

94

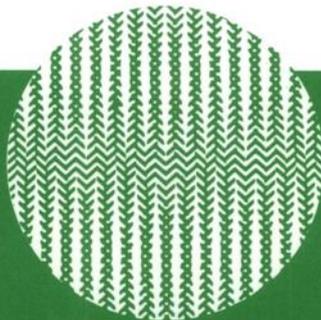
L'Europe verte
Les acteurs régionaux
des politiques communautaires
agricoles et rurales

Lyon (France)
23 octobre 1998

D. PERRAUD

Editeur

LES COLLOQUES



INRA
EDITIONS

L'Europe verte

Les acteurs régionaux des politiques communautaires agricoles et rurales

Lyon (France), 23 octobre 1998

Editeur / Editor

D. PERRAUD
INRA - Unité ESR
Université Pierre Mendès France
BP 47
38040 Grenoble Cedex 9, France

En vente / For sale

INRA Editions
RD 10 - 78026 Versailles Cedex, France

© INRA, Paris, 2000
ISBN : 2-7380-0938-7

© Le code de la propriété intellectuelle du 1er juillet 1992 interdit la photocopie à usage collectif sans autorisation des ayants droit. Le non respect de cette disposition met en danger l'édition, notamment scientifique. Toute reproduction, partielle ou totale, du présent ouvrage est interdite sans autorisation de l'éditeur ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, Paris 6ème.

Sommaire

Politiques agricoles et rurales : l'Europe verte et ses régions	5
Première partie – Enjeux politiques de la mise en œuvre des politiques européennes	
Les traductions régionales du partenariat : la mise en œuvre des programmes 5 B W. GENIEYS, M. GUGLIELMI, Y. LE PAPE	17
Les programmes LEADER. Quelles innovations ? Analyse comparée de la mise en place du P.I.C. LEADER dans 10 régions européennes J.C. JAUNEAU	33
L'effet du programme LEADER sur les formes institutionnelles du développement rural : l'exemple du département de l'Ardèche A. MAUMELAT	49
« L'invisibilité » des politiques communautaires : le double enjeu de leur évaluation et de leur transparence A. SMITH	65
L'eupéanisation des politiques agricoles et de développement rural F. MORATA, D. BARUA	73
Des politiques agricoles au développement rural : un agir subsidiaire en formation ? A. FAURE	93
Deuxième partie – Mise en œuvre de la PAC dans les régions : quelles marges de manœuvre ?	
Particularités régionales des politiques agricoles : le cas de la Catalogne J. BACARIA	103
Mise en œuvre des mesures agri-environnementales en Europe : l'émergence d'une politique de gestion environnementale des territoires ? C. BERNARD	111
Analyse de la mise en œuvre des politiques structurelles agricoles : entre Union Européenne, État et Régions V. RAIMONDI, A. OLPER	123
Agenda 2000 et la régionalisation des politiques communautaires R. PRETOLANI, Y. LE PAPE, avec la collaboration de M. GUGLIELMI	149
Politiques communautaires et politiques régionales : les dépenses publiques dans les domaines agricole et rural D. PERRAUD, V. MÉCHINEAU-GUICHARD	163

La politique agricole et de développement rural en Rhône-Alpes et Languedoc-Roussillon. Les contradictions d'une décentralisation « à la française » M. BERRIET-SOLLIEC, V. MÉCHINEAU-GUICHARD	205
---	-----

Troisième partie – Objectif 1 et cohésion

La mise en œuvre des politiques agricoles et rurales de l'UE dans les régions. Objectif 1 : acteurs, stratégies, enjeux H. DELORME, C. RUEDA CATRY	227
--	-----

Les programmes communautaires d'aide à l'agriculture et au développement local dans les campagnes des nouveaux Länder allemands : le cas du Land de Mecklembourg-Poméranie G. LACQUEMENT	257
---	-----

