



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.

De la cogestion agricole à la cogestion rurale. L'exemple de la politique de la montagne

Samuel Martin, Gilles Novarina

Citer ce document / Cite this document :

Martin Samuel, Novarina Gilles. De la cogestion agricole à la cogestion rurale. L'exemple de la politique de la montagne. In: Économie rurale. N°201, 1991. pp. 33-36;

doi : <https://doi.org/10.3406/ecoru.1991.4166>

https://www.persee.fr/doc/ecoru_0013-0559_1991_num_201_1_4166

Fichier pdf généré le 08/05/2018

Résumé

Les agriculteurs de moyenne montagne, notamment les éleveurs, se sont longtemps présentés comme les seuls acteurs économiques susceptibles de faire vivre le monde rural. Leur projet de modernisation, de caractère exclusivement agricole et fortement dépendant des aides de l'Etat, et qui sous-entendait le départ d'une bonne partie d'entre eux, ne pouvait toutefois que les amener à négocier les conditions de leur propre survie avec les autres acteurs du monde rural dans le cadre d'une structure politique qu'ils avaient longtemps négligée : la commune. Devenus acteurs d'un développement désormais plus rural qu'agricole, ces paysans ne pouvaient que connaître des difficultés au sein de leurs propres instances professionnelles, ainsi qu'au sein des collectivités locales où les enjeux ne sont plus de nature essentiellement agricoles.

Abstract

It is often considered that rural land can only be revitalized through actions undertaken by farmers—especially, animal farmers. However, most of the time, farmers' projects are subject to public subsidies, and the outmigration of a significant proportion of the agricultural labour force. As a consequence, they are compelled to discuss the conditions of their own survival with other rural decision makers. The adequate political structures for such a bargain are local communities, which for long have been neglected by farmers. In fact, in front of development problems which are in essence more rural than agricultural, the latter are experiencing difficulties in their new role, at the level of local communities as well as within their own professional unions.

DE LA COGESTION AGRICOLE À LA COGESTION RURALE L'exemple de la politique de la montagne

Samuel MARTIN* et Gilles NOVARINA*

Résumé :

Les agriculteurs de moyenne montagne, notamment les éleveurs, se sont longtemps présentés comme les seuls acteurs économiques susceptibles de faire vivre le monde rural. Leur projet de modernisation, de caractère exclusivement agricole et fortement dépendant des aides de l'Etat, et qui sous-entendait le départ d'une bonne partie d'entre eux, ne pouvait toutefois que les amener à négocier les conditions de leur propre survie avec les autres acteurs du monde rural dans le cadre d'une structure politique qu'ils avaient longtemps négligée : la commune. Devenus acteurs d'un développement désormais plus rural qu'agricole, ces paysans ne pouvaient que connaître des difficultés au sein de leurs propres instances professionnelles, ainsi qu'au sein des collectivités locales où les enjeux ne sont plus de nature essentiellement agricoles.

FROM AGRICULTURAL DEVELOPMENT TO RURAL DEVELOPMENT.

Summary :

It is often considered that ily land can only be revitalized through actions undertaken by farmers-especially, animal farmers. However, most of the time, farmers projects are subject to public subsidies, and the outmigration of a significant proportion of the agricultural labour force. As a consequence, they are campelled to discuss the conditions of their own survival with other rural decision markers. The adequate polical structures for such a bargain are local communities, which for long have been neglected by farmers. Infact, in front of development problems which are in essence more rural than agricultural, the latters are experienciong difficulties in their new role, at the level of local communities as well as within their own professional unions.

