

Sol et Civilisation

Avril 2001

La Lettre - numéro 19

ISSN 1252-9419

Au fil des pages ...

La France a-t-elle trop de communes ? 2-3

*Gérard-François Dumont
Professeur à l'université
Paris-Sorbonne.*

La coopération inter-communale en Europe : essai de typologie 4-5

*Philippe Delivet
Administrateur au Sénat
au service des Collectivités
Territoriales.*

Présentation d'une étude réalisée sur la crise de la vache folle par des élèves de l'Institut National Agronomique-Paris-Grignon 6-7

*Dominique Viel
Inspectrice générale de l'industrie
et du commerce au ministère de
l'économie, des finances et de
l'industrie.*

En bref... 8

Crises alimentaires, épidémies, vaccinations sont autant de faits ponctuant l'actualité et qui contribuent à contester les systèmes agricoles et les modes de gestion du vivant par l'homme. Au-delà de ce triste constat, ces crises dépassent largement le monde agricole et compromettent une fonction souhaitable de rééquilibrage démographique du monde rural.

Aujourd'hui, je ne peux m'empêcher de m'interroger sur le devenir des territoires ruraux. Le rôle du paysan est totalement remis en cause et les jeunes fuient ces zones de brasiers permanents amplifiés dans les médias.

Quels moyens, quelles méthodes ont les territoires ruraux pour stopper ces migrations lourdes de conséquence.

A l'heure où l'on parle de démocratie participative, de concertation avec le peuple sur le territoire, de décentralisation ; quel sera l'avenir de toutes ces communes rurales ?

Quel rôle socio-politique auront-elles ? Quelles positions tiendront-elles dans les structures de coopération intercommunale ?

Il me paraît primordial que l'échelle intercommunale soit celle des projets globaux de territoire. Elle doit être la plate-forme gestionnaire et conforter les actions des communes adhérentes.

Par deux articles, cette Lettre de Sol et Civilisation illustre précisément le caractère spécifique du niveau intercommunal.

Les élus doivent apprendre à rassembler, à organiser leurs pouvoirs, leurs moyens autour d'un développement global et durable.

A un territoire doit correspondre l'exercice de la responsabilité des élus confortés par les forces vives.

Ce n'est que dans la concertation entre les acteurs locaux que pourra s'exercer et s'appréhender une politique de développement volontaire des territoires.

Je suis convaincu qu'un des éléments majeurs des prochaines décennies sera de trouver une meilleure articulation des relations entre tous les niveaux d'action et de décision.

Raymond Lacombe, Président

La France a-t-elle trop de communes ?

Par le Recteur, Gérard-François Dumont*

“ La France compte autant de communes que l'ensemble des autres pays de l'Union européenne. ” Cette formule fréquemment usitée sert d'argument pour souhaiter la mise en œuvre de fusions systématiques des communes de France ; leur nombre (36 565 en métropole) serait en effet une exception française pénalisante dans le monde moderne.

Cet argument quantitatif est-il pertinent ou s'agit-il d'un poncif qui n'explique en rien les insuffisances de l'aménagement du territoire en France ? Répondre à cette question suppose de considérer l'histoire, la géographie, et d'effectuer des comparaisons réelles avec d'autres territoires ou avec la situation des communes moyennes ou grandes.

Un fruit de l'histoire et de la géographie

Pourquoi la France a-t-elle hérité de plus de 36 000 communes ? Pour répondre à cette question, il faut considérer l'espace français et la géographie de sa population. La fonction de l'échelon administratif de base consiste à mailler le territoire. *Ceteris paribus*, un territoire plus vaste devrait donc comporter davantage de communes qu'un territoire disposant d'une moindre superficie. Or la France dispose du territoire le plus vaste d'Europe si l'on exclut la Fédération de Russie et l'Ukraine. La superficie de la France métropolitaine est supérieure de 57 % à celle de l'Allemagne, de 88 % à celle de l'Italie et de 128 % à celle du Royaume-Uni. De tels pourcentages peuvent expliquer en partie un nombre plus élevé de communes en France.

