

## La prise en compte de la question agricole par les territoires de projet en montagne : logiques d'action et gouvernance

Les enjeux économiques, sociaux et environnementaux qui touchent l'agriculture de montagne en France peuvent inciter à une redéfinition des jeux d'acteurs et à de nouvelles formes de gouvernance territoriales plus ouvertes et partenariales. À travers l'étude de quatre territoires pyrénéens, cet article s'intéresse à la place de l'agriculture dans l'action des territoires de projet et aux changements qu'ils apportent dans le jeu social et politique autour des questions agricoles.

**L**a montée en puissance des questions foncières, de relocalisation de l'économie, de qualité alimentaire ou des conflits d'usage dans les espaces ruraux a conduit les territoires de projet à se pencher sur des problématiques agricoles jusqu'alors peu prises en compte dans leurs stratégies de développement (Berriet-Sollicet *et al.*, 2008). Le projet PSDR 3 « Agriculture et gouvernance des territoires ruraux »<sup>1</sup> s'est ainsi questionné sur la place de l'agriculture dans l'action de territoires de projet (Pays loi Voynet et PNR – parc naturel régional) situés en zone de montagne, et sur les éventuels changements qu'ils apportaient dans les systèmes d'action et les modalités de gestion des questions agricoles. Quatre territoires pyrénéens ont servi de cadre à cette étude (tableau 1).

### Les représentations de l'agriculture de montagne, pourvoyeuse de ressources pour les territoires

Différentes lignes de force sur la représentation des enjeux, formes et fonctions de l'agriculture apparaissent dans les chartes et les documents d'orientation stratégique de ces territoires. Tous insistent sur le rôle central de l'activité agricole et son caractère multifonctionnel. Sa dimension symbolique est très forte : elle « est » le territoire, son identité, ses traditions, même et surtout si elle ne représente plus que 5 à 10% des emplois. L'agriculture doit être sauvée car elle est garante des valeurs et de l'image du territoire. Elle fournit également des ressources et de services collectifs, notamment la préservation du patrimoine et l'entretien de l'espace. La référence à l'identité et aux traditions s'appuie principalement sur les activités agro-pastorales génératrices d'attributs

emblématiques pour les territoires : cabanes, terrasses, pâtres, transhumance, races locales, paysages ouverts de haute montagne, etc. Le logo du PNR des Pyrénées Ariégeoises met ainsi en scène berger et brebis sur fond de montagne. Le paysage est fortement mobilisé pour rappeler le rôle central des activités agricoles dans l'entretien et l'ouverture de l'espace, facteurs d'attractivité touristique. Cette question est souvent mise en relation avec les risques liés à la non-reprise des exploitations et au manque de main d'œuvre ne permettant plus d'entretenir des espaces non mécanisables. C'est un des principaux arguments de légitimation de la place de l'agriculture dans les territoires et de justification de programmes d'action dédiés. Le regard ainsi porté sur l'activité agricole est assez proche du cadre de référence promu par le dispositif ICHN<sup>2</sup> depuis quarante ans : une agriculture de montagne en déclin, vieillissante, dévalorisée mais dont le maintien s'avère nécessaire pour ses fonctions d'intérêt général. Il ne modifie donc pas en profondeur des représentations de l'activité agricole centrées sur ses dimensions identitaire, culturelle, patrimoniale et environnementale.

Les chartes ont toutefois un rayon d'action et un poids limités tant en matière de volumes financiers que d'orientation stratégique<sup>3</sup>, face à une Politique agricole commune toujours très structurante. Leurs priorités d'action

1. Le programme de recherche PSDR (Pour et sur le développement rural) « A-Gouter » (Agriculture et Gouvernance des territoires ruraux) s'est déroulé entre 2007 et 2010, financé par l'INRA et la Région Midi-Pyrénées.

