

# La co-institution des contrats territoriaux d'exploitation

Jacques Rémy

La nouvelle loi d'orientation agricole (LOA) voulue d'abord par le président Chirac et entreprise en 1996 par le ministre de l'Agriculture du gouvernement Juppé fut remise en chantier, à la demande du nouveau premier ministre Lionel Jospin en 1997. Trois ministres de l'Agriculture y ont donc mis la main, et un grand nombre d'institutions et d'individus, outre les parlementaires, ont apporté leur contribution à cette entreprise. Nous esquissons ici l'analyse de cette « construction sociale » (Berger et Luckmann, 1996 [1966])<sup>1</sup> à partir de la notion de *co-institution*. Comment les agriculteurs mais aussi d'autres groupes sociaux s'emparent-ils des possibilités qu'offre cette loi d'orientation, tout à la fois imposée et offerte, pour en faire une innovation sociale, en l'interprétant et en l'adaptant en fonction de leur propre contexte professionnel et environnemental ?

Il y a co-institution lorsqu'il y a concours d'acteurs à la constitution d'un nouveau « mécanisme social », dans un procès de construction où se confrontent et se combinent une grande diversité de positions et de points de vue. C'est dire que cette co-institution n'est pas le produit de déterminismes rigides : sensible au jeu des acteurs, elle peut s'écarter fort sensiblement des objectifs et stratégies mis en œuvre par les décideurs. Les rapports de force politiques et économiques la structurent mais ne la figent pas. C'est ce type de procès que nous nous proposons d'analyser depuis sa genèse et les premiers linéaments de sa conception en prenant l'exemple de la loi d'orientation agricole et de l'instrument qu'elle promeut, les contrats territoriaux d'exploitation (CTE).

Le champ de l'agriculture française constitue un terrain privilégié pour l'examen de ces processus de co-institution, car l'État y intervient sans cesse et légifère d'abondance. Il s'y trouve chaque fois confronté au monde paysan, en raison d'une tradition syndicale alliant contestation (parfois violente) et volonté de cogestion avec la puissance publique des « intérêts agricoles ». Depuis quelques années, les gouvernements socialistes affirment être sortis de cette cogestion des affaires agricoles et le ministre actuel lui oppose la consultation, comme il l'a rappelé au congrès de la FNSEA de Strasbourg, en 2000. On est cependant en droit de se demander si l'appui – décisif pour le vote de la loi d'orientation – apporté par une fraction du syndicalisme agricole majoritaire (le CNJA, Centre national des jeunes agriculteurs), en particulier sur les dispositions relatives aux contrats territoriaux d'exploitation, relevait de la simple « consultation », ou s'il s'agissait des dernières lueurs de la cogestion ou bien encore de l'ébauche d'un processus de co-institution.

À cette question, s'en ajoute une autre : de nouveaux acteurs sont entrés depuis peu en scène et viennent compliquer et renouveler le jeu traditionnel entre l'État et la profession. En effet, siègent désormais dans les commissions départementales d'orientation de l'Agriculture (CDOA) des non agriculteurs : chasseurs, pêcheurs, mais aussi responsables d'associations environnementales et de consommateurs ; ces usagers de l'espace rural, parfois concurrents des agriculteurs sont porteurs de représentations du monde et de l'agriculture bien différentes. Si la recherche entreprise suppose la

1. À proximité critique d'une autre notion qui a éclairé nombre d'analyses de la politique agricole française sous la V<sup>e</sup> République, celle de « cogestion » (Coulomb *et al.* 1990).

## Contact

Jacques Rémy  
INRA  
Unité STEPE/ESR  
63, Bd de Brandebourg  
94205 Ivry Cedex

conduite d'observations à diverses échelles, la présente communication privilégie l'analyse des interactions au sein de ces « assemblées agricoles » désormais élargies, observées dans le département du Maine-et-Loire.

### Institutions et CTE en Maine-et-Loire

La mise en place des CTE mobilise une pluralité d'acteurs institutionnels, de réseaux socio-techniques et donc de logiques d'action, de stratégies au sein du champ de l'agriculture. La diversité de cet univers (Laurent et Rémy, 2000) est encore accrue du fait de l'entrée d'acteurs nouveaux et extérieurs à la sphère agricole. Le surgissement d'un tiers vient troubler le face à face de l'État et de la profession et perturber la routine des relations conflictuelles et complices de ce vieux couple. Confrontés à un double défi, « inventer » les CTE et intégrer les nouveaux venus dans le dispositif départemental de gestion de l'agriculture, les responsables professionnels du Maine-et-Loire ont clairement choisi de s'inscrire dans la démarche nouvelle de politique agricole ouverte par la création des CTE et ils ont également pris l'initiative d'inviter les nouveaux venus de la CDOA à participer aux réunions organisées par les organisations professionnelles dans le cadre du groupe PAD-CTE (projet agricole départemental, volet contrats territoriaux d'exploitation). On comprend que cette approche est plus « exemplaire » que « typique » de l'attitude des chambres d'agriculture confrontées à la diversification sociale des CDOA, et cette spécificité constitue l'une des raisons du choix de ce département pour la présente étude.

Les réunions du groupe PAD-CTE se tiennent sous la responsabilité du président de la chambre ou de son représentant (lorsque le président est absent, c'est la présidente de l'ADASEA qui en assume la présidence). La CDOA, quant à elle, tient ses réunions sous la présidence du directeur départemental de l'Agriculture, par délégation préfectorale. La composition nouvelle (« élargie ») de ces assemblées départementales est définie par le décret d'août 1999<sup>2</sup> après négociation d'un laborieux compromis avec les organisations professionnelles nationales, celles-ci n'acceptant l'élargissement à d'autres catégories sociales qu'à condition de conserver une large majorité « agricole » au sein des CDOA.