Comment les politiques régionales s'approprient les politiques européennes ? L'Estrémadure : un exemple de construction d'une politique « agricole et rurale » A. VELASCO ARRANZ	283
--	-----

Les politiques de développement des zones rurales de deux régions espagnoles : l'Estrémadure et la Catalogne D. BARUA, C. RUEDA CATRY	311
--	-----

Réussite et échec des mesures agri-environnementales à Trás-Os-Montès : les principales causes I. POETA, C. SILVA, A. MARTA	335
--	-----

De LEADER I à LEADER II : le cas de Trás-Os-Montès F. DINIZ, F. NOGUEIRA, A. POETA	347
---	-----

Références bibliographiques	359
-----------------------------	-----

Liste des participants	367
------------------------	-----

Politiques agricoles et rurales : l'Europe verte et ses régions

D. PERRAUD

L'objet de cet ouvrage, et du séminaire auquel il fait suite¹, est d'apporter un début de réponse à deux questions de plus en plus centrales pour qui s'intéresse à l'évolution de la politique agricole commune (PAC) et du développement rural et, plus généralement, à la territorialisation des politiques communautaires : quel rôle joue, dans ces domaines, « l'Europe des régions », c'est-à-dire l'articulation des politiques de niveau communautaire et de niveau régional ? Quelles sont les conséquences de ce dispositif, à la fois sur la cohérence des politiques communautaires et sur la capacité d'initiative des régions ?

« L'EUROPE DES RÉGIONS », UNE RÉALITÉ MAL CONNUE

Le phénomène lui-même, le développement concomitant des politiques communautaires et des politiques régionales, est relativement récent et recouvre deux mouvements observables depuis une quinzaine d'années :

1) la « territorialisation » croissante des politiques communautaires, notamment à travers les politiques structurelles : Programmes Intégrés Méditerranéens, puis développement, à partir de la réforme des Fonds structurels de 1988, d'actions intégrées définies au niveau régional, notamment pour ce qui concerne les politiques agricoles et rurales, les « Objectifs » communautaires 1 (régions en retard général de développement²) et 5B (zones rurales en difficulté dans des régions développées) ; à quoi se sont ajoutés d'autres

¹ « Les acteurs régionaux des politiques communautaires agricoles et rurales », Lyon, 23 octobre 1998

² Elles comprennent l'Irlande, le Portugal, la Grèce, les parties sud de l'Espagne et de l'Italie, ainsi que les Länder allemands qui constituaient l'ancienne Allemagne de l'Est.

programmes spécifiques, comme LEADER (développement dans des petites zones), la régionalisation de mesures agri-environnementales, etc.

2) le développement d'un mouvement de régionalisation dans plusieurs États membres : la décentralisation française des années 80, mais surtout la montée de l'autonomie régionale en Espagne et en Italie, souvent sous forme de conflits avec l'État central, l'accroissement des pouvoirs des Länder dans l'État fédéral allemand, l'apparition de formes de décentralisation ou de déconcentration administrative dans des États de tradition centraliste comme la Grèce et le Portugal, l'autonomie croissante des Nations britanniques... Ces évolutions sont inégales, plus ou moins conflictuelles selon les pays, mais elles conduisent, dans la plupart des États membres, à des phénomènes de transferts de pouvoirs et de responsabilités au niveau régional, le résultat étant un éventail de degrés d'autonomie dont l'extrême est représenté par les trois États membres fédéraux (Allemagne, Autriche, Belgique).

Entre les deux mouvements, il n'y a pas simplement coïncidence chronologique, mais bien interaction (Bullmann, 1997 ; Perraud, 1999) : par ses programmes régionalisés, le niveau européen nourrit financièrement et politiquement les capacités d'action des régions, notamment mais pas seulement les plus « pauvres » en budgets et en moyens administratifs, à travers les politiques visant à renforcer la « cohésion » de l'Union Européenne (UE), c'est-à-dire à combler les retards de développement. Dans les régions « de la cohésion » (ou « régions d'Objectif 1 »), l'essentiel des mesures régionales et des moyens financiers qui leur sont consacrés s'inscrivent dans des programmes communautaires.