En outre, il importe d'examiner l'histoire démographique. Pendant tout le deuxième millénaire et jusqu'au XIX^e siècle, la France est, de loin, le pays le plus peuplé d'Europe. Par exemple, en 1800, la France compte 29 millions d'habitants, 31 % de plus que les territoires actuels de l'Allemagne, près de deux fois plus que l'Italie, et près de trois fois plus que le Royaume-Uni. Or la deuxième fonction de la commune est de mailler une population pour lui fournir un cadre originel d'expression de la volonté commune. Au cours de l'histoire, le nombre des communautés territoriales se créant (les paroisses d'alors) est fonction directe du peuplement. De même que certains papes du Moyen Age expliquent la nécessité de diviser des

diocèses lorsque s'accroît la population, les paroisses s'organisent en fonction de la densité des habitants. Aussi la France, nettement plus peuplée que ses voisins, crée un nombre beaucoup plus élevé de communes. À l'intérieur même des différentes régions qui constituent actuellement la France, le nombre de communes est dépendant des différences de densité de population existant dans le passé, encore prégnante aujourd'hui. Ainsi la région Nord-Pas-de-Calais, dont la densité est trois fois supérieure à la moyenne nationale¹, et qui est depuis longtemps la région la plus dense de l'Hexagone (hormis lorsque l'Île-de-France devient une région urbaine), compte une superficie communale de 8,79 km² contre une moyenne nationale de 15 km². En effet, le département du Nord compte 652 communes sur 5 730 km² ; celui du Pas-de-Calais 893 communes sur 6 670 km², soit une aire communale moyenne de 7,47 km². En revanche, des départements dont le poids démographique relatif a toujours été moins important dans l'histoire disposent d'une densité communale moindre : 290 communes sur 7 230 km² dans le Cher, soit une superficie communale moyenne de 24,9 km² ; 331 communes pour 9 230 km² dans les Landes, soit une aire communale moyenne de 27,9 km², trois fois plus que le Nord.

Le nombre de communes de l'Hexagone, héritières des paroisses de l'ancien régime, résulte donc, outre de la taille du territoire français, de l'importance relative du peuplement ancien de l'espace français.

Les limites des comparaisons

Après s'être attaché à comprendre le nombre de communes par la géographie et par l'histoire du peuplement de la France, il convient de mesurer sa pertinence actuelle ? Pour cela, différentes comparaisons sont possibles, d'abord à l'intérieur des territoires français, ensuite par rapport à certains partenaires européens. En effet, l'idée de constituer de grandes communes pour mieux répondre aux défis de l'avenir a été concrétisée par l'administration française dans différents territoires d'outre-mer. La Guadeloupe compte 34 communes sur 1 780 km² (une superficie moyenne de 52,35 km²), la Martinique également 34 communes sur 1 100 km² (une superficie moyenne de 32,4 km²), la Réunion 24 communes sur 2 511 km² (une superficie moyenne de 104,6 km²), et l'immense Guyane

* Professeur à l'Université de Paris-Sorbonne, 191, rue Saint-Jacques, 75005 Paris tél/fax .33(0)1 34 51 49 92.
Adresse électronique - e-mail : Gerard-Francois.Dumont@paris4.sorbonne.fr

¹ Dumont, Gérard-François, *La population de la France, des régions et des DOM-TOM*, Paris, Ellipses, 2000.

22 communes seulement. Dans le même esprit, la France a décidé de regrouper les soixante-dix villages de Mayotte dans une quinzaine de communes. Cette superficie moyenne élevée des communes dans des régions d'outre-mer facilite-t-elle le développement ? Aucun élément ne l'atteste.

Considérons désormais le cas de l'Allemagne souvent mis en exergue pour sa politique de regroupement forcé des communes. La réalité est assez différente car la réforme communale en Allemagne s'est effectuée de façon disparate. L'autonomie communale inscrite dans la Loi fondamentale (article 28) trouve sa source dans la loi prussienne de 1808 inspirée par le baron de Stein (1757-1831) et maintenue sous Hitler. Les communes allemandes sont des "corporations auto-administrées" ayant le droit d'émettre des emprunts. Fidèle à ses institutions fédérales, l'Allemagne a organisé des réformes territoriales fort diverses selon les Länder. Dans les années 1970, l'Allemagne compte moins de communes (32 002) que la France mais chacune dispose d'une aire moyenne inférieure aux communes françaises, compte tenu d'un territoire moins vaste. Sur les 32 002 communes allemandes, 24 438 se trouvent dans les Länder de l'Ouest et 7 564 à l'Est. Globalement, la réforme territoriale à l'Ouest a abaissé le nombre de communes de 24 304 à 8 505. Mais ce chiffre global mélange des Länder où les fusions ont été systématiquement organisées, et d'autres où les Länder ont privilégié la coopération intercommunale, instituant un niveau local supplémentaire d'organisation du territoire. Aussi les divergences de superficie communales sont considérables : 8,62 km² dans la Rhénanie-Palatinat qui compte 2 303 communes sur 19 849 km², 86 km² dans la Rhénanie-du-Nord-Westphalie qui ne compte que 396 communes. Autrement dit, la superficie moyenne des communes allemandes diverge considérablement selon les Länder, et rien ne prouve que les Länder ayant un nombre moindre de communes s'en portent mieux. Certains observateurs pensent même le contraire dans la mesure où la démocratie de proximité s'éloigne lorsque que la superficie d'une commune s'agrandit.