Précisons tout de suite qu'à ces « scènes publiques » s'ajoutent, non pas tant des « scènes cachées » (Corcuff et Sanier, 2000) que des « scènes

restreintes », de nature et de composition diverses. Ainsi, en amont du groupe PAD-CTE, se réunit le groupe des responsables de la majorité à la chambre d'agriculture, aux fins d'élaborer une position commune lors des réunions PAD-CTE. On est en droit de supposer que des réunions au niveau régional et national contribuent également à l'élaboration d'une ligne syndicale, pour la majorité comme pour la minorité représentées à la chambre d'agriculture. Du côté de l'administration déconcentrée, il est certain que les scènes restreintes ne sont pas absentes. Ainsi, des réunions régulières des « délégués CTE » se tiennent avec l'administration centrale et le ministre lui-même.

Une autre « scène » restreinte du Maine-et-Loire mérite d'être évoquée, que l'on pourrait qualifier de « scène experte », désignée plus joliment du nom de *groupe de plume* (ou *groupe plume*). Elle rassemble un petit nombre d'agents des diverses institutions les plus liées à la mise en place du ou des dispositifs CTE (DDAF, ADASEA, chambre), auxquels est associé, fait notable, le représentant d'une association de défense de l'environnement. C'est à eux que revient le travail de mise en forme et d'harmonisation des mesures types et de surmonter la complexité des dossiers comme les problèmes de cohérence interne des mesures et de compatibilité avec la réglementation européenne. Doté d'une grande compétence technique, ce petit comité n'assume pas de responsabilité politique, mais il n'est certes pas étranger à la configuration des CTE dans le département. Enfin, le « groupe technique inter-OPA » (ou GTI) se réunit environ une fois par mois depuis septembre 1999 et rassemble en moyenne une dizaine de personnes, en particulier les chefs de service concernés et les animateurs des quatre CRDA régionaux. Sa fonction est de traduire en langage technique et opérationnel, à l'intention des divers conseillers d'entreprise et de l'ensemble du personnel au contact des agriculteurs, les décisions prises en amont par les assemblées politiques.

Les réunions PAD-CTE, comme les réunions de la CDOA, constituent-elles un des lieux où s'opérerait ce procès de *co-institution* que l'on s'efforce ici de mettre au jour ? Il faudrait alors qu'y soient forgées de nouvelles conceptions partagées, de nouvelles manières de voir et, par entraînement et mimétisme, de nouvelles normes de la pratique du métier d'agriculteur et d'éleveur. Pour en avoir le cœur net, on a choisi d'exposer quelques phases du déroulement de chacune de ces assemblées. La séance du groupe PAD-CTE choisie est celle du

2. Décret N° 99-731 du 26 août 1999 modifiant la composition de la commission départementale d'orientation de l'agriculture, paru au JO du 27 août 1999.

15 novembre 1999 ; à ce moment la composition de l'assemblée se voyait à peu près stabilisée et le document d'auto-diagnostic prenait à peu près sa forme ultime. La mobilisation portait alors sur l'élaboration des mesures types. Pour essayer de situer la réunion du point de vue de l'avancement des textes d'explicitation et d'application de la récente loi, elle suit de peu l'arrêté ministériel relatif au financement des aides<sup>3</sup> et précède de très peu l'avènement de la très attendue circulaire d'application<sup>4</sup>. S'agissant de la réunion CDOA, il a semblé fondé de choisir la date du 24 novembre 2000, soit un an environ après la réunion du groupe PAD-CTE décrite ici, dans un contexte marqué cette fois par la crise bovine et aussi par la proximité des élections aux chambres d'agriculture<sup>5</sup>.

### Une interactivité constructive : le groupe PAD-CTE

La réunion débute à 14 h 20, ouverte par la présidente de l'ADASEA. Le directeur départemental de l'Agriculture et de la Forêt siège à la tribune, tandis que les deux agents qui l'accompagnent s'installent dans la salle, à proximité de leurs collègues experts de la chambre et de l'ADASEA, reconstituant ainsi le *groupe plume*<sup>6</sup>. Après un commentaire du récent arrêté ministériel par la présidente, qui juge heureux le rééquilibrage en faveur du volet économique qui donnerait plus de cohérence au CTE, un échange a lieu entre elle et le DDAF sur la pondération de la SMI et sur la dégressivité telle qu'elle est conçue dans le département, puis on en vient au principal sujet à l'ordre du jour. Il s'agit, rappelle la présidente, dans la perspective de la CDOA du lendemain, de « valider entre nous certaines propositions [de mesures types], quatorze

sont en demande de validation, vingt environ sont très avancées, mais pas encore assez. Il n'y a pas de priorité et pas d'interprétation politique [à établir] de ce qu'elles viennent en premier »<sup>7</sup>.

Les agents de la chambre et de l'ADASEA exposent tout à tour les premières mesures types conçues au plan départemental. Est alors posée, à propos de certains problèmes relatifs aux cahiers des charges, la question des « bonnes pratiques ». Le DDAF relève que la question est complexe mais précise que « le respect de la directive nitrates, ça ne donne pas droit à subvention CTE », concluant ainsi : « Suis-je assez clair ? ». En notant dans un premier temps que « c'est le socle réglementaire », il s'appuie sur les règles d'accès aux CTE (respecter la réglementation, ne pas être sous le coup d'une condamnation) mais ne donne pas d'indications précises sur ce que seraient ces « bonnes pratiques » censées aller au-delà de la simple réglementation, mais jusqu'où ?