2. Indemnité compensatoire des handicaps naturels.

3. Le tableau 1 présente les axes d'action des territoires enquêtés (conventions 2007-2013).

se centrent principalement sur la structuration des filières locales<sup>4</sup> (produits de qualité et circuits courts) et dans une moindre mesure sur la gestion de l'espace (préservation du foncier agricole). Une distorsion apparaît cependant entre ces objectifs et les solutions apportées qui n'intéressent qu'une proportion limitée d'agriculteurs et de surfaces agricoles. En effet, le discours des territoires sur les produits de qualité concerne majoritairement des productions secondaires (miel, châtaignes, vergers, petits fruits, maraîchage, fromage, cidrerie), alors que domine dans ces espaces montagnards la production de bovins et ovins allaitants, majoritairement dédiée à l'engraissement et à l'export, donc à faible valeur ajoutée. Il y aurait donc là un réel enjeu à trouver des formes de valorisation plus ambitieuses, même s'il existe déjà quelques démarches de vente directe ou de labellisation (AOC<sup>5</sup> Barèges-Gavarnie, Rosée des Pyrénées). En fait, l'orientation préférentielle sur le développement des filières de proximité autour de productions « marginales », et dans une moindre mesure sur les questions foncières, constitue pour les territoires une opportunité pour s'insérer dans le domaine agricole relativement verrouillé par les acteurs sectoriels.

### Une gouvernance agricole territoriale difficile à instaurer

Les travaux menés sur les politiques agricoles locales ont déjà mis l'accent sur les difficultés rencontrées par les acteurs extérieurs ou minoritaires dans la profession pour trouver leur place dans un système très contrôlé en interne (Aubert *et al.*, 2007 ; Trouvé, 2009). Le changement d'échelle ne modifie pas ces effets de position. Dans ce système construit par les habitudes de co-gestion et organisé selon des logiques sectorielles, les territoires peinent à trouver une légitimité dans la mise en œuvre d'un projet agricole territorialisé, transversal et ouvert. Les moyens dont ils sont dotés (expertise technique, relations de pouvoir, appui financier) sont faibles

4. Alors qu'ils sont pratiquement absents du discours de légitimation de la place de l'agriculture dans les territoires, à la différence de certains territoires de montagne, comme le Beaufortain ou le Pays Basque par exemple, pour lesquels la qualité et la spécificité des produits sont considérées comme des ressources essentielles de développement économique et de construction identitaire.

5. Appellation d'origine contrôlée.

#### 1 Profils démographiques et économiques des territoires de projets étudiés.

	Pays des Vallées des Gaves	Pays des Nestes	PNR des Pyrénées Ariégeoises	Pays des Pyrénées Cathares
<b>Date de création</b>	2004	204	2009	2003
<b>Emboîtement des périmètres</b>	Parc national des Pyrénées Leader Vallées des Gaves	Parc national des Pyrénées	Pays Couserans + sections de deux Pays (Haute Ariège, Portes d'Ariège) Leader Ariège-Pyrénées	Leader Ariège-Pyrénées
<b>Densité (2006)</b>	30,5	22,5	17,8	40,8
<b>Variation de la population 1999-2006 (taux annuel moyen en %)</b>	0,3	0,4	0,8	0
<b>Orientations économiques</b>	Économie fortement tertiairisée et touristique, pôles de forte affluence (Lourdes, ski, thermo-ludisme)	Économie fortement tertiairisée et touristique	Économie résidentielle (proximité de l'agglomération toulousaine), tourisme rural et de nature	Territoire industriel en crise, activité touristique réduite (Nord).
<b>Type d'agriculture</b>	Agriculture en partie pluriactive, exploitations de taille réduite	Agriculture en partie pluriactive, exploitations de taille réduite	Agriculture en partie pluriactive, exploitations de taille moyenne	Exploitations de grande taille domine (partie plaine)
<b>Emplois agricoles (en % des emplois 2006)</b>	4,9	6,8	9,6	6,2