La démocratie de proximité, terreau de l'inter-communalité

Cè constat s'est d'ailleurs vérifié en France dans de nombreuses communes. En effet, même lorsque l'échelon communal n'est pas mis en cause, compte tenu de l'effectif de la population, il ne satisfait pas pour autant tous les besoins de démocratie locale. C'est ainsi que différents maires de villes moyennes organisent des comités de

quartiers dont l'objet est de faire connaître les réalités locales à l'échelon communal. Cette idée s'est même trouvée soulignée à l'occasion des élections municipales françaises de mars 2001 : de nombreux candidats se sont engagés à retrouver la voie de cet échelon premier qu'est le lieu de vie des populations. Cet argument semble avoir particulièrement pesé dans les campagnes municipales dans une grande ville comme Toulouse ou dans une ville moyenne comme Blois.

L'expérience semble donc conduire à penser que l'échelon communal ne peut être a priori considéré comme caduc parce qu'il correspond à un territoire dont la gestion affinée suppose une connaissance proche. D'ailleurs, l'une des forces et peut-être la plus grande de la démocratie française tient à ses 500 000 conseillers municipaux qui s'occupent quotidiennement et bénévolement des citoyens qui les ont élus. Supprimer cet échelon pour le dissoudre complètement dans un ensemble plus vaste ne résoudrait rien. Bien au contraire, cela nécessiterait de remplacer ces hérauts de la démocratie locale par des fonctionnaires soumis aux 35 heures et ne disposant pas nécessairement d'une meilleure connaissance des hommes et des territoires pour résoudre toutes les questions quotidiennes. Il convient donc de maintenir l'échelon communal là où il existe et de lui donner sens sous une forme ou une autre là où il n'existe pas, dans les grandes villes mais aussi dans les villes moyennes.

Maintenir le réseau communal de la France, c'est également conserver le maillage spatial qui fait la richesse des civilisations. A l'heure du vieillissement de la population, et de la concentration qui semble transformer la France en un archipel urbain², refuser le déménagement du territoire est plus que jamais nécessaire. Le grand historien Arnold Toynbee³, étudiant les causes du déclin des civilisations, conclut à deux grands risques de perte d'harmonie sociale : les "schismes horizontaux" et les "schismes verticaux". Les premiers proviennent de classes mélangées sur le plan géographique mais séparées sur le plan social. Les seconds, les schismes verticaux, proviennent de communautés séparées sur le plan géographique. A contrario, cette analyse montre que la démocratie de proximité est le terreau de l'harmonie sociale.

La France doit donc être fière de ses communes. En leur rendant la considération qu'elles méritent⁴, justifiée par l'histoire et la géographie, elle motivera encore mieux ceux qui savent que l'esprit de l'intercommunalité, la volonté de bâtir ensemble des projets est une nécessité et même un impératif pour mieux répondre aux besoins des populations et au souci de l'avenir.

² Dumont, Gérard-françois, "La France, un archipel urbain ? ", *Population & avenir*, n° 649, septembre-octobre 2000.

³ Toynbee, Arnold, *L'histoire*, Paris Payot, 1996.

⁴ D'ailleurs, personne ne songe à supprimer ces quatre communes sans habitants de la Meuse, témoignage de la Grande Guerre.

La coopération intercommunale en Europe : essai de typologie

Philippe Delivet, Administrateur au Sénat

Le 6 février 2001, le groupe de travail de Sol et Civilisation « Vie des Territoires et Démocratie Locale » s'est réuni pour assister à l'intervention de Philippe Delivet, administrateur du Sénat au service des Collectivités Territoriales.

Cette intervention a été l'occasion de visualiser la situation de l'intercommunalité à l'échelle nationale et européenne.

Cet article est une des composantes de cette intervention. Il restitue la tentative de typologie des modes et des niveaux de coopération intercommunale à travers les états européens.

Il se scinde en deux parties : les choix opérés par les états de l'Union Européenne en matière de coopération intercommunale et leurs domaines d'intervention.

L'Union européenne est caractérisée par une **forte densité institutionnelle**. Ainsi, les quelques 370,5 millions d'habitants des 15 Etats qui la composent sont répartis entre plus de 80 000 unités de démocratie locale (dont près de la moitié est constituée des communes françaises)¹.

1. Les choix opérés par les Etats de l'Union européenne

➤ *Les Etats ayant privilégié la coopération institutionnelle : France, Belgique, Espagne, Luxembourg, Pays-Bas*

Ce sont des Etats qui ont une **tradition de coopération volontaire** souvent ancienne et qui ont tous réalisé une réforme de portée générale de la coopération intercommunale au cours des dernières années.