On est là au cœur des débats récurrents qui vont traverser ces assemblées et qui portent sur la définition, la redéfinition plus exactement, des normes professionnelles. Le travail des assemblées va peu à peu rendre évident que la question des bonnes pratiques ne peut se régler qu'au cours d'un long cheminement. Appuyée non seulement sur des indicateurs techniques ou scientifiques mais aussi sur des postures éthiques, cette démarche cerne progressivement les contours de compromis sur la manière convenable de procéder dans tel ou tel cas de figure. La prise en considération de multiples façons de faire et des pratiques professionnelles dans le cadre de l'élaboration des mesures types conduit ainsi à redéfinir le cadre et le code des bonnes pratiques, et pourrait, par là inciter à un

3. Arrêté ministériel du 8 novembre 1999 relatif aux aides accordées aux titulaires de CTE par le fond de financement des CTE, paru au JO le 9 novembre 1999.

4. Circulaire DEPSE/SDEA/C99-7030 du 17 novembre 1999, relative à la mise en œuvre des contrats territoriaux d'exploitation.

5. La réunion PAD-CTE se tient à la maison de l'agriculture, siège de la chambre d'agriculture et de nombreux organismes agricoles, à Angers. Depuis juillet 1999, j'ai assisté à toutes les réunions du groupe PAD-CTE et aussi à celles de la CDOA dès lors que j'y ai été régulièrement invité, à partir de décembre 1999 (à une exception près pour chacune d'entre elles, où j'ai pu me faire remplacer par un autre observateur extérieur, Thomas Larrieu, alors étudiant). Je tiens à remercier vivement et très sincèrement les responsables et agents de la chambre d'agriculture, de l'ADASEA comme de la direction départementale de l'Agriculture, et en particulier madame Christiane Lambert, présidente de l'ADASEA et monsieur Louis Biannic, directeur de la DDAF, ainsi que tous les participants à ces réunions qui ont accepté de bon cœur ma présence. Un tel esprit d'ouverture n'est certes pas donné à toute institution. On pourrait s'étendre longuement sur le statut de l'observateur dans de telles assemblées et sur les interrogations qu'il implique une telle posture, le manque de recul et la familiarisation qu'elle induit avec son objet (Sardan, 2000). Je me contenterai de préciser ici que je me suis bien évidemment gardé d'intervenir de quelque façon que ce soit en séance et que je pense avoir progressivement rendu anodine cette position de scribe rigoureusement muet, sinon parfaitement impassible.

6. Bien entendu, les rituels comme les configurations spatiales, les postures comme les interactions de second plan de telles assemblées sont riches d'informations mais il ne peut en être fait mention ici que marginalement.

7. Ces notes s'attachent à reprendre avec exactitude, sinon exhaustivité, le discours des locuteurs cités.

8. Il a fallu renoncer à rendre compte ici des séances dans leur intégralité. On peut se reporter au texte initial de la communication, deux fois plus long, publié dans le CD-ROM des Actes du colloque de Clermont-Ferrand.

travail sur soi de chacun, à une reconfiguration de l'*ethos* de métier. Cette co-institution de l'image du « bon agriculteur » en même temps que des références et itinéraires techniques ne découle pas du consensus au sein de l'assemblée (elle y conduit parfois sur des points précis, presque furtivement), elle se fait au contraire dans la confrontation des représentations et des pratiques mêmes du métier, dans une tension qui traduit les rapports de force locaux mais aussi la conscience des enjeux nationaux, pour le dire clairement, de la « demande » environnementale.

La troisième mesure présentée<sup>8</sup> vise l'amélioration de la qualité génétique des vaches allaitantes. Un opposant se déclare immédiatement, considérant qu'exiger 30 % d'insémination artificielle sur le troupeau, c'est trop. Le représentant de la Confédération paysanne, à l'inverse, ne voit pas « l'intérêt pour le CTE [de cette mesure]. L'amélioration génétique est commencée depuis les années soixante ». La présidente le reprend, estimant que la mesure est utile : « Il faut voir l'état du cheptel dans certains coins ». Une représentante de la chambre poursuit : « Il y a beaucoup de travail à faire. C'est très technique. Il faut quand même que ça avance : certains cheptels viande ne se sont pas améliorés par rapport aux années soixante. Moi, j'ai un troupeau mixte ; en lait, ça va, mais en viande... ». Le représentant de la Confédération estime qu'il s'agit surtout d'exploitations sans successeur, qui ne vont pas s'améliorer par le CTE. La présidente cherche un accord au sein de la salle : « On maintient la mesure, il y a à faire. Mais le niveau [d'insémination] ... ». Quelqu'un insiste : « allez donc inséminer dans les champs... » et s'entend répondre : « ils [les bêtes en chaleur] en font assez pour que ça se voit ! ». La présidente rappelle sa ligne de conduite : « le CTE doit être un levier » (tandis que se poursuivent dans la salle des échanges à propos des idiosyncrasies des limousines, des parthenaises...) et propose enfin 20 % : « on commence à 20 % ; on verra dans cinq ans ». L'accord se dessine, mais certains irréductibles lancent : « 20 % de quoi ? Des vaches présentes ou des vaches primées ? » Le représentant de la Confédération estime plus cohérent de retenir le nombre de vaches présentes, suscitant l'ire des défenseurs du taureau libre au milieu de ses vaches (et des conditions de travail moins pesantes de la monte naturelle), qui amorcent un dernier repli en suggérant que l'on prenne les vaches présentes mais référencées. En fin de compte, le vote se fait en revenant au texte, qui prend pour base de calcul les vaches présentes : un vote contre, une abstention.

Dans ce débat, si les clivages syndicaux sont présents, ils apparaissent moins significatifs que les représentations différentes du métier d'éleveur et surtout que les profonds désaccords sur la conduite du troupeau et sur l'organisation du travail.