#### 2 Les mesures dédiées à l'agriculture dans les conventions territoriales étudiées.

Pays des Vallées des Gaves	Pays des Nestes	PNR des Pyrénées Ariégeoises (2009)	Pays des Pyrénées Cathares (avenant 2009)
<ul style="list-style-type: none"> <li>Plans de gestion de l'espace</li> <li>Valorisation des productions locales de qualité</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Production et diversification agricole à forte valeur ajoutée</li> <li>Promotion du territoire</li> <li>Promotion des produits locaux dans la restauration collective</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Marque «Parc»</li> <li>Filières locales et circuits courts</li> <li>MAEt prairies</li> <li>Actions foncières pour gérer la progression du couvert forestier</li> <li>Patrimoine pastoral bâti</li> <li>Valorisation des variétés (fruitières et légumières) et des races locales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Étude pour le renforcement des filières de proximité alimentaires</li> </ul>

▶ et ils sont démunis pour impulser une réelle dynamique de renouvellement du jeu social autour des questions agricoles. Là aussi, l'agriculture reste d'abord l'affaire des agriculteurs et de leurs établissements consulaires. Ces derniers protègent leur légitimité et leur expertise en cherchant à maîtriser les dispositifs territoriaux en matière de crédits d'animation dans un contexte général d'incertitude sur les modalités de financements et les formes d'organisation des établissements consulaires.

Les territoires de projet sont venus assez tard sur le thème de l'agriculture. Peu présente dans la phase de construction des Pays, elle est devenue objet d'action publique au gré des opportunités offertes par les dispositifs ouverts dans le cadre de la programmation 2007-2013 d'une part, et de problématiques locales émergentes d'autre part (tableau 2). Parmi celles-ci, la question des circuits courts incarne de façon exemplaire la re-territorialisation de l'agriculture en permettant d'articuler des enjeux relevant du champ de l'environnement, de la relocalisation économique et du renforcement du lien social (Esposito-Fava, 2010). Les filières de proximité apparaissent donc comme un axe prioritaire pour les territoires, bien qu'elles ne concernent qu'une fraction modeste des exploitations et n'aient été que tardivement investies par les politiques sectorielles. Les enjeux sont facilement compréhensibles, localisés, permettant d'associer élus, producteurs et habitants. Elles ne génèrent aucune concurrence entre territoires, contrairement aux politiques de qualité par labellisation qui nécessitent distinction et différenciation. Collectivités et territoires ont donc rapidement mis à l'agenda politique cette thématique, à la différence de sujets comme le foncier et la gestion de l'espace, plus stratégiques dans les relations entre acteurs agricoles et territoriaux.

L'action des territoires s'oriente aussi très largement vers l'animation, de manière directe (circuits courts) ou la mise en œuvre de démarches de diagnostic pour les questions de gestion de l'espace. Cependant les équipes techniques des Pays sont restreintes (aucun ne dispose d'un chargé de mission agriculture) et leurs animateurs jouent davantage un rôle d'assemblage, d'animation et de programmation. Plus importante, l'équipe du PNR ne souhaite pas créer de doublons et entend agir en synergie avec les établissements consulaires qui sont des partenaires privilégiés. Deux chargés de mission traitent indirectement des questions agricoles, l'un sur les produits, savoir-faire locaux et la marque « Parc », l'autre sur le foncier, responsable du pôle « patrimoines, espaces, paysages ».

Les actions engagées n'ont cependant pas bouleversé les systèmes d'acteurs dans le domaine agricole. Les organisations professionnelles agricoles (OPA) ont été fortement associées à l'élaboration et à la mise en œuvre des programmes d'action alors même que les arènes peinent à s'ouvrir à des acteurs extérieurs ou minoritaires dans la profession. La question des circuits courts pourtant n'apparaît pas comme stratégique pour les chambres d'agriculture. À côté de grands projets sur la restauration collective valorisant les productions dominantes de viande ovine et bovine pour lesquels elles se positionnent en chefs de file, les chambres d'agriculture semblent peu intéressées par l'action des territoires en faveur de la vente directe, des marchés de plein vent