationaux nous amène ainsi à relativiser l'autonomie des régions dans ces États membres fortement régionalisés.

Enfin, au-delà des différences évidentes de compétences régionales entre États membres, il existe des variations très fortes des dépenses d'« aides agricoles régionales » dans un même État membre. Ainsi, en France en 2002, les dépenses consolidées par UTA¹⁵ atteignent 467 euros en moyenne par actif agricole en Languedoc-Roussillon et, cas particulier, plus de 3 100 euros en Corse, contre 113 euros en Ile-de-France. Les contrastes sont encore bien plus prononcés en Allemagne, probablement du fait de l'importance bien plus grande des marges de manœuvre régionales. En 2002, les dépenses d'« aides agricoles régionales » peuvent atteindre 12 400 euros en moyenne par actif agricole (Sachsen-Anhalt) contre 1 900 euros en Nordrhein-Westfalen, et même, cas particulier, 30 euros dans le Land de Berlin. Avec 5 000 et 6 000 euros par UTA et par an, le Baden-Württemberg et la Bavière sont les deux anciens Länder où le montant des aides par actif agricole est le plus élevé, notamment grâce à leur capacité budgétaire, mais aussi à des choix clairs en faveur du soutien agricole. Notons que les nouveaux États membres affichent des montants bien supérieurs aux autres, en particulier grâce aux procédures préférentielles de cofinancement (75% de cofinancement européen dans les régions de l'objectif 1). Il faut noter ici le fort effet de levier joué par cette possibilité de cofinancement européen à 75% : dans toutes les régions étudiées où elle existe, nous observons une utilisation maximale des enveloppes. C'est le cas, outre les nouveaux Länder allemands, de la Corse en France et de l'Écosse avec les Highlands. Ainsi, au-delà des marges de manœuvre réglementaires et budgétaires, les régions ont la possibilité de financer et d'orienter différemment les « aides agricoles régionales ». Ces différentes orientations sont examinées dans les sections suivantes et les facteurs qui peuvent les expliquer sont identifiés.

Marges de manœuvre infranationales en matière de politiques agricoles : les réseaux d'acteurs infranationaux

Il semble que les marges de manœuvre infranationales en matière de politique agricole permettent à davantage d'acteurs de participer au choix des orientations et de refléter dans une certaine mesure la demande locale de biens et services de l'agriculture. On appelle « réseau d'acteurs régional », l'ensemble des acteurs qui participent à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques agricoles régionales, ainsi que les relations qui les associent. La collectivité régionale concentre dans tous les cas étudiés la plupart, voire la totalité des compétences agricoles infranationales. Seule la France fait figure d'exception, avec des

15. Ces dépenses ne prennent pas en compte les montants européens et nationaux dans le cadre des contrats de plan État-région, qui n'ont pu être ventilés dans chaque région.

compétences partagées entre niveaux départemental et régional. Ces compétences restent faibles, nous l'avons vu, par rapport aux compétences étatiques. Dans les autres cas, la centralisation régionale est forte.

Il existe cependant des cas, qui sont plus l'exception que la règle, où les collectivités infrarégionales sont associées : certaines mesures du RDR ou programmes de l'objectif 1 en Écosse, programmes PRODER en Catalogne, et programme LSE en Schleswig-Holstein. Ces programmes, dans le cadre de certaines mesures du RDR, s'appuient sur des groupes d'élus locaux, de professionnels agricoles, de représentants associatifs, de chefs d'entreprise et artisans, qui élaborent (en Schleswig-Holstein) ou sélectionnent et valident (en Catalogne) des projets visant au développement rural : services essentiels pour l'économie et la population rurales, rénovation de villages et protection du patrimoine rural, encouragement des activités touristiques ou artisanales, diversification des activités hors agriculture (mesures RDR visant le développement de l'ensemble des zones rurales).

Dans le réseau d'acteurs régional, l'État central est très peu présent, sauf dans le cas de la France. En effet, ce pays a fait le choix d'une programmation nationale du RDR avec des déclinaisons régionales. Ce sont les services agricoles de l'État (DRAF) qui coordonnent cette déclinaison régionale, avec peu d'association des collectivités territoriales et des autres services techniques de l'État (environnement, équipement, etc.) Dans les autres cas, l'État central n'est pas présent sous forme déconcentrée à l'échelle régionale, ou il est présent à d'autres niveaux (les provinces en Italie). Cependant, il peut être représenté dans les instances d'élaboration du plan de développement rural régional, comme c'est le cas en Écosse, ce qui lui permet d'exercer un contrôle sur les affaires agricoles.

Fait nouveau, les services de l'environnement sont de plus en plus impliqués dans la gestion des politiques agricoles. Cela dénote l'effort des régions pour intégrer la gestion du secteur agricole dans une gestion plus horizontale, plus en lien avec les autres secteurs.

Dans le réseau d'acteurs régional apparaissent aussi de nouveaux acteurs privés, émissaires de la société civile et du monde rural : c'est le cas des organisations écologiques. Ces acteurs participent aux discussions dans les instances qui élaborent les plans de développement rural en Écosse et dans la région italienne des Marches.

Le modèle co-gestionnaire, observé dans les pays d'Europe du Nord depuis 1945, associe étroitement dans la gestion des politiques agricoles l'État et le syndicat agricole majoritaire. L'intégration de nouveaux acteurs et d'autres syndicats agricoles au niveau régional entraîne parfois une certaine fragilisation de ce modèle.

Des logiques différenciées et renouvelées d'intervention publique agricole ?

Étude basée sur les dépenses effectuées dans le cadre du règlement sur le développement rural

La présente section s'appuie sur les résultats d'une grande étude publiée dans Berriet-Solliec *et al.* (2006). Les plans de développement rural sont élaborés à partir de la liste des 22 mesures (classées de a à v) indiquées dans l'encadré II.1. Les programmes régionaux reflètent ainsi les caractéristiques de l'agriculture, notamment au plan de la fourniture de biens publics, ainsi que celles de la demande de biens et services de l'agriculture telle qu'exprimée par les différents compromis institutionnels en matière de politiques agricoles. Comme nous l'avons vu, seuls cinq États membres ont régionalisé leurs plans de développement rural : (i) le Royaume-Uni et l'Italie ont construit des programmes régionaux ; (ii) l'Espagne, la Belgique et l'Allemagne ont établi à la fois des programmes régionaux et un programme national. La France, qui a mis en place uniquement un programme national, est également incluse dans l'étude.

Dans les pays étudiés, les aides du RDR ne dépendent pas que de choix régionaux, mais également de choix nationaux. Cependant, dans les cas de l'Espagne et, surtout, de la Belgique, ces choix interfèrent dans une moindre mesure, puisque les montants reçus dans le cadre des programmes nationaux sont relativement faibles. En ce qui concerne la France, le cadre est fixé à l'échelon national et les collectivités régionales participent très peu au financement du RDR. Le programme est cependant traduit à l'échelle régionale de façon concertée entre services de l'État et collectivités régionales. Ainsi, on peut émettre l'hypothèse que les montants RDR régionaux analysés permettent d'appréhender différents choix politiques régionaux en matière de politiques agricoles.

L'analyse statistique qui suit porte sur les montants prévus pour 2000-2006 dans le cadre du RDR. Par souci de simplification, les régions de l'objectif 1 sont exclues. La méthodologie et les estimations statistiques sont décrites dans l'annexe 2. Les mesures du RDR sont tout d'abord classées en sept pôles définis dans l'encadré II.2 et les montants affectés à chaque pôle sont calculés. Une analyse en composantes principales (ACP) est ensuite réalisée.

Encadré II.2. Choix des sept pôles dans l'analyse statistique des aides du RDR

La classification en 7 pôles, qui regroupent les 22 mesures RDR, est inspirée des nomenclatures RDR (Commission européenne, 2003) et du MAAPAR (ministère français de l'Agriculture), ainsi que de celle proposée par Delorme et Guglielmi (Perraud *et al.*, 1998). Elle est inspirée également des hypothèses que nous faisons sur différentes logiques régionales de politiques agricoles, à partir de la bibliographie analytique et empirique : (i) une première logique, celle de la gestion des ressources naturelles et des espaces défavorisés, s'appuie sur les mesures agro-environnementales et les aides aux zones défavorisées ; (ii) une deuxième logique, celle du soutien de la compétitivité par la modernisation et la restructuration des exploitations agricoles, s'appuie sur les mesures socio-structurelles individualisées (investissement, aide à l'installation des jeunes, etc.) ; (iii) une troisième logique, celle du soutien de la compétitivité par la qualité et la différenciation territoriale, s'appuie sur des aides aux structures d'encadrement de l'agriculture et des aides à la transformation et la commercialisation, et (iv) une quatrième logique, celle du soutien du « développement rural intégré », s'appuie sur des aides vers l'ensemble des activités rurales. Nous regroupons donc les 22 mesures de façon à faire ressortir ces différentes logiques régionales.

Nomenclature des pôles d'intervention faisant l'objet de l'analyse statistique

Orientation des aides selon le pôle d'intervention	Mesure du RDR correspondante	Caractéristique
Pôle 1	a, b, c, d, u	Aides socio-structurelles individualisées (investissement, préretraite, installation, etc.
Pôle 2	e	Aides aux zones défavorisées
Pôle 3	f	Mesures agro-environnementales (MAE)
Pôle 4	j, k, l q, r	Aides aux structures d'encadrement de l'agriculture
Pôle 5	g, m	Aides à la transformation et à la commercialisation
Pôle 6	n, o, p, s, t, v	Aides au développement rural intégré
Pôle 7	h, i	Aides au boisement et à la foresterie

L'ACP de la part de ces pôles, exprimés en pourcentage du montant total des aides RDR dans les différentes régions étudiées, permet de faire apparaître deux axes structurants pour l'interprétation des différences observées :

- Le premier axe est défini à une extrémité par le pôle 1 (soutiens socio-structurels et appui à la modernisation des exploitations), et à l'autre par le pôle 2 (soutien des zones défavorisées). Il explique 50% de la variance entre les régions. Ce premier axe correspondrait à une logique « spatiale » de localisation des exploitations agricoles qui conduit à distinguer deux différentes cibles de l'intervention publique, à savoir d'un côté les exploitations les plus productives, localisées en zones de plaines, et d'un autre côté les exploitations situées en zones dites défavorisées.

- Le second axe est défini à une extrémité par le poids des aides au développement rural (pôle 6) et à l'autre par le poids des aides aux exploitations agricoles *stricto sensu* (pôles 1, 2 et, dans une moindre mesure, 3 : mesures agro-environnementales). Il relève davantage d'une logique opposant une gestion sectorielle de l'agriculture à une gestion plus territoriale.

Une classification hiérarchique (critère de Ward) fondée sur la part des différents pôles amène à distinguer 8 classes, qui se différencient bien sur le plan factoriel formé par les deux axes définis ci-dessus, ce qui confirme la pertinence de ces deux premiers axes comme résumé des 7 pôles. Les 8 classes sont figurées géographiquement dans l'annexe 3. Dans la section suivante, cette classification par orientation est comparée aux niveaux de financement par région et par actif agricole.

Résultats : différenciation de huit classes de régions selon les orientations de leurs politiques agricoles

Deux classes de régions (classes 1 et 4) relèvent d'une logique agricole forte, avec une prédominance des aides socio-structurelles aux exploitations. Elles se caractérisent par des niveaux de dépenses de RDR par actif agricole plus faibles que dans les autres régions : ces deux classes semblent rejoindre une logique productive tournée vers le soutien de la compétitivité des exploitations agricoles. Cependant, il faut distinguer la classe 1 (logique française), avec des soutiens plus individualisés, et la classe 4 (logique italienne), avec davantage de soutiens collectifs aux structures d'encadrement de l'agriculture et de soutiens à la qualité des produits agroalimentaires. Ici intervient clairement une logique nationale, liée vraisemblablement à des facteurs institutionnels (cf. tradition des coopératives italiennes) et productifs (cf. diversification plus grande des filières en Italie).

Trois classes de régions (classes 2, 3 et 6) s'inscrivent dans une logique d'aides aux zones défavorisées et agro-environnementales. L'analyse statistique indique deux logiques distinctes. La classe 3 relève d'une logique très marquée de soutien aux zones défavorisées, avec plus de 70% des montants RDR consacrés à ces mesures. Il s'agit des régions de montagne, essentiellement britanniques : le Pays de Galles, l'Écosse et l'Irlande du Nord, ainsi que le Val d'Aoste. La classe 6 relève fortement d'aides agro-environnementales. On y trouve l'Angleterre (53% des montants RDR), le Baden-Württemberg, le Nordrhein-Westfalen et la Bourgogne. Les régions d'une troisième classe (essentiellement françaises, la moitié dans le Sud-Est) ont quant à elles fait le choix d'une grande diversité de mesures, avec tout de même un accent mis sur les mesures agro-environnementales et les soutiens aux zones défavorisées. Il est important ici d'aller plus loin dans l'analyse et de distinguer les régions selon le type de mesures agro-environnementales mises en place, grâce à des données plus fines (source : Commission européenne). Cela montre que les régions britanniques, et dans une moindre mesure le Baden-Württemberg et le Nordrhein-Westfalen, mettent en place en majorité des aides liées à la gestion des paysages et des ressources naturelles. Ces deux régions, ainsi que celles de la classe 3 (soutien aux zones défavorisées), semblent correspondre à une logique de gestion des ressources naturelles et des espaces défavorisés. Selon cette logique, l'agriculture est un secteur semblable aux autres qui ne justifie pas d'aides particulières importantes, sauf dans le cas de correction des défaillances du marché pour la rémunération des biens publics fournis par l'agriculture. Mais elle est aussi le reflet d'une conception de plus en plus récréative des campagnes. En témoigne la loi de réforme foncière en Écosse, votée en 2002 à la suite de la dévolution, qui permet l'ouverture des grandes propriétés foncières au passage du public. Cette logique peut être aussi synonyme de soutiens concentrés en faveur des plus grandes exploitations. Dans le cas des régions françaises (classe 2), il s'agit essentiellement d'aides agro-environnementales à la production agricole (soutien à l'agriculture biologique, à l'extensification, à la rotation, à la diminution des intrants).

La classe 5 regroupe onze régions espagnoles et allemandes qui se caractérisent par une faiblesse du pôle 1 et un choix orienté vers les pôles 4, 5 et 6, soit les mesures collectives d'encadrement agricole et les mesures rurales (rénovation de villages notamment). Cette classe s'apparente de façon plus marquée à une logique de développement rural intégré, dont l'archétype pourrait être le Schleswig-Holstein (classe 8,

constituée d'un singleton). Ici apparaît une logique moins centrée sur le secteur agricole : une partie des aides est versée à l'ensemble des acteurs du développement rural, dans une dimension moins sectorielle. Ces aides occupent de façon exceptionnelle une place très majoritaire (80%) dans les aides RDR du Schleswig-Holstein, ce qui n'est pas sans créer des tensions très vives avec le monde professionnel agricole. Elles occupent également entre 20 et 40% des aides dans plusieurs autres régions étudiées : cette réorientation des aides agricoles vers d'autres secteurs, significative dans plusieurs cas, semble être une des « innovations » institutionnelles majeures par rapport aux aides agricoles du premier pilier et nationales. Nous rejoignons ici une des hypothèses du fédéralisme fiscal et expérimental, selon lequel la décentralisation, grâce à la variété de politiques économiques et sociales réalisables dans un système décentralisé et grâce à la réduction du « risque électoral », permet d'établir des innovations institutionnelles importantes.

Enfin, la classe 7, avec 3 régions françaises (Aquitaine, Ile-de-France et Lorraine), est caractérisée par l'importance des aides au reboisement et à la sylviculture, conséquence probable des procédures de reboisement et de réparation des dégâts de la tempête de l'hiver 1999-2000. En fait, si ces aides à la forêt sont ôtées, les profils de ces régions se rapprochent de ceux de la classe 1.

La carte de l'annexe 3 montre au premier abord que les logiques nationales semblent très présentes, en particulier au Royaume-Uni. De même, la France, apparaît divisée selon deux logiques différentes : une logique « productive », de plaine, au Nord-Ouest avec des aides socio-structurelles individualisées, et une logique de zone défavorisée au Sud-Est avec des aides agro-environnementales à la production agricole. En revanche, il apparaît clairement en Allemagne un éclatement des politiques RDR selon les Länder. Certaines de ces tendances apparaissent dans quelques régions du Nord de l'Espagne et de l'Italie, qui semblent relever de logiques semblables non plus à celle de leur propre État, mais à celle de l'État voisin au Nord.

Des politiques agricoles régionales, sources d'une distribution renouvelée des aides agricoles ?

Une grande majorité des « aides agricoles régionales » se trouvant dans le cadre de cofinancements dans la plupart des pays de l'Union européenne, les régions, sous fortes contraintes budgétaires, pourraient être tentées de privilégier la maximisation des cofinancements plutôt qu'à privilégier leurs préférences locales. Ainsi, l'argument principal du fédéralisme fiscal en faveur de la décentralisation, c'est-à-dire l'adaptation de l'intervention publique aux préférences locales, est rendu en partie caduque dans le cas des cofinancements et donc d'une grande partie des aides agricoles régionales.

