



AgEcon SEARCH

RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search

<http://ageconsearch.umn.edu>

aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

No endorsement of AgEcon Search or its fundraising activities by the author(s) of the following work or their employer(s) is intended or implied.

La politique agricole entre Etat et territoires .

Maryvonne Bodiguel

Citer ce document / Cite this document :

Bodiguel Maryvonne. La politique agricole entre Etat et territoires .. In: Économie rurale. N°201, 1991. pp. 6-11;

doi : <https://doi.org/10.3406/ecoru.1991.4161>

https://www.persee.fr/doc/ecoru_0013-0559_1991_num_201_1_4161

Fichier pdf généré le 08/05/2018

Résumé

Cet article présente les principales lignes de force qui ont marqué l'évolution des rapports de l'agriculture avec l'espace rural. L'orientation de la politique agricole des années soixante et l'évolution rapide des campagnes qu'elle a entraînée a conduit à une réforme des structures agraires, puis à une politique d'aménagement rural dans un contexte national d'aménagement du territoire. En considérant ces évolutions, cet article analyse le problème des rapports de l'agriculture aux territoires où elle s'exerce : d'une technocratie étatiste aux initiatives régionales et micro-régionales, d'une politique agricole nationale et internationale à la recherche d'un dialogue politique local.

Abstract

This article traces the principal watersheds in the evolution of governmental ideas and attitudes concerning agriculture and its relationship to French rural space.

Beginning with the policies of the 1960s which, following rapid change in the French countryside and the appearance of local socio-economic problems, focussed on the need to transform agricultural structures, the article goes on to examine the emergence of a specific rural management policy within a broad context of national land management and its eventual replacement by a policy rural/local development. In tracing these policy shifts, the article considers the question of the territorial management of agriculture : from state technocracy to regional, or indeed micro-regional, initiative ; from a policy of national, or indeed international economic balancing to a search for local political dialogue.

LA POLITIQUE AGRICOLE ENTRE ÉTAT ET TERRITOIRES

Maryvonne BODIGUEL *

Résumé :

Cet article présente les principales lignes de force qui ont marqué l'évolution des rapports de l'agriculture avec l'espace rural. L'orientation de la politique agricole des années soixante et l'évolution rapide des campagnes qu'elle a entraînée a conduit à une réforme des structures agraires, puis à une politique d'aménagement rural dans un contexte national d'aménagement du territoire. En considérant ces évolutions, cet article analyse le problème des rapports de l'agriculture aux territoires où elle s'exerce : d'une technocratie étatiste aux initiatives régionales et micro-régionales, d'une politique agricole nationale et internationale à la recherche d'un dialogue politique local.

AGRICULTURAL POLICY, STATE AND LOCALITY

Summary :

This article traces the principal watersheds in the evolution of governmental ideas and attitudes concerning agriculture and its relationship to French rural space.

Beginning with the policies of the 1960s which, following rapid change in the French countryside and the appearance of local socio-economic problems, focussed on the need to transform agricultural structures, the article goes on to examine the emergence of a specific rural management policy within a broad context of national land management and its eventual replacement by a policy rural/local development. In tracing these policy shifts, the article considers the question of the territorial management of agriculture : from state technocracy to regional, or indeed micro-regional, initiative ; from a policy of national, or indeed international economic balancing to a search for local political dialogue.

Dans les années soixante, les chercheurs s'attachent à traduire en idéologie l'évolution du monde agricole ; depuis vingt ans, une autre approche émerge d'une question retournée en tout sens : quelle place une agriculture modernisée et néanmoins diversifiée peut-elle tenir dans les équilibres économiques, sociaux et environnementaux tant au plan national que local ? L'attention n'est plus tant portée au sens profond d'une évolution qu'à une réflexion en terme de gestion spatiale d'une activité économique, de la population concernée et de sa reproduction sociale. A l'effervescence idéologique suscitée par une transformation profonde d'un large pan de notre société, le « monde rural », ont succédé des considérations plus pragmatiques imposées par une nécessaire adaptation à des changements rapides.

La politique agricole s'inscrit, alors, dans un champ de forces dont les deux points dominants ont tendance à s'autonomiser : d'une part une conception nationale de l'économie agricole très liée au contexte, d'autre part une gestion locale de ses effets. Il y a certes continuité entre politique agricole nationale et politique agricole localisée, la première étant conçue pour être mise en œuvre sur le territoire ; cependant, en sollicitant les structures économiques, elle bouscule aussi le contexte social, démographique et environnemental : en passant du national au local, la politique agricole change de nature.