À cette aune, il est clair pour certains que l'amélioration génétique n'est pas nécessairement le premier critère, du moins si elle suppose le passage par l'insémination artificielle, technique dont on peut douter qu'elle s'impose à tous dans l'évolution comme progrès nécessaire au vu de l'évolution vers l'élevage extensif. La présence ou non d'emploi salarié sur les exploitations des interlocuteurs peut aussi avoir joué un rôle sensible dans les prises de position de chacun. Certains auraient pu espérer entendre à cette occasion une intervention située à l'interface agriculture/biodiversité (Mermet et Poux, 2000) mais il convient de noter que dans cette enceinte, située au cœur du complexe agricole départemental, les porte-parole de la nature – i.e. les représentants des associations environnementales, et aussi de pêche et de chasse – se conduisent le plus souvent en invités réservés.

Suit une série de mesures ; l'une d'elles vise les « espaces naturels et biotopes » et suscite cette question : « la débroussailluse à dos, c'est dans les 35 heures ou après ? » révélatrice des réticences envers les missions d'entretien de la nature comme des frustrations et du ressentiment envers ceux qui apparaissent comme les « donneurs d'ordre » de telles mesures, les urbains salariés. Puis s'engage une discussion, loin d'être close, sur les vertus respectives des divers instruments d'entretien des haies, le lamier seul obtenant, pour sa netteté de coupe, l'approbation du DDAF. Plusieurs mesures types visent à encourager la lutte intégrée en viticulture ; celle-ci est jugée « élitiste » par un élu adhérent d'une cave coopérative ; il préconise qu'on s'en tienne à la lutte raisonnée, « plus simple et accessible à tous », tandis que le représentant de la fédération viticole de l'Anjou affiche son soutien à la lutte intégrée, plus exigeante en matière de traitements phytosanitaires : ce sont deux générations et aussi deux façons de penser l'action collective et de se situer face aux consommateurs autant que deux itinéraires techniques qui s'opposent : les CTE seront aussi un outil de la concurrence entre producteurs sur les marchés, et les diverses « offres » agricoles (agriculture « raisonnée », « durable », « biologique », labels, chartes de qualité...) entrent elles-mêmes en concurrence entre elles, comme la suite des débats en témoigne.



On en arrive à la onzième mesure qui porte sur l'agriculture durable. La fiche est présentée par une animatrice des CIVAM, organisme dont la présence n'était pas acquise d'emblée. Le contenu de la fiche est très directement inspiré du cahier des charges du CEDAPA<sup>9</sup>. Le DDAF observe que l'engagement n'est pas chiffré et demande s'il y a reconnaissance de l'existant ou non. Une représentante de la chambre d'agriculture enchaîne ironiquement : « je réponds au cahier des charges. Et en plus, [ajoute-t-elle en matière de boutade, revenant sur un débat antérieur auquel elle a pris une part active, cf. supra], j'insème à 100 %. Donc 34 hectares à deux mille francs par hectare... ». La présidente poursuit : « c'est trop flou, et puis 2 000 F/an/ha, c'est beaucoup. » Le représentant de la Confédération paysanne défend la mesure, en la situant dans la démarche CEDAPA. La présidente, à nouveau intervient : « le problème, c'est la mesure, pas l'agriculture durable ». Le représentant de la Confédération paysanne met en avant l'ambiguïté du RDR et affirme que la rémunération de l'existant relève d'une décision politique au niveau départemental. Le DDAF réfute cette interprétation et fait référence au COA [entendre CSO] de juin 1999, « qui distingue bien entre la reconnaissance de l'existant, oui, et sa rémunération, non ». Il poursuit – tandis que son interlocuteur concède un « peut-être » – en invitant les rédacteurs de la mesure à « définir une marge de progrès ». La présidente incite à la réécriture de la mesure, en distinguant clairement situation de départ et objectifs, propose de revoir la prochaine fois le dossier et demande qu'on se fixe un rythme de travail. Le DDAF prévoit une CDOA/CTE tous les mois. Comme le représentant de la Confédération paysanne revient à la charge pour sauver son projet pour 1999, la présidente s'interroge sur le suivi, tel qu'il est prévu dans la fiche, qui reviendrait au CIVAM : « C'est un membre de la chambre qui le dit : doit-il y avoir exclusivité ? Et si on ne veut pas être suivie par quelqu'un du CIVAM ? ». La mesure type est ajournée à un mois. De fait, cette mesure n'est toujours pas entrée en vigueur, les cahiers des charges du CEDAPA n'ayant pas, de leur côté, pu obtenir dans les temps l'onction européenne.

L'examen de cette mesure par l'assemblée PAD-CTE est riche d'enseignements. Tout d'abord, il semble bien que la Confédération paysanne et ses alliés s'étaient peu préparés à une véritable gestion de la mise en œuvre des CTE. La Confédération paysanne donne le sentiment qu'elle a renoncé, dans ce cas précis, autant à la gestion politique

qu'à la gestion technique du dossier pour s'en tenir à une gestion idéologique. L'appareil d'encadrement sur lequel s'appuie ici le syndicalisme minoritaire (les CIVAM) semble peiner à proposer des mesures types structurées selon les canons européens et enfin le débat syndical interne n'incite pas toujours les adhérents à s'investir dans les CTE. Cela dit, les lenteurs d'instruction du dossier CEDAPA, qui ont conduit à son ajournement, posent question et les pionniers de cette agriculture, raisonnée de longue date, sont en droit de ressentir ce retard comme une injustice au moment où l'on consent à reconnaître le bien-fondé de leur démarche. Si les évolutions vers une agriculture plus soucieuse de l'environnement sont indéniablement souhaitées et conduites par les responsables les plus éclairés des OPA, les modèles qui paraissent par trop en rupture, comme les appareils d'encadrement échappant à leur propre tutelle, sont considérés avec une suspicion certaine.