Les agriculteurs ont longtemps été présentés comme les seuls acteurs économiques capables de faire vivre le monde rural. Aujourd'hui, les agriculteurs et leurs familles ne représentent plus que le tiers environ de la population rurale et l'activité agricole, notamment l'élevage, connaît une succession de crises qui augure mal de l'avenir : il y a quinze ans le « modèle lait » (1) devait garantir, grâce à une hausse de la productivité, un revenu croissant aux agriculteurs même si les promoteurs de ce modèle estimaient que, dans les régions connaissant des handicaps naturels (la montagne par exemple), des aides financières de l'État étaient nécessaires pour permettre d'atteindre une parité avec les zones de plaine. Mais ce modèle est rapidement entré en crise, en montagne mais aussi dans de nombreuses autres régions défavorisées, parce que le développement de la seule agriculture n'assurait pas un maintien de l'emploi en milieu rural et conduisait à la

désertification de vastes secteurs géographiques (Samuel Martin, 1983).

Soucieuse d'assurer la poursuite d'une modernisation laitière dont dépendait aussi la reproduction des appareils d'encadrement (coopératives, organisations professionnelles) et sourde aux avertissements répétés des experts européens concernant le risque et le coût budgétaire d'une surproduction, la profession agricole a dû gérer deux problèmes :

— celui des dysfonctionnements économiques du modèle-lait en négociant avec les pouvoirs publics des aides directes et indirectes supplémentaires ;

— celui des dysfonctionnements sociaux de ce modèle se traduisant par l'exode rural, le vieillissement de la population, la baisse du niveau des services publics et la proli-

* Chercheurs au C E S E R, Institut d'Urbanisme de Grenoble.

1. Par « modèle lait », il faut entendre le modèle de développement qui, précocisé au début des années 1960 par les jeunes agriculteurs, était fondé sur une

spécialisation de l'exploitation dans la production laitière intensive. Ce modèle s'est accompagné de la mise en place d'un appareil coopératif puissant qui s'est substitué totalement aux producteurs pour la commercialisation.

fération des statuts précaires d'utilisation du sol. Ces dysfonctionnements ont alimenté à leur tour les difficultés des agriculteurs restants, qui, isolés, privés de services, voyaient leur propre avenir menacé.

Pour la profession agricole, il s'agissait donc de promouvoir à la fois une politique de développement agricole et une politique de développement rural plus large, intégrant la nécessité de préserver une diversité des groupes sociaux et des activités économiques. La position de ses membres oscillait entre ces deux pôles. Cette oscillation ne faisait que traduire une grave ambiguïté : le développement rural devait-il être conçu comme un moyen d'adoucir les effets passagèrement négatifs de la modernisation laitière ou comme un moyen de réorienter le devenir d'espaces où l'agriculture ne serait plus considérée que comme une activité parmi d'autres, aussi importante fut-elle ? A ces deux conceptions du développement rural (sectoriel au service des agriculteurs ou global au service de l'ensemble des ruraux) correspondaient deux conceptions de la cogestion : agricole ou rurale.

Le premier type de cogestion n'a fonctionné qu'à l'échelle nationale et européenne : c'est à ce niveau qu'a été et continue d'être discutée, entre l'État et la profession, la politique agricole. Toujours à l'échelle nationale a été conçue une politique de développement rural fondée sur la distribution d'aides financières (dont la plus célèbre est l'indemnité spéciale montagne) aux seuls exploitants agricoles dans les zones défavorisées. Cette politique était le produit d'une cogestion associant pouvoirs publics et agriculteurs à l'exclusion de tous les autres acteurs du monde rural qu'ils s'agissent des élus locaux, des artisans, des commerçants ou des petites et moyennes entreprises dont les organisations professionnelles étaient loin en montagne d'avoir le poids de celles des agriculteurs.

Il en va autrement du second type de cogestion. Conduite le plus souvent à des échelons territoriaux inférieurs (commune, « pays », département, région), elle associe l'ensemble des Chambres Consulaires, les syndicats, les associations et les élus locaux. L'influence de la profession agricole y est moindre, tant et si bien que les politiques de développement rural décentralisées peuvent faire une place plus large aux différents secteurs économiques du monde rural.