De cette interdépendance entre politiques communautaires et régionalisation témoigne, par exemple, le mouvement de décentralisation amorcé dans des pays comme la Grèce et le Portugal, fortement centralisés, et qui mettent en place des structures régionales avec l'objectif explicite de mieux s'adapter aux programmes communautaires. En témoigne également, dans un pays comme l'Espagne, où l'autonomie régionale est un enjeu d'affrontements politiques, le souci, pour les régions (Communautés Autonomes), de conquérir la gestion des programmes communautaires. Aujourd'hui, dans les États fédéraux, mais aussi en Espagne et en Italie, une grande partie des politiques agricoles et, notamment, la plupart des moyens financiers communautaires liés à l'application de la PAC, sont entre les mains des régions³. Cette

³ Ainsi, en Allemagne, il n'existe pas d'administration « de terrain » du ministère de l'Agriculture : toute l'administration déconcentrée est celle des Länder. L'Espagne et l'Italie tendent à se rapprocher de cette situation.

interdépendance entre politiques communautaires et capacité d'initiative des régions traduit une convergence entre les principes communautaires et les aspirations régionalistes présentes dans certains États membres, convergence dont les deux niveaux, UE et régions, paraissent tirer un avantage mutuel.

En effet, d'une part, le rôle des régions résulte de la mise en œuvre des deux principes de subsidiarité, qui consiste à n'assumer, dans les niveaux territoriaux englobants (État, UE), que les fonctions politiques qui seraient moins bien remplies au niveau élémentaire (la région) ; et de cohésion, qui implique de concentrer les aides au développement dans les territoires qui en ont un besoin particulier, et donc de définir une structure territoriale permettant ce découpage et cette concentration.

Ensuite, les politiques communautaires ont besoin de relais fonctionnels permettant une mise en œuvre mieux adaptée et plus efficace des mesures définies à l'échelle européenne. Ainsi la régionalisation répond à la fois à :

- 1) un impératif territorial : les politiques seront plus efficaces si elles s'inscrivent dans un espace géographique, social, productif plus restreint et plus cohérent que l'ensemble national ;
- 2) un impératif de modulation : les politiques régionales ont toutes chances d'être mieux ajustées à un espace donné que des politiques horizontales ;
- 3) un impératif d'intégration : la coordination politique et la mobilisation administrative autour de politiques relevant de plusieurs domaines d'intervention sont plus facilement réalisables au niveau régional ;
- 4) un impératif de participation : le niveau régional permet une information et une participation plus larges et plus actives des intéressés aux décisions politiques et à leur mise en œuvre ;
- 5) un impératif de co-responsabilité : les acteurs régionaux appliqueront plus efficacement des mesures dont il partagent la responsabilité, notamment celle du co-financement. Ces cinq critères sont particulièrement pertinents en matière de politique agricole et, plus nettement encore, de politiques rurales : dans les deux cas, la cohérence territoriale est importante et, dans le second, le besoin d'une intervention intégrée est essentiel.

Ainsi, ce mouvement de régionalisation présente deux aspects : celui d'un processus politique, présent dans plusieurs États membres (le « régionalisme »), celui d'un processus fonctionnel (la « régionalisation ») favorisé par les politiques communautaires, mais souvent développé par les États centraux eux-mêmes, et destiné à moderniser les processus d'élaboration et d'application des politiques publiques. Il en résulte une configuration nouvelle des pouvoirs publics qui pose des questions de plusieurs ordres :