Cette analyse tente d'approcher l'évolution des modalités de gestion de ces ambiguïtés et d'apprécier les nouveaux rapports de force sur un territoire rural en mal de décentralisation administrative.

* CNRS, Groupe de Recherches Sociologiques, Paris X Nanterre

Qu'est-ce que la politique agricole ? Il est sûr que nous faisons ici un choix parmi les définitions possibles : celui de lier conception économique globale et mise en œuvre concrète comme un tout indissociable. On a quelquefois tendance à oublier cette interdépendance dans la mesure où la politique agricole est d'abord affaire d'économistes en charge d'un secteur soumis aux lois du marché national et international et qui doit faire preuve d'une efficacité maximum. Le premier souci est donc de gérer les activités agricoles (nature, qualité, quantité, implantation) afin qu'elles parviennent à une rentabilité optimum et concourent à la prospérité nationale. Cette politique économique est essentiellement fondée sur un bon fonctionnement des lois du marché dans un système de libre concurrence. L'action publique qui en découle s'adresse à une population disparate d'agriculteurs, à des territoires aux chances inégales eu égard au système économique de référence, à des potentiels d'auto-régulation locale très divers. Il n'y a pas plus territoriale que l'action publique issue de la politique agricole, alors qu'il n'y a peut-être pas moins territoriale que sa conception.

VERS UN AMÉNAGEMENT TERRITORIAL DE LA POLITIQUE AGRICOLE

Du problème des savoirs à celui des « structures »

La politique agricole des années d'après-guerre a été très nettement ciblée sur le pôle national suivant le schéma évoqué précédemment. L'urgent besoin de devises nécessaires à la relance de notre industrie nous conduisait à rechercher un maximum de productions destinées à l'exportation, à exploiter notre « pétrole vert » comme un gisement, en y puisant tout simplement. La relance nécessaire de l'agriculture pour satisfaire cette politique a dû s'accompagner d'une intense campagne d'information et de vulgarisation en direction des agriculteurs. Le perfectionnement des moyens de production devait accroître la productivité : pour les exploitants qui partaient de bien bas, le défi n'était pas trop difficile à relever, mais rapidement des problèmes de régulation des marchés sont apparus. Création d'organismes *ad hoc* et politique des prix ont répondu sans réellement parvenir à donner satisfaction.

Il apparaît, en effet, aux hommes politiques, qui s'installent en 1958 avec la V^e République et aux jeunes militants syndicalistes agricoles de l'époque, qu'une agriculture moderne ne peut naître d'une telle démarche de sauvegarde ; ils préconisent alors des réformes en profondeur touchant les structures mêmes. La politique, jusque là, s'était adressée à un agriculteur abstrait, consommateur de nouveaux savoirs devant produire un enrichissement individuel et national ; cette vision très macro-économique des processus d'évolution des méthodes de production est dénoncée et les mesures d'accompagnement nécessaires à la mise en œuvre d'une politique destinée à satisfaire les objectifs nationaux vont prendre un tournant décisif.

La politique des « structures » dans les années soixante va amorcer une « concrétisation » de la politique agricole. Il ne sera plus seulement question d'exploiter un gisement mais de travailler les formes du gisement lui-même de manière à ce qu'il rende au mieux et que les modalités de la relation production-marché satisfassent les partenaires.

D'abstrait dans sa relation à la production, l'agriculteur devient concret dans sa relation à l'exploitation. Les notions de capital d'exploitation, patrimoine et capital foncier, investissement, rentabilité s'accrochent à une entité qui a une histoire séculaire, une présence territoriale, un poids démographique, une résonance sociale. Organiser au mieux les marchés en développant l'économie contractuelle, rentabiliser les investissements en comprimant le nombre des exploitants inaptés au système de production préconisé engageant la politique agricole dans une dialectique malaisée à maîtriser : s'y affrontent, en effet, des arguments macro et micro-économiques, sociaux, géographiques, culturels. Le deuxième pôle de la politique agricole qui est, en fait, la gestion locale des effets d'une politique publique prend, au fil des années, un poids embarrassant.

Une politique de développement dans les limites d'un secteur économique

Instruire les agriculteurs pour qu'ils produisent mieux était le but de la vulgarisation ; les aider à choisir le meilleur avenir dans les cadres définis par la politique agricole sera celui du développement. Cette tâche assumée par l'État (décret du 4 octobre 1966) est en relation directe avec la politique de réforme des structures : réformes pour qui ? pour quoi ?