Du fait de cette pluralité de sensibilités, les réunions PAD-CTE du Maine-et-Loire ne s'inscrivent donc pas précisément dans le modèle dit de « la grand messe » où tout est réglé en détails bien avant le début de la réunion. Il y a clairement débat et celui-ci oppose deux visions syndicales adverses et concurrentes, souvent incarnées ici par deux personnalités de caractère affirmé. Ces affrontements ne sauraient cependant être ramenés à des « querelles de personnes », ils doivent être analysés dans le cadre d'une concurrence syndicale portant sur la paternité du CTE : il y a conflit de légitimité entre celle qui a naguère – avec l'équipe du CNJA qu'elle présidait et certains concours extérieurs – inventé en 1997 le « contrat d'entreprise » et apporté en 1998-1999 le nécessaire soutien du syndicalisme majoritaire, décisif lors de la délibération parlementaire (Rémy, 2000), et les représentants d'un syndicat, la Confédération paysanne, qui a d'abord vu ou cru voir dans la démarche de Louis Le Pinsec et de son cabinet, l'avènement, sous la forme du CTE, de la politique de plafonnement et de réorientation des aides que ce syndicat prônait avec force de très longue date. Ce département présente donc une configuration d'acteurs originale, sinon unique, en cela que les discussions n'opposent pas les représentants de l'administration et ceux de la profession, comme dans d'autres départements où la modulation des aides a rendu irritables les responsables professionnels ; ici pas d'adversaires avérés du CTE et les débats se déroulent entre ses promoteurs, engagés dans une vertueuse concurrence, parfois enflammée.

9. Centre d'étude pour un développement agricole plus autonome, créé par André Pochon, agriculteur dans les Côtes-d'Armor et promoteur de très longue date de systèmes de production et d'élevage alternatifs au « modèle maïs-soja » largement diffusé dans les années soixante, dans une perspective d'agriculture durable.

Néanmoins, l'impression d'ensemble que laissent à l'observateur les réunions PAD-CTE dans le Maine-et-Loire est bien plus celle d'une coopération entre les divers agents et organismes que celle d'une guerre de tranchées. Ainsi, les divers acteurs institutionnels sont-ils très attentifs à mettre en scène l'efficace coordination de leurs activités, dont l'heureuse répartition des prises de parole au sein du *groupe plume* constitue le symbole : les uns et les autres se passent le relais pour la présentation des dossiers, et interviennent tour à tour pour préciser, commenter, apprécier, chacun à partir de ses compétences institutionnelles spécifiques.

### Une assemblée délibérante : la CDOA

Cette division du travail marque également le déroulement des séances de la CDOA : ainsi, lors de la présentation de dossiers individuels qui peuvent poser problème, on comprendra que les agents d'organismes professionnels agricoles préfèrent laisser au DDAF le soin de s'interroger en séance publique sur un point susceptible de conduire à l'ajournement d'un dossier non conforme à l'esprit du dispositif CTE du Maine-et-Loire.

La séance du 24 novembre 2000, à l'Institut national horticole d'Angers, est ouverte par le DDAF à 10 h 15. En dépit de la relative similitude entre la composition des assemblées et les thèmes traités, passer de la salle de réunion de la maison de l'agriculture à une salle prêtée par tel ou tel établissement public entraîne certaines variations formelles et d'autres qui le sont moins, les représentants professionnels affichant clairement par leur disposition dans la salle comme par leur posture qu'ils sont passés de « l'entre nous » au face à face.

Premier point à l'ordre du jour : les déclarations d'intention. Un agent de l'ADASEA présente un projet collectif qui prend le relais d'une OGAF. Le projet se caractérise, dans cette basse vallée, par l'engagement à l'absence totale d'intrants. Le DDAF veille à ce que l'accès à la mesure ne soit pas réservé aux seuls participants de l'ancienne OGAF, afin de pouvoir y intégrer de nouveaux venus dans la profession. Le spécialiste CTE de la chambre d'agriculture expose à son tour, tout d'abord une charte d'élevage bovin, modeste dans ses ambitions et son financement puis une autre charte, proposée par un puissant groupe coopératif. Il suggère que, s'agissant d'une charte de qualité mise en œuvre depuis déjà un an, on mette en place un mécanisme permettant une certaine reconnaissance de l'existant. On renoue ainsi avec le débat

engagé dès le début de la mise en place des CTE et dont la réunion du groupe PAD-CTE relatée ci-dessus se faisait l'écho. La présidente de l'ADASEA intervient alors : « Le débat aujourd'hui sur la reconnaissance de l'existant s'étiole un peu ». Il y a désormais reconnaissance de l'existant, mais sans rétroactivité, précise-t-elle, citant l'exemple de la conversion en prairies, des sols couverts en hiver... Le représentant de l'État confirme : « le débat est caduc désormais ». Il évoque à son tour les mesures d'entretien des haies (ouvertes également aux agriculteurs biologiques, en plus de la conversion), les mesures relatives aux systèmes prairiaux... « Il faut bien l'expliquer ». Ce refus de prendre en compte les bonnes pratiques existantes a, en effet, brouillé les représentations du CTE et fort déçu ceux qui n'avaient pas attendu la loi d'orientation pour s'engager dans cette voie.

Plus loin dans le cours de la séance, à l'occasion de l'examen d'un dossier, reviendra à son tour la question du CEDAPA, également évoquée un an auparavant lors de la réunion PAD-CTE. La présidente de l'ADASEA : « l'addition des mesures vaut le cahier des charges CEDAPA » ; le DDAF précise « en attendant la validation en 2001 [lors du prochain comité STAR], sans toucher à la cohérence des mesures, même si monsieur [il se tourne vers le représentant de la Confédération paysanne, présent mais qui ne s'exprime pas sur ce point] n'est pas d'accord ». Mais ne passe-t-on pas ici d'un projet agronomique d'ensemble à un simple catalogue de mesures ?