En *Espagne*, les groupements volontaires de communes sont possible depuis une loi du 8 janvier 1845. A la même époque, en *Belgique*, ont été adoptées des dispositions législatives telles que la loi communale de 1836 qui prévoit la répartition entre communes des dépenses obligatoires. La loi du 1^{er} mars 1922 relative à l'association des communes a, par la suite, longtemps constitué la charte de l'intercommunalité. En *France*, le syndicat à vocation unique a été institué par une loi du 22 mars 1890. Au *Luxembourg*, la même formule a résulté d'une loi du 14 février 1900. La possibilité de coopérer a été donnée aux administrations municipales *néerlandaises* par une loi de 1931. La loi de base a longtemps été la loi du 1^{er} avril 1950 sur les arrangements de communes. Dans tous ces pays, ressort néanmoins la volonté que ces

formules de coopération n'apparaissent pas comme étant **susceptibles de se substituer** aux communes. La formule *française* de l'**établissement public**, régi par le principe de spécialité, illustre parfaitement cette préoccupation.

➤ *Les Etats ayant privilégié la fusion : Allemagne, Royaume Uni, Pays scandinaves, Grèce*

Ces pays se situent traditionnellement plutôt dans **l'Europe du Nord Est** et ont en commun d'avoir échapper à l'influence directe du modèle napoléonien. Ils se rattachent à une **conception moins hiérarchique** de la société et des institutions politiques que les pays du Sud. Ce sont aussi des pays **plus industrialisés** et à **densité plus forte**. Le nombre des autorités locales au *Royaume Uni* a été largement réduit (on ne compte plus que 454 municipalités). Le nombre des communes *allemandes* est passé d'environ 25 000 avant la réunification à 8 414 (14 308 après la réunification). Celui des communes *danoises* de 1 000 à 275, des communes *suédoises* de 1 037 à 289. La *Grèce* a rejoint récemment ce groupe de pays, par une loi de 1997.

Accompagné d'un effort pour procéder à un découpage qui corresponde à des **zones de solidarité**, ce regroupement a **supprimé** l'un des principaux motifs de la coopération, à savoir l'inadaptation des limites administratives aux réalités économiques, sociales voire culturelles. Cela ne signifie pas que la **coopération** n'existe pas. En *Allemagne*, par exemple, les Lander ont su définir des organes de coopération de forme et de pouvoir variables suivant la législation de chaque Land.

¹ V. notamment, Revue Pouvoirs, 2000, n° 95 : La commune en France et en Europe, (en particulier, A. Delcamp : « Les communes et l'Europe », p. 133 et ss).

➤ **Les Etats n'ayant pas modifié leurs structures mais où la coopération a été plus tardive ou demeure encore embryonnaire : Portugal, Italie, Finlande**

La constitution *portugaise* prévoit la possibilité pour les communes de se constituer, en association ou en fédération, pour la gestion d'intérêts communs. Les **associations de communes** sont des personnes morales de droit public, gérées par des assemblées intermunicipales. En outre, une législation de 1991 (loi du 2 août 1991) a créé l'**aire métropolitaine** (Lisbonne, Porto). En *Italie*, malgré le nombre de communes (8 104), la coopération semble avoir du mal à prendre son essor. Le concept d'**aire métropolitaine** a également été introduit. D'autres structures de coopération existent : les **communautés de montagne** (collectivités locales de plein droit constituées sous forme d'associations de communes) et les **syndicats de communes** (pour la gestion de services publics) ou encore des **unions de communes** créées en prévision d'une fusion. En *Finlande*, 452 communes participent à 252 organes de coopération. La coopération apparaît comme un substitut ou peut-être comme une voie de définition d'un deuxième niveau décentralisé, les six provinces actuelles ne correspondant qu'à un découpage purement administratif.

Pour compléter ce rapide examen, il faut relever que les législations récentes ont plutôt privilégié l'encouragement à une **coopération** susceptible de déboucher sur une plus grande intégration que la fusion directe (à l'exception notable de la Grèce).

2. Les principaux domaines d'intervention

➤ **Les services de proximité et l'économie de moyens**

C'est évidemment le principal domaine d'intervention, surtout entre petites communes dans les zones rurales, et le champ privilégié de développement de la coopération volontaire.