La politique agricole de ces années soixante n'est pas conçue, en effet, pour être bénéfique à tous les agriculteurs ; les villes peuvent encore absorber relativement aisément l'exode agricole qu'elle engendre ; l'adaptation à une économie de marché, à une situation de concurrence entre les agriculteurs, même au sein des coopératives, à une perception nouvelle de l'exploitation agricole, « entreprise » serrée entre amont et aval est un exercice qui dépasse largement une approche économiste du problème agricole. La politique de développement agricole est, en un sens, la traduction sociale de la politique des structures dans la mesure où elle doit accompagner, « humaniser » le passage d'une organisation économique à une autre.

Le train de mesures et la création d'organismes chargés d'entourer l'agriculteur dans son cheminement vers une adaptation aux nouvelles conditions de production ne dérogent pas à la logique qui a inspiré, jusque là, une politique délibérément centralisée et étroitement sectorielle dans sa conception. Il s'agit de faire admettre dans des formes acceptables, psychologiques, sociales et financières, une définition nouvelle des manières de produire et, en conséquence, du rôle de l'exploitation comme unité familiale ; à travers des changements imposés sont remis en cause les formes traditionnelles de gestion de l'exploitation, le partage des rôles, le devenir des enfants, les notions d'espaces commerciaux et de cycle de production et, même, l'existence de certaines formes d'activités agricoles.

A y regarder de plus près, autant qu'à la politique agricole de l'État, ces aspects ont étroitement partie liée avec le tissu social dans lequel ils sont insérés ; en d'autres termes, à une lecture verticale, il faut ajouter une lecture horizontale de la question agricole. Dans son article 1, le décret de 1966 souligne bien la nécessité « ... de faire prendre conscience aux agriculteurs et aux organisations professionnelles agricoles, des problèmes techniques, économiques et sociaux dont la solution intéresse l'avenir de leur région ». Cependant, la logique même du fonction-

nement des divers organismes et procédures mis en place ne favorise pas cette échappée sur la région et la micro-région *prises comme cadre d'analyse des problèmes et des éventuelles solutions*.

La politique de développement agricole comme instrument d'accompagnement d'une politique de réformes structurelles va perdre de sa prégnance en même temps que s'estompe celle de la politique qui l'a suscitée. En effet, la production agricole, une fois solidement ciblée sur une économie de marché fortement impliquée au plan international dans le jeu de la concurrence, s'affermir dans des structures de gestion par filières liées à une forte organisation agro-industrielle qui s'adresse aux seuls agriculteurs capables de suivre le train. Les autres, très nombreux, doivent patauger dans un marais sur lequel les structures de développement agricole, inféodées à une politique nationale mouvante, n'ont guère de prise.

Les fluctuations de la politique agricole nationale étroitement solidaire des décisions européennes sont loin de celles qu'elle induit sur les terroirs ; en infléchissant son orientation, d'une réforme des structures à une organisation de la production et des marchés par filières, la politique agricole a engendré sur le terrain des effets d'une toute autre nature. Aux questions foncières, d'investissement, d'établissement des jeunes, de départ à la retraite et autres problèmes liés à une agriculture en voie de développement capitaliste, sont venus se joindre les autres, inhérents à l'évolution des marchés et de la concurrence. Si une politique, de par sa propre logique, se substitue progressivement à une autre, ses effets territoriaux eux se cumulent, se bousculent, s'enracinent dans des contextes socio-économiques locaux et prennent une indépendance toujours accrue par rapport à la logique qui les a induits. Ainsi s'affirme au cours de ces vingt dernières années la dualité entre une politique agricole bien adaptée à la concurrence internationale et que la loi d'orientation de 1980 s'efforce de conforter et une activité agricole mal à l'aise sur ses territoires.

Un aménagement rural pour une politique agricole

Le problème n'a, bien sûr, échappé à personne. Dans les années soixante, il est apparu à l'évidence qu'au sein du peuple d'agriculteurs, il y avait peu d'élus potentiels ce qui signifiait exode agricole, exode rural, problèmes de réinsertion, d'aménagement de territoires en déclin démographique et de villes en croissance. Au cœur de la question agricole, s'affirme celle de la terre, insuffisante, trop chère ou menacée d'abandon ; au centre des préoccupations des collectivités locales émerge le problème de la maîtrise du sol. La loi d'orientation foncière de décembre 1967 renforcée par celle de décembre 1975 va tenter de répondre à un souci général de gestion raisonnée de la terre en rapport avec les politiques, en particulier agricoles et industrielles.