Tout au long des lignes qui suivent seront examinés ces deux types de cogestion qui correspondent grosso modo à deux étapes : la première au cours de laquelle la profession agricole a cherché à utiliser les procédures d'aménagement rural (plans d'aménagement rural, contrats de pays) pour faire valoir ses intérêts comme étant ceux de l'ensemble des ruraux, la seconde pendant laquelle cette même profession, sous l'effet des contraintes sociopolitiques a été conduite à fonder son action dans le cadre d'un partenariat élargi à l'ensemble des acteurs du monde rural. Les régions de montagne serviront d'illustration à cette analyse.

LE DÉVELOPPEMENT RURAL : UN OUTIL AU SERVICE DE LA MODERNISATION AGRICOLE

C'est principalement à propos du règlement de la question foncière que se sont cristallisés les intérêts corporatistes d'une profession agricole s'estimant seule garante d'une mise en valeur équilibrée de l'espace rural. Considérées comme facteurs d'inertie, obstacles à la modernisation des exploitations et à la rationalisation de l'usage du sol, la petite propriété foncière traditionnelle (2) et la commune, structure politique qui depuis longtemps a été l'expression de ses intérêts, voyaient leur rôle contesté. L'utilisation de l'espace devait résulter non de compromis négociés entre intérêts divergents mais de lois naturelles et rationnelles qu'il fallait retrouver sous le maquis des conflits entre intérêts particuliers. Des mesures draconiennes devaient être prises : « La carence la plus manifeste (de la politique de la montagne) se situe au niveau des structures et du foncier qui ne font l'objet d'aucune mesure d'importance. Or il est vain d'espérer un agrandissement et une restructuration des exploitations sans des mesures contraignantes d'ordre réglementaire et sans une amélioration des procédures d'aménagement foncier » (3).

Pour éviter la confrontation avec les autres acteurs du monde rural, la profession agricole préférait ainsi s'adresser directement à l'État, source du pouvoir réglementaire, parce qu'il était le seul en mesure de faire prévaloir la primauté des intérêts de l'agriculture. Mais l'État, ne pouvant décemment élaborer des lois d'orientation à la demande, le syndicalisme agricole a tenté de promouvoir ou d'investir des structures d'aménagement et de développement micro-régional (associations de développement, comités de pays, comités locaux d'expansion) à partir desquelles, seule force véritablement structurée, il pensait court-circuiter le pouvoir des élus locaux et les intérêts des autres groupes sociaux pour imposer sa propre conception de la gestion foncière. Les lois de décentralisation du 2 mars 1982 et du 7 janvier 1983 qui, en matière de l'aménagement de l'espace, renforcent les prérogatives des élus communaux, mettent un terme à ces tentatives de la profession agricole, qui, il faut bien l'avouer, n'avait guère connu le succès.

La question foncière, bien qu'essentielle ne fut pas la seule abordée par la profession agricole dans le cadre des expériences de développement local. Si les zones-témoins, dans les années 1950, avaient été pour l'essentiel consacrées à la diffusion du progrès technique, les PAR puis les contrats de pays furent l'occasion de promouvoir une multitude d'actions dans les domaines de l'irrigation, du drainage, des aménagements pastoraux, de la commercialisation, de la formation et de l'installation de jeunes agriculteurs. Différents bilans des contrats de pays financés par la Région Rhône-Alpes (AREEAR, 1983, Henri Duchemin, 1985) font ainsi apparaître que l'agriculture a été le secteur qui a bénéficié des aides les plus importantes après le tourisme (13 millions de Francs contre 15 millions) bien avant l'artisanat et l'industrie (4 millions

2. Celle des descendants de ruraux expatriés en ville, celle des exploitants retraités, celle des petits paysans.

3. Article de Pierre Remy, à l'époque un des responsables administratifs de la FNSEA, dans l'Information Agricole, avril 1974.

de Francs) et des actions les plus nombreuses (188 en 1985 contre 118 pour l'artisanat et l'industrie réunis). A ces aides, il fallait ajouter un certain nombre d'actions (OGAF par exemple) qui permettaient de financer directement l'agriculture en dehors de la politique contractuelle du Conseil Régional. Mais l'agriculture ne représentait que 20 % de l'emploi local contre 40 % pour le commerce, l'artisanat et le tourisme (Mireille Chamond, 1987).