En *Belgique*, les « intercommunales » se consacrent aussi bien à la distribution d'énergie qu'aux oeuvres sociales, à l'intervention économique ou aux activités culturelles. En *France*, la coopération a d'abord privilégié les « réseaux » : adduction d'eau, électrification, assainissement, ramassage des ordures ménagères. Au *Royaume Uni*, la taille des communes et le rôle des « agences » rendent moins nécessaires des structures de coopération mais cela n'exclut pas que des collectivités locales puissent se rendre des services entre elles. En *Allemagne*, la coopération intercommunale doit compter

avec l'importance des « Kreise » (arrondissements) qui exercent un certain nombre de tâches supra-communales, au point que la doctrine allemande les considère, sous certains aspects, comme des organes de coopération. Les Syndicats à vocation unique se consacrent à l'approvisionnement en eau ou aux transports en commun. Les associations de communes répondent davantage à l'objectif de donner à l'ensemble des communes les capacités de gestion nécessaires pour faire face à toutes les compétences communales. Répondent à des motivations semblables les structures de coopération *espagnoles*, *italiennes* ou *finnoises*.

➤ **La planification et l'aménagement du territoire**

La coopération peut aussi être une réponse à la difficulté de **programmer des équipements** du fait de l'émiettement des structures, soit dans le cadre d'établissements existants, soit, le plus souvent, dans le cadre de **structures ou de procédures spéciales**. Témoignent de cette dernière démarche, les formules *françaises* du syndicat d'étude et de programmation (inscrite dans la loi en 1971), de la charte intercommunale de développement et d'aménagement (1983) ou, tout récemment, du schéma de cohérence territoriale (2000). *L'Allemagne* a mis en place des formules plus achevées : le *Bade-Wurtemberg* est ainsi divisé en 11 aires de coopération intercommunale. La *Grèce* et le *Portugal* ont, pour leur part, pris en compte le développement de la **politique régionale européenne** dans leurs structures locales.

➤ **La rationalisation des équipements et la répartition des charges**

C'est un objectif qui concerne surtout les zones agglomérées, lesquelles concentrent population et activités et doivent faire face au coût croissant des équipements. C'est toute la problématique des relations entre la ville centre et sa périphérie. La recherche d'une gestion optimale se heurte à la difficulté d'organiser la coopération entre communes de taille très inégale. En outre le développement d'une aire métropolitaine peut être perçu comme une atteinte au deuxième niveau de décentralisation : provinces en *Italie* ou aux *Pays-Bas*, par exemple, voire à des Etats (villes-Etat *allemandes*). Dans la plupart des pays, cette coopération de type urbain a justifié des législations spécifiques faisant place à l'intervention d'autorités de rang supérieur (souvent l'Etat) et à des procédures relativement contraignantes. Plus largement, des tentatives ont été faites pour coordonner les différentes politiques (notamment le logement) dans le cadre de formes juridiques particulières de coopération. Mais les différents pays paraissent très largement en phase de recherche.

Présentation d'une étude réalisée sur la crise de la vache folle par des élèves de l'Institut National Agronomique Paris-Grignon.

Dominique Viel, Inspectrice générale de l'industrie et du commerce au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

De nombreux problèmes complexes, mettant en jeu un grand nombre d'acteurs, sont trop peu ou pas pris en charge dans le cadre des modalités actuelles d'organisation de la société. Des méthodes nouvelles de diagnostic et de prospective mobilisant ces acteurs permettent d'y remédier et offrent de nouvelles perspectives, notamment pour la gestion des territoires et les questions liées à la gestion du vivant. La « crise de la vache folle » a servi de support à un exercice conduit par des étudiants de l'Institut National Agronomique Paris-Grignon, consistant à appliquer la démarche d'audit patrimonial. Cette crise illustrant parfaitement cette notion de problème complexe multi-acteurs.

Sous la direction du professeur Henry Ollagnon, seize élèves de l'option « Gestion du vivant et stratégies patrimoniales » ont exploré un cas concret, la crise de la vache folle, avec les outils de l'audit patrimonial. Ce travail a donné lieu à un exposé le 19 décembre 2000 à l'Institut National Agronomique à Paris, puis à un rapport terminé en février 2001 (disponible sur demande au secrétariat de la chaire Gestion du Vivant et Stratégies Patrimoniales à l'INA-PG).

1 – L'**objectif** était de dresser une analyse originale de la crise de la vache folle - à la fin de l'année 2000 et vu de la France -, à partir de la grille IDPA. La grille IDPA comprend l'**Identification** de la situation, des acteurs et des problèmes, le **Diagnostic** des actions engagées, l'évaluation des actions et du système d'acteurs, la **Prospective**, les scénarios, les enjeux, les menaces et les atouts, les propositions d'**Actions**.

2 – Le groupe a adopté la **methodologie** suivante. Bien que l'audit patrimonial se fonde habituellement sur des entretiens avec les acteurs concernés par le problème traité, compte tenu de l'ampleur de la crise et des délais réduits, il n'était pas possible d'interviewer les acteurs. Le travail s'est donc fait à partir des données disponibles dans les médias.