Le ministère de l'Agriculture, en mettant en place une politique de réformes structurelles, pense à parer aux problèmes fonctionnels qui ne manquent pas de l'accompagner. La loi d'orientation agricole de 1962 prévoit les SAFER, le prix des terres a, en effet, triplé en dix ans et la majorité des exploitations sont trop exigües pour le matériel moderne. Une direction « Aménagement rural » est créée en 1964 au ministère et se dote d'un organisme d'étude, d'information et d'animation, l'ACEAR (atelier central d'études d'aménagement rural). Alors que la ré-

forme régionale se met en place, des commissaires à la rénovation rurale sont désignés auprès des préfets de région pour veiller, dans les zones en difficulté, au développement de l'agriculture et aider à résoudre les problèmes professionnels, sociaux, scolaires des agriculteurs. Cependant, ce souci d'accompagner par des mesures territoriales spécifiques la mise en place d'une politique agricole à visée nationale va pouvoir se manifester pleinement lors de la mise en place des PAR (plans d'aménagements ruraux).

Prévus par la loi d'orientation foncière de 1967, ils ont pour objet « de définir les perspectives souhaitables du développement et de l'équipement des territoires » (décret de juin 1970). Un tournant important est pris par le ministère de l'Agriculture qui, délibérément, affirme la question agricole solidaire des structures de gestion locale. Jusqu'alors, l'aménagement rural avait surtout été la mise en place des procédures d'accompagnement localisé et personnalisé en direction de l'exploitant et de l'exploitation agricole. A travers les PAR, l'agriculture est saisie dans sa relation aux autres secteurs ; il s'agit d'élaborer un cadrage dans lequel l'ensemble des activités peuvent être développées et gérées en tenant compte des espaces à protéger ou à valoriser. Nous sommes au début d'une passion pour l'idée de développement local qui sera confortée par la politique de contrat de pays.

En 1975, sur décision du CIAT (Comité interministériel pour l'aménagement du territoire), l'État, à travers le ministère de l'Équipement et la DATAR, s'engage dans une politique contractuelle. C'est un pas extrêmement important pour ce qui est des zones rurales. Les PAR, en ne définissant que « des perspectives souhaitables », n'étaient que des cadres de références pour d'autres documents d'aménagement qui, eux, avaient valeur réglementaire opposable aux tiers (par exemple, Plan d'occupation des sols, Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme : SDAU, Zone d'environnement protégé : ZAP) ; leur seule valeur indicative les a cantonnés dans un exercice de réflexion, certes intéressant, mais vite estompé par la politique contractuelle mise en place à partir de 1975 et qui sera poursuivie dans son esprit par l'établissement des chartes intercommunales en 1982. Après concertation entre État et acteurs locaux, des actions sont mises en œuvre pour lesquelles les collectivités locales sont partenaires. Certes, le rôle de l'État reste important dans la mesure où il apporte assistance technique et aide financière, néanmoins les procédures d'élaboration et de mises en œuvre des contrats de pays offrent aux territoires quelques moyens d'auto-gestion.

On peut s'interroger sur l'initiative du ministère de l'Agriculture d'accompagner la mise en œuvre de la politique agricole d'un dispositif d'aménagement du territoire comme les PAR. Certains ont vu là un effet de la concurrence entre deux grands corps de l'État très présents sur le terrain, les ingénieurs des Ponts et Chaussées et ceux du Génie rural et des Eaux et Forêts. Au-delà de cette explication un peu simpliste (mais sans doute pas démunie de fondements) observons « l'ambiance » administrative et législative du moment : les années soixante voient s'affirmer dans le domaine rural les conséquences d'une politique agricole et industrielle menée depuis la fin de la seconde guerre mondiale ; les années soixante-dix vont prendre des mesures pour gérer une situation nouvelle.