Du début des années 1960 à la fin des années 1970, les agriculteurs se sont ainsi souvent posés, vis-à-vis des administrations puis des institutions locales d'aménagement, comme les seuls interlocuteurs du développement local et comme les porte-parole d'une société rurale pourtant diversifiée. Mais, autant dans le cadre d'une cogestion mise en œuvre à l'échelon national, les représentants agricoles étaient en mesure de se comporter de façon hégémonique, autant dans le cadre de la politique de développement rural décentralisée, ces représentants ne pouvaient, au contact direct des autres acteurs économiques du monde rural, conserver une telle attitude. La crise du développement agricole a engendré une crispation corporatiste de la part de certains dirigeants professionnels qui n'ont pas manqué de dénoncer les risques que l'incorporation des crédits d'aides à la montagne dans un ensemble plus vaste, le Fonds Interministériel pour le Développement et l'Aménagement Rural, faisait courir à l'agriculture et ont fait pression sur les pouvoirs publics pour qu'ils réservent leur aide à la modernisation agricole (4). Par contre, pour d'autres dirigeants, originaires le plus souvent de la montagne, au premier rang desquels L. Biset, F. Michon ou C. Galvin, cette crise du développement agricole a été l'occasion de nouvelles réflexions sur une approche globale de l'aménagement rural.

LE RENOUVELLEMENT DE LA COGESTION RURALE : UNE NOUVELLE GÉNÉRATION D'ÉLUS LOCAUX

Les contacts noués, dans le cadre des expériences locales de développement, avec les élus et l'ensemble des acteurs économiques, ont amené les agriculteurs à reconnaître l'importance de l'institution politique communale qu'ils avaient jusque là négligée. Ainsi ce sont souvent des jeunes agriculteurs, confrontés aux difficultés d'installation (coût d'accès au foncier, services publics insuffisants) et prenant conscience des limites des outils d'action foncière agricole (les SAFER, par exemple), qui ont fait campagne dans leur commune pour l'établissement de plans d'occupation des sols, seuls à même d'assurer une protection des terres agricoles contre la pression urbaine ou touristique. Ainsi dès 1968, le CDJA de l'Isère proposait que « les aménagements fonciers, tels que les remboursements, les POS se fassent d'une manière concertée » et que soit créé « un syndicat mixte (associant les municipalités et les diverses catégories professionnelles) qui aurait pour but d'envisager et de réaliser des aménagements fonciers ».

Très vite, ces responsables agricoles ont été conduits à s'intéresser à des problèmes aussi éloignés de leurs préoccupations initiales que la réalisation d'un lotissement HLM, l'aménagement de zones artisanales ou la mise en place de réserves foncières publiques. Nombre de ces syndicalistes vont alors briguer des responsabilités politiques locales voire départementales. C'est le cas en Isère, par exemple, de deux anciens leaders du CDJA devenus l'un maire d'une station, conseiller général puis sénateur rapporteur de la loi montagne, l'autre député-suppléant et président de la Fédération Française d'Économie Montagnarde (FFEM). C'est aussi le cas d'un agriculteur devenu président du Comité Départemental d'Expansion puis vice-président du Conseil Général. C'est enfin le cas d'un certain nombre de maires ruraux. Ces agriculteurs sont ainsi entrés dans une logique qui n'était plus strictement professionnelle et par là même se sont défaits d'une image qui pouvait apparaître comme trop corporatiste. Ces trajectoires individuelles ne constituent pas des cas isolés. Elles s'inscrivent dans une évolution plus générale dont témoigne par exemple les transformations successives qu'a connues la Fédération Française d'Économie Montagnarde.