Seules les aides agricoles régionales hors cadres supra-régionaux peuvent permettre de décider de façon entièrement autonome des politiques agricoles à mener. Ces aides sont donc un reflet important des préférences régionales en matière de politiques agricoles. Ainsi, l'Écosse soutient avec des mesures spécifiques et innovantes un groupe social important en Écosse, les crofters, petits agriculteurs pluriactifs dans des zones rurales reculées. Ces mesures se veulent moins sectorielles, inspirées souvent des mesures de l'article 33 du RDR (encadré II.1). Mais elles restent minoritaires : d'une façon générale, l'Écosse et les Marches orientent leurs politiques agricoles régionales vers l'agriculture professionnelle la plus moderne, la plus productive et souvent les plus gros exploitants. Ainsi, dans le cadre du passage du soutien à la tête de bétail au soutien à l'hectare dans les zones défavorisées, elles ont souhaité maintenir les aides reçues antérieurement par chaque exploitant bénéficiaire. De même, l'Écosse s'est arrangée pour que la modulation des aides du premier pilier, décidée au niveau du Royaume-Uni, ne modifie pas la distribution antérieure des aides. Dans les Marches, les mesures agro-environnementales se concentrent sur le soutien de la luzerne biologique, avec des conditions d'éligibilité à ces aides nettement en faveur des exploitations les plus importantes. Dans ces deux régions, les aides continuent à être très sélectives, fortement concentrées sur peu d'exploitations, les plus importantes et/ou les plus compétitives sur les marchés. Au contraire, la Catalogne privilégie des aides de maintien des revenus de l'ensemble de ses agriculteurs. En

particulier, les aides agro-environnementales y sont dégressives et les aides aux investissements plafonnées. Ainsi, elle met en œuvre une distribution des aides alternative à celle des aides du premier pilier, privilégiant moins les plus gros exploitants et tentant de toucher des agriculteurs soutenus peu ou pas par les aides du premier pilier. C'est en Schleswig-Holstein que la distribution des « aides agricoles régionales » est nettement renouvelée, réorientée fortement vers les petites exploitations et les autres acteurs du développement rural. On ne peut cependant en aucun cas conclure au caractère « innovant » des « aides agricoles régionales » : les logiques régionales étudiées s'étendent de la logique conservatrice forte renforçant les aides européennes du premier pilier à la logique de réallocation des aides vers de nouveaux agriculteurs et acteurs du monde rural.

Le soutien aux productions de qualité est un des objectifs nouveaux affichés par les régions. Les aides atteignent des montants significatifs, notamment en Catalogne, en Bavière et dans les Marches. En matière environnementale, par contre, nous observons peu d'avancées dans certaines régions, du fait notamment de l'influence des syndicats agricoles majoritaires. Dans d'autres, les programmes ont été conçus en forte coopération avec des organisations non gouvernementales environnementales. Les mesures choisies dans la catégorie agro-environnement restent très classiques, tournées principalement vers la production dans les Marches et en Bavière. En Écosse, les mesures agro-environnementales, plus audacieuses, visent à maintenir la biodiversité et à protéger les zones fragiles. Mais les conditions auxquelles sont subordonnés les soutiens aux zones défavorisées et les aides agro-environnementales, à savoir le respect des bonnes pratiques agricoles, sont pas toujours très contraignantes. De même, en Catalogne, le principal problème environnemental, à savoir les déjections animales, n'est pas traité par les politiques régionales. Quant à l'ouverture des aides à des acteurs non agricoles, nous avons déjà vu les possibilités offertes par quelques mesures du RDR. Mais mis à part le Schleswig-Holstein, les montants alloués restent faibles (même le programme PRODER catalan ne réunit que 20 % des montants RDR).

La plupart des « aides agricoles régionales » restent centrées sur l'agriculture. Cela est lié notamment à la nature très « agricole » du second pilier de la PAC, pourtant consacré au « développement rural » : seules quelques mesures permettent de toucher des bénéficiaires hors secteur agricole et concernent des objectifs réellement non sectoriels. Notons que certaines régions ne mettent pas du tout ces mesures en œuvre, ou très peu : 0 % des montants en Écosse, Irlande du Nord (Royaume-Uni), Molise, Val d'Aoste (Italie), et moins de 5 % pour 13 autres régions, sur les 65 observées, pour les budgets RDR prévus pour la période 2000-2006 (données CE). Enfin, les aides sont souvent faiblement zonées, faiblement déclinées selon des spécificités locales. Ainsi, les mesures agro-environnementales s'appliquent sur l'ensemble du territoire écossais et des Marches. Seules des mesures moins importantes budgétairement, moins directement liées à la production agricole, font l'objet de zonages plus spécifiques, établis avec des partenaires locaux ? C'est le cas des mesures concernant la transformation, la commercialisation et la diversification hors agriculture en Écosse, de certaines mesures agro-environnementales (très minoritaires en Catalogne) et de quelques mesures relatives à la commercialisation de produits de qualité, concentrées sur des filières de terroirs.

Implications de la décentralisation : quelques leçons tirées d'une comparaison entre deux Länder allemands

Une étude de cas de deux régions appartenant à un « cas d'école » en matière de décentralisation des politiques agricoles, l'Allemagne, permet de comprendre de façon plus précise les facteurs qui mènent à la différenciation des politiques agricoles régionales dans un même État membre. Deux régions présentant des disparités importantes en matière de politiques agricoles sont choisies : la Bavière et le Schleswig-Holstein.

Caractérisation des facteurs explicatifs régionaux : deux régions aux ressources opposées

Du point de vue des ressources économiques régionales, la Bavière est un Land riche, dynamique, qui pèse dans l'économie allemande, au contraire du Schleswig-Holstein, en profonde reconversion industrielle et agricole. Concernant le système de production régional, les deux régions ont une même orientation productive mixte en élevage et céréales. Les résultats montrent cependant une productivité agricole, une substitution du capital au travail, une intensité du mode de production, une concentration des structures et un revenu agricole inférieurs à la moyenne des anciens Länder en Bavière, tandis qu'elles sont nettement supérieures à la moyenne en Schleswig-Holstein. En outre, contrairement au Schleswig-Holstein, la Bavière affiche une forte diversification des revenus. De ces résultats, on peut conclure à un système agricole nettement plus orienté vers la multifonctionnalité agricole en Bavière, et vers la compétitivité par les prix en Schleswig-Holstein.

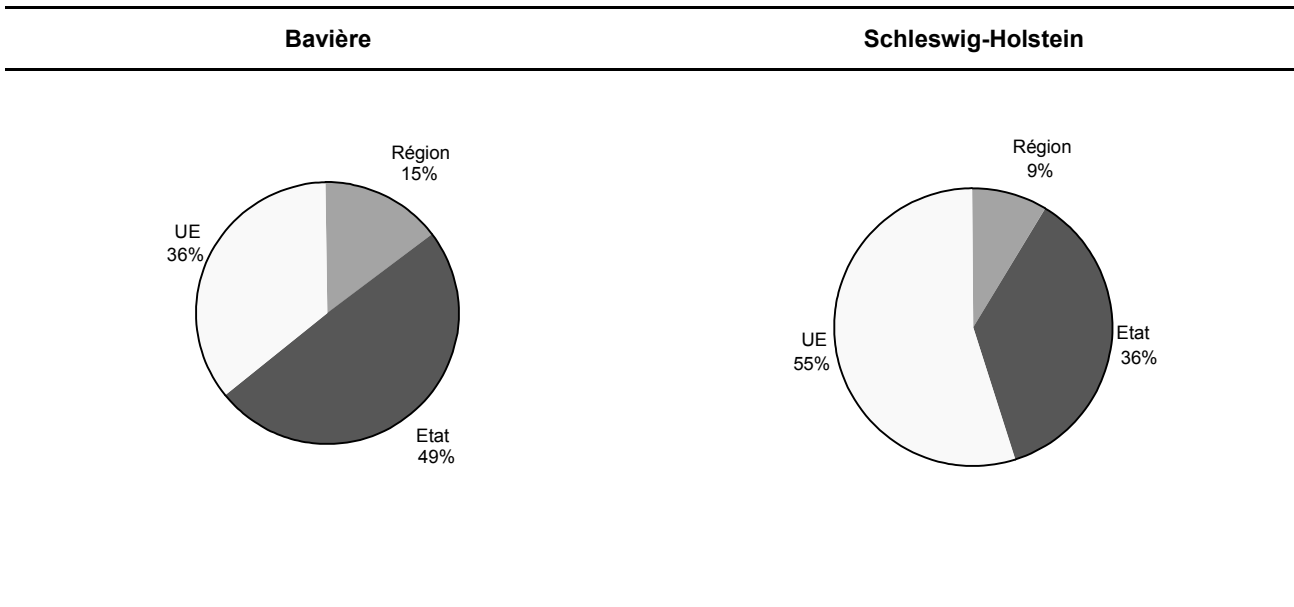
Concernant la configuration institutionnelle, l'acteur principal du réseau régional d'acteurs est dans les deux cas le gouvernement régional, seul responsable à ce niveau de l'élaboration des politiques agricoles. Nous observons cependant des différences nettes : le réseau administratif bavarois apparaît dense, présent à tous les niveaux infrarégionaux, avec un ministère en charge spécifiquement des affaires agricoles. Toute la mise en place des aides agricoles régionales et le conseil aux agriculteurs est entre les mains du ministère régional, et les représentants des associations, des citoyens et des collectivités locales sont faiblement intégrés. Au contraire, en Schleswig-Holstein, le réseau administratif apparaît peu dense, divisé entre deux ministères (Intérieur et Environnement). Il délègue le conseil à des Chambres d'agriculture indépendantes du gouvernement, et intègre dans l'action collective d'autres groupes d'acteurs, notamment les représentants des associations et des citoyens, et les collectivités locales.

Importance des facteurs régionaux et supra-régionaux dans les modalités et les montants des financements des aides agricoles régionales

Il existe de fortes disparités entre les parts respectives du financement des « aides agricoles totales » par les niveaux européen, fédéral et régional, et des « aides agricoles régionales » par les programmes du GAK¹⁶, du PDR et spécifiques à la région (figures II.1 et II.2). Ce sont à la fois les facteurs régionaux caractérisés précédemment et les facteurs supra-régionaux qui nous permettent de mieux comprendre ces différentes modalités de financement des aides agricoles régionales. Le système européen de primes et le système de production expliquent en grande partie pourquoi la part des aides de l'Union européenne dans les « aides agricoles totales » est plus élevée en Schleswig-Holstein, puisque celui-ci profite, contrairement à la Bavière, de ses nombreuses surfaces primées (voir la figure II.1). Au-delà de ce constat, le contexte politique et économique régional et supra-régional explique aussi en partie les résultats. La forte part des dépenses régionales en Bavière est liée à des « aides régionales » importantes dans le cadre de programmes spécifiquement régionaux. La figure II.2 nous montre qu'une grande partie des financements se fait également dans le cadre du plan de développement rural, dans lequel n'intervient pas l'État. Au contraire, en Schleswig-Holstein, ces financements se font presque toujours dans le cadre du GAK. Jusqu'à récemment, la Bavière, en opposition politique avec le niveau fédéral, notamment en matière de politiques agricoles, et forte de ressources budgétaires suffisantes, tentait d'écarter le niveau fédéral des affaires agricoles du Land. Elle le faisait de plusieurs façons : en complétant certaines mesures fédérales (c'est le cas de l'aide aux investissements), en cofinçant seule avec l'Union européenne (c'est le cas des mesures agro-environnementales) et en finançant elle-même. Au contraire, le Schleswig-Holstein, du fait de ses difficultés économiques et de ses convergences politiques avec le niveau fédéral, joue plutôt sur la participation financière des niveaux supra-régionaux, en inscrivant la quasi-totalité de ses mesures, souvent cofinancées à la fois par les niveaux national et européen, dans le cadre du GAK.

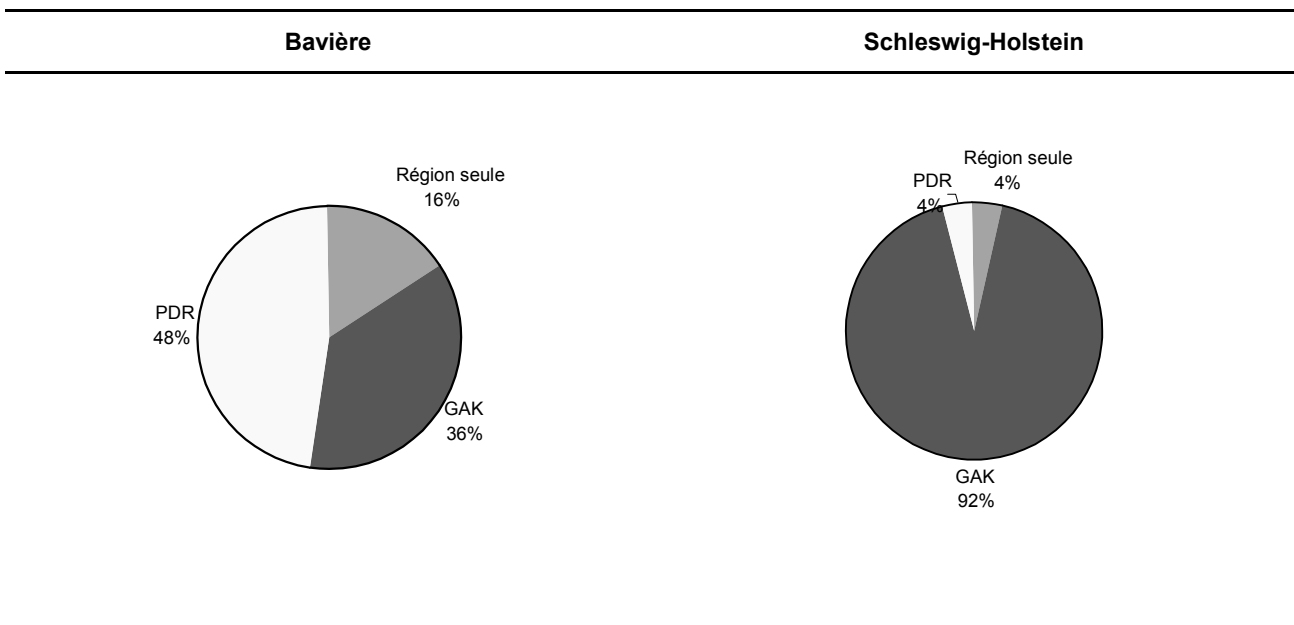
16. Notons ici que les mesures financées dans le cadre à la fois du GAK et du PDR ne sont comptabilisées que dans le GAK, afin d'éviter des doubles comptes.

Figure II.1. Répartition des « aides agricoles totales »



Source : Rapports agricoles (2002 pour la Bavière et 2003 pour le Schleswig-Holstein), plans de financement régionaux 2002.

Figure II.2. Répartition des « aides agricoles totales »



Source : Rapports agricoles (2002 pour la Bavière et 2003 pour le Schleswig-Holstein), plans de financement régionaux 2002.

Les disparités entre les montants des « aides agricoles totales » financées par la Bavière et le Schleswig-Holstein par actif agricole (tableau II.2) dépendent tout d'abord de facteurs européens : le système bavarois, bénéficiant de faibles aides européennes, nécessite de fortes aides régionales pour atteindre un montant d'« aides agricoles totales » par actif agricole semblable à celui du Schleswig-Holstein. Mais les facteurs régionaux sont également nécessaires pour comprendre entièrement ces disparités. Les ressources budgétaires régionales ne les expliquent qu'en partie, puisque la part des « aides agricoles totales » dans les dépenses totales de la région est beaucoup plus importante en Bavière :

le contexte socioculturel et politique explique aussi le fait que la Bavière aide à tout prix son agriculture. En Schleswig-Holstein, la majorité est d'abord sensible aux aspirations des classes moyennes urbaines dont elle est issue et qui forment l'essentiel de son électorat. Elle a une approche plus industrialiste de l'agriculture, vue comme un secteur semblable aux autres qui ne justifie pas d'aides particulières importantes, sauf dans le cas de correction des défaillances du marché pour la rémunération des biens publics fournis par l'agriculture.

Tableau II.2. Quelques indicateurs de dépenses agricoles

Unités	« Aides agricoles totales » financées par la région	« Aides agricoles totales » financées par la région / dépenses globales de la région	« Aides agricoles totales » financées par la région / actif agricole	« Aides agricoles totales » / actif agricole
	Millions d'EUR	%	EUR	EUR
Bavière	416	1.18	1 944	12 794
Schleswig-Holstein	50	0.52	1 010	11 434

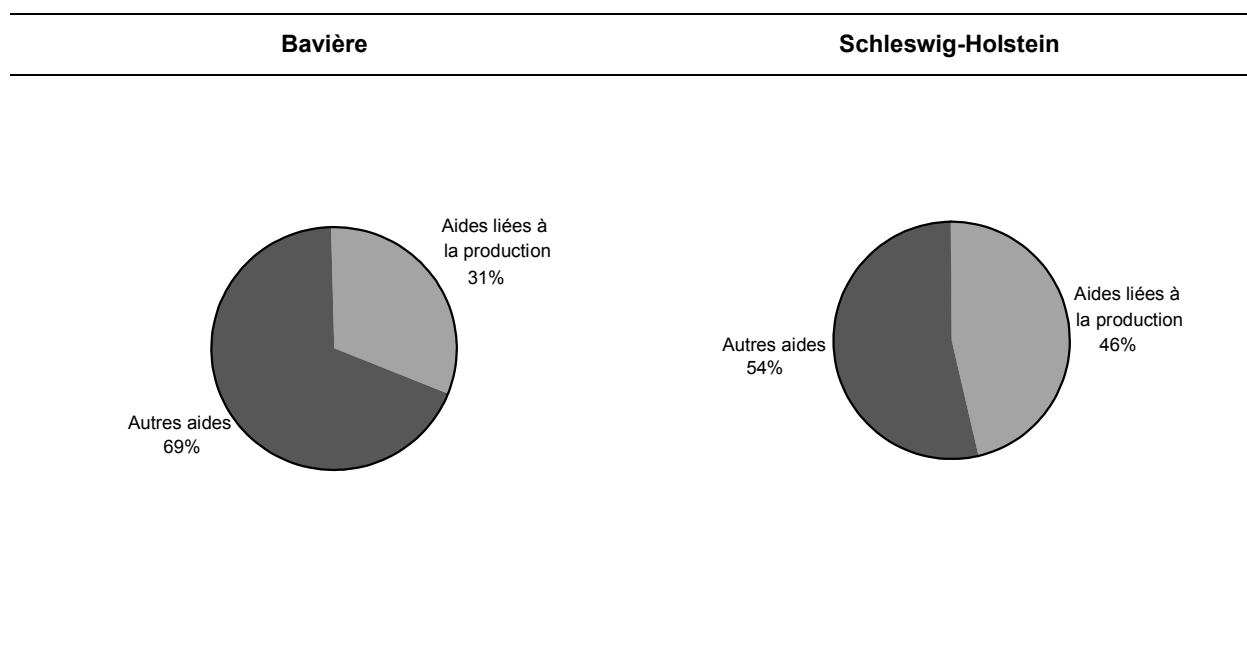
Source : Rapports agricoles (2002 pour la Bavière et 2003 pour le Schleswig-Holstein), plans de financement régionaux 2002.