* En premier lieu, la mise en œuvre régionalisée de politiques communes est nécessairement source de tension entre des normes générales fixées au niveau européen (forme des mesures, désignation des bénéficiaires, procédures, règles de financement et de co-financement, etc.) et le comportement des régions qui peuvent soit plaquer telles quelles les formes communautaires, mais alors leur rôle propre n'est plus guère justifié, soit les adapter aux particularités régionales, ce qui provoque un « effet de transcription » qui affecte les politiques communes. Reste à connaître les conséquences de tels ajustements qui peuvent parfois infléchir, voire compenser les orientations communautaires, et ainsi en affaiblir la cohérence. En effet, les normes et les procédures communautaires peuvent se révéler trop rigides et d'un usage difficile pour les gestionnaires des régions, par exemple lorsque les règles de désignation des bénéficiaires fixées à Bruxelles excluent un grand nombre des intéressés potentiels dans une région, ou encore quand les procédures (financement, évaluation, etc.) sont d'une application difficile compte-tenu de la faiblesse de l'administration, des crédits régionaux, ou à cause des règles administratives et budgétaires propres au pays. On peut alors observer des formes de contournement administratif des règles communautaires, ou le pur et simple échec des parties inadaptées des programmes. Il convient d'observer ces difficultés, d'en mesurer l'ampleur de façon à identifier les principaux blocages et *in fine* à évaluer, sur chaque point, la pertinence et les risques de la régionalisation.

* En second lieu, le développement de politiques communautaires régionalisées transforme les dispositifs régionaux eux-mêmes, et cela de plusieurs façons : développement de nouveaux programmes, voire de nouvelles politiques, par exemple dans le domaine des mesures agri-environnementales qui, dans beaucoup de régions, sont nées des programmes communautaires ; changement des conceptions du développement rural dont les formes intégrées et larges, au-delà de l'agriculture, ont aussi été des nouveautés communautaires dans une partie des États membres. A ces innovations programmatiques, il faut ajouter l'impact des politiques européennes sur les dispositifs politiques et administratifs régionaux : de nouveaux partenariats sont imposés auxquels les acteurs régionaux n'étaient pas habitués, par exemple

avec les syndicats agricoles dans des pays qui n'avaient pas de tradition de cogestion profession-pouvoirs publics ; il faut gérer des programmes s'appliquant à des territoires plus petits que la région dans lesquels ne préexistent pas toujours des institutions ou des réseaux capables de prendre en charge ces programmes ; enfin, et plus généralement, l'intervention communautaire fournit des ressources politiques et financières nouvelles qui ne se répartissent pas de façon égale parmi les acteurs régionaux et peuvent ainsi modifier les équilibres socio-politiques en place. Pour toutes ces raisons, les politiques communautaires régionalisées tendent à transformer et à remodeler les configurations socio-politiques régionales. Il convient d'examiner le résultat de ces processus et la façon dont les « réseaux d'acteurs » qui définissent les politiques régionales s'ajustent et se transforment.

* Enfin, le développement concomitant des politiques publiques de niveau européen et de niveau régional tend à transformer et, le plus souvent, à réduire les compétences propres de l'État central, que cette transformation soit conflictuelle (Espagne, Italie) ou, pour l'essentiel, paisible comme en France. Dans tous les cas, il y a nécessairement coordination entre les régions, les États et l'UE sur de nombreux points des politiques agricoles et rurales : c'est presque toujours l'État central qui négocie les politiques communautaires et notamment la PAC ; une partie au moins de cette PAC est toujours gérée au niveau national (soutiens de marché en Allemagne, en Espagne, en Italie ; pratiquement toute la PAC en France, en Grèce, au Portugal) ; l'État est toujours le principal financeur ou co-financeur des politiques, même lorsqu'elles sont gérées au niveau régional, et il est parfois le seul financeur (Grèce, Portugal) ; le plus souvent, il existe des administrations d'État en région qui jouent un rôle dans les politiques régionales à côté des institutions propres de la région, ce qui implique une coordination entre les unes et les autres. Le cas le plus complexe est sans doute celui de la France où coexistent, au niveau régional, mais aussi au niveau départemental, les institutions et les budgets d'État et ceux des collectivités territoriales qui participent ensemble à la gestion d'une partie des programmes communautaires, notamment en matière de développement rural. Ces situations diversifiées et souvent complexes exigent d'examiner les formes de coordination, ou d'affrontement, entre les compétences et les institutions d'État et celles des régions, et les dysfonctionnements qui peuvent en résulter.