LA COGESTION EN MATIÈRE D'AMÉNAGEMENT DE LA MONTAGNE : DE LA FÉDÉRATION FRANÇAISE D'ÉCONOMIE MONTAGNARDE À L'ASSOCIATION NATIONALE DES ÉLUS DE MONTAGNE

Créée au début du siècle, la Fédération Française d'Économie Alpestre est devenue en 1963 la Fédération Française d'Économie Montagnarde (FFEM). Ce changement de dénomination traduit en réalité l'arrivée à la direction de l'organisation de syndicalistes agricoles, issus des milieux de la Jeunesse Agricole Chrétienne, pour la plupart éleveurs laitiers. Ces hommes, qui apparaissaient à l'époque comme des francs-tireurs dans leur propre milieu professionnel, œuvraient en faveur d'une ouverture vers les élus et les autres acteurs économiques du milieu montagnard et se positionnaient en tant que militants de l'aménagement du territoire et porte-parole d'une politique globale de la montagne. Leur attitude n'avait rien d'étonnant : ces mêmes hommes avaient œuvré au cours des années 1950 pour un renouvellement de la FNSEA, en poussant les leaders de celle-ci, pour la plupart producteurs céréaliers des riches plaines du Bassin Parisien, à ouvrir les instances dirigeantes du syndicat aux petits éleveurs. D'ouverture en ouverture, les dirigeants agricoles de la FFEM sont devenus les défenseurs de la pluri-activité en montagne, s'opposant à la ligne de conduite de la profession qui refusait à cette catégorie de paysans le statut d'agriculteurs qui leur avait permis de bénéficier des aides de l'État. Les lois de décentralisation, puis la loi montagne du 9 janvier 1985, à la préparation de laquelle la FFEM avait été étroitement associée, ne firent que traduire, tout en l'encourageant, une évolution que

4. Dès 1979 le conseil de la FNSEA a attiré l'attention du gouvernement sur l'erreur grave qui consisterait à dissoudre dans le cadre du F.I.D.A.R. la politique de la montagne dans une politique des zones fragiles et à réduire

l'effort qui avait été fait jusque là en faveur de la modernisation de l'agriculture », *Terres Dauphinoise*, 4 octobre 1979.

Pierre Méhaignerie souhaitait promouvoir dès 1980 lorsqu'il préconisait l'élargissement du dialogue État/profession dans la discussion et la mise en œuvre d'une politique de la montagne. Le gouvernement socialiste ne pouvait que poursuivre dans cette voie de l'élargissement autant pour des raisons de fonds que d'évidente stratégie (isoler la FNSEA).

La loi montagne resitue donc le développement agricole dans le cadre plus large du devenir de l'ensemble de la société montagnarde. Elle crée des institutions représentatives du milieu montagnard (Conseil National de la Montagne, Comités de Massifs) où les agriculteurs occupent une place, certes minoritaire mais conforme à la leur au sein de la population active, au même titre que les autres catégories socio-professionnelles et les élus. De plus l'évolution du contexte de l'économie touristique amène à reconsidérer le contenu même de la politique de la montagne. La demande en matière de tourisme d'hiver stagne (SEATM, SEMA Métra 1987) : la clientèle atteint, dans la plupart des pays européens, le chiffre de 8 % de la population active, seuil qui n'est dépassable qu'au prix de lourds sacrifices financiers de la part des stations. L'heure n'est plus à une redistribution des richesses produites par l'activité touristique mais à une dynamisation et à une meilleure organisation de ce secteur. Cette crise met en lumière la fragilité d'un développement montagnard fondé sur une mono-activité, la création d'emplois ne pouvant résulter que de la combinaison de plusieurs activités (F. Gerbaux, J. Perret, 1985 ; E. Matteudi, J. Perret, 1989).