Les tenants de l'aménagement du territoire dans les années cinquante concevaient un développement harmonieux du pays autour des métropoles induisant des répartitions régionales économiques, sociales, administratives. Dans la décennie soixante-dix, cette approche globale laisse du champ à une vision plus particulariste des problèmes : plutôt que de trop s'appuyer sur une géographie économique du pays, l'État prête une oreille plus attentive à une approche localisée, celle, par exemple, du développement local ou de la protection de l'environnement. S'il met toujours en place des politiques incitatives en matière de développement et d'aménagement, il recherche l'appui des collectivités locales faute d'être efficace sur tous les fronts. C'est ainsi que des dispositifs territoriaux d'aménagement seront conçus pour gérer au mieux les effets de politiques publiques à l'œuvre depuis deux décennies, en particulier la politique agricole.

Ainsi sont créés les parcs naturels nationaux en 1960 et surtout, en 1967, les parcs naturels régionaux à l'instigation de la DATAR. Il s'agit, sur un territoire, de prendre en compte à la fois l'extension urbaine, les nouveaux modes de vie qu'elle induit et le développement socio-économique de l'espace rural environnant, gérant ainsi à la fois une urbanisation irréversible, une rénovation rurale nécessaire, la protection d'espaces verts menacés. L'accent est mis sur la gestion par les collectivités locales des effets territoriaux de diverses politiques menées dans le cadre national.

Dans ce contexte, il était tentant pour le ministère de l'Agriculture d'adjoindre à une politique de développement agricole (très professionnelle) et à une politique d'aménagement rural (très sectorielle) l'amorce d'une politique de développement local et, pourquoi pas, de ce fait, ne pas être en reste vis à vis de la DATAR et du ministère de l'Équipement. Il n'est pas de notre propos d'engager un débat sur la place d'une politique d'aménagement du ministère de l'Agriculture en quelque sorte concurrente de celle des instances spécifiques d'aménagement du territoire ; il était légitime que le ministère de l'Agriculture se soit mis sur les rangs : la mise en œuvre d'une politique agricole était étroitement liée aux territoires, la population agricole familiale, nombreuse, menacée, irriguait toute la vie locale à travers les mandats électifs, les parentèles, le patrimoine. Cependant, en matière d'aménagement rural, avait-il les moyens de mettre en œuvre autre chose qu'un accompagnement très sectoriel de la politique agricole ? Partenaire de toujours de l'aménagement et du développement avait-il quelques chances d'en être le promoteur ?

LA POLITIQUE AGRICOLE ET LES AGRICULTEURS

L'État, la profession, les territoires

La mise en œuvre territoriale de la politique agricole passe bien sûr par des appareils d'encadrement technico-administratifs conçus à cet effet, services extérieurs du ministère de l'Agriculture, chambres consulaires qui servent de relais auprès de l'ensemble des agriculteurs. L'originalité de ce système d'encadrement est sa collusion avec un syndicalisme quasi-unitaire. Les missions de la FNSEA sont aussi celles de l'État : « missions de conseil, d'assistance, de conciliation auprès des agriculteurs dans les domaines aussi divers que la technique, la gestion, le

foncier, le droit, la fiscalité, l'expropriation, la formation ; missions de représentation pour négocier les grilles de prix avec les services publics, DDE, EDF, GDF... ; missions plus générales de défense par l'organisation d'actions syndicales ; missions enfin d'orientation des politiques de production, de transformation des produits et de financement, du Crédit agricole, de la Mutualité, de la Coopération... » ; en outre elle « favorise la mise en place de services adaptés dirigés par les agriculteurs : centre de comptabilité et de gestion, Maison de l'élevage, groupement de défense sanitaire, association départementale, d'amélioration des structures d'exploitation agricole... ». Cette énumération vertigineuse signée de François Guillaume, ancien ministre de l'Agriculture (F. Guillaume 1983, rapporté par Cl. Servolin, 1985) montre bien qu'il est malaisé de savoir où l'État n'est pas lui-même encadré en matière d'élaboration et de mise en œuvre de sa politique agricole. Si les appareils d'encadrement sont choses de l'État, leur fonctionnement est assuré par des agriculteurs réunis sous la barrière syndicale.

Notre propos n'est pas de nous arrêter à la co-gestion elle-même mais à l'incidence d'une telle situation sur la mise en œuvre territoriale d'une politique et la prise en compte des problèmes qu'elle soulève.