Au total, la question générale qui est posée ici est celle des nouvelles formes d'organisation des politiques publiques à l'échelle européenne, dans le domaine de l'agriculture et du développement rural, c'est-à-dire de la forme nouvelle que les politologues qualifient de « gouvernance multi-niveaux » et qui ajoute aux deux niveaux, Europe et États,

le « Troisième niveau » régional⁴. Cette forme recouvre « des systèmes non-hiérarchiques de négociation, de régulation et d'administration politiques allant au-delà de l'acception traditionnelle de l'État hiérarchique et souverain comme arène ultime de prise de décision et de résolution des conflits » (Christiansen, 1996, p.13). Mais, au-delà de la dénomination, il convient d'examiner les conditions concrètes de fonctionnement de cette forme d'organisation des pouvoirs publics dans le domaine particulier qui nous occupe, celui des politiques agricoles et rurales.

Les travaux dans ce domaine ont été très peu nombreux⁵, d'abord parce que l'objet même de la recherche est relativement neuf, ensuite parce qu'il ne peut être abordé pleinement que dans le cadre de comparaisons internationales, entre régions de différents États membres, enfin parce qu'il présente des problèmes particuliers d'homogénéité et de disponibilité des sources. C'est ce vide relatif qu'a voulu chercher à combler le programme à partir duquel ont été réalisés la plupart des textes qui composent cet ouvrage, c'est-à-dire le programme PACREGIO portant sur « Les acteurs régionaux des politiques communautaires agricoles et rurales » co-financé par la Direction Générale de l'Agriculture (DG VI) des Communautés Européennes⁶ et dont la préparation a été appuyée par la Convention INRA-Rhône-Alpes.

OBJECTIF ET MÉTHODES DE LA RECHERCHE

La plupart des textes qui composent cet ouvrage ont été réalisés à partir des résultats du programme de recherches PACREGIO, et tous s'inscrivent dans la problématique qui le sous-tend. Il convient donc d'en expliciter au préalable la problématique et les méthodes.

Par nature, la question posée exige une **approche pluridisciplinaire**, mettant en œuvre les outils de l'économie et ceux de la science politique. De cette pluridisciplinarité nécessaire, chacune des disciplines peut bénéficier sous la forme d'un éclairage porté sur ce qui est sa propre « boîte noire » : les processus socio-politiques pour les économistes, le jeu des structures et des mécanismes économiques pour les politologues.

En partant de l'ensemble très élaboré de connaissances déjà produites sur les politiques agricoles nationales et communautaire, nous voulions donc aborder leurs

⁴ Selon l'expression de Bullmann (Bullmann, 1997)

⁵ Voir par exemple Berriet-Sollic, 1997 ; Le Pape et Smith, 1998 ; Perraud, 1995 a et b ; Smith, 1996.

⁶ Programme FAIR 1834. Participants : INRA, ISARA, CRVL (France), Universités de Barcelone, Milan, Stuttgart, Vila Real (Portugal).

contreparties régionales sur la base de quelques hypothèses et questions assez simples et relevant à la fois des deux disciplines :

- Nous faisons l'hypothèse que les politiques régionales⁷ ne sont pas de simples modèles réduits des dispositifs nationaux, ne serait-ce que parce que les interventions régionales ne sont jamais exhaustives (absence de certaines fonctions de régulation publique : taux d'intérêt, régime foncier, fiscalité, négociation internationale, etc.), et qu'elles sont souvent interstitielles. Il s'agissait donc de s'interroger sur les particularités d'une action publique dont la double spécificité est i) la capacité d'intervention limitée et « insérée » (dans l'État, l'UE) et ii) la proximité du terrain d'application des politiques.