Ce contexte nouveau conduit tout naturellement les pouvoirs publics à diversifier leurs interlocuteurs et à privilégier parfois une nouvelle structure, apparue en 1985, l'Association Nationale des Élus de Montagne (ANEM). L'ANEM, dont les liens avec la FFEM sont nombreux (5), a peu à peu pris la place de cette dernière et contribué à réorienter la réflexion et l'action en matière d'aménagement de la montagne autour de questions intéressant l'ensemble de la société montagnarde : réforme de la dotation globale de fonctionnement au profit des petites communes, politique spécifique de soutien aux stations-

villages, renouveau de la coopération intercommunale à travers la mise en place de communautés rurales (Pour la Montagne, 1989), amélioration du statut des pluri-actifs et aides à la création d'emplois. Faut-il voir dans la perte d'influence de la FFEM le signe d'une intégration définitive de la profession agricole dans l'ensemble de la société ? Après tout il serait temps puisque tel était l'objectif de la loi d'orientation agricole ! C'est aller vite en besogne. Certes l'évolution du milieu montagnard, la réduction de la place des agriculteurs dans la population active, le rôle grandissant des élus locaux en matière d'aménagement de l'espace et développement local, explique logiquement cette perte d'influence, mais il ne faut pas oublier que la FNSEA a contribué à la crise de la FFEM en refusant de continuer à soutenir une structure dont les positions s'éloignaient un peu trop de la ligne officielle du syndicat. La profession a ainsi cherché à remettre en cause une conception de la cogestion rurale dans laquelle les agriculteurs avaient certes leur place mais rien que leur place.

CONCLUSION

Parmi les militants qui, à l'intérieur des institutions politiques locales, des associations de développement ou des comités de pays, ont œuvré pour cogérer le développement rural et accroître la solidarité entre ruraux, les anciens jacistes, qui avaient pris en mains en 1963 la FFEM, ont joué un rôle de premier plan. Ces responsables professionnels pensaient qu'il y avait continuité de pensée et d'action de la solidarité entre agriculteurs à la solidarité entre ruraux. Pourtant ces anciens jacistes peuvent s'estimer abandonnés sinon trahis par ceux qui, dans le syndicalisme agricole, revendiquent aujourd'hui que les soutiens et l'action publique soient prioritairement dirigés vers les agriculteurs les plus performants, au détriment du reste des ruraux. Il serait malgré tout dangereux de ne rendre responsable de cette situation que le corporatisme d'une couche d'agriculteurs se voulant très performants, les choix entre l'aide aux agriculteurs et l'aide aux ruraux, dont découle le choix entre deux modalités de cogestion du développement, est un choix de nature politique qui engage l'ensemble de la Nation.

BIBLIOGRAPHIE

Atelier Régional d'Études Économiques et d'Aménagement Rural Rhône-Alpes : **Les contrats de pays. Historique, éléments de bilan.** E.P.R. Rhône-Alpes, 1983.

CHAMOND M. (1987).- **Le développement des petites communes.** Conseil Général de l'Isère (document ronéoté).

DUCHEMIN H. (1985).- **Listes thématiques des actions mises en œuvre dans les contrats de pays.** C.E.F.R.A., E.P.R. Rhône-Alpes.

GERBAUX F. (1983).- **La genèse de la politique de la montagne.** Thèse de 3^e cycle, I.E.P. de Grenoble.

GERBAUX F., PERRET J. (1985).- **Les saisonniers du tourisme dans les zones de montagne.** C.E.M.A.G.R.E.F., C.E.R.A.T.

MARTIN S. (1983).- **Le monde rural laissé pour compte de la modernisation agricole.** Thèse de troisième cycle, Institut d'Urbanisme de Grenoble.

MARTIN S., NOVARINA G. (1985).- « Pouvoir professionnel, pouvoir communal », in : **Pour. Paysans : la fin du corporatisme ?** septembre-octobre, n° 102.

MATTEUDI E., PERRET J. (1989).- **La pluri-activité en Savoie.** C.E.M.A.G.R.E.F.

Pour la montagne : **La communauté rurale**, 1989 n° 17.

S.E.A.T.M., SEMA Métra : **Les loisirs de montagne.** Le marché des stations de sports d'hiver en 1987 (synthèse de l'étude).

5. Pour l'anecdote, il faut signaler que le directeur de la FFEM est devenu le directeur de l'ANEM.