Il a consisté à :

- ♦ collecter les données, rassemblées à partir de 500 articles, rapports ou émissions de radio et télévision,
- ♦ entrer les messages des acteurs dans une base informatique et les trier par acteur,
- ♦ identifier les acteurs importants, chaque membre de l'équipe analysant la position d'un acteur avec la grille IDPA (les acteurs retenus sont : le ministère de l'agriculture, les agriculteurs, la FNSEA, la confédération paysanne, les fabricants d'aliments pour bovins, les industriels de la viande, la grande distribution, les médecins, les médias, le premier ministre, le président de la république, les maires, les scientifiques et les experts, la Grande-Bretagne et la Commission Européenne),
- ♦ croiser et intégrer les grilles par acteur pour obtenir une vision globale de la crise,
- ♦ identifier les tendances fortes du jeu des acteurs.

Les deux derniers points constituent, avec une présentation historique détaillée, la substance du rapport.

3 – Les principaux **enseignements** de ce travail se regroupent en prospectives et en propositions d'actions, vues à travers le regard des acteurs.

a – **Prospectives :**

- ♦ l'analyse des **horizons spatio-temporels** montre d'une part que tous les niveaux macro et micro sont touchés, ce qui rend la crise plus complexe, d'autre part que les prises de décisions immédiates semblent être influencées par leur répercussion à court terme sur l'économie ainsi que par leurs objectifs à long terme sur la santé publique,
- ♦ trois types de **scénarios** sont possibles : un scénario **tendanciel** où on sort de la crise en traitant les symptômes sans résoudre le problème de fond ; un scénario **néгатif** où on ne sort pas de la crise et où celle-ci déstabilise d'autres composante du système ; un scénario **positif** où on sort de la crise en ayant résolu le problème de fond,
- ♦ les enjeux, menaces et atouts sont identifiables de la manière suivante : les **enjeux** concernent la santé, l'économie, l'identité des acteurs et la politique internationale ; les **menaces** concernent l'économie, la politique et l'information ; les **atouts** résident principalement dans les mesures sanitaires actuelles.

b – **Propositions d'actions :**

Ces propositions sont faites par rapport à des exigences, des objectifs et des modes de gestion collective de la qualité.

Les **exigences de qualité** des acteurs portent sur la sécurité sanitaire, une alimentation saine, la garantie de l'indépendance et l'excellence de l'expertise scientifique, la transparence de l'information, la confiance, la maîtrise et le choix des moyens de production par les paysans, le respect des attentes citoyennes.

S'il existe des exigences par rapport à la crise, il en existe aussi par rapport à des questions plus profondes ; la remise en question du type d'agriculture contemporaine, des institutions publiques et du rôle des experts est importante ; aucune exigence explicite par rapport à l'économie n'apparaît.

Les **objectifs de qualité** fixés par les acteurs sont d'abord maîtrise, objectivité, cohérence et harmonisation des mesures ; apparaissent également le renforcement des systèmes de sécurité alimentaire et sanitaire, la meilleure prise en compte de la santé publique, l'anticipation des crises liées au vivant, une information de qualité et un niveau de confiance acceptable par

tous les acteurs, la réponse aux exigences citoyennes en matière d'agriculture, d'alimentation et d'environnement.

Là aussi, en période de crise, personne n'ose citer d'objectifs dans le champ de l'économie. Personne non plus ne semble prêt à assumer les conséquences des changements souhaités.

Les attentes en matière de **modes de gestion collective de la qualité** peuvent se résumer en : une nouvelle collaboration entre la grande distribution et l'amont, ainsi qu'entre les institutions publiques ; une responsabilisation du consommateur, intégrant l'acceptation d'une part de risque si infime soit-elle ; une application du principe de précaution ; une politique de santé publique globale et cohérente ; l'instauration de débats publics pour assurer l'information.

Ne sont pas évoqués des modes de gestion de la qualité concernant l'agriculture ou l'alimentation.