- Compte tenu du rôle important joué par les politiques communautaires dans le développement des compétences régionales⁸, nous voulions mettre l'accent sur la mise en œuvre, dans les régions, de ces politiques. De ce point de vue, les deux effets de « transcription » régionale des politiques communautaires et de « perturbation » des dispositifs socio-politiques régionaux, nous semblaient être des axes indissociables de la recherche puisqu'ils désignaient les processus à travers lesquels les deux niveaux politiques, UE et régions, sont en interaction. Notre hypothèse était qu'en centrant la recherche sur ces deux axes, nous approcherions le plus souvent les éléments centraux de l'intervention agricole et rurale des régions⁹, et que nous y trouverions toujours des processus révélateurs de la spécificité du fonctionnement et des actions régionales : la façon dont les régions s'emparent des actions communautaires, la transcription plus ou moins fidèle qu'elles en font, la forme des partenariats qui sont mis en œuvre à cette occasion, la capacité d'adaptation des réseaux d'acteurs régionaux ou les déformations qu'ils subissent, sont des indicateurs privilégiés et d'une bonne comparabilité.

Cette comparabilité était essentielle puisque nous voulions éviter d'aboutir à une collection de monographies dans lesquelles chaque équipe nationale aurait seulement utilisé et restitué les connaissances accumulées au contact d'une région proche. Notre objectif était avant tout i) de dégager les phénomènes généraux qui caractérisent le processus de

⁷ ...ou politiques « dans les régions » : par commodité, nous emploierons le terme « régional » pour rassembler ce qui relève de l'initiative propre d'institutions politiques régionales et ce qui relève de l'action de l'État en région, qui dispose toujours d'une marge de spécificité.

⁸ Dans les États très centralisés comme la Grèce et surtout le Portugal, le processus de décentralisation est directement et explicitement lié aux impératifs issus des programmes communautaires. En Espagne, la prise en charge des politiques communautaires a été un des enjeux du conflit Communautés Autonomes-État central, etc.

⁹ Dans les régions « de la cohésion », l'Objectif 1 couvre l'essentiel des interventions agricoles et rurales.

régionalisation des politiques, ii) de faire apparaître le degré de différenciation des phénomènes entre les régions observées, iii) de déterminer les principaux facteurs explicatifs de ces différences. C'est, bien entendu, la définition même de la méthode comparative. Un des soucis primordiaux qui a guidé l'ensemble de la recherche a donc été de garantir la comparabilité des observations et des données.

Ce faisant, nous abordions un terrain pratiquement vierge. En effet, les relations entre politiques communautaires et régionales ont bien fait l'objet de travaux en sciences politiques, mais jamais dans les domaines agricole et rural, à l'exception de travaux antérieurs de participants au programme ; de même, l'analyse du rôle propre des régions dans les politiques englobantes (État, UE) a rarement été abordé, et jamais, à notre connaissance, dans une comparaison mettant en jeu plusieurs États-membres. Il a donc fallu procéder à un certain défrichage du terrain qui a posé de nombreux problèmes de méthode inédits qui tiennent surtout à une diversité des situations régionales généralement sous-estimée, faute de travaux antérieurs approfondis dans ce domaine.

Enfin, pour que la comparaison fût féconde, il fallait choisir un terrain d'étude aussi divers que possible et, par hypothèse, il nous semblait que les principes de différenciation les plus pertinents étaient :

- **l'appartenance nationale** : on pouvait soupçonner que les dispositifs des politiques nationales, mais aussi les conditions structurelles, l'imprégnation culturelle, l'organisation administrative propres à chaque État marquent les politiques régionales ;

- le **degré de consistance politique** des régions : du centralisme (Portugal) jusqu'au fédéralisme (Allemagne) ou au quasi-fédéralisme (Espagne), l'éventail européen des formes d'organisation territoriale sub-étatique et des compétences régionales est large, avec des conséquences évidentes sur la configuration et la responsabilité des acteurs régionaux en matière de politiques agricoles et rurales ;

- le **niveau de développement** des régions : c'est un élément de différenciation puissant, à la fois parce qu'il différencie le statut des régions au regard des politiques communautaires (Objectif 1) et parce qu'il détermine l'ampleur des problèmes à résoudre et des moyens (budgets, administrations) disponibles.