On en revient à certains points des cahiers des charges et un débat s'engage entre agriculteurs élus et représentant de la propriété foncière à propos des racines et tubercules : peut-on les désigner sous le terme générique de « fourrages » comme l'affirment ces éleveurs et comme le dément formellement leur interlocuteur qui se réfère à l'INRA et au « livre rouge » de Jarrige ?<sup>10</sup> Le DDAF met fin à cette polémique qui semble opposer bailleur et fermiers autant que taxinomies scientifiques et vernaculaires, tandis que la présidente de l'ADASEA ironise à mi-voix en feignant de s'interroger sur le véritable auteur du « petit livre rouge ».

Si les compétences mobilisées lors de ces réunions sont diverses et inégalement réparties entre les divers participants, elles ne sont pas non plus l'apanage de quelques spécialistes. Les membres des deux assemblées, qu'il s'agisse du groupe PAD-CTE ou de la CDOA, manifestent une connaissance fine des mécanismes les plus complexes de la po-

10. Il s'agit d'une table d'alimentation des ruminants publiée par l'INRA sous la direction de Robert Jarrige.

litique agricole, et l'observateur peine à la tâche tandis que la salle – représentants des OPA et de l'administration confondus – décortique prestement les conséquences ultimes et parfois indésirables de telle mesure et s'efforce d'en limiter les détournements éventuels ; certes, il demeure des failles et l'on entend régulièrement formuler avec un certain fatalisme, à propos de telle ou telle mesure, que ceux qui sauront présenter leur dossier obtiendront des avantages auxquels ne sauraient prétendre les innocents ou les distraits.

C'est à nouveau l'ironie qui se manifeste parmi les élus de la chambre (« quand aura-t-on les dragées ? »), au moment d'aborder une mesure de « parrainage » demandée par l'agriculture biologique, dans le cadre de la formation des nouveaux adhérents, mesure dont la présidente de l'ADASEA (qui préside également, au plan national, le réseau FARRE) demande immédiatement l'élargissement à d'autres pratiques, « par exemple à l'agriculture raisonnée ».

Au moment d'en venir à l'examen des dossiers individuels, le DDAF met en garde l'assemblée, en rappelant qu'il s'agit de documents confidentiels, que les informations sur ces dossiers ne doivent pas sortir de la commission et signale un cas récent : un agriculteur candidat s'est manifesté le lendemain d'une CDOA pour contester tel commentaire sur son dossier fait en réunion. Un message du ministère [de la DEPSE] reçu la veille précise qu'il n'est pas obligatoire de passer les dossiers individuels en CDOA. Le directeur souligne préférer cependant poursuivre cette pratique, plus conforme à l'esprit de ce qui se fait en Maine-et-Loire. La présidente de l'ADASEA intervient : « ça fait la quatrième fois que vous faites ce rappel à l'ordre » ; elle déplore que ces indiscretions pénalisent tout le monde, et l'invite à faire usage du « carton jaune » et du « carton rouge ». Le DDAF confirme que telle est son intention, mais qu'il y a « une question de traçabilité des fuites » à vérifier. Le représentant des propriétaires fonciers suggère alors, « à la limite », une distribution des dossiers en séance qui seraient laissés sur place à la fin, « comme cela se pratique pour certaines commissions ». Le représentant d'une association de protection de la nature déclare que la CDOA perdrait tout intérêt à ses yeux s'il n'y avait pas de présentation des dossiers individuels. Le DDAF conclut : « je souhaite continuer à travailler en confiance avec vous ». Un tel échange a sans doute pour effet de renforcer la cohésion de l'assemblée, mais constitue peu ou prou en groupe d'initiés les parti-

cipants, et certains peuvent craindre alors de voir leur liberté de critique et de manœuvre réduite par l'instauration d'une certaine « complicité ».

Très bien préparées, très claires, les fiches proposées lors de l'examen des dossiers résument excellemment les principales informations qui permettent de situer l'exploitation et d'examiner le projet présenté à la commission. Ce qui prend véritablement du temps, c'est le débat d'ordre général que suscite fréquemment l'examen de ces dossiers. Quel intérêt peuvent trouver une cinquantaine de personnes à examiner ainsi, un par un, les dossiers individuels de candidature aux CTE ? Tout d'abord, une bonne part d'entre eux ont acquis une compétence particulière, en examinant en CDOA les dossiers « installations », PAM... Ils manifestent souvent une connaissance d'autant plus fine des dossiers présentés en CDOA-CTE qu'ils ont auparavant eu à les apprécier sous d'autres aspects (à propos de tel dossier, mon voisin m'informe : « il y a un gros PAM »).

Le monde agricole est ainsi un univers où il est bien difficile, PAC aidant, de conserver le secret sur ses affaires et où on se connaît, se contrôle et se promet mutuellement, sous le regard et en coopération plus ou moins harmonieuse avec l'administration. Comme n'importe quelle commission de spécialistes du monde universitaire ou de la recherche, ces instances permettent d'accumuler de l'information, éventuellement du pouvoir, de voir venir plus précocement certaines évolutions, et aussi de peser sur elles, voire de les susciter. Mais, au-delà des conduites individuelles, plus ou moins altruistes ou intéressées, le déroulement de telles séances met en évidence une négociation collective des normes de ce qui dessine inévitablement de nouvelles figures professionnelles, dans un contexte de vive concurrence entre agriculture raisonnée, agriculture durable, agriculture biologique, chacune prétendant offrir sa propre philosophie et ses cahiers des charges comme socle des CTE. Au fil de l'examen des dossiers individuels, s'esquisse le portrait type de l'agriculteur angevin, figure empirique née des délibérations des élus des diverses professions, sensibilités et régions représentées. En effet, au-delà de l'exemplarité des CTE signés et mis en œuvre, les normes instituées dans les mesures types (conçues, ou en tous cas discutées, amendées et votées dans ces assemblées) ont vocation, selon nous, à s'imposer rapidement auprès de chacun comme normes professionnelles de la (bonne) pratique ordinaire. Pour le représentant de l'État, de telles assemblées constituent le