La profession agricole a ceci de particulier, une infrastructure « à vocation totale ». Elle gère des réseaux spécifiques à la production mais aussi un régime de sécurité sociale, un régime de retraite, une banque, etc... Elle peut paraître étrangement marginale à l'ensemble rural dans lequel elle s'insère tant elle est auto-centrée, compacte alors que sur les territoires où elle exerce, elle réduit continuellement sa présence. Dans les communes rurales depuis 1962, le nombre des exploitants et salariés agricoles a presque diminué de moitié ; ils représentaient 25 % de la population active en 1962, on sait que nos 8 % d'agriculteurs seront moitié moins nombreux dans quelques années.

Un tel système de gestion professionnelle trouvait toute justification il y a cinquante ans encore tant l'agriculture était socialement dominante sur le territoire rural et dans la nation. Par son poids économique, ses parentèles, ses pratiques notabilières, elle animait la moitié de la population rurale sur 90 % du sol français. La gestion de l'agriculture était aussi celle d'une partie massive du corps social nanti de caractéristiques homogènes pour se voir attribuer des traitements particuliers.

Par la force des choses, la politique agricole menée depuis quelques décennies a réduit la profession agricole à sa vocation technique, celle de produire des denrées alimentaires, au détriment de sa vocation sociale territoriale. De ce fait, c'est la sauvegarde de la profession dans les circonstances économiques actuelles plus que son rôle social local qui devient le souci majeur des dirigeants agricoles. La régulation des rapports entre État et agriculteurs qu'ils entendent assurer, concerne au premier chef la rentabilité d'un métier pour lequel l'exploitation agricole est de plus en plus a-spatiale car définie par ses qualités techniques et a-sociale dans la mesure où femmes et enfants sont sur le marché du travail hors de l'agriculture.

Il est banal de dire que l'agriculteur a perdu un « état » et gagné un métier, il est moins souvent souligné qu'alors, il est entré dans la norme commune, que son rapport à la collectivité s'en est trouvé transformé et que les fonctions de la profession comme entité organisée doivent être

reconsidérées en d'autres circonstances.

Ce système d'organisation professionnelle est, en effet, conçu « pour favoriser au maximum l'intégration sociale des membres à l'intérieur du corps et conjointement, pour faire de ce corps un ensemble socialement autonome, à vocation totale » (...). C'est l'organisation de l'inclusion dans un système d'exclusion » (Ségrétin, 1985). Ce mouvement de synergie a été une force considérable pour le monde rural alors que les agriculteurs en étaient la pièce maîtresse et que les systèmes de productions agricoles restaient relativement homogènes. Depuis vingt ans, le groupe social des agriculteurs s'amenuise, les différences entre système de production se radicalisent créant ruptures et oppositions. De quelles ressources ce système professionnel conçu en d'autres conjonctures peut-il disposer pour s'adapter, en particulier pour s'insérer dans la gestion d'un territoire qu'il partage aujourd'hui largement avec d'autres ?

En se posant comme promoteur en matière d'aménagement rural aux côtés des autres structures d'aménagement du territoire, le ministère de l'Agriculture engage l'État et la profession co-gestionnaire de la politique agricole dans une procédure difficile. D'autre part, ils veillent de concert à la concrétisation d'une politique agricole qu'ils élaborent en commun, d'autre part, ils estiment devoir pallier à ses effets et ainsi redresser d'une main ce que l'autre suscite. Sur le terrain, si l'État peut toujours prendre ses distances, la profession, liée à la procédure co-gestionnaire, menace d'être souvent en contradiction avec elle-même face aux problèmes économiques, sociaux, environnementaux liés à une politique que, par ailleurs, elle défend.

La profession agricole et les autres

En mettant en place les programmes d'aménagement ruraux, le ministère de l'Agriculture s'engageait dans une procédure de concertation locale, c'est-à-dire de dialogue avec tous les partenaires impliqués dans la gestion d'un territoire ; la démarche était intéressante en tant que réflexion globale, recherche de cohésion entre moyen d'action de l'État et les ressources locales. Cependant les PAR n'avaient pas de financements spécifiques affectés à la réalisation de leur programme, on ne peut donc pas savoir comment le couple État-profession agricole se serait comporté sur le terrain à l'heure des concessions mutuelles, en passant du stade de la réflexion à celui de la réalisation. L'évolution des modes de gestion locale peut cependant permettre quelques réflexions à ce sujet.