Ce sont ces trois principes qui ont guidé le choix des régions étudiées. Nous sommes partis des quatre régions dites « Moteurs de l'Europe » (Bade-Wurtemberg, Catalogne, Lombardie, Rhône-Alpes), qui appartiennent à quatre des grands pays agricoles d'Europe et

dans lesquelles quatre des équipes participantes étaient localisées, et nous avons choisi, dans chacun de ces pays, une région aussi différente que possible (dans trois cas, il s'agit d'une région d'Objectif 1) : Mecklembourg-Poméranie, Estrémadure, Abruzzes, Languedoc-Roussillon. Puis ont été ajoutées deux régions de pays « de la cohésion » très centralisés : la Crète et le Trás-Os-Montes (nord du Portugal).

Au total, ce choix s'est avéré assez pertinent pour permettre d'observer l'éventail des situations dans des États et des régions très divers, et pour identifier les traits principaux et les problèmes posés par « l'Europe des régions » dans le domaine des politiques agricoles et rurales.

LES COMMUNICATIONS

On trouvera en bibliographie les principales publications issues de cette recherche, qui font la synthèse des observations et les analyses par thèmes et par régions. Le séminaire de Lyon, auquel ont été présentées les communications rassemblées ici, a eu pour objet d'élargir le débat scientifique sur le rôle des régions au-delà des participants au programme, par l'intervention de chercheurs extérieurs et d'acteurs régionaux. On trouvera donc ici l'essentiel des résultats, présentés sous forme de contributions personnelles des chercheurs participants ou de chercheurs travaillant sur la même problématique.

Certains de ces textes abordent le sujet de façon transversale, sous forme de comparaison et de synthèse des observations régionales, autour d'une question particulière. C'est notamment le cas des communications de Le Pape et Pretolani, à propos d'Agenda 2000 ; de Morata qui traite des rapports entre l'Europe et les régions dans le domaine des politiques agricoles et rurales ; de Perraud et V. Guichard qui examinent, à travers une comparaison budgétaire, les financements européens, nationaux et régionaux des politiques agricoles et rurales. Deux textes se consacrent plus particulièrement à une approche du thème en termes de sciences politiques : celui de Faure, à propos de « l'agir subsidiaire » dans le domaine agricole et rural ; celui de Smith, portant sur les questions de transparence et d'évaluation des politiques communautaires dans les régions.

Plusieurs communications abordent, également sous une forme comparative, le fonctionnement et les problèmes de programmes communautaires spécifiques : celles de C. Bernard sur les politiques agri-environnementales ; de H. Delorme et C. Rueda Catry sur les régions d'Objectif 1, de Genieys, Guglielmi et Le Pape sur les programmes 5B ; de

Jauneau sur les programmes LEADER ; d'Olper et V. Raimondi sur les aides à la modernisation des exploitations.

Enfin, plusieurs textes proposent une analyse des problèmes spécifiques que pose la mise en œuvre régionale des politiques communautaires dans un cadre géographique et institutionnel particulier : la « décentralisation à la française » pour M. Berriet et V. Guichard ; la Catalogne et l'Estrémadure pour, d'une part, Barua et C. Rueda Catry et, d'autre part, A. Velasco ; le Mecklembourg-Poméranie pour Lacquement ; les problèmes spécifiques au Portugal, dans les textes de F. Diniz et L. Poeta ; enfin, une analyse détaillée par A. Maumelat des formes et des conséquences de la mise en œuvre des programmes LEADER dans le département de l'Ardèche.