11. Comme ici l'obligation de s'équiper en compteurs d'eau, objet d'un vif débat au détour d'un dossier, qui amène le DDAF à évoquer l'exaspération des maires et conseillers régionaux devant la multiplication des forages à usage agricole et à mettre en garde les représentants de la profession.

moment privilégiée pour exposer une politique, faire comprendre l'intérêt d'une disposition, et préparer la mise en application d'une réglementation<sup>11</sup>. Il s'agit bien ici de promouvoir la politique agricole, ce qui suppose un débat constructif avec les intéressés.

Les organisations agricoles et les associations de défense de l'environnement et des consommateurs trouvent dorénavant dans le cadre de la CDOA un lieu d'échange et de confrontation. Même s'il ne s'agit pas d'y débattre de l'ensemble de leurs désaccords mais simplement de recueillir les critiques et les propositions que ces associations sont amenées à formuler à partir des dossiers qui leur sont soumis au préalable et examinés en assemblée, le principe même de ce droit de regard a pu être perçu par certains comme une transgression. Au-delà de cette irruption symbolique, les associations ne sont pas encore parvenues à parfaitement trouver leur place dans les CDOA (Boulongne, 2000), et peinent même à être simplement présentes à toutes les réunions (la DIREN elle-même n'était pas représentée à la CDOA du Maine-et-Loire jusqu'à la première réunion de 2001). Elles ont cependant appris à mieux se faire entendre de leurs interlocuteurs et la compétence, notamment scientifique, de certains de leurs représentants est implicitement reconnue ; on écoute alors en silence, prêts toutefois à relever bruyamment la moindre hésitation ou approximation. S'il y a bien là quelque revanche goguenarde de praticiens, il serait inadéquat d'opposer ici science, savoir et savoir faire. Les clivages se situent moins entre deux formes de connaissance qu'entre deux positions envers l'agriculture : les uns en vivent et la pratiquent, les autres en rêvent et la critiquent. Dire cela, ce n'est pas prendre parti pour les agriculteurs et éleveurs : ils sont bien à l'origine – *nolens, volens* – d'importantes nuisances et une critique argumentée et vigoureuse des pratiques qui sont sources de pollution ou de dégradation du paysage et de l'environnement est tout à fait nécessaire. Il n'empêche : prétendre analyser ces débats et les positions de chacun en feignant d'ignorer ces deux rapports distincts à la chose agricole, celui du dedans et celui du dehors, ce serait les désincarner et oublier qu'il s'agit de points de vue situés, socialement et historiquement.

La séance va s'achever – après une brève incidente sur le mode de taille des haies annonçant de futurs combats entre les porte-parole de l'épaveuse et ceux du lamier – par l'examen d'un nouveau dossier d'agriculteur biologique suscitant, comme il arrive souvent, des échanges propices au perfectionne-

ment des connaissances de l'assemblée. Mais au-delà des considérations agronomiques se développe un autre débat, à propos de l'achat d'un matériel spécifique à cette agriculture et de l'estimation du surcoût qu'il engendre (c'est ce surcoût seul qui pourrait être subventionné). La personne invitée à titre d'expert en agriculture biologique défend la légitimité agronomique et technique de ce surcoût mais la présidente de l'ADASEA s'interroge, elle, sur le fond : « est-ce l'esprit du CTE ? ». Elle précise son point de vue : « En agriculture biologique, on a vu passer des dossiers à un million de francs, est-ce que ça ne vous fait pas réfléchir ? Dans le voisinage... [ça va faire jaser] Il faut peut-être moraliser les aides financières qu'on donne en plus de l'aide à l'hectare à la reconversion ». Le DDAF poursuit le raisonnement en formulant ce qui pourrait devenir la règle : « Pour les dossiers en conversion, on dirait que le surcoût est intégré, moyennant quoi les investissements spécifiques ne sont pas financés. Maintenant, pour ceux qui sont déjà en agriculture biologique, on conserve les surcoûts. On se donne un mois pour réfléchir ? On prend position fin décembre » et il lève la séance. La réunion a duré deux heures quinze et le DDAF commentera avec son adjoint : « qu'on en examine peu [de dossiers] ou beaucoup, de toutes façons ça dure longtemps ». Moins de deux heures plus tard, beaucoup devaient se retrouver sur le terrain, administration et profession à nouveau réunis, à l'occasion d'une journée ADASEA « portes ouvertes » consacrée à l'installation.

### La co-institution, une invention plurielle

On posait, dès les premières lignes de cet article, la question du jeu entre l'État et la profession – ne vaudrait-il pas mieux écrire « les professions » en tirant les conséquences d'une diversité syndicale et sociale qui perdure ? – en s'interrogeant sur l'actualité et la pertinence des termes de cogestion, de concertation, de consultation pour définir ces rapports et en avançant la notion de co-institution. S'agissant de la CDOA, l'observation nous a permis de mettre en évidence que cette commission, bien loin d'être une chambre d'enregistrement de décisions négociées ailleurs, constituait un exemple éclairant de mise en œuvre de politiques publiques territorialisées. Cette « institutionnalisation de l'action collective », passe par des arènes où « l'action publique est co-construite de manière collective » (Duran et Thoenig, 1996). La lenteur des débats est la contrepartie – ce qui échappe partielle-



ment aux acteurs eux-mêmes – de la richesse de processus au cours desquels se confrontent les représentations et les logiques de fonctionnement des uns et des autres, s'opèrent des ajustements et se forment de nouveaux schèmes cognitifs. Il s'agit là d'un apprentissage de ce que les auteurs précités désignent comme « conceptualisation conjointe ».