Importance des facteurs régionaux et supra-régionaux dans l'orientation régionale des aides agricoles

Considérons tout d'abord les « aides agricoles totales ». La part des aides liées à la production est plus forte en Schleswig-Holstein (figure II.3). Au premier abord, cela semble s'expliquer par le supra-régional, et notamment par un montant plus élevé en primes européennes, essentiellement liées à la production. Observons à présent les facteurs spécifiquement régionaux : le système de production régional bavarois, qui répond à de nombreux critères multifonctionnels, explique la plus grande importance des aides non liées à la production. Ces montants sont liés également aux possibilités budgétaires importantes de la région, mais aussi au compromis régional autour du soutien à une agriculture multifonctionnelle, entre l'ensemble des groupes d'acteurs de l'action collective régionale. Ces facteurs régionaux expliquent une certaine conception de la multifonctionnalité agricole et du développement rural par les institutions bavaroises : il s'agit avant tout d'apporter un soutien à l'exploitation agricole familiale et de compenser la hausse des coûts résultant de l'adoption de méthodes de production écologiques et de la conservation de la nature. Au vu de la répartition des « aides régionales » par finalité (figure II.4), les aides agro-environnementales, versées directement aux producteurs pour compenser le coût de la fourniture de biens publics, apparaissent comme le principal instrument de politique.

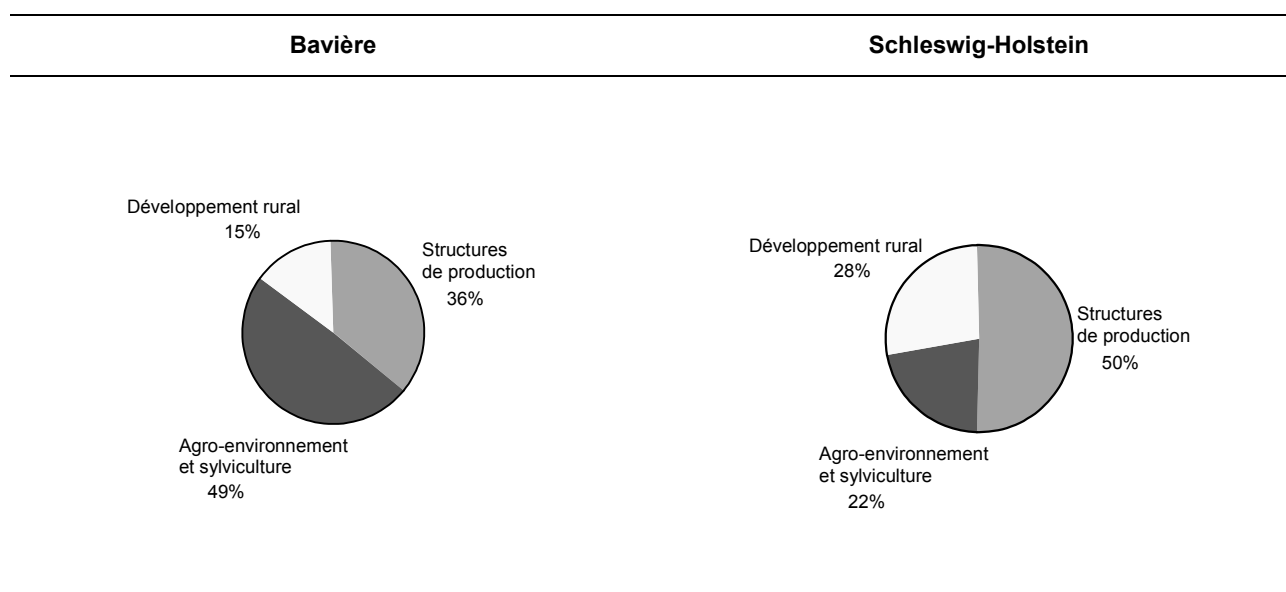
En Schleswig-Holstein, la majorité des aides s'inscrivent dans l'aide aux structures de production et le montant des aides agro-environnementales est extrêmement faible. Le gouvernement régional souhaite en fait réduire les aides aux structures de production et renforcer les aides, déjà conséquentes, dans le domaine du développement rural. Le gouvernement met en œuvre une reconversion des aides au détriment de l'agriculture compétitive, et au profit des petites exploitations et d'une réelle politique de développement rural intégré. Les bénéficiaires visés ne sont alors pas uniquement les agriculteurs mais l'ensemble des acteurs du développement rural, les citoyens et les consommateurs régionaux. Ainsi, le programme d'analyse des structures et de développement rural (ou LSE), dont les bénéficiaires sont en grande majorité des acteurs non agriculteurs, apparaît comme le programme phare du plan de développement rural régional et représente plus de 80% des dépenses attribuées au second pilier. Quant aux aides agro-environnementales, elles relèvent d'une conception différente de celle de la Bavière.

Figure II.3. Répartition des « aides agricoles totales »



Source : Rapports agricoles (2002 pour la Bavière et 2003 pour le Schleswig-Holstein), plans de financement régionaux 2002.

Figure II.4. Répartition des « aides agricoles régionales » par finalité



Source : Rapports agricoles (2002 pour la Bavière et 2003 pour le Schleswig-Holstein), plans de financement régionaux 2002.

Les ressources budgétaires, facteur d'adaptation principal des régions en matière de développement agricole ?

En première analyse, les facteurs supra-régionaux (nationaux et communautaires) apparaissent centraux dans l'évolution des politiques agricoles régionales. Cependant, au-delà de ce constat, des facteurs d'évolution régionaux expliquent des positions différentes des régions face à un même contexte supra-régional. Le système de production paraît être un premier facteur explicatif de l'évolution des aides

agricoles régionales. Ainsi, en Schleswig-Holstein, le système de production, tourné vers la productivité, se trouve fortement inadapté aux nouvelles orientations des politiques agricoles régionales vers la multifonctionnalité agricole et le développement rural intégré, et peut freiner leur évolution actuelle. La configuration institutionnelle est un deuxième facteur : la configuration moins hiérarchique, plus flexible, plus ouverte, plus *bottom-up* du Schleswig-Holstein permet de faire évoluer ces aides à travers des formes de gouvernance innovantes, dont le programme LSE susmentionné représente l'exemple phare : des groupes ouverts à l'ensemble des acteurs ruraux, coordonnés et sous la responsabilité d'élus locaux, élaborent dans des zones restreintes d'intervention (de l'ordre de 1 000 habitants) des projets de développement avec des financements ouverts à l'ensemble des activités. De la même façon, les programmes Leader sont coordonnés par des personnalités locales n'appartenant pas au gouvernement régional. Au contraire, en Bavière, ce sont systématiquement des représentants administratifs régionaux qui sont responsables des programmes de ce type et les coordonnent. Ainsi, le Schleswig-Holstein adopte une politique peu régionalisée (faible financement régional) mais fortement territorialisée, centrée sur des projets et des acteurs infrarégionaux, à l'inverse d'une politique bavaroise fortement régionalisée, mais finalement peu territorialisée.

Mais c'est surtout le facteur des ressources économiques régionales qui semble central pour comprendre l'évolution des aides agricoles régionales : en Bavière, ce sont ces ressources qui permettent de continuer depuis plus de 20 ans la même politique agricole multifonctionnelle soutenant fortement les agriculteurs. Ce sont elles également qui, face aux difficultés économiques et au chômage grandissants qui n'épargnent pas la Bavière, risquent de remettre en question des dépenses publiques considérables, du moins d'obliger les acteurs de l'action collective à légitimer ces aides. En Schleswig-Holstein, malgré une configuration institutionnelle propice aux innovations, le manque de ressources budgétaires régionales est un frein dans le processus d'évolution des aides agricoles vers le soutien à la multifonctionnalité agricole et le développement rural intégré, apparu ces dernières années.

Conclusion : quelques réponses aux résultats du fédéralisme fiscal

Un des arguments forts du fédéralisme fiscal (Oates, 1999) est que la décentralisation permet des gains potentiels en efficacité allocative grâce à une meilleure adaptation aux préférences locales. La régionalisation des politiques agricoles a certes permis une différenciation de celles-ci selon les préférences des citoyens et les besoins du secteur agricole, mais, nous l'avons vu, une série d'autres facteurs interagissent : le montant des aides européennes reçues et les orientations des politiques agricoles nationales, les capacités budgétaires régionales, les préférences des élus de la région, les jeux de négociations entre acteurs régionaux, etc. En particulier, l'influence des niveaux supra-régionaux reste importante, par le jeu des cofinancements notamment. L'étude sur l'orientation des aides régionales du RDR montre également l'influence du niveau national.

Les tenants du fédéralisme fiscal invoquent aussi, en sa faveur, le renforcement de la capacité d'innovation institutionnelle aux niveaux locaux (Oates, *op. cit.*). Nous avons vu qu'un tel résultat, notamment une distribution nouvelle des aides agricoles et une intégration des acteurs non agricoles dans les processus de décision, ne peut en aucun cas être généralisé. Les innovations institutionnelles se réduisent ainsi à des niches ou des cas régionaux exceptionnels (en l'occurrence, dans notre étude, le Schleswig-Holstein). Cependant, la régionalisation a eu le mérite de favoriser leur existence. Ainsi en est-il de l'orientation des aides vers des bénéficiaires non uniquement agricoles, ou encore de certains soutiens en faveur d'agriculteurs non touchés, ou du moins faiblement, par les aides du premier pilier.

Une des autres hypothèses de l'économie publique locale est le risque de capture plus grand des élus locaux par des groupes d'intérêt (Laffont, 2000). Mais il est impossible à partir de l'étude décrite dans ce rapport de parvenir à une conclusion générale sur la différence de pouvoir des groupes d'intérêts entre le niveau local et le niveau national.

Enfin, selon la théorie traditionnelle américaine du fédéralisme fiscal, le gouvernement central doit être en charge de la politique de redistribution envers les défavorisés (Oates, *op. cit.*), sous peine d'instaurer de fortes disparités interrégionales. Dans la même veine, la régionalisation des aides agricoles fait craindre un soutien fortement inégal des exploitations agricoles, et en particulier de celles qui sont menacées. Nous avons ainsi vu, à l'intérieur même d'un État membre, des différences importantes entre les aides agricoles régionales. Cela pose également la question des distorsions de concurrence et de la pérennité de la PAC, en tant que politique sectorielle décidée et gérée à l'échelle européenne.

RÉFÉRENCES

- Berriet-Sollic M. (1999), *Les interventions décentralisées en agriculture. Essai sur la composante territoriale de la politique agricole*, L'Harmattan, Paris, 333 p.
- Berriet-Sollic M. (2003), *Les concours publics des collectivités territoriales à l'agriculture en 2000*, UMR INRA-ENESAD, 53 p.
- Berriet-Sollic M. et P. Dauce (2001), "Développement rural : quelle place pour l'agriculture dans les politiques communautaires ?". In *Déméter 2002, Nouveaux enjeux pour l'agriculture*, Armand Colin, Paris, pp. 125-193.
- Bullman U. (1997), *The politics of the Third Level. In The regional dimension of the European Union, Towards a Third Level in Europe?* Frank Cass, London, pp. 3-20.
- Clément H. (2003), *La mise en œuvre du règlement développement rural en Catalogne: la multifonctionnalité agricole comme instrument de soutien des revenus agricoles*, ENESAD/CERI, mémoire de DEA, 79 p.
- Commission européenne (2003), *Aperçu de la mise en œuvre de la politique de développement rural pendant la période de programmation 2000-2006, Quelques faits et chiffres*, Luxembourg, Communautés européennes.
- Crumière N. (2003), *La mise en œuvre du règlement développement rural en Ecosse : une interprétation dualiste de la politique de multifonctionnalité agricole*, ENESAD/CERI, Dijon, mémoire de DEA, 85 p.
- Delcamp A. et J. Loughlin (2003), *La décentralisation des Etats de l'Union européenne*, La Documentation française, Paris, 336 p.
- Delorme H., M. Berriet Sollic et D. Perraud (2004), *Les politiques agricoles et rurales des régions dans l'Union européenne*, CERI-FNSP, Paris, 19 p.
- Escaffre M. (2004), *La mise en œuvre du règlement de développement rural en Angleterre: la multifonctionnalité agricole comme instrument d'accompagnement de la libéralisation des politiques agricoles*, ENESAD-CERI, Dijon, mémoire de DEA, 103 p.
- Gravier J. F. (2004), *La politique de multifonctionnalité de l'agriculture en Autriche et en Suisse: étude comparée des modèles d'intervention en agriculture au niveau fédéral et dans cinq régions*, ENESAD-INRA, Dijon, mémoire de DEA, 93 p.
- Heim L. (2002), *Analyse du réseau d'action publique DDAF/chambre d'agriculture/ADASEA dans le cadre de la mise en place des CTE, outils de soutien de la multifonctionnalité de l'agriculture*, ENESAD-INRA, Dijon, mémoire de DEA, 79 p.

- Janin I. et J. Palard (2004), "Territoires et nouvelles compétences : les collectivités territoriales et l'Europe", In *Cahiers français*, No. 318, pp. 44-51.
- Joumard I. et P. Mathis Kongsrud (2003), "Fiscal relations across government levels", Economics department working papers, n° 375, pp. 1-63.
- Kroll J.C. (1991), *Politique agricole et relations internationales*, Paris 10 Nanterre, Paris, 437 p.
- Laffont J. J. (2000), *Étapes vers un État moderne : une analyse économique*, Conseil d'analyse économique, pp. 117-149.
- Oates W. E. (1999), "An essay on fiscal federalism", *Journal of Economic Literature*, vol. 37, pp. 1120-1149.
- OCDE (2001), *Multifonctionnalité : élaboration d'un cadre analytique*, OCDE, Paris.
- Perraud D., D. Barua, C. Bernard, P. Becker, M. Berriet-Sollic, D. Casati, R. Catry, H. Delorme, M.I. Dinis-Poeta, A. Faure, M. Guglielmi, J.C. Jauneau, Y. Le Pape, A. Massot, V. Méchineau-Guichard, F. Morata, A. Olper, V. Petrolani, V. Raimondi, A. Smith (1998), *Politiques communautaires et politiques régionales : les acteurs régionaux des politiques agricoles et rurales* (PACREGIO), rapport intermédiaire de programme communautaire, 300 p.
- Perraud D. (2001), "Les politiques agricoles et rurales dans les régions : une nouvelle organisation des pouvoirs publics en Europe?", *Economie Rurale*, n° 261, pp. 7-22.
- Picard N. (2004), *La mise en œuvre du règlement de développement rural dans les Marches : une politique peu innovante de gestion sociale de la population rurale*, ENESAD-CERI, Dijon, mémoire de DEA, 86 p.
- Trouvé A. (2004), "Agricultural policies: what future for the regions? Comparative analysis of Bavaria and Schleswig Holstein", Presented at the meeting of the Regional Studies Association - Europe at the Margins, Angers, 21 p.
- Trouvé A., M. Berriet Sollic, J.C. Kroll et P. Wavresky (2006), "Mise en œuvre du règlement de développement rural par les régions européennes : des leviers économiques diversifiés", in Capron, P. (dir), *Convergence et dynamique d'innovation au sein de l'espace européen*, Bruxelles : Editions De Boeck.

Sources empiriques utilisées

- France** *Études monographiques:*
- dans le cadre de DADP2 : (Heim, 2002) sur la région de Rhône-Alpes.
- Données budgétaires régionales:*
- (Berriet-Sollic M., 1999), (Berriet-Sollic, 2003)
- Allemagne** *Études monographiques:*
- dans le cadre de DADP2 : (Trouvé A., 2004) sur les régions de Schleswig-Holstein et de Bavière.
- Données budgétaires régionales:*
- BMVEL, Jahresbericht 2001, 2002, 2003
- Royaume-Uni** *Études monographiques:*
- dans le cadre de DADP2 : (Crumière, 2003) sur la région d'Écosse et (Escaffre, 2004) sur l'Angleterre.
- Italie** *Études monographiques:*
- dans le cadre de DADP2 : (Picard, 2004) sur la région des Marches.
- Espagne** *Études monographiques:*
- dans le cadre de DADP2 : (Clément, 2003) sur la région de Catalogne.
- Autriche** *Études monographiques:*
- dans le cadre de DADP2 : (Gravier, 2004)

Annexe 1.