Les **actions stratégiques** proposées se répartissent en plusieurs catégories :

- ♦ une **harmonisation européenne** des mesures pour : les conditions de fabrication des aliments du bétail, le retrait des farines animales à tous les animaux d'élevage, la mise en place des tests de dépistage de l'ESB, l'accroissement des contrôles sanitaires, les levées progressives d'embargo, la création d'une Autorité alimentaire européenne ;
- ♦ une **politique de santé publique et de sécurité sanitaire** intégrant : l'application du principe de précaution à tous les niveaux, le dépistage systématique de l'ESB avant l'introduction des bovins dans la chaîne alimentaire, la surveillance épidémiologique du nvMJC, l'abattage total ou sélectif des animaux à risque, la mise en place d'une culture de santé publique et personnelle, le financement de la recherche par l'Union Européenne ;
- ♦ une amélioration de **garantie de qualité** par la traçabilité, la certification et des contrôles stricts ;
- ♦ des changements dans la **communication** par l'organisation de réunions, journées d'informations, d'assises, par la confection de documents, de campagnes d'information, par l'utilisation de la publicité, par la concentration de toute l'information au niveau de l'Autorité alimentaire européenne ;
- ♦ en matière de **recherche**, de meilleurs efforts sur la concertation, la standardisation, la communication vis-à-vis du public ;
- ♦ concernant l'**agriculture**, un plan de gestion des oléo-protéagineux, la révision des accords de Blair House (sur le lin notamment), la révision de la PAC, un plan de sauvetage des éleveurs et de la filière bovine ;
- ♦ la recherche des **responsabilités** par la justice et la prise en compte des plaintes ;
- ♦ une organisation pour la **gestion des crises** par l'adaptation des politiques et des structures de gestion et de décision, la coordination des décisions, le décloisonnement des institutions, la séparation de la recherche et de la gestion des crises et la mise en place de comités pluridisciplinaires pour la réalisation d'expertises.

Beaucoup de ces propositions sont intéressantes, mais elles ne sont pas constructives au même degré (comme par exemple sur l'identification des responsabilités) ; on n'évoque pas non plus les crédits qui seront nécessaires.

La création d'une Autorité alimentaire européenne paraît importante aux yeux des acteurs pour permettre l'indépendance des intérêts industriels et politiques, l'excellence scientifique, la soumission à un contrôle public rigoureux, une référence

scientifique reconnue par tous et le travail en collaboration avec les organismes nationaux.

Peu de propositions pourraient constituer un véritable chemin de changement ; rien n'apparaît fonda-mentalement nouveau ; c'est toujours un peu plus de la même chose.

Les **modes de gestion de la qualité** proposés sont : ne pas exagérer les mesures ni les lever trop vite ; arrêter de gérer les crises de manières schizo-phrénique ; être conscient de la portée des mesures prises à chaud ; laisser la filière agroalimentaire proposer et les pouvoirs publics disposer.

L'**évaluation de la gamme d'actions stratégiques** à prendre pour mieux gérer la qualité peut se faire par l'observation de plusieurs critères : l'évolution du cours de la viande et de la consommation, la levée ou non des embargos, dans une certaine mesure, l'évolution du nombre de cas de malades du nvMJC ; selon les acteurs, il faut peser le pour et le contre de l'élevage extensif, qui, s'il semble positif, ne permet pas de normalisation ni de garantie de prix, ainsi que du caractère local ou national de la surveillance et de l'opportunité de la publicité pour rassurer la population.

L'évaluation proposée des actions est peu poussée et ne concerne pas l'ensemble des actions ; les questions posées restent néanmoins des questions clefs.

De manière générale, les actions proposées ne répondent pas à toutes les qualités identifiées par les acteurs comme étant en jeu dans cette crise ; en particulier il y a peu de propositions sur la qualité de l'agriculture et le statut des agriculteurs. Il n'y a pas non plus émergence d'une nouvelle approche plus fédératrice de la crise alors qu'il semble qu'elle soit fondamentalement nécessaire.

4 – La **conclusion du rapport** met en évidence une crise profonde de la société.

Le symptôme le plus marquant est la perte de confiance ; le véritable problème est que le système qui a créé la crise est incapable de la résoudre. La relation de l'homme au vivant, que l'homme a changée progressivement, est matérialisée pour une grande part par l'agriculture ; c'est pourquoi une crise agricole est une crise existentielle de la société.

L'ampleur de la crise est visible dans le fait qu'aucun acteur n'y est à l'aise ; les actions engagées sont jugées sévèrement, elles ne sont efficaces que dans le court terme, ne changent pas le système ; elles alimentent même le système, et donc la crise.

Les perspectives sont en conséquence pessimistes : le système engendrera d'autres crises.

Les propositions d'actions sont en général du même ordre que les actions engagées ; elles sont éclatées et ne résultent pas de la coordination entre les acteurs ; elles ne répondent pas non plus à toutes les exigences de qualité. L'agriculture est peu impliquée dans les solutions proposées, ce qui confirme qu'elle n'est plus considérée comme privilégiée pour la prise en charge de la qualité du vivant.

Le rapport se termine sur le rappel que ce travail s'est fait grâce à l'observation des messages des acteurs par le biais des médias, eux-mêmes acteurs de la crise et l'amplifiant en jouant sur les contradictions et les coups d'éclat du jeu politique. Il a manqué au groupe la compréhension des sentiments intimes des acteurs, qui ne paraissent pas dans les médias et auraient pu être exprimés lors d'entretiens directs ; c'est la raison pour laquelle le groupe ne s'est pas senti en mesure de faire lui-même des propositions d'actions.