Ce terme semble particulièrement approprié pour désigner la traduction en actes (identifiés) et même en nomenclatures d'actes de cette notion de multifonctionnalité encore en creux qu'il s'agit de rendre opératoire au travers du procès d'institutionnalisation, de formalisation dont les CTE sont à la fois l'expression et l'outil. C'est bien une acculturation à une culture technique de l'environnement (Rémy, 1998) elle-même encore en gestation qui est ici observée, et non pas une inculcation des

uns par les autres. C'est d'une confrontation de points de vue que découlent les compromis qui sont à chaque instant dégagés.

L'accession d'autres groupes sociaux à la délibération des CDOA, si elle change les données du problème, ne suffit évidemment pas en elle-même à modifier sensiblement les rapports de force. Elle participe cependant à la modification des frontières du secteur agricole remises en cause par l'irruption des questions environnementales. Reste que cette ouverture de la scène agricole départementale peut être interprétée soit comme la reconnaissance du « droit d'ingérence » des citoyens dans les affaires agricoles, soit comme une tentative d'élargissement à la gestion environnementale du cadre de compétence des divers et nombreux agents relevant de la sphère agricole.



### Résumé

L'analyse porte sur les contrats territoriaux d'exploitation (CTE), principaux outils de la multifonctionnalité de l'agriculture proclamée par la loi d'orientation agricole (1999). L'observation est conduite, dans le département du Maine-et-Loire, au sein des arènes où s'élaborent les mesures types et où sont examinés les dossiers, chambre d'agriculture et commission départementale d'orientation de l'agriculture (CDOA). Ces assemblées, lieux par excellence de la cogestion départementale, conservent et sans doute accroissent leur activité de co-construction, fortement sollicitée par les mécanismes mêmes d'élaboration des CTE. Cependant, la diversité syndicale et l'entrée de représentants d'autres groupes sociaux rend désormais impropre le terme de cogestion et l'on propose celui de co-institution pour rendre compte du processus et des interrelations observées. L'élargissement aux préoccupations environnementales et à d'autres groupes sociaux ouvre la voie d'une acculturation réciproque des différents acteurs sociaux et d'un désenclavement de l'agriculture. Les critiques de la lenteur de la mise en place des CTE ne prennent pas assez en compte les fonctions cognitives de cette démarche, au risque de lui faire perdre, sous prétexte d'une « indispensable simplification », une bonne part de son intérêt pédagogique, et de lui faire manquer, au nom de l'efficacité, sa nécessaire inscription dans les nouvelles politiques publiques territorialisées.

### Abstract

The analysis concerns land management contracts (CTE), which are the main tool of the multi-functional nature of farming as proclaimed by the French Agriculture Act of 1999. In the Maine-et-Loire department, studies were carried out within the Chamber of Agriculture and the departmental agricultural commission (CDOA) because it is there that standard measures are developed and files are taken under consideration. These are the prime sites for co-determination at a departmental level and, as they are essential to the mechanisms for the development of CTE's, they are not only maintaining but are also increasing their activities of co-construction.

However, given the diversity of unions and the arrival of representatives from other social groups, it now appears inappropriate to use the term co-determination. Co-institution appears to render more accurately the concepts of processes and of interrelations which have been observed. The fact that environmental concerns are taken into consideration and that other social groups are included leads to the opening up of agriculture and the reciprocal acculturation of society's various players. Those who criticize the slow pace at which the CTE's are set up are not fully taking into account the cognitive functions of the process. On the pretext of bringing about an "indispensable simplification", they run the risk of losing much of the process' pedagogical interest and, in the name of efficiency, of preventing it from being included in the new public land policies, as it should be.

### Bibliographie

- BERGER, P., LUCKMANN, T., 1996 [1966], *La construction sociale de la réalité*, Paris, Armand Colin, 288 p.
- BOULONGNE, R., 2000, *Profession agricole et associations de protection de la nature : une confrontation constructive? Le cas des contrats territoriaux d'exploitation dans les départements de l'Indre et du Cher (région Centre)*, Orléans, Nature Centre, 65 p. + annexes.
- CORCUFF, P., SANIER, M., 2000. Politique publique et action stratégique en contexte de décentralisation. Aperçus d'un processus décisionnel après la bataille. *Annales HSS* (4), p. 845-869.
- COULOMB, P., DELORME, H., HERVIEU, B., JOLLIVET, M., LACOMBE, Ph., 1990, *Les agriculteurs et la politique*, Paris, Presses de la FNSP, 594 p.
- DURAN, P., THOENIG, J.-C., 1996. L'État et la gestion publique territoriale. *Revue française de science politique*, 46, (4), p. 580-623.
- LAURENT, C., RÉMY, J., 2000. L'exploitation agricole en perspective. *Courrier de l'Environnement*, (41), p. 5-22.
- MERMET, L., POUX, X., 2000. Recherches et actions publiques à l'interface agriculture/biodiversité: comment déplacer le front du débat? *Courrier de l'environnement*, (41), p. 43-54.
- RÉMY, J., 1998. Quelle(s) culture(s) de l'environnement? *Ruralia*, (2), p. 85-103.
- RÉMY, J., 2000. Multifonctionnalité agricole et pluralité sociale : les contrats territoriaux d'exploitation. *Aménagement et Nature*, (136), p. 25-36.
- SARDAN, J.-P., OLIVIER de, 2000. Le « je » méthodologique, Implication et explicitation dans l'enquête de terrain. *Revue française de sociologie*, 41, (3), p. 417-445.