Degrés de décentralisation des états membres de l'Union Européenne

	La structure institutionnelle et son évolution	Répartition des compétences réglementaires et budgétaires
France, État unitaire	<ul style="list-style-type: none"> - Il existe une grande tradition centralisatrice depuis la Révolution française. Les régions ont obtenu des compétences récemment, en 1982. - Les collectivités locales sont : les vingt-deux régions, puis les départements, puis les communes. Les communes peuvent être regroupées (coopération intercommunale). 	<ul style="list-style-type: none"> - Les collectivités locales ont en charge en 2001 19.8 % des dépenses publiques. - Les départements ont des compétences en matière d'action sociale, les régions en matière d'action économique et de développement. - Les départements et les communes tiennent une place encore importante par rapport aux régions. Cependant, les dernières réformes se sont faites essentiellement en faveur des régions, notamment à travers la contractualisation et l'expérimentation. - L'État garde des compétences importantes, y compris au niveau local, par l'intermédiaire de ses services déconcentrés.
Allemagne, État fédéral	<ul style="list-style-type: none"> - La structure fédérale date du début du XIX^{ème} siècle. En 1949, l'État fédéral allemand est créé, avec la volonté marquée de laisser des compétences étendues aux régions (<i>Länder</i>) pour limiter le pouvoir du gouvernement fédéral par une division verticale des pouvoirs. - Les collectivités locales sont : les seize <i>Länder</i> (dont trois villes État), puis les <i>Landkreise</i> et «villes arrondissements », puis les communes. - L'État fédéral n'est pas déconcentré. Les <i>Länder</i> sont quant à eux déconcentrés au niveau des <i>Bezirke</i> et des <i>Landkreise</i>. 	<ul style="list-style-type: none"> - Les collectivités locales ont en charge en 2001 66.2 % des dépenses publiques. - Les <i>Länder</i> partagent la souveraineté étatique avec l'État Fédéral. Les gouvernements régionaux ont des pouvoirs législatifs, exécutifs, judiciaires fixés dans la constitution. Ils sont représentés au <i>Bundesrat</i>, la 2^{ème} chambre législative de la fédération. <p>La constitution attribue des pouvoirs législatifs en principe aux <i>Länder</i>. L'État fédéral n'est compétent que dans certains domaines énumérés dans la constitution. De plus, il peut légiférer pour préserver l'unité de l'État. Du fait de cette exception, la plupart des actes législatifs sont aujourd'hui adoptés par l'État fédéral, mais les pouvoirs de mise en œuvre appartiennent en principe aux <i>Länder</i>, dont la marge de manœuvre est limitée par un pouvoir fiscal faible et par un système complexe et important de péréquation financière entre <i>Länder</i>.</p>

Royaume-Uni, État unitaire	<p>- Des gouvernements et des parlements ont été créés au cours des 10 dernières années en Écosse et au Pays de Galles, mais pas en Irlande du Nord.</p> <p>- Les collectivités locales sont : les quatre nations (Angleterre, Écosse, Pays de Galles, Irlande du Nord), puis les régions (Angleterre), puis les comtés (Angleterre, Pays de Galles) ou circonscriptions (Écosse) ou régions (Irlande du Nord), puis les districts, puis les paroisses (Angleterre) ou communautés (Pays de Galles)</p>	<p>- Les collectivités locales ont en charge en 2001 23.2 % des dépenses publiques.</p> <p>- Les compétences des nations varient en fonction de la législation parlementaire et suivant les parties du royaume : en Écosse, le parlement peut modifier les lois britanniques pour leur application, au Pays de Galles ce parlement a moins de prérogatives (pas de compétences législatives ou fiscales propres).</p> <p>- Dans les années 90, les régions de la nation anglaise se sont vues renforcées par la déconcentration de l'État. Des assemblées régionales ont été créées, mais elles n'ont pas de réel pouvoir décisionnel et sont constituées de représentants issus des comtés. Le renforcement et l'élection de ces assemblées sont en débat actuellement.</p>
Espagne, composée de régions autonomes	<p>- Une nouvelle constitution fondée sur le principe de l'autonomie territoriale a été signée en 1978, avec le nouveau statut des « communautés autonomes ».</p> <p>- Les collectivités locales sont : les dix-sept communautés autonomes et deux villes autonomes, puis les provinces, puis les communes. Il existe des coopérations intercommunales (<i>comarcas</i>, associations de communes).</p>	<p>- Les collectivités locales ont en charge en 2001 37.3 % des dépenses publiques.</p> <p>- Les compétences infranationales ont nettement augmenté depuis 20 ans, en faveur avant tout des régions. Les gouvernements et parlements régionaux espagnols ont un pouvoir législatif et exécutif. Ils ont compétence d'administration sur les communes et provinces. Certaines régions ont plus de compétences : la Catalogne, la Galice, le Pays basque, qui sont des « communautés historiques ». Les régions ont des pouvoirs fiscaux étendus, ce qui favorise les régions riches et dynamiques. Il existe cependant un puissant système de péréquation financière interrégionale.</p>
Italie, État régional	<p>- Cinq régions à statut spécial ont été créées en 1948. D'autres régions à statut ordinaire ont vu le jour en 1970. Depuis, ces deux statuts convergent peu à peu.</p> <p>- Les collectivités locales sont : les vingt régions, dont cinq à statut spécial (Frioul, Val d'Aoste, Haut-Adige, Sicile, Sardaigne), puis les provinces, puis les communes. Il existe aussi des coopérations intercommunales.</p>	<p>- Les collectivités locales ont en charge en 2001 30 % des dépenses publiques.</p> <p>- Les conseils et administrations régionaux ont des pouvoirs législatifs et exécutifs beaucoup plus importants que les provinces et les communes. Selon les domaines, ces compétences législatives peuvent être exclusives, « concurrentes » avec celles de l'État ou inexistantes. Le pouvoir de tutelle de l'État sur les régions est faible, avec des possibilités restreintes de contrôle de la légalité. Le transfert de compétences a évolué encore récemment en faveur des régions, notamment en matière de santé et d'éducation. Cependant, cette régionalisation est moins poussée qu'en Espagne. En particulier, l'État national est déconcentré au niveau des provinces et des communes, mais pas au niveau des régions. En outre, il existe au niveau national un ministère des régions, mais pas de « chambre des régions » équivalente aux <i>Bundesrat</i> allemand et autrichien.</p> <p>- Il existe un puissant mécanisme de péréquation financière interrégionale.</p>

Belgique, État fédéral	<p>- A partir d'un État centralisé, des communautés et des régions ont été créées en 1970. Un système fédéraliste culturel et économique a ensuite été mis en place en 1980.</p> <p>- Les collectivités locales sont : les trois régions et trois communautés, dont les frontières se recouvrent partiellement, puis les provinces et les communes.</p>	<p>- Les collectivités locales ont en charge en 2001 13.2 % des dépenses publiques.</p> <p>- Au niveau infranational, le pouvoir appartient principalement aux régions et communes. Le système fédéral est plus poussé qu'en Allemagne et en Autriche : les échelons nationaux et régionaux sont juridiquement égaux. Les régions sont représentées au sénat, la 2^{ème} chambre législative fédérale.</p> <p>- Les régions gèrent les services et l'économie, tandis que les communautés ont des compétences en matière de culture, d'enseignement, d'aide aux personnes et de santé.</p>
Autriche, État fédéral	<p>- Les collectivités locales sont : les neuf régions ou États, c'est-à-dire les Länder, puis les communes.</p> <p>- L'État fédéral n'est pas déconcentré. Les États fédérés sont quant à eux déconcentrés au niveau des <i>Bezirke</i> (districts) et des communes.</p>	<p>- Les collectivités locales ont en charge en 2001 15.8 % des dépenses publiques.</p> <p>- Les Länder partagent la souveraineté étatique avec l'État fédéral : les gouvernements régionaux, avec leurs parlements, ont des pouvoirs législatifs, exécutifs, fixés dans la constitution mais pas de pouvoirs judiciaires. Ils sont représentés au Bundesrat, la 2^{ème} chambre législative de la fédération.</p> <p>- Bien que les neuf Länder aient leurs propres constitutions écrites et leurs propres parlements dans le cadre de la constitution fédérale, il n'ont guère d'autonomie en matière législative : la législation fédérale prime sur la législation des États (régionale) dans presque tous les domaines d'importance pratique.</p> <p>- Bien qu'il y ait une structure institutionnelle fédérale ancienne, l'État fédéral décide seul ou partage les compétences dans certains domaines. Les compétences administratives sont partagées et les Länder (agissant en tant qu'organes fédéraux) exécutent de nombreuses tâches administratives au nom du gouvernement fédéral – c'est ce que l'on appelle l'administration fédérale indirecte.</p>
Pays-Bas, État unitaire	<p>- Les régions existent depuis environ deux siècles.</p> <p>- Les collectivités locales sont : les douze provinces, puis les communes.</p>	<p>- Les collectivités locales ont en charge en 2001 36.7 % des dépenses publiques.</p> <p>- L'identité et les compétences communales sont beaucoup plus étendues que ceux des provinces.</p> <p>- Les collectivités locales ont à la fois des compétences « autonomes » (elles s'occupent de ce qu'elles jugent utiles) et de « cogestion » (obligatoires pour elles).</p>
Portugal, État unitaire	<p>- Historiquement, l'État est fortement centralisé. Les régions administratives sont prévues depuis plus de 22 ans, mais un « non » au référendum de 1998 a bloqué la création des sept régions.</p> <p>- Les collectivités locales sont : les sept régions administratives, puis les communes, puis les paroisses et « organisations d'habitants ». Il existe des coopérations intercommunales.</p>	<p>- Les collectivités locales ont en charge en 2001 15.5 % des dépenses publiques.</p> <p>- Deux régions autonomes (les Açores et Madère) ont un statut particulier, avec une autonomie législative et exécutive.</p> <p>- Les régions sont actuellement en attente de pouvoir administratif et financier.</p>

Grèce, État unitaire	<ul style="list-style-type: none"> - Décentralisation ancienne au niveau des dèmes et des communes, qui a été étendue en 1994 aux départements, véritable niveau de décentralisation. - Les collectivités locales sont : les 51 départements ou nomos, puis les dèmes et les communes. 	<ul style="list-style-type: none"> - Les collectivités locales ont en charge en 2001 5.5 % des dépenses publiques. - Les niveaux infranationaux ont en charge seulement 5 % des dépenses. L'État garde une tutelle très forte sur toutes les collectivités locales. - Les treize régions sont avant tout un niveau administratif de déconcentration de l'État, avec pour compétence essentielle le développement régional. Un conseil régional existe, formé de représentants des collectivités locales. Il n'a qu'un rôle consultatif. - Dans le contexte européen se pose la question du renforcement des régions, qui ne sont pas encore des collectivités locales.
Suède, État unitaire	<ul style="list-style-type: none"> - L'autonomie régionale a été établie pour la première fois en 1862. - Les collectivités locales sont : les 20 conseils de comté et 289 communes. Il existe également 21 comtés qui dépendent de l'autorité centrale et ne sont pas autonomes. 	<ul style="list-style-type: none"> - Les collectivités locales ont en charge en 2001 44.3 % des dépenses publiques. - Les compétences des communes sont beaucoup plus étendues que celles des autres niveaux infranationaux. - L'État est déconcentré au niveau provincial. Cependant, les compétences locales ont été diminuées récemment au profit de l'État.
Finlande, État unitaire	<ul style="list-style-type: none"> - L'administration comporte trois niveaux : national, régional et local. - Le niveau local correspond aux municipalités. - Le niveau régional correspond aux administrations provinciales et à divers types de centres régionaux qui dépendent de l'administration concernée. 	<ul style="list-style-type: none"> - Les collectivités locales ont en charge en 2001 37.9 % des dépenses publiques. - L'autonomie régionale est avant tout fondée sur celle des communes. - Les régions ont des compétences principalement en matière de développement régional et de planification. Elles participent aux politiques nationales. - Les îles Åland ont un statut spécifique et ont des compétences législatives.
Irlande, État unitaire	<ul style="list-style-type: none"> - Les différentes collectivités locales ont été créées en 1898. En 1999 et en 2002, des réformes ont permis de renforcer leurs compétences. - Les collectivités locales sont : les vingt-neuf comtés, puis les villes et les bourgs. 	<ul style="list-style-type: none"> - Les collectivités locales ont en charge en 2001 39.9 % des dépenses publiques. Elles sont fortement contrôlées par l'État. - Elles ont des compétences en matière de transport, d'environnement et de sport. - Dans le cadre des programmes régionaux de l'Union européenne, huit régions ont été créées en 1991 pour administrer les programmes en question sur leur territoire, mais elles restent sous contrôle ministériel.
Danemark, État unitaire	<ul style="list-style-type: none"> - Les autonomies locales ont été définies dès la constitution de 1849. - Les collectivités locales sont : les quatorze comtés, puis les communes. Il existe une coopération intercommunale. 	<ul style="list-style-type: none"> - Les collectivités locales ont en charge en 2001 54.8 % des dépenses publiques. - Il existe une forte décentralisation des compétences au profit des collectivités locales. Les comtés ont des compétences avant tout en matière de santé.
Luxembourg, État unitaire	<ul style="list-style-type: none"> - Les collectivités locales sont : les 118 communes définies par une loi de 1988. Il existe des coopérations intercommunales. 	<ul style="list-style-type: none"> - Les collectivités locales ont en charge en 2001 14.8 % des dépenses publiques.

Annexe 2.

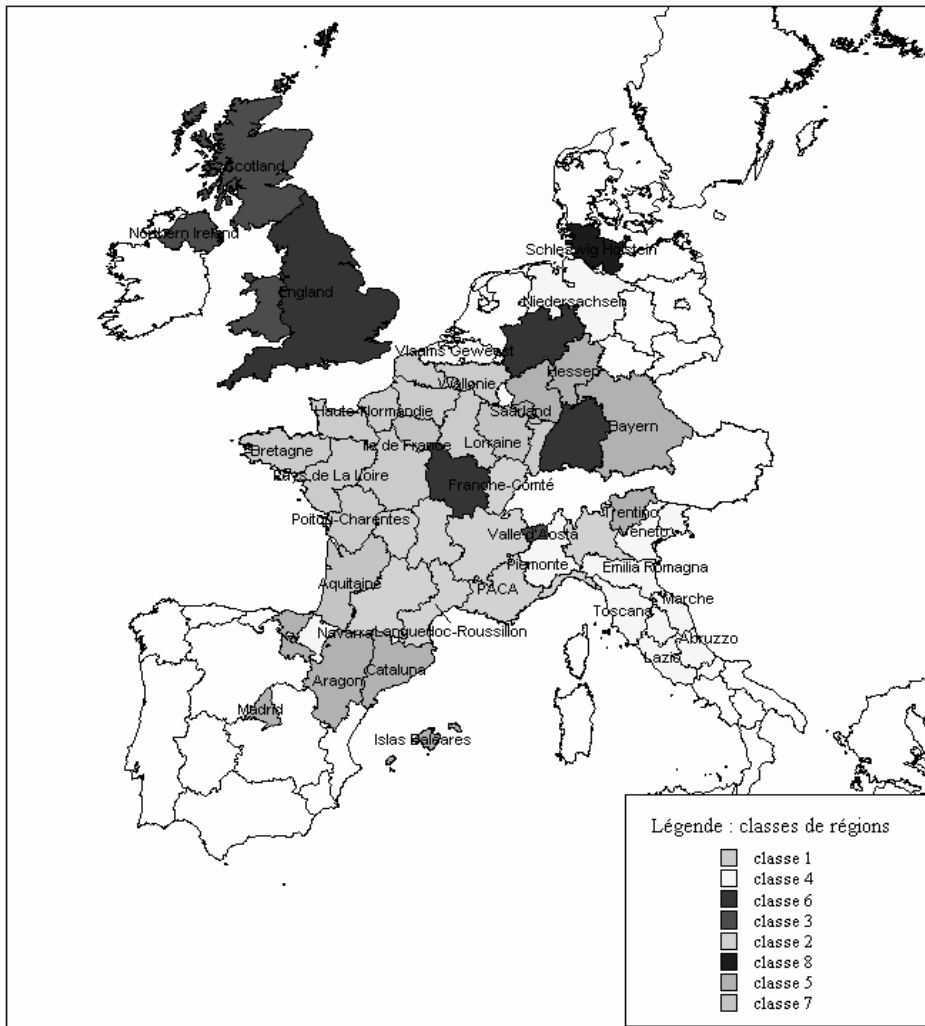
Description de la méthodologie statistique dans l'étude des montants RDR

Pour les cinq premiers États membres étudiés (Allemagne, Belgique, Espagne, Italie et Royaume-Uni), les montants utilisés sont les aides par mesure et par région prévues pour 2000-2006. Les données relatives aux propositions ont été fournies par la Commission européenne. Il s'agit donc des choix émis par les régions, et non des budgets exécutés¹⁷. En ce qui concerne la France, les montants utilisés sont ceux des dépenses de RDR effectuées en 2003. Ils contiennent à la fois les montants dans le cadre du programme de développement rural élaboré au niveau national, et les montants dans le cadre des programmes régionaux (DOCUP) réalisés au titre de l'objectif 2¹⁸. Ces montants sont répartis par région selon les montants touchés par les bénéficiaires régionaux. Pour comparer ce budget aux montants 2000-2006 des autres États membres, il est pondéré par un coefficient correcteur en fonction du montant total 2000-2006 prévu par la France. En outre, le montant des prêts bonifiés, qui n'était pas compris, a été ajouté aux montants RDR 2003, à partir d'une estimation du CNASEA, l'organisme en charge de la mise en œuvre du RDR en France, moyennant une pondération selon les régions au prorata du nombre d'UTA, et une ventilation par mesure. De même, en Belgique et en Espagne, se superpose aux programmes régionaux un programme national de développement rural (regroupant en Belgique les mesures f et n, et en Espagne les mesures a, b, d, e, f, h, q, définies à l'encadré II.1). Or, pour avoir une idée plus exacte de ce que reçoit chaque région du RDR, il faut prendre en compte ces aides du niveau national. Ces montants ont donc été ventilés dans chaque région au prorata du nombre d'UTA pour les mesures concernant le secteur agricole, ou de la part de population rurale pour les autres mesures.