En bref ...

Les 10èmes Assises de Sol et Civilisation

auront lieu le jeudi 27 septembre 2001

Colloque organisé par la Société d'Agriculture et des Arts

Paris et son agriculture : vers un nouveau contrat pour des missions vitales en Ile-de-France

Présidé par M. Raymond Lacombe, Président de « Sol et Civilisation », ce colloque permettra, à travers deux interventions respectivement sur l'agriculture (M. Cavailhes, directeur de recherche) et l'élevage (professeur Coléou), suivies d'un débat, de préciser les attentes réciproques des producteurs agricoles et de la société civile.

Une rencontre amicale clôturera cette manifestation, qui s'adresse autant aux agriculteurs, à la société civile, aux chercheurs, aux élus, qu'aux représentants de l'Etat.

Retenez dès aujourd'hui la date du colloque : **Mardi 12 juin de 14h30 à 18h00.**

Auditorium de l'U.I.A. 6, impasse des Gendarmes à Versailles.

« Projets en campagne »

Ires Rencontres européennes des territoires d'accueil Ires Foires à l'installation en milieu rural Limoges - Palais des expositions 14 -16 juin 2001

Le collectif Ville-Campagne organise une manifestation : « Projets en campagne ». Elle se déroulera du 14 au 16 juin 2001 au Palais des Expositions de Limoges. Les 14 et 15 seront consacrés aux « Premières rencontres européennes des territoires d'accueil » et analyseront les conditions d'accueil en milieu rural.

Les 15 et 16 juin, verront la première Foire à l'installation en milieu rural formée de trois espaces : Territoire, Conseil et Forum. Des stands sont mis gratuitement à disposition des territoires ayant des offres concrètes à proposer (activités à créer ou développer, commerces, entreprises à reprendre, projets de développement local, emploi...).

Contacts : Collectif Ville-Campagne
4 rue Marcel Sembat 87000 Limoges
tel : 05.55.32.68.21 - fax : 05.55.32.03.05
www.projetsencampagne.com

A lire

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

Lyon (France), 23 octobre 1998
Perraud D. éd.

Economistes et politologues analysent les effets de la régionalisation sur l'application des politiques communautaires agricoles et rurales, mais aussi l'effet de ces politiques sur les réseaux d'acteurs régionaux. A partir d'enquêtes systématiques dans 10 régions de 6 Etats-membres (Allemagne, Espagne, France, Italie, Grèce, Portugal), les auteurs examinent notamment l'effet des degrés différents d'autonomie régionale (du fédéralisme à la décentralisation), la créativité des actions régionales, les problèmes rencontrés selon la nature des programmes.

Coll. Les colloques, n° 194
ISBN 2-7380-0938-7
2000, 368p., réf. C0094; 235 F

A lire

L'intercommunalité au service du projet de territoire

Le développement territorial et la coopération intercommunale en France sont des questions d'actualité : deux lois, publiées en juin et en juillet 1999 en ont modifié le cadre juridique ; il s'agit de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT), dite *loi Voynet*, et la loi relative au renforcement et à la simplification de l'intercommunalité (LRSI), dite *loi Chevènement*.

L'ouvrage s'adresse aux responsables locaux, notamment aux élus, et s'articule en quatre parties :

- Une représentation actualisée de l'histoire et du bilan de l'intercommunalité dans notre pays et en Europe, ainsi qu'une présentation des nouvelles lois,
- Un exposé des dispositions juridiques et financières prévues par la loi Chevènement pour les communautés de communes, les communautés d'agglomérations et les communautés urbaines,
- Une présentation des principales politiques anciennes et récentes (essentiellement celles de l'Europe, de l'Etat et des régions) qui ont permis peu à peu l'émergence de « territoire de projet »,
- Enfin, une présentation des conditions à réunir pour préparer et conduire dans la durée un projet de territoire dans les meilleures conditions d'efficacité.

L'auteur :

Gérard Logié est ingénieur et technicien de développement. Spécialisé en finances locales, il a fait partie de Mairie-conseils (Caisse des dépôts et consignations), dès la création de ce service en 1989 et l'a dirigé de 1992 à 1998.

Edition : Syros
320 pages, 180 F Hors Collection - Janvier 2000

La lettre de Sol et Civilisation
est tirée à 4 100 exemplaires

Directeur de publication :
Secrétaire de rédaction :
Maquette :

Raymond Lacombe
Ingrid Mansouri
Annie Borgeaud