PREMIÈRE PARTIE

**Enjeux politiques de la mise en œuvre
des politiques européennes**

Les traductions régionales du partenariat : la mise en œuvre des programmes 5 B

W. GENIEYS¹, M. GUGLIELMI², Y. LE PAPE³

¹*Centre Comparatif d'Études sur les Politiques Publiques et les Espaces Locaux (CEPEL)*
Faculté de Droit, 39 rue de l'Université, 34060 Montpellier Cedex 1 - France

²*Institut Supérieur d'Agriculture Rhône-Alpes*
31, place Bellecour, 69288 Lyon Cedex 2 - France

³*Institut National de la Recherche Agronomique, Unité d'Économie et Sociologie Rurales*
Université Pierre Mendès France, BP 47, 38040 Grenoble Cedex 9 - France

Nous nous proposons dans cet article de présenter les travaux conduits dans le cadre de PACREGIO sur les modalités de mise en œuvre du programme 5 B dans les régions qui ont servi de cadre à cette recherche. Nous analyserons d'abord la diversité des formes de mise en œuvre de ce programme européen. Nous observerons ensuite en quoi cette hétérogénéité se répercute sur le contenu des actions engagées dans les régions. A partir de ces analyses nous engagerons une réflexion sur le partenariat en tant que principe directeur défini au niveau communautaire.

RÉGIONS ET RÉSEAUX

La diversité régionale

Pour essayer de comprendre les différences qui apparaissent entre les régions dans la mise en œuvre des programmes européens en général et, plus particulièrement, les programmes d'Objectif 5 B, nous avons tenté de définir quelques critères discriminants susceptibles de rendre compte de l'essentiel des différences observées, aussi bien dans la construction des

réseaux de partenaires que dans la traduction concrète des programmes dans les régions. Les critères retenus sont au nombre de cinq¹ :

- le « **niveau de développement** » de chaque Région, sur la base du PIB/habitant ;
- le **degré de « régionalisation »** prend en compte l'importance des compétences propres des institutions régionales : elles sont en effet extrêmement différentes entre par exemple le système fédéral allemand, et des pays comme la France où l'État assume encore l'essentiel des responsabilités ;
- la « **complexité des réseaux d'action publique** » : il s'agit de qualifier l'étendue des réseaux d'action publique qui interviennent dans la mise en œuvre des programmes européens : ces programmes suscitent en effet la mise en place de réseaux d'acteurs et d'institutions que nous appelons réseaux d'action publique. La configuration de ces réseaux est très différente d'une région à l'autre. Dans certains cas ce sont les services des administrations régionales qui assument l'essentiel des responsabilités, et nous conviendrons alors qu'on a affaire à un réseau peu complexe. Dans d'autres régions les institutions infra-régionales et parfois les acteurs socioprofessionnels sont également partie prenante ;
- le **degré de « territorialisation »** des politiques au niveau infra-régional : il s'agit de prendre en compte ici la tradition plus ou moins ancienne de mise en œuvre de projets de développement à l'échelle de territoires définis au niveau infra-régional ;
- « **l'alignement** » désigne la façon dont chaque ensemble régional se situe par rapport aux programmes européens. Nous avons observé en effet que chaque ensemble d'acteurs régionaux se positionne de façon particulière par rapport aux programmes européens. Dans certains cas les orientations et les normes définies à Bruxelles sont appliquées de façon assez fidèle pour créer ou remodeler les politiques régionales, alors qu'à l'autre extrême, ces orientations sont transcrites par les acteurs régionaux qui en tirent partie dans le cadre de leur propre stratégie de développement agricole et rural. Plus grand sera cet « alignement », plus nous attribuons de + dans le tableau ci-après.

¹ Nous les proposons en précisant d'une part la difficulté d'objectivation de certains de ces critères, d'autre part qu'ils ne contiennent bien entendu aucun jugement de valeur.