-
17. Une brève comparaison entre budgets prévus et exécutés en 2001 montre ainsi que les montants des budgets exécutés sont parfois nettement plus faibles que les montants prévus.
18. La France est le seul État membre à inscrire des mesures au titre du RDR dans les programmes régionaux de l'objectif 2.

Annexe 3.

Carte des classes de régions par orientation des aides RDR



2. Corée – Financement des politiques agricoles – Niveau d’administration¹⁹

Aperçu de la structure financière du budget de l’État

Structure budgétaire

La Corée est un État centralisé doté d’une administration centrale et de deux niveaux d’administration infranationale. Ce pays compte 16 régions administratives (sept grandes villes et neuf provinces), subdivisées en 232 villes (shi), comtés (gun) ou districts (gu). Les dépenses des collectivités locales, en partie financées par des transferts en provenance de l’État central, représentent environ 40 % des dépenses totales.

Le budget du gouvernement central soumis à l’Assemblée nationale pour 2003 comprenait un compte général, 22 comptes spéciaux et 47 fonds publics (tableau II.3).

Tableau II.3. Caractéristiques du compte général, des comptes spéciaux et des fonds

	Compte général	Comptes spéciaux ¹	Fonds publics
Nombre (en 2002)	1	22	47
Dépenses en 2001 (000 milliards de KRW)	72.3	38.1	26.0
Recettes	Recettes fiscales	Impôts affectés, transferts du compte général et des fonds publics	Contributions obligatoires, transferts d’autres comptes et fonds
Dépenses	Dépenses sans contrepartie	Compte général et fonds	Le plus souvent sous la forme de prêts
Lien entre recettes et dépenses	Aucun	Lien manifeste	Lien manifeste
Adoption et exécution	Soumis au vote de l’Assemblée nationale Contrôle et suivi conformément aux dispositions constitutionnelles	Idem compte général	Les plans opérationnels des « fonds publics » sont adoptés en conseil des ministres et notifiés à l’Assemblée nationale. Les « autres fonds » ne sont notifiés ni au gouvernement, ni à l’Assemblée nationale.

1. Dont quatre comptes spéciaux pour les entreprises publiques.

Source : OCDE (2003a), ministère de la Planification et du Budget ; Koh (2000), Budget Structure, Budget Process, and Fiscal Consolidation in Korea.

Le budget coréen est extrêmement fragmenté et de nombreux impôts sont affectés d’avance à des dépenses déterminées. Les comptes spéciaux sont pour la plupart alimentés par des impôts affectés spécifiquement. Le cloisonnement et la fragmentation des ressources qui en résulte peuvent limiter l’efficacité allocative des dépenses publiques (OCDE, 2003a). Les comptes spéciaux sont également financés dans une large mesure par des transferts du budget général. Le compte général représente près de la moitié des dépenses de l’administration centrale sur une base consolidée. Il existe 10 fonds « financiers » extrabudgétaires au niveau de l’administration centrale. En Corée, le budget consolidé ne

19. Cette section a été préparée par Kim Yoon-Jung, membre du Secrétariat de l’OCDE au moment de la rédaction de l’étude.

concerne que l'administration centrale. De plus, une partie du système de sécurité sociale en est exclue. Le budget consolidé couvre également des dépenses des autorités régionales et locales.

Degré de décentralisation fiscale

En Corée, les recettes fiscales des administrations infranationales représentaient 17.8 % de l'ensemble des recettes fiscales en 2001 (OCDE, 2003b). Comme dans d'autres États centralisés, cet indicateur de la décentralisation fiscale est très bas par rapport à ceux du Canada, des États-unis, de la Suisse, du Danemark et de la Suède, qui sont compris entre 30 et 40 %. En Corée, tout emprunt contracté par une administration infranationale doit être approuvé par l'État central. Les autorités locales jouissent donc d'une faible autonomie budgétaire et leurs prérogatives fiscales sont limitées.

En règle générale, la défense, les affaires étrangères et la justice sont financées par l'État central, tandis que la construction des routes, l'éducation, le logement, l'approvisionnement en eau potable, la lutte contre les incendies et l'assainissement doivent être financés par les autorités infranationales. Il est toutefois difficile de considérer ces différents services publics séparément, car les questions locales reflètent souvent des préoccupations communes à l'ensemble du pays.

Le processus de décentralisation budgétaire suit son cours. Le rapport entre les dépenses de l'administration centrale et celles des collectivités locales s'élevait à 44:56 en 2003, contre 65:35 en 1994. Toutefois, le ratio recettes fiscales nationales/recettes fiscales locales s'établissait encore à 80:20 environ en 2003, comme c'était le cas en 1994. En règle générale, les dépenses des collectivités locales sont financées par des recettes locales et par des transferts interadministrations. Les collectivités locales dépensent donc un montant bien supérieur à celui des recettes fiscales qu'elles perçoivent.

Les recettes locales se composent de recettes fiscales et de recettes extrafiscales. Les transferts interadministrations résultent d'un partage des recettes fiscales (« part locale ») ou prennent la forme de subventions conditionnelles (subventions du trésor national) et de subventions en capital à finalité plus générale (fonds de transfert local) (OCDE, 2003a). Les dépenses financées à l'aide de la part locale sont généralement définies dans les programmes de développement régional et concernent notamment la construction routière, l'approvisionnement en eau potable, la qualité de l'eau, etc. Cette coordination financière vise principalement à uniformiser au plan national le niveau d'administration et de service public offert à la population.

La part des dépenses publiques supportée par l'État central varie selon les domaines. En 1994, elle s'élevait à 99 % pour la défense, à 51 % pour les services publics généraux, à 44 % pour l'éducation, à 52 % pour les affaires économiques et à 58 % pour le développement social. En ce qui concerne les divers aspects du développement social, 29 % des dépenses de santé, 77 % de dépenses relatives à la sécurité sociale, à la protection sociale et au logement, et 45 % des dépenses consacrées au développement régional étaient supportés par le gouvernement central (Yoon, 1994). La Corée a connu un processus de décentralisation important depuis cette époque. En 2002, les impôts des provinces (7) et les impôts des villes et des comtés (10) représentaient respectivement 56 % et 44 % du total des recettes des 17 impôts locaux.

La Constitution et la législation n'imposent aucune règle budgétaire formelle au gouvernement central en ce qui concerne les dépenses, le déficit ou les objectifs budgétaires. Les relations entre les autorités centrales et les collectivités locales obéissent toutefois à certaines règles :

- le gouvernement central doit promouvoir l'autonomie et la bonne gestion des finances locales et s'abstenir d'imposer une charge excessive aux collectivités locales (loi sur l'autonomie locale, article 11 ②) ;

- les collectivités locales doivent dans toute la mesure du possible mettre en œuvre les politiques nationales (loi sur l'autonomie locale, article 114 ①), ne doivent pas mettre en place des mesures contradictoires et ne doivent pas affecter les finances nationales sans raison valable (loi sur les finances locales, article 22) ;
- lorsque le gouvernement central impose des responsabilités aux collectivités locales, il doit également engager les dépenses (loi sur l'autonomie locale, article 132, loi sur les finances locales, article 18 ②).

Au niveau infranational, il existe des règles et des coefficients de répartition des dépenses entre les collectivités régionales et locales. Les autorités régionales ont des compétences administratives nettement plus étendues et une capacité d'emprunt bien plus importante. Elles englobent généralement les administrations locales.

Financement et mise en œuvre des politiques agricoles

Marge de manœuvre limitée mais grandissante pour les régions

Avant 1994, la mise en œuvre des politiques agricoles était totalement centralisée et descendante. Le gouvernement central élaborait les politiques agricoles à mettre en place et chargeait les administrations infranationales d'atteindre les objectifs stratégiques. Le processus de décision et de mise en œuvre ne permettait donc pas de tenir compte des particularités ou des besoins des régions. Un processus de décentralisation s'est amorcé depuis.

Les responsables de l'action publique doivent tout d'abord déterminer les modalités de financement des politiques envisagées (compte général, compte spécial ou fonds publics, par exemple). La mise en œuvre s'appuie sur une structure hiérarchique allant du ministère vers les plus petites entités constitutives des comtés (Myon). Comme dans d'autres pays, c'est l'État central qui est chargé de la planification et qui est responsable de la mise en œuvre même si, d'un point de vue pratique, celle-ci est assurée par les collectivités locales.

L'élaboration du budget fait l'objet d'un processus de coordination entre les autorités budgétaires et donne lieu à des négociations entre les services compétents de l'administration centrale et des administrations infranationales. Du fait de la faiblesse de leurs moyens financiers, les collectivités locales sont fortement tributaires des subventions de l'État central et des dispositifs de répartition des recettes fiscales. Les sources et coefficients de financement de certaines subventions sont imposés par la législation. Depuis quelques années, les subventions non affectées émanant du gouvernement central sont en légère augmentation. Elles ne sont généralement assorties d'aucune condition particulière. L'ambition est d'accroître l'autonomie locale tout en garantissant la réalisation efficace des objectifs. Cette évolution permet notamment de réduire le risque, parfois associé aux subventions spécifiques, de voir les autorités infranationales surévaluer la demande de biens publics dans leur région pour bénéficier de transferts plus importants (OCDE, 2003b, p. 58).

Structure du financement des politiques agricoles

En 2003, le budget total consacré à l'agriculture et à la sylviculture s'élevait à 9 978 milliards de KRW, soit 8.1 % du budget national. Cette même année, 62 % du budget agricole (6 187 milliards de KRW) provenaient du compte général, financé par les impôts prélevés au niveau national. Le budget du ministère de l'Agriculture et de la Forêt représentait quant à lui 7.2 % du total des dépenses publiques.

Le financement des politiques agricoles est assuré conjointement par les pouvoirs publics et par le secteur privé. Le financement public comprend des sources budgétaires (compte général, compte spécial, budget local) et extrabudgétaires (fonds, prêts). Les comptes publics liés à l'agriculture comportent des comptes généraux et les six comptes spéciaux suivants :

- restructuration des communautés rurales et des communautés de pêcheurs ;
- gestion de la taxe spéciale agricole ;
- emprunts publics ;
- gestion responsable des institutions ;
- gestion des céréales ; et
- développement national équilibré.

Depuis 2005, le compte spécial relatif au développement national équilibré, administré par le ministère des Finances et de l'Économie, regroupe les budgets de tous les ministères concernés par les programmes de développement régional. Les fonds agricoles sont au nombre de six :

- le fonds de stabilisation des prix des produits de l'agriculture et de la pêche ;
- le fonds de développement de l'élevage ;
- le fonds de gestion des terres agricoles ;
- le fonds d'ajustement des obligations sur les céréales ;
- le fonds de compensation des revenus de la riziculture ; et
- le fonds d'aide à la mise en œuvre de l'accord de libre-échange.

Les comptes spéciaux agricoles sont principalement alimentés par des transferts du compte général, des impôts affectés spécifiques ou des emprunts en provenance d'autres comptes spéciaux ou de fonds publics. Certains fonds agricoles ont leurs propres sources de recettes et fonctionnent dans les limites des ressources que celles-ci leur procurent sans être alimentés par le compte général ou les comptes spéciaux. C'est notamment le cas du fonds de stabilisation des prix des produits de l'agriculture et de la pêche et du fonds de développement de l'élevage, qui sont principalement alimentés par les bénéfices et marges additionnelles réalisés sur les importations de produits agricoles.

La Corée a mis en place un impôt affecté appelé « impôt spécial agricole ». En règle générale, les impôts affectés à des dépenses déterminées sont censés refléter les préférences des contribuables, mais ce n'est pas toujours le cas. Ils sont critiqués aux motifs qu'ils ne permettent pas d'adapter la stratégie de financement et qu'ils peuvent entraver la mise en œuvre des politiques. En Corée, deux études ont montré que 43 % des personnes interrogées approuvaient l'impôt complémentaire pour le développement rural (Kim et Min, 1994) et que 80 % acceptaient l'augmentation des investissements dans l'agriculture (Kim et Park, 1999).

Lorsque l'on examine les dépenses budgétaires consacrées à l'agriculture en Corée, il convient de garder à l'esprit que 93 % du soutien aux producteurs se présente sous la forme de mesures de soutien des prix du marché destinées à relever les prix intérieurs au-dessus du cours mondial. Ces mesures sont généralement financées à l'échelon national. Les programmes cofinancés, comme le programme d'investissements et de prêts en faveur de l'agriculture et du développement rural, ne représentent par conséquent qu'une infime partie des transferts aux agriculteurs, mais une part plus importante des transferts budgétaires. Bien que les collectivités locales jouent un rôle important dans la mise en œuvre de

certaines programmes agricoles, leur intervention en matière de financement reste limitée. Le tableau II.4 montre, par exemple, que la part de financement assurée par l'État central dans le cadre du deuxième programme d'investissements et de prêts en faveur de l'agriculture, des communautés rurales et des communautés de pêcheurs a augmenté par rapport au premier programme de restructuration rurale.

Tableau II.4. Programme d'investissements et de prêts en faveur de l'agriculture et du développement rural (1992~2004)

	1 ^{er} programme de restructuration (1992-98)		2 ^{ème} programme d'investissements (1999-2004)	
État central	33 397 milliards de KRW	(72.2 %)	37 838 milliards de KRW	(84.0 %)
Collectivités locales	5 769	(12.5 %)	4 717	(10.5 %)
Contribution des bénéficiaires	7 072	(15.3 %)	2 497	(5.5 %)
Total	46 238	(100 %)	45 053	(100 %)

Source : ministère de l'Agriculture et de la Forêt

Lignes directrices sur la mise en œuvre et la gestion des fonds agricoles

Le ministère de l'Agriculture et de la Forêt élabore des lignes directrices applicables à la gestion des fonds agricoles et forestiers, et notamment aux fonds budgétaires nationaux, aux capitaux et aux autres fonds publics dont il assume la responsabilité. Ces lignes directrices concernent différentes formes de financement (subventions, prêts, investissements, contributions et dons). La gestion des fonds agricoles et forestiers est soit directement assurée par le ministère de l'Agriculture et de la Forêt, l'Administration du développement rural ou le Service coréen des forêts, soit déléguée à des instances compétentes en matière d'agriculture. Par exemple, la Fédération nationale des coopératives agricoles, la Fédération nationale des coopératives de pêche, la Société de commercialisation des produits de l'agriculture et de la pêche et la Société coréenne d'infrastructures agricoles et rurales sont chargées de gérer les prêts prévus par la politique agricole et forestière, le fonds de gestion des terres agricoles et le fonds de stabilisation des prix des produits de l'agriculture et de la pêche²⁰.

En 1994, le ministère de l'Agriculture a élaboré des lignes directrices exhaustives applicables aux programmes en faveur de l'agriculture, de la sylviculture et de la pêche, qui encouragent les initiatives prises par les collectivités locales et les agriculteurs. En 1996, il a adopté un règlement de base sur la gestion des financements agricoles et forestiers, qui contient des lignes directrices intégrées sur le financement et la gestion des fonds afférents aux programmes agricoles.

Des lignes directrices décrivant les procédures de mise en œuvre des programmes agricoles et forestiers ont été publiées en 2000. Les agriculteurs qui souhaitent bénéficier d'un programme agricole déterminé doivent introduire une demande auprès des villes (shi) ou des comtés (gun) un an avant le lancement du programme en question. En fonction du nombre de demandes présentées, l'administration municipale sollicite les crédits budgétaires auprès de l'échelon administratif supérieur, à savoir les provinces (do). L'administration provinciale demande à son tour l'enveloppe budgétaire au ministère de l'Agriculture. Enfin, le ministère de l'Agriculture sollicite auprès du ministère de la Planification et du Budget la dotation requise pour l'année civile suivante. Après l'adoption du budget par l'Assemblée

20. Certains prêts administrés sont également accordés par des banques commerciales. Par exemple, le ministère de l'Agriculture et de la Forêt a récemment élargi les canaux de financement de certains programmes de crédit dans le cadre du Programme global de prêts aux exploitations agricoles pour y inclure les banques commerciales.

nationale, le ministère de l'Agriculture confirme le plan de financement des programmes agricoles et forestiers. Les bénéficiaires des programmes sont donc désignés au début de l'année civile.

En règle générale, les collectivités locales jouent un rôle déterminant dans la mise en œuvre pratique des politiques. Les villes (shi) et les comtés (gun) décident qui bénéficiera des programmes agricoles, versent les fonds et assurent le suivi et l'évaluation. Lors de l'examen à l'échelon local du budget et des bénéficiaires, le comité municipal chargé de l'agriculture et le comité provincial chargé de l'agriculture conseillent les collectivités locales. Le ministère de l'Agriculture alloue ensuite le budget agricole aux administrations infranationales.

Dans le domaine de l'agriculture, les programmes de subventions n'exigent généralement aucun cofinancement de la part des agriculteurs, alors que certains programmes de prêts les obligent à fournir des fonds de contrepartie. Les subventions obéissent souvent à des objectifs nationaux, comme la redistribution des revenus, ce qui est conforme à l'idée que les politiques redistributives doivent être financées à l'échelon national.

Les lignes directrices relatives à la mise en œuvre des programmes agricoles et forestiers opèrent une distinction entre les programmes volontaires et les programmes publics. Les programmes volontaires sont basés sur des initiatives des agriculteurs, des associations de producteurs et d'autres acteurs de l'agro-industrie, et bénéficient de l'aide financière du gouvernement. Les prêts sont l'un des principaux outils de financement utilisés dans ce cadre. Cependant, des subventions sont parfois accordées dans certains cas et les bénéficiaires doivent apporter des fonds de contrepartie. La mise en œuvre des programmes publics est directement assurée par l'administration centrale ou est confiée aux instances locales compétentes en matière d'agriculture (à savoir l'Administration pour le développement rural et le Service coréen des forêts), aux agriculteurs, aux associations de producteurs ou aux acteurs de l'agro-industrie, qui bénéficient alors du soutien financier du gouvernement central.