La politique territoriale qu'elle soit aménagiste ou décentralisatrice n'a pas seulement été une réponse aux déséquilibres économiques ou aux effets pervers d'une centralisation excessive ; elle est aussi le fruit de conjonctures politiques internationales, de progrès technologiques. Il est bien évident aujourd'hui que la planification n'obéit pas seulement à des impératifs endogènes, que le territoire doit se penser dans le concept européen tout comme les filières de production ; la rapide progression technique des moyens de communication a largement favorisé ce changement d'échelle. L'État s'est de plus en plus trouvé absorbé par une gestion complexe nationale et internationale et son désengagement au niveau local est autant une démarche pratique qui vient à point qu'un choix idéologique : ne pouvant tout assumer, il a dû s'en remettre à d'autres pour gérer des situations locales en

changement rapide face auxquelles ses services traditionnels et les pouvoirs locaux, cantonnés dans des fonctions d'accompagnement des politiques et d'aménagement d'infrastructures, étaient mal préparés à affronter.

Les pouvoirs locaux (collectivités, organisations professionnelles, services administratifs, etc.) ont progressivement été amenés par les différentes procédures d'aménagement proposées depuis les années soixante-dix à mettre en œuvre les conditions d'une gestion localisée des problèmes territoriaux. Les délégations de pouvoir intervenues depuis 1982 sont venues conforter des pratiques déjà bien engagées. En donnant au Conseil général un pouvoir politique et décisionnel accru, la concertation locale des administrés est plus que jamais sollicitée pour l'élaboration et la mise en œuvre d'une gestion territoriale.

La question des modes de participation des différents partenaires se pose alors et, en particulier, de ceux qui nous importent ici, les professionnels agricoles et les services du ministère de l'Agriculture. En effet, si le nombre des agriculteurs ne cesse de décroître, le territoire reste à 85 % rural et, à ce titre, le domaine privilégié de la DDA. Les exploitants, nombreux ou non, sont toujours d'importants acteurs locaux : ils posent des problèmes socio-économiques de reconversion totale ou partielle (pluri-activité), des problèmes environnementaux liés à leur activité (abandon de terres, pollution), ils restent dans certaines régions le fer de lance de l'économie locale (fournisseurs des entreprises agro-alimentaires). Il est donc important dans de nombreuses régions françaises d'observer la place et le jeu des responsables locaux de l'agriculture dans les procédures de gestion territoriales et, en particulier, les modalités d'adaptation du corporatisme agricole.

La structure même de la corporation agricole, pyramidale et hiérarchisée, et son mode de fonctionnement politique (co-gestion syndicat-État) la prépare mal à une efficacité transversale à la société locale. Elle a montré son utilité lorsqu'elle s'adressait à la quasi-totalité de la population rurale mais elle est devenue par la force des choses, sectorielle et technocratique.

Or, et c'est bien là individuellement sa chance, l'agriculture reste sur le territoire une activité dont l'importance est transversale aux collectivités rurales et à la société nationale toute entière par son poids économique, par son impact sur l'environnement et le cadre de vie. Cependant, pour la profession, les cartes à jouer ne sont plus les mêmes. Il ne s'agit plus de gérer au mieux une population omniprésente comme il y a cinquante ans mais d'installer ce qui devient une minorité sociale dans de nouveaux rôles qui restent importants dans un pays où l'espace rural est omniprésent. Quels qu'ils soient, les agriculteurs marquent un territoire, concourent à sa valorisation économique, à son équilibre (ou déséquilibre) écologique ; cependant, leur situation minoritaire les oblige aujourd'hui à rendre des comptes et à participer activement à une gestion collective.

Comment une organisation professionnelle co-gérant une politique nationale à structure centralisée très ferme va-t-elle s'adapter à des procédures de gestion locale ? De quels moyens dispose la profession agricole à la fois ancrée à une politique nationale et incluse dans ses effets pervers pour devenir gestionnaire du territoire avec les autres partenaires ?

C'est le problème de l'autonomie des acteurs locaux qui est ici soulevé et, particulièrement, celle des organisations professionnelles ; la décentralisation administrative, en déléguant certaines de ses prérogatives n'a pas obligé d'autres institutions à en faire autant. La mise en pratique de procédures comme les chartes inter-communales risquent d'en ressentir les effets ; prévues pour définir et mettre en œuvre des actions de développement social, économique et culturel, elles engagent les collectivités dans des politiques de planification contractuelle conçues par et pour un territoire spécifique. Entre directives nationales et impératifs locaux, quelle marge d'autonomie dégageront les différents partenaires institutionnels et, en particulier, les représentants de la profession agricole ?

CONCLUSION

D'une politique agricole nationale à une politique agricole localisée

La politique agricole s'est voulue économique, sociale, territoriale. Elle y était forcée dans la mesure où elle s'adressait à une profession, un état familial, un mode d'occupation du sol. Elle y a aussi été contrainte pour avoir rencontré sur le terrain une corporation capable de mobiliser une opinion facilement acquise parce que majoritairement liée au monde agricole. De ce fait même, une politique publique se trouvait largement évaluée, contrôlée, infléchie par ceux qui, bien organisés, la mettaient en œuvre.

Ce pouvoir local de marchandage s'est amenuisé au fil des deux dernières décennies, l'agriculture perdant la première place parmi les forces sociales rurales. A cette évolution importante du milieu se sont ajoutés deux phénomènes concomitants : « l'abstraction » du territoire agricole et l'apparition de nouveaux modes de mise en œuvre des actions publiques.

La technicité toujours plus grande de l'agriculture qui a permis, entre autres, l'essor de productions hors sol, l'échelle européenne et mondiale à prendre en compte ont conduit l'économie agricole vers une conception de plus en plus abstraite de ses objets. Elle cherche à rationaliser des productions en fonction des marchés et les savoirs qui accompagnent cette démarche relèvent davantage d'ensembles mathématiques, organisationnels que d'une

recherche d'équilibres territoriaux, d'équité distributive. L'économie agricole est de plus en plus a-spatiale et la politique agricole aussi dans la mesure où elle y trouve un appui. Les objectifs nationaux sont monolithiques, traités en rapport avec les marchés internationaux et une consommation intérieure évaluée globalement, alors que sur le territoire, la répartition des potentialités naturelles, des hommes et des capitaux est très inégale. Cette « abstraction » du territoire a toujours existé mais s'est largement accrue avec la mise en place de l'Europe agricole, l'essor des industries agro-alimentaires et de l'économie contractuelle. Les responsables de la politique agricole ont pris du champ vis à vis des problèmes sociaux et territoriaux de l'agriculture qui subsistent mais sont approchés autrement.

La mise en œuvre de nouveaux modes de gestion locale dans le cadre de procédures d'aménagement du territoire et de décentralisation administrative permet, en effet, de poser ces problèmes d'une toute autre manière. Dans un souci de cohérence locale, ils relèvent autant d'une politique d'équipement, d'environnement, du tourisme et des loisirs, de l'artisanat, etc. D'une part, la politique agricole fixe les grandes options nationales, d'autre part, les agricultures locales s'adaptent dans des contextes qui obéissent à d'autres logiques. Ceci appelle la profession agricole à réfléchir sur sa politique générale.

La vaste consultation organisée par le ministère de l'Agriculture à l'occasion des États généraux du développement agricole en 1982-1983 a largement mis l'accent sur la nécessité d'une réelle politique localisée. Certains regrettent l'immobilisme du ministère en matière législative à la suite de cet appel ; encore une fois, l'initiative n'est peut-être pas toujours à chercher aux mêmes endroits alors que, justement, les cadres d'analyse et les ressources administratives et institutionnelles évoluent considérablement. Une question fondamentale reste posée : dans quel délai, la mise en œuvre d'une réelle politique agricole conçue et gérée localement est-elle envisageable, qui prenne en compte à la fois les objectifs nationaux et les conditions d'existence des territoires dans leur diversité ? Car il ne faut pas sous-estimer le poids des structures centralisées dans lesquelles ont toujours opéré nombre de partenaires locaux ainsi que le décalage incontournable entre une situation nouvelle à traiter et la mise en œuvre de moyens adéquats pour le faire.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

AROCÉNA José (1986). — *Le développement par l'initiative locale : le cas français*. Paris, L'Harmattan, 1986, 233 p. (« Logiques sociales »).

CERF Marianne, LENOIR Daniel (1987). — *Le développement agricole en France*. Paris, PUF, 1987, 126 p. (« Que sais-je ? »).

SEGRETIN Denis (1985). — *Le phénomène corporatiste. Essai sur l'avenir des systèmes professionnels fermés en France*. Paris, Fayard-

Fondation Saint-Simon, 1985, 283 p.

SERVOLIN Claude (1985). — Les politiques agricoles, pp. 156-260. In *Traité de science politique*, tome 4, Paris, PUF, 1985.

WACHTER Serge (1987). — *Etat, décentralisation et territoires*. Paris, L'Harmattan, 1987, 255 p. (« Logiques sociales »).