Mesures relatives à la multifonctionnalité et aux externalités

En Corée, les mesures concernant la multifonctionnalité et/ou l'environnement sont mises en place par le gouvernement central, ce qui témoigne du caractère extrêmement centralisé de l'administration et reflète la conviction largement répandue que ces questions sont d'une portée extrêmement générale et que les retombées de l'agriculture dépassent les limites des régions. Certains programmes agricoles ont leur propre ratio de financement État central/administrations locales. En ce qui concerne certains types de mesures, les bénéficiaires, c'est-à-dire les agriculteurs, les associations de producteurs ou l'agro-industrie, doivent assurer un cofinancement.

Le financement des politiques agricoles reste extrêmement centralisé

Selon la théorie du fédéralisme fiscal, le niveau d'administration qui doit assurer le financement des produits autres que les produits de base fournis par l'agriculture dépend des caractéristiques de bien public que revêtent les produits question. En règle générale, si la demande de l'ensemble de la population porte surtout sur les valeurs de non-usage, le financement doit être assuré par l'administration centrale. Par contre, si les valeurs d'usage prédominent, comme dans le cas d'un bien public local, il est préférable que le financement soit assuré par les collectivités locales (OCDE, 2003c).

Il se peut que le processus extrêmement centralisé d'élaboration et de financement des politiques agricoles dénote simplement le caractère fortement centralisé de l'État coréen en général, où seule une faible part des recettes fiscales est perçue au niveau infranational. Il se peut également qu'il soit lié à l'assimilation de certains produits autres que les produits de base à des biens publics purs, tels que la sécurité alimentaire. Cette analyse est moins pertinente en ce qui concerne les services environnementaux

ou la contribution de l'agriculture à la viabilité rurale, car ceux-ci revêtent généralement une dimension locale forte.

La quasi-totalité des programmes de paiements directs, y compris ceux qui concernent les pratiques agricoles respectueuses du milieu naturel ou la conservation de l'environnement rizicole, n'imposent aucune obligation de cofinancement aux collectivités locales ou aux agriculteurs bénéficiaires. Le financement est entièrement à la charge du budget général de l'État central (tableau II.5). Le programme de conservation de l'environnement rizicole est explicitement présenté comme visant à rémunérer la multifonctionnalité des rizières, qui fournissent des produits autres que les produits de base pour lesquels il n'existe pas de marché. Ces produits sont les suivants : maîtrise des crues, gestion des ressources en eau, conservation des sols, épuration de l'air, paysages, aménités rurales, patrimoine culturel et maintien de la biodiversité. Cela pourrait signifier que l'État coréen assimile en grande partie ces prestations à des biens publics purs. Il est difficile de dire si cette hypothèse se vérifie. Toutefois, des études basées sur la méthode d'évaluation contingente ont montré que les citoyens étaient disposés à payer un prix supérieur au prix du marché pour des produits agricoles qui sont associés à des produits autres que ceux de base.

**Tableau II.5. Exemples de mesures financées à différents niveaux d'administration
(en milliards de KRW)**

Niveau d'administration Programmes	Exercice budgétaire 2003 (base budgétaire)				
	Total	Administration centrale	Collectivités locales		Fonds de contrepartie des bénéficiaires
			Province	Commune	
Programme de retraite des agriculteurs	4.3	4.3 (100 %)	-	-	-
Programme de conservation de l'environnement rizicole	475.9	475.9 (100 %)	-	-	-
Paiements directs au titre des pratiques agricoles respectueuses de l'environnement	3.0	3.0 (100 %)	-	-	-
Création de zones agricoles respectueuses de l'environnement	12.0	4.8 (40 %)	n.d.	n.d.	2.4 (20 %)
Création de villages modèles pour les pratiques agricoles respectueuses de l'environnement	6.3	3.1 (50 %)	n.d.	n.d.	1.3 (20 %)
Programme de conservation des sols	52.1	41.7 (80 %)	n.d.	n.d.	-
Restructuration des zones résidentielles rurales	5.7	3.6 (63 %) ¹	n.d.	n.d.	1.1 (20 %)
Construction de villages modernes	72	72 (100 %) ²	-	-	-
Développement de zones résidentielles	243	243 (100 %) ³	-	-	-
Aide à l'agro-tourisme	6.0	3.4 (57 %)	n.d.	n.d.	-

n.d. : non disponible.

1. Y compris un prêt de l'État central d'un montant de 9 milliards de KRW (17 %).

2. Y compris un prêt de l'État central d'un montant de 59 milliards de KRW (18 %). Le reste consiste en aides spéciales du ministère de l'Intérieur et de l'Autonomie.

3. Y compris un prêt de l'État central à hauteur de 2 milliards de KRW (8 %). Le reste consiste en aides spéciales du ministère de l'Intérieur et de l'Autonomie.

Source : Lignes directrices relatives à la mise en œuvre des programmes agricoles et forestiers, 2004.

Les politiques sont quelquefois mises en place à l'initiative des administrations infranationales. Bien que le nouveau programme de paiements en faveur des régions défavorisées soit intégralement financé par

l'État central, cette mesure trouve son origine dans une initiative prise au niveau local. L'une des régions coréennes les plus montagneuses – la province de Kang-Won – avait tenté d'introduire ces paiements dès 2001, mais l'administration provinciale n'avait pas réussi à convaincre les autorités budgétaires centrales de débloquer des fonds. C'est finalement l'État central qui a mis ces mesures en place. Cela ne signifie toutefois pas nécessairement que le financement centralisé de ce programme soit la meilleure solution. Cette centralisation témoigne peut-être tout simplement de la capacité de financement limitée de l'administration infranationale.

Bien que l'élaboration et le financement des politiques soient entièrement centralisés, les programmes de paiements directs sont mis en œuvre au niveau des administrations infranationales, comme les villes (shi) et les comtés (gun). En règle générale, les bénéficiaires doivent remplir certaines conditions plus ou moins rigoureuses. Pour percevoir un paiement direct au titre des pratiques agricoles respectueuses de l'environnement, par exemple, les agriculteurs doivent limiter les quantités de substances chimiques utilisées sur les terres arables situées dans des parcs nationaux ou des zones de conservation des ressources en eau. Les collectivités locales confient le suivi et l'évaluation de ces programmes de soutien à leurs agences. Les prélèvements d'échantillons et les analyses des sols et de l'eau d'irrigation sont réalisés par le Service national de gestion de la qualité des produits agricoles.

Programme de création de zones agricoles respectueuses de l'environnement

La supervision de ce programme est assurée par le gouverneur de la province (do). Le ministère de l'Agriculture alloue des fonds aux provinces, qui désignent des zones cibles admises à bénéficier du programme dans les limites du budget disponible. La mise en œuvre pratique est assurée par les autorités infranationales (villes, gun). Les maires ou les gouverneurs de comté font réaliser les études concernant la qualité des sols et de l'eau d'irrigation.

Les sources de financement sont les suivantes : État central (40 % en 2003), collectivités locales (40 %) et bénéficiaires (20 %). Le coefficient de financement peut varier en fonction des objectifs et des caractéristiques des politiques. Le gouverneur de la province assume la responsabilité de l'octroi des subventions²¹, mais ce sont en réalité les maires et les gouverneurs de comté qui en assurent le versement. Les maires sont responsables de l'exécution du budget et de l'apurement des comptes. Les maires et les gouverneurs de comté défrayent les constructeurs ou les agriculteurs après avoir évalué les performances.

Les villages agricoles désignés comme zones agricoles respectueuses de l'environnement doivent exécuter plusieurs tâches :

- les maires ou les gouverneurs de comté sont responsables de la planification détaillée de la production de riz écologique ;
- les maires ou les gouverneurs de comté sont également responsables de la construction d'installations de recyclage des effluents d'élevage ;
- les agriculteurs doivent enregistrer les quantités de pesticides et d'engrais chimiques utilisés, ainsi que les quantités d'effluents d'élevage recyclés.

Des organismes agricoles locaux assurent le suivi, réalisent des études ou prennent des mesures d'encouragement :

- les représentants du Centre de développement et de technologie agricoles dans les villes ou les comtés réalisent des études sur les sols et l'eau d'irrigation ;

21. Article 38 de la loi relative à la gestion et à la budgétisation des subventions et article 17 de l'ordonnance portant exécution de cette loi.

- le Service national de gestion de la qualité des produits agricoles ou ses agences locales analysent les résidus chimiques dans les produits ;
- l'Institut de recherche en élevage assure la formation des agriculteurs en les familiarisant avec les lignes directrices relatives à la production animale biologique et en leur transmettant les compétences requises.

Programme de conservation de l'environnement rizicole

Ce programme est financé à 100 % par l'État central et les paiements sont imputés sur le compte général. Il a spécifiquement pour objectif d'assurer une redistribution des revenus et d'accroître la multifonctionnalité des rizières.

Les lignes directrices arrêtées par le ministère de l'Agriculture prévoient que les administrations municipales (villes, gun, gu) désignent les agriculteurs susceptibles de bénéficier du programme et vérifient que les bénéficiaires s'acquittent effectivement des obligations qui leur incombent, à savoir réaliser les études de sols, analyser les résidus chimiques, tenir une comptabilité et participer à des formations sur les pratiques agricoles respectueuses de l'environnement.

Pour être admis à bénéficier du programme, les agriculteurs doivent se conformer aux obligations suivantes :

- préserver la configuration et les fonctions des rizières ;
- mettre en œuvre des pratiques agricoles écologiques, en respectant les normes d'utilisation des substances chimiques, par exemple ; et
- tenir un registre des quantités de pesticides et d'engrais chimiques utilisées.

Les organismes agricoles locaux, comme le Centre de développement et de technologie agricoles, le Service national de gestion de la qualité des produits agricoles, la Société coréenne d'infrastructures agricoles et rurales, et les administrations locales s'assurent que les agriculteurs respectent effectivement leurs engagements. Une somme de 532 000 KRW est versée aux agriculteurs dont l'exploitation est située dans une « zone de promotion de l'agriculture » ; les autres perçoivent 432 000 KRW.

Ce programme, dont le financement est centralisé mais dont la mise en œuvre et le suivi sont décentralisés, semble assez conforme au principe du fédéralisme fiscal selon lequel la répartition des ressources doit être assurée par les autorités centrales, tandis que la fourniture de services environnementaux doit être assurée au niveau des localités ou des sites.

Financement des programmes en faveur du développement rural

Il ressort de la littérature relative au fédéralisme fiscal que les programmes en faveur du développement rural doivent être conçus, financés et mis en œuvre à l'échelon local. En Corée, les sources de financement des programmes de développement rural sont les suivantes : budget central du ministère de l'Agriculture, subventions interadministrations (subventions spéciales du ministère de l'Administration et de l'Intérieur), prêts de l'administration centrale, cofinancement des collectivités locales et apports des bénéficiaires. En 2003, les programmes de restructuration des zones résidentielles rurales ont été intégrés au nouveau programme de développement global en faveur des communautés rurales, qui bénéficie d'une enveloppe de 5.4 milliards de KRW (4.5 millions d'USD). Celle-ci est alimentée pour moitié par un prêt de l'État central et pour moitié par des subventions spéciales, des budgets locaux et des apports de bénéficiaires.

Dans ce cas également, quelques arguments plaident en faveur d'un financement centralisé. Les programmes de développement rural visent notamment à assurer une redistribution des revenus entre les régions. De plus, l'amélioration des conditions de vie dans les collectivités rurales peut freiner l'exode des populations vers des zones urbaines déjà congestionnées.

Le gouvernement coréen a récemment mis en place un réseau de coopération interministérielle en vue de mettre en œuvre un programme global en faveur du développement rural qui s'appuierait sur une réglementation nouvelle. Dans les zones rurales peu développées, les pouvoirs publics doivent compléter l'action du ministère de l'Agriculture, car les conditions et le niveau de vie des collectivités rurales se dégradent. Bien qu'il soit en augmentation, le budget débloqué par le ministère de l'Agriculture ne suffit pas.

Le ministère de l'Agriculture accroît également son soutien à l'agro-tourisme, qui constitue une source de revenus non agricoles. Si les exploitations agricoles offrent déjà des aménités rurales et un patrimoine culturel, les villages doivent mettre en place une infrastructure confortable pour assurer un complément aux séjours à la ferme. L'État central et les administrations infranationales encouragent ce type d'initiatives en leur accordant un soutien financier. Chacun des villages qui prend part au programme reçoit une enveloppe de 200 millions de KRW. Ce dispositif est financé à hauteur de 50 % environ par l'administration infranationale et le reste est pris en charge par le gouvernement central. En pratique, il semblerait indiqué de régionaliser le financement des programmes en faveur de l'agro-tourisme, dont les retombées sont propres à la région.

Niveau d'administration

En Corée, le financement centralisé des programmes de paiements directs s'explique au moins en partie par le fait qu'ils visent notamment à assurer une redistribution des revenus entre les régions. Les régions agricoles sont relativement pauvres et leurs préfectures sont financièrement tributaires de l'État central ou de l'échelon le plus élevé de l'administration infranationale. Dotées d'une autonomie financière limitée, les collectivités rurales ne sont pas en mesure d'élaborer et de mettre en œuvre leurs propres politiques agricoles. Le niveau d'administration auquel ces politiques sont financées varie toutefois en fonction des caractéristiques des mécanismes de soutien à l'agriculture et au développement rural. Le financement des programmes en faveur de l'agriculture respectueuse de l'environnement est plus décentralisé que celui des programmes de paiements directs et se caractérise par un cofinancement des administrations infranationales ou par des partenariats conclus entre les autorités centrales et infranationales.

En Corée, dans les lignes directrices relatives à la mise en œuvre des programmes agricoles et forestiers, les programmes de paiements directs sont définis comme « publics », tandis que les programmes agro-environnementaux décrits ci-dessus sont dits « volontaires »²². Les riziculteurs peuvent presque tous bénéficier du programme de conservation de l'environnement rizicole s'ils s'engagent à mettre en œuvre de bonnes pratiques agricoles de base. En revanche, des zones agricoles respectueuses de l'environnement ne sont créées que dans les villages disposés à cofinancer les mesures et à respecter une réglementation

22. Les programmes publics sont soit directement mis en œuvre par les autorités centrales, soit délégués à des administrations locales, des organismes gouvernementaux, des agriculteurs, des associations de producteurs ou des acteurs de l'agro-industrie, qui bénéficient alors d'un soutien financier. Les programmes volontaires sont mis en œuvre par des agriculteurs, des associations de producteurs ou des acteurs de l'agro-industrie qui appliquent leurs propres plans et qui peuvent bénéficier de subventions ou de prêts.

contraignante. Les retombées positives de ces zones ne dépassent guère les limites du village, raison pour laquelle il serait judicieux de décentraliser leur financement²³.

Dans la littérature relative aux finances publiques, la centralisation se caractérise généralement par le fait que les dépenses publiques sont financées par la fiscalité générale et que toutes les entités territoriales bénéficient d'un même niveau de biens publics locaux. La décentralisation se caractérise quant à elle par le fait que les biens publics locaux sont financés par la fiscalité locale et que chaque entité territoriale est libre de déterminer son propre niveau de service (Oates, 1998). Le gouvernement coréen justifie le caractère fortement centralisé du financement des politiques agricoles par les caractéristiques de biens publics des produits autres que les produits de base et par le degré de jointure. En réalité, il se pourrait que cette centralisation dénote plutôt la prépondérance de l'administration centrale, surtout en matière fiscale, dans un État fortement unitaire. Quoi qu'il en soit, la décentralisation pourrait présenter des avantages non seulement économiques, mais aussi politiques par rapport au centralisme. Les échelons inférieurs de l'administration sont plus proches des administrés et sont mieux placés pour répondre aux besoins locaux. Toutefois, lorsque les retombées de l'agriculture dépassent le niveau local, leurs prestations peuvent être insuffisantes comparées à celles de l'État central.

RÉFÉRENCES

Oates, Wallace E. (1998), *The Economics of Fiscal Federalism and Local Finance*, Edward Elgar Publishing.

Kim, Joon-Young (2003), *The Agricultural Special Tax and Agricultural Finance*, KREI, pp. 14-19.

OCDE (2003a), "Reforming the Public Expenditure System in Korea", ECO/WKP(2003)31.

OCDE (2003b), "Fiscal Relations across Governmental Levels", ECO/WKP(2003)29.

OCDE(2003c), *Multifonctionnalité: conséquences pour l'action publique*, OCDE, Paris.

Yoon, Young-Jin (1994), Symposium on Decentralisation and Regional Reform, Fiscal Decentralisation.

23. Ce raisonnement sous-tend le théorème de la décentralisation de Oates. Bien entendu, celui-ci ne se vérifie que si chaque niveau d'administration assume certaines responsabilités. Lorsqu'il existe des retombées, le niveau d'administration approprié doit être déterminé par une mise en balance des avantages d'une internalisation des externalités et des coûts liés à l'uniformité des politiques.

3. Canada – Financement des politiques agricoles – Niveau d'administration²⁴

Généralités

Le Canada est un État fédéral constitué de 10 provinces et de trois territoires. Une constitution répartit expressément les pouvoirs entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux. Elle attribue aux provinces des compétences exclusives, dont elles se dessaisissent rarement. Contrairement à ce qui s'est passé aux États-Unis, les pressions n'ont jamais été suffisantes pour créer un gouvernement national fort. Toutefois, le Canada a toujours été caractérisé par le dynamisme de ses divers niveaux de gouvernement. Comme la taille, la population et le volume des activités économiques varient considérablement d'une province à l'autre, il existe d'importants déséquilibres régionaux. Pour remédier partiellement à ce problème, les pouvoirs publics canadiens s'appuient depuis toujours sur des fonds de péréquation.

Les provinces canadiennes sont responsables au premier chef de la plupart des programmes sociaux et économiques, et sont propriétaires de la quasi-totalité des terres domaniales. Le gouvernement fédéral a instauré un certain nombre de programmes nationaux, dont la mise en œuvre est presque toujours assurée par l'intermédiaire des provinces. Les caractéristiques des programmes peuvent varier d'une province à l'autre. Les grandes provinces ont une capacité de financement et de mise en œuvre des programmes nettement plus importante que les provinces de taille plus réduite et ces disparités soulèvent de nombreuses difficultés dans les relations entre les autorités fédérales et provinciales.

Ce sont les provinces qui définissent la forme du gouvernement local, dont la structure varie considérablement de l'une à l'autre. Dans l'Ontario, des villes et des comtés se sont regroupés pour donner naissance à de grandes « municipalités régionales », qui régissent des entités infraprovinciales et qui jouissent d'une solide capacité budgétaire et de pouvoirs importants. Le Québec s'est doté d'un système particulier qui témoigne de la spécificité de son passé. Plusieurs provinces comptent encore des territoires sans personnalité juridique et dépourvus d'autorités locales. Il s'agit généralement des régions les plus reculées et les moins peuplées.

En 2002, un peu plus de la moitié des dépenses publiques canadiennes ont été effectuées par les administrations infranationales et l'essentiel de ces dépenses infranationales (80 %) ont été réalisées par les provinces. Au niveau provincial, les dépenses concernent principalement la santé et l'éducation. Les montants affectés à ces deux postes sont nettement supérieurs à la moyenne des pays de l'OCDE dotés d'un régime fédéral. Les autres postes de dépenses sont assez semblables à ceux des autres États fédéraux.

Structure

Relations entre autorités fédérales et autorités provinciales

Le régime fédéral canadien se caractérise par l'importance des négociations entre les autorités fédérales et provinciales. Comme les provinces de l'Ontario et du Québec représentent ensemble la majorité de la population, de la richesse et de l'activité économique du pays, elles négocient pratiquement sur un pied d'égalité avec le gouvernement fédéral. Les autres provinces ont souvent des intérêts différents de ceux de l'Ontario et du Québec, mais sans l'approbation tacite des deux plus grandes provinces, il est difficile de faire évoluer la politique nationale dans le sens souhaité par les huit autres.

24. Cette section a été préparée par un consultant, David Freshwater, Professeur au Département d'économie agricole et à la Martin School of Public Administration and Public Policy, Université du Kentucky, États-Unis.

Au fil du temps, la capacité budgétaire du gouvernement fédéral s'est renforcée par rapport à celle des provinces. Cette évolution s'explique par le rôle prépondérant de l'impôt sur le revenu en tant que source de recettes et par l'existence d'une taxe nationale de vente. Par conséquent, si le gouvernement fédéral n'est pas véritablement en mesure d'assurer lui-même la mise en œuvre des programmes destinés aux Canadiens, il dispose toutefois d'une capacité budgétaire suffisante pour amener les provinces à les mettre en œuvre selon des modalités qui répondent aux intérêts tant provinciaux que nationaux. Il existe actuellement trois grands programmes fédéraux de transferts aux provinces : les paiements de péréquation, qui sont versés à toutes les provinces, hormis les deux plus riches ; un mécanisme de financement des programmes établis, qui concerne les dépenses dans le domaine des soins de santé et de l'enseignement supérieur ; et le financement fédéral des services sociaux destinés aux démunis ou aux autres bénéficiaires de l'aide sociale. Le gouvernement national définit des critères de performance et de mise en œuvre, mais ce sont les provinces elles-mêmes qui assurent la gestion de chacun des programmes. Bien que le montant total des paiements de péréquation soit considérable, il subsiste des disparités importantes entre les provinces en termes de PIB par habitant, de revenus et de richesse.

Comme les provinces ont la maîtrise de la plupart des terres domaniales canadiennes, elles exercent une influence déterminante sur la gestion des ressources et sur la fiscalité qui s'y rattache. Pour certaines provinces, les redevances sur les ressources naturelles constituent une source de recettes essentielle. Ailleurs, les possibilités en la matière sont relativement limitées. Bien que la capacité fiscale des provinces varie considérablement, le mécanisme des paiements de péréquation permet d'assurer une harmonisation fiscale. Hormis le Québec, toutes les provinces greffent leur impôt sur le revenu des personnes physiques sur le budget fédéral. Par ailleurs, les taxes provinciales de vente sont généralement harmonisées avec la taxe fédérale sur les produits et services.

Relations entre autorités provinciales et autorités locales

La Constitution canadienne ne contenant aucune référence aux autorités locales, leurs pouvoirs et leurs responsabilités sont définis par chaque province. Comme indiqué ci-dessus, il existe de nombreux modes d'organisation des gouvernements infraprovinciaux, le système basé sur les comtés étant le plus répandu. Au Canada, les autorités locales sont relativement faibles et bénéficient d'un soutien assez limité de la population. Même les grandes entités urbaines, qui ont généralement des pouvoirs et des responsabilités nettement plus étendus que les entités de taille plus réduite, sont soumises au contrôle strict des provinces. La plupart des provinces ont entrepris de fusionner des collectivités locales en vue de réaliser des économies d'échelle, mais ces efforts ont souvent pour effet d'entamer le soutien populaire dont bénéficient les dépositaires de l'autorité.

L'impôt foncier et les redevances constituent l'essentiel des recettes perçues par les autorités locales. Toutefois, leur marge de manœuvre en matière de taux d'imposition est limitée par les provinces ou par les critères qu'elles imposent en ce qui concerne le cofinancement de l'action publique. Les provinces versent des montants considérables au titre de la péréquation. En effet, les disparités intraprovinciales sont aussi marquées que les disparités interprovinciales, excepté dans les très petites provinces. Dans les grands centres urbains, les autorités municipales, provinciales et nationales ont conclu une série d'accords tripartites par lesquels elles s'engagent à réaliser ensemble certaines activités. Ces accords témoignent des pouvoirs plus étendus conférés aux grandes villes et des besoins spécifiques de certaines agglomérations importantes.

Politiques agricoles

Au Canada, la politique agricole relève principalement de la compétence des autorités fédérales, même si les gouvernements provinciaux jouent à certains égards un rôle déterminant. La politique agricole ne faisait pas partie des compétences spécifiquement attribuées par la loi constitutionnelle de 1867, mais la

stratégie de développement du pays en a fait un domaine de compétence du gouvernement national. Au XIX^{ème} siècle, celui-ci avait principalement pour mission d'affirmer la souveraineté du Canada sur les territoires de l'Ouest pour contrebalancer l'expansion américaine. Pour ce faire, il fallait coloniser les territoires cédés au Canada en encourageant l'immigration des agriculteurs. C'est ainsi que la politique de développement a fini par se confondre avec la politique agricole.

Depuis plusieurs dizaines d'années, l'agriculture et la politique agricole canadiennes présentent deux profils distincts. Dans les provinces de l'Est, l'activité est essentiellement axée sur les marchés intérieurs, tandis que dans les provinces de l'Ouest, elle est plutôt tournée vers l'exportation. La diversité des besoins inhérents à ces deux types d'agriculture complique l'action publique. Les politiques appliquées dans l'Ouest ont visé à soutenir les exportations grâce à des subventions au transport et à des organismes de commercialisation. Les territoires de l'Est ont plutôt eu recours à des mécanismes de gestion de l'offre et à des mesures aux frontières ayant pour effet d'accroître les prix payés par les consommateurs.

Le récent processus d'intégration économique du continent est une raison supplémentaire de confier la politique agricole au gouvernement national. Les échanges entre le Canada et les États-unis ne cessent de croître et l'agriculture ne fait pas exception à la règle. La gestion de ces flux soulève des questions délicates et les gouvernements nationaux des deux pays consacrent beaucoup de temps et de ressources à résoudre les différends commerciaux.

Le Canada met en œuvre deux grandes catégories de programmes en faveur de l'agriculture. Tout d'abord, des mesures de gestion de l'offre s'appliquent à un petit nombre de produits consommés presque intégralement sur le territoire canadien. Des mesures aux frontières conjuguées à des quotas de production permettent d'augmenter les prix à la consommation et stabilisent les revenus des producteurs. Ce dispositif vise les produits laitiers, la volaille et quelques autres produits. Il fait intervenir les provinces, chargées de contrôler les quantités produites, mais c'est au gouvernement national qu'il incombe de mettre en place les mesures aux frontières de contrôle des importations.

Ensuite, les agriculteurs bénéficient de mécanismes de soutien des revenus ou de soutien des prix, qui sont généralement appliqués à des produits exportés ou importés en grandes quantités. Dans le cadre de l'intégration continentale, de nombreux produits agricoles canadiens sont exportés vers les États-unis par les provinces de l'Ouest et importés des États-unis par les provinces de l'Est. La politique appliquée à ces produits est plus complexe du fait de l'ouverture des frontières et de l'existence d'intérêts antagoniques. Au cours des dix dernières années, le Canada a progressivement abandonné les mesures de soutien des prix de certains produits de base pour se tourner vers un mécanisme plus général de stabilisation des revenus des exploitations, dont tous les agriculteurs peuvent bénéficier. Dans les deux cas, les mesures sont essentiellement financées par les recettes générales de l'État. Dans le cadre de la stabilisation des revenus, les pouvoirs publics s'efforcent de recourir davantage au cofinancement des provinces et à des contreparties des agriculteurs.

Les provinces exercent leur influence dans plusieurs domaines qui touchent l'agriculture, notamment dans l'aménagement du territoire. Ainsi, elles réglementent l'occupation des sols, soit directement, soit par l'intermédiaire des collectivités locales. Elles imposent des restrictions en matière de propriété foncière, parfois en limitant les achats de terres agricoles par les non-résidents. De plus, elles ont pour mission de gérer le service de vulgarisation agricole, qui fournit une assistance technique aux agriculteurs, et de créer et de superviser les offices de commercialisation des produits agricoles. La grande majorité de ces mesures sont financées par les recettes fiscales générales des provinces.

De plus en plus fréquemment, les programmes sont élaborés dans le cadre d'un processus de concertation entre les autorités fédérales et provinciales. Cette procédure, qui s'applique à la majeure partie de l'action publique au Canada, dénote l'importance des pouvoirs détenus par les autorités provinciales et

l'ampleur des disparités entre les provinces. Elle se déroule normalement de la manière suivante : le gouvernement national propose certains types de mesures et les provinces réagissent à cette proposition. Si un consensus suffisant se dégage, le processus de négociation débouche sur une version remaniée. Le dispositif peut comporter un socle commun, assorti de variantes tenant compte des besoins et des capacités propres à chaque province.

Quelques exemples de mesures agricoles

L'Administration du rétablissement agricole des prairies (ARAP)

L'Administration du rétablissement agricole des prairies a été créée dans les années 1930 par le gouvernement national pour mettre en place des mesures d'urgence en faveur des agriculteurs frappés par la sécheresse dans les trois provinces des Prairies : l'Alberta, la Saskatchewan et le Manitoba. Elle était principalement chargée de deux missions : faciliter la réinstallation d'agriculteurs provenant de territoires écologiquement vulnérables et améliorer l'utilisation des terres dans les provinces de l'Ouest. Dans le premier cas, l'ARAP a racheté des terres situées dans des régions où l'agriculture se révélait impraticable et a réinstallé les familles dans des régions plus productives ou dans des zones urbaines. Dans le deuxième, elle a réaffecté les terres plus vulnérables à d'autres usages et a formé les exploitants à des pratiques agricoles susceptibles de réduire l'érosion des sols et d'optimiser l'exploitation des ressources en eau.

L'ARAP a encouragé la pratique des jachères d'été, l'utilisation de brise-vent pour freiner l'érosion éolienne et la construction de réservoirs artificiels permettant de fournir de l'eau aux ménages agricoles et au bétail. Pour encourager l'élevage, elle a également mis en œuvre un système de pâturages communautaires qui regroupait les agriculteurs d'une région. À l'évidence, bon nombre de ces mesures auraient dû être mises en place par les autorités provinciales, mais les trois provinces des Prairies étaient pratiquement en faillite à l'époque, de sorte qu'elles ont soutenu ces initiatives. Puisque la capacité budgétaire et les compétences techniques du gouvernement national étaient supérieures à celles des provinces, les avantages de cette intervention étaient manifestes.

Après les années 1930, l'ARAP a continué de soutenir l'agriculture des Prairies en finançant des ouvrages hydrauliques de petite ou de grande envergure, en fournissant les arbres pour les brise-vent et en assurant la gestion de pâturages communautaires. Il est clair que ces activités présentent certaines caractéristiques des biens publics et d'autres des biens privés, et qu'elles pourraient en principe être exercées par les autorités locales ou provinciales, d'autant plus que les retombées nationales sont limitées. Toutefois, dès que les agriculteurs ont commencé à retirer des avantages de ce programme mis en place par le gouvernement national, sa poursuite a emporté l'adhésion de la population locale.

Plan d'action Saint-Laurent

Les gouvernements du Canada et du Québec soutiennent conjointement un projet visant à améliorer la qualité des eaux du Saint-Laurent. Cette initiative, qui comporte de très nombreux aspects, a notamment pour objectif de remédier aux répercussions néfastes des activités agricoles sur la qualité de l'eau. Des résidus de pesticides ont été détectés dans la plupart des affluents et dans le cours supérieur du fleuve lui-même. La principale source de pollution par les pesticides est le ruissellement d'herbicides en provenance des cultures en ligne. La moitié du volume des herbicides appliqués au Québec est utilisée dans le bassin du Saint-Laurent. Il faut que les agriculteurs adoptent de meilleures pratiques de gestion pour réduire les quantités d'herbicides utilisées sans faire baisser les rendements.

Les autorités provinciales et le gouvernement national jouent tous deux un rôle déterminant dans ce processus. La province offre des services de vulgarisation et de formation aux agriculteurs. Elle est compétente pour administrer les pratiques d'utilisation des terres dans le bassin du Saint-Laurent. Le

gouvernement national fournit une grande partie des moyens de recherche sur la lutte intégrée contre les ennemis des cultures. Il est compétent pour assurer la gestion des tronçons navigables du fleuve. Eu égard à la complexité du problème et au partage des compétences instauré par la Constitution canadienne, il est indispensable de recourir à des actions communes de ce type pour appliquer efficacement une stratégie d'amélioration de l'environnement.

Couverture végétale

Pour retirer de la production les terres cultivées écologiquement sensibles des Prairies, Agriculture et Agroalimentaire Canada a lancé un programme comparable au programme américain de mise en réserve des terres fragiles. Les agriculteurs qui cultivent certaines terres peuvent convertir jusqu'à 25 % de chaque quart de section dont ils sont propriétaires en pâturages permanents ou en parcelles boisées. Le gouvernement accorde un premier paiement pour établir la nouvelle couverture végétale et un paiement final une fois qu'elle est en place. Les agriculteurs doivent s'engager par contrat à maintenir la couverture végétale pendant 10 ans.

L'autre volet du programme, financé conjointement avec *Canards Illimités Canada*, consiste à étudier les effets de diverses pratiques de gestion agricole sur les terres situées à proximité immédiate de micro-bassins hydrographiques. L'accent est placé sur les grands étangs, les terres humides et les petits cours d'eau, qui sont des habitats précieux pour la faune locale. L'étude des effets que des pratiques comme le clôturage des berges, les bandes tampons et les voies d'eau gazonnées peuvent avoir sur la qualité de l'eau permet de recommander des pratiques appropriées aux agriculteurs.

4. États-Unis – Financement des politiques agricoles – Niveau d’administration²⁵

Généralités

Les États-unis sont une fédération constituée d’un gouvernement fédéral et de 50 États fédérés. Bien que les dimensions des États soient très inégales, aucun d’entre eux n’est vaste par rapport à la fédération considérée dans son ensemble. Le gouvernement fédéral est relativement puissant par rapport aux États fédérés, ce qui s’explique par la combinaison de deux facteurs : la pluralité des intérêts des États et une série de décisions judiciaires et d’événements historiques qui ont renforcé la prépondérance de l’État central.

L’importance du rôle joué par le gouvernement fédéral varie d’une région à l’autre. Les États situés à l’ouest du Mississippi comptent encore de vastes terres fédérales, qui vont parfois jusqu’à couvrir la moitié de leur territoire. Cette réalité géographique modifie considérablement les relations entre le gouvernement fédéral, les gouvernements des États et les collectivités locales. Par ailleurs, quelques terres appartiennent aux gouvernements des États : il s’agit principalement de parcs et de réserves naturelles.

La forte réceptivité du parlement fédéral aux préoccupations locales est une caractéristique marquante du fédéralisme américain. Dans la mesure où le sort électoral des membres du Congrès est subordonné à leur popularité dans leur circonscription, ils ont tout intérêt à faire en sorte que des projets publics locaux trouvent leur place dans la législation fédérale. Cette affectation des crédits tend à placer les intérêts locaux au cœur de la mise en œuvre des politiques nationales.

Les collectivités locales ne sont pas mentionnées dans la Constitution, de sorte que ce sont des lois adoptées par les assemblées législatives des États fédérés qui leur confèrent pouvoirs et responsabilités. Le principal niveau de gouvernement local est le comté. Les comtés ou les entités équivalentes couvrent l’ensemble du territoire des États. Certains États comptent également des entités territoriales plus petites, telles que les municipalités. Les villes sont généralement situées à l’intérieur des comtés, mais ce n’est pas toujours le cas. Les pouvoirs des collectivités locales varient non seulement d’un État à l’autre, mais également à l’intérieur des États. Plus l’entité est peuplée, plus ses pouvoirs son étendus.

Structure

Relations entre État fédéral et États fédérés

Les 13 colonies originelles ont attribué des compétences spécifiques au gouvernement fédéral par l’intermédiaire de la Constitution, mais les pouvoirs de l’État fédéral se sont progressivement renforcés par rapport à ceux des États fédérés. Au fur et à mesure de l’évolution économique et sociale du pays, le gouvernement national a élargi sa sphère de compétences et diversifié ses sources de recettes. Les droits de douane et les accises, qui représentaient initialement la principale source de recettes, ont été supplantés au niveau fédéral par l’impôt sur le revenu des personnes physiques et des sociétés. L’impôt sur le revenu est également la principale source de recettes des États fédérés, mais ceux-ci pratiquent généralement des taux d’imposition assez bas pour limiter la délocalisation des personnes et des sociétés. Les restrictions que les États fédérés s’imposent ainsi en matière de recettes fiscales ont pour effet de limiter la taille et les pouvoirs de leurs gouvernements. En ce qui concerne l’impôt sur le revenu, il n’y a guère d’harmonisation entre l’impôt fédéral et l’impôt prélevé par les États.

25. Cette section a été préparée par un consultant, David Freshwater, Professeur au Département d’économie agricole et à la Martin School of Public Administration and Public Policy, Université du Kentucky, États-Unis

Le gouvernement fédéral accorde certains transferts directs aux gouvernements des États, mais limite son aide à des subventions conditionnelles en faveur de programmes spécifiques qui concernent surtout les soins de santé et l'aide sociale. Les États fédérés ne reçoivent pas de subventions inconditionnelles et il n'existe aucun système de péréquation. Le volume des dépenses nationales réalisées dans les États est néanmoins considérable. Ces dépenses passent par le canal de multiples agences fédérales, qui sont notamment compétentes dans le domaine de la santé et de la protection sociale, des transports, de l'agriculture, de la défense et du logement. Bien que les États soient en mesure d'exercer une influence sur la nature des projets, la structure générale du programme – et souvent du projet lui-même d'ailleurs – est définie à Washington. En pratique, ce système permet au gouvernement fédéral d'accorder un soutien financier direct au niveau local en contournant les États, même dans des domaines qui relèvent officiellement de leur compétence.

Relations entre États fédérés et collectivités locales

Les collectivités locales ont été créées par des lois adoptées dans chaque État. Tous les États ont opté pour un système de gouvernance locale basé sur les comtés. Les pouvoirs conférés aux autorités de ces comtés varient, le plus souvent en fonction de l'importance de la population, de sorte qu'il existe des disparités considérables d'un État à l'autre. En règle générale, les autorités des comtés sont relativement puissantes et bénéficient d'un fort soutien politique local. Le fait que le gouvernement fédéral préfère contourner les États et traiter directement avec les collectivités locales confère à celles-ci un degré d'autonomie supérieur à celui qui est prévu par les lois des États.

Bien que l'impôt foncier et les redevances soient les principales sources de recettes des collectivités locales, celles-ci ont de plus en plus souvent recours à l'impôt sur le revenu. Les principaux domaines de compétence des collectivités locales ont toujours été l'éducation et les infrastructures locales. De plus en plus d'États accordent cependant des subventions de péréquation pour cofinancer les dépenses d'éducation, en vue de respecter la jurisprudence relative au principe de l'égalité des chances.

Politiques agricoles

A l'origine, la société américaine était principalement rurale et agricole. L'agriculture était l'activité de base de la plupart des premières colonies et a été à l'origine de la première expansion vers l'ouest. Au XIX^{ème} siècle, la conquête de l'Ouest américain a été réalisée par des vagues successives de colonisation agricole. Les États-Unis et le Canada ont donc en commun une stratégie d'expansion qui consistait à favoriser l'immigration de colons agriculteurs et à appliquer des politiques agricoles destinées à soutenir le processus de colonisation.

Si la Constitution passe largement sous silence la répartition des compétences en matière d'agriculture, la manière dont cette politique a évolué aux États-Unis a progressivement amené le gouvernement fédéral à jouer un rôle prépondérant. Tous les États disposent d'un ministère de l'Agriculture, mais leur rôle se limite généralement à exercer des fonctions régulatrices (normes de qualité, promotion des marchés, certification, octroi de licences, etc.). En revanche, le ministère fédéral de l'Agriculture a toujours des antennes dans la plupart des comtés, tout simplement pour gérer ses programmes à l'échelon local.

Le rôle limité des États en matière de politique agricole s'explique principalement par deux facteurs : l'effet d'éviction de la politique nationale, qui propose un éventail complet de mesures de soutien à la plupart des activités agricoles, et la capacité de financement relativement faible des États, qui se traduit par une forte pression sur leur budget. En outre, si le gouvernement fédéral oblige les États à partager les coûts des programmes ou à verser des subventions de contrepartie dans la plupart des autres domaines (santé,

protection sociale, environnement, par exemple), il continue pour l'essentiel à financer l'ensemble des dépenses liées à ses programmes agricoles.

Cette règle connaît néanmoins une exception de principe : le programme de vulgarisation de type coopératif, dont le financement est assuré conjointement par l'État fédéral, les États et les comtés. Au cours des vingt dernières années, les contributions fédérales ont diminué, de sorte que le financement pris en charge par les États a augmenté. Toutefois, les contributions respectives des États et des comtés aux programmes de vulgarisation locaux varient considérablement d'un État à l'autre. Certains États financent la part la plus élevée des dépenses totales tandis qu'ailleurs, ce sont les comtés. Au niveau des collectivités locales, les services de vulgarisation sont financés par la fiscalité générale ou par un impôt spécifique. À l'évidence, ces services varient désormais considérablement d'un État à l'autre, même s'ils continuent d'être présentés dans le cadre d'un programme national.

La politique agricole continue de porter sur les grands domaines qui faisaient déjà l'objet de l'action publique dans les années 1930. Elle assure notamment un soutien direct aux revenus des exploitations et compte une série de programmes dans le domaine de la conservation des ressources et de la sécurité des aliments. Si les caractéristiques précises des divers programmes ont changé et si l'importance accordée à chacun d'eux varie au gré des lois agricoles, la structure fondamentale de la politique agricole n'a pas changé. La seule exception importante était la loi agricole de 1996, qui a marqué un net recul du soutien aux prix des productions végétales. La loi agricole de 2002 a toutefois renoué avec la formule traditionnelle.

Certaines cultures et certains produits animaux de moindre importance bénéficient d'un soutien direct. De grands segments de l'agriculture américaine, comme la viande bovine, la viande porcine et les fruits et légumes, ne reçoivent aucun soutien des prix du marché, mais bénéficient parfois d'autres mesures. Par exemple, les éleveurs des États de l'Ouest peuvent faire paître leurs bovins sur les terres fédérales, l'État fédéral subventionne largement la fourniture d'eau d'irrigation aux producteurs de fruits et légumes de l'Ouest, et la législation fédérale autorise les agriculteurs à créer des associations de commercialisation qui peuvent limiter la production et négocier des hausses de prix.

Comme la majorité des terres faisant partie du domaine public appartiennent au gouvernement fédéral, les États ne peuvent exercer qu'un contrôle direct limité sur les terres. Ils sont toutefois en mesure d'exercer un contrôle indirect considérable. Ils peuvent imposer des réglementations environnementales et des pratiques de gestion des terres destinées à garantir le respect des normes qu'ils édictent. Ils peuvent également réglementer l'occupation des sols, ce qu'ils font principalement en déléguant certains pouvoirs de zonage aux collectivités locales. De nombreux États ont également imposé des plafonds en matière d'impôt foncier local sur les terres agricoles et ont adopté des lois « sur le droit d'exercer des activités agricoles » qui mettent celles-ci à l'abri de restrictions locales.

Dans la mesure où les pouvoirs publics fédéraux jouent un rôle prépondérant en matière de politique agricole, ce sont eux qui déterminent les grandes orientations. Pour ce faire, ils recourent principalement à des lois agricoles périodiques, qui réglementent les diverses activités du ministère de l'Agriculture. Le Congrès et le pouvoir exécutif, de même que divers groupes d'intérêt, jouent un rôle déterminant dans le processus d'élaboration de la politique agricole. Les activités sont financées par des dotations annuelles, mais une partie considérable des autorisations à la disposition du ministère fédéral de l'Agriculture n'est pas exercée parce que les crédits ne sont pas votés.

Les programmes du ministère fédéral de l'Agriculture sont financés en quasi-totalité par des crédits généraux, mais il existe des contributions des usagers au titre de la récupération des coûts. Cependant, ces montants ne sont pas acquis au ministère fédéral de l'Agriculture et sont généralement restitués au Trésor. En ce qui concerne les programmes en faveur de l'environnement, la règle consiste plutôt à obliger les

bénéficiaires à partager les dépenses, de sorte que les agriculteurs prennent en charge une part importante des coûts liés au projet.

Le programme de mise en réserve des terres fragiles

Le programme de mise en réserve des terres fragiles a été instauré par la loi agricole de 1986 en réponse à deux préoccupations. Tout d'abord, la surproduction agricole menaçait le marché et entraînait les prix à la baisse. Ce phénomène faisait diminuer les revenus des agriculteurs et obligeait le gouvernement à déboursier des sommes considérables pour soutenir les prix. Ensuite, les organisations écologiques constataient avec inquiétude que pour tenter d'accroître leurs revenus, les agriculteurs transformaient en zones cultivées des terres marginales écologiquement vulnérables ou utiles aux espèces sauvages. Le programme de mise en réserve des terres fragiles visait à résoudre ces deux problèmes.

Les agriculteurs pouvaient soumettre une offre indiquant le montant minimal qu'ils souhaitent obtenir pour retirer durablement une superficie donnée de la production et le ministère fédéral de l'Agriculture acceptait les offres les moins élevées dans chaque comté. Comme il était vraisemblable que les terres proposées seraient peu productives et offriraient un maximum d'avantages en termes de conservation, le dispositif permettait de poursuivre plusieurs objectifs à la fois. Des restrictions ont été imposées en matière de gestion des terres pour prévenir la baisse des prix d'autres produits agricoles et pour atteindre des objectifs environnementaux. Les contrats conclus avaient une durée de 10 à 15 ans pour garantir que les terres resteraient hors production pendant une période suffisamment longue. Qui plus est, comme ce programme a été reconduit par les lois agricoles ultérieures, les contrats peuvent être renouvelés.

Achat de droits de mise en valeur de terres

Dans de nombreuses zones urbaines des États-Unis, les collectivités locales s'inquiètent des effets de l'étalement urbain. Une stratégie mise en œuvre avec plus ou moins de succès par les collectivités locales consiste à acheter des droits de mise en valeur de terres à des agriculteurs. L'exploitant qui participe à ce programme accepte de dissocier de son titre de propriété le droit d'affecter des terres agricoles à d'autres usages. Cette transaction peut être temporaire ou définitive. Généralement, l'exploitation bénéficie également d'un avantage fiscal, dans la mesure où le taux d'imposition est revu à la baisse pour tenir compte de la perte de valeur du bien.

La collectivité considère que l'exploitation agricole fournit un agrément visuel assimilable à un bien public local, qui constitue une externalité pour l'agriculteur. En achetant le droit d'affecter les terres à d'autres usages, elle s'assure qu'elle conservera le bénéfice de cet agrément. Les autorités locales sont les mieux placées pour agir au nom des résidents, parce qu'elles peuvent fédérer la demande. Ce système, qui donne des résultats satisfaisants à certains endroits, est toutefois confronté au double problème de la valeur marchande relativement élevée des terres situées à proximité des zones urbaines et de l'insuffisance des ressources financières. Les collectivités doivent donc se contenter d'acheter des droits pour des périodes déterminées. Ce système offre ainsi une protection temporaire, qu'il deviendra extrêmement difficile de prolonger à mesure que les pressions de l'urbanisation s'intensifient.

Partie III.

Conclusions préliminaires

En s'appuyant sur les travaux concernant la multifonctionnalité, le présent rapport examine la question du niveau d'administration optimal auquel doivent intervenir l'élaboration, la mise en œuvre et le financement des politiques relatives à l'environnement ou à d'autres aspects de la multifonctionnalité de l'agriculture. Les principes de base du fédéralisme fiscal sont examinés à la lumière des connaissances sur les caractéristiques de biens publics et les caractéristiques spatiales de divers produits autres que les produits de base et externalités négatives de l'agriculture. Pour déterminer dans quelle mesure les principes du fédéralisme fiscal se vérifient en pratique, le présent rapport examine la manière dont les politiques sont mises en œuvre dans un certain nombre de pays et de régions.

Les principales recommandations du fédéralisme fiscal quant au niveau approprié d'élaboration, de mise en œuvre et de financement des politiques semblent pertinentes dans le cas de l'agriculture. De manière générale, si les politiques poursuivent des objectifs ayant trait à la répartition des revenus, elles doivent être prises en charge au niveau national. C'est également le cas si la demande de produits autres que les produits de base concerne principalement des valeurs de non-usage (ou s'il existe des retombées importantes entre régions). Si les produits autres que les produits de base sont des biens publics locaux dont les valeurs d'usage sont prépondérantes, le financement par l'administration infranationale est alors la solution la plus appropriée.

L'importance de cette question est liée au fait que, de plus en plus, on estime que le territoire sur lequel beaucoup de produits autres que les produits de base ont une incidence est pour l'essentiel assez limité. En d'autres termes, il s'agit le plus souvent de biens publics locaux ou d'externalités spatialement délimitées. Les produits de base sont en grande partie écoulés sur des marchés nationaux et peuvent être transportés facilement d'une région à l'autre, les seules limites se situant au niveau des frais de transport. Au contraire, les biens publics locaux et les externalités sont propres à une région et ne peuvent être déplacés. Parmi les produits autres que les produits de base les plus couramment évoqués — effets positifs et négatifs sur l'environnement, effets sur la faune et la flore sauvages, particularités culturelles et historiques, effets sur le développement rural et sécurité alimentaire — seule cette dernière est dépourvue d'une forte composante spatiale. Tous les autres produits doivent nécessairement être définis par rapport à un espace déterminé, sans quoi il est impossible de les décrire correctement et d'en déterminer la valeur.

Bien que le débat sur les politiques agricoles se désintéresse progressivement des produits de base et des revenus pour se tourner davantage vers les externalités et les biens publics, ce rapport constate que dans la pratique, les politiques agricoles restent extrêmement centralisées, que ce soit dans les États fédéraux ou dans les États unitaires. Cette situation dénote la prépondérance persistante des politiques axées sur les produits de base et sur les marchés qui, par définition, doivent être mises en œuvre au niveau national, et reflète une série de facteurs historiques et constitutionnels liés à la répartition initiale des compétences. C'est ainsi qu'aux États-Unis, il est établi de longue date que l'élaboration et le financement des politiques sont essentiellement pris en charge par le gouvernement fédéral, alors que leur mise en œuvre est assurée par les États. Au Canada, bien que le gouvernement fédéral et les provinces se partagent la responsabilité de l'élaboration des politiques, le financement est essentiellement pris en charge par le gouvernement national, dont la capacité budgétaire est supérieure. En Corée, la prépondérance du gouvernement central reflète non seulement la structure constitutionnelle de ce pays, mais également la

certitude que les programmes de soutien axés sur les produits et les mesures aux frontières sont les instruments les plus aptes à garantir la fourniture des produits de base et des autres produits les plus prisés par la société coréenne. Au sein de l'Union européenne comme dans de nombreux pays de l'OCDE, le soutien à l'agriculture est toujours essentiellement accordé sous la forme de mécanismes de marché qui revêtent par définition un caractère supranational, ou de paiements qui ne sont pas modulés en fonction de critères régionaux ou spatiaux. La régionalisation des politiques agricoles a cependant permis une certaine différenciation selon les préférences des citoyens et les besoins du secteur agricole, mais, l'influence des niveaux supra-régionaux reste importante, par le jeu des cofinancements notamment.

Cependant, quelques changements semblent correspondre à une application des principes du fédéralisme fiscal aux politiques agricoles. Cette évolution est particulièrement sensible dans l'Union européenne où les récentes réformes, et notamment la réaffectation de ressources au second pilier, permettent aux autorités nationales ou infranationales (selon que les États membres ont une structure fédérale ou unitaire) de disposer d'une marge de manœuvre nettement plus grande en matière d'élaboration et de mise en œuvre des politiques agricoles, sous réserve qu'elles respectent les cadres et des réglementations définis à Bruxelles. La principale conclusion que l'on peut en tirer est que l'existence d'une telle marge de manœuvre permet aux autorités de diversifier considérablement les politiques. Ces différences reflètent un ensemble de facteurs : nature des systèmes de production agricole, capacité de cofinancement des régions et demande de la société transposée dans les processus et les structures politiques. Il semble aussi que l'idée selon laquelle la décentralisation favoriserait l'émergence d'approches innovantes (dans des conditions très spécifiques) ou permettrait de répartir l'aide selon des modalités différentes de celles prévues par les mesures supranationales ou nationales se vérifierait dans une certaine mesure.

Faute de temps et de ressources, seule une étude préliminaire et incomplète a pu être réalisée dans le cadre du projet en cours. Si ce document s'est borné à examiner les points qui ont été soulevés dans le cadre des travaux sur la multifonctionnalité, la question du niveau d'administration auquel doivent intervenir l'élaboration ou le financement des différentes mesures pourrait également être examinée au regard de toutes les domaines de la politique agricole. Plusieurs questions ont été omises ou à peine survolées. Parmi celles-ci figurent les conséquences de la décentralisation ou du transfert de compétences sur les coûts administratifs ou sur la démocratie locale, notamment par rapport au risque de capture par des groupes d'intérêt. Cette étude exploratoire a toutefois abordé quelques-unes des questions dont l'importance ira probablement croissant à mesure que les pouvoirs publics abandonneront le soutien aux produits de base, qui constitue encore aujourd'hui l'élément dominant des politiques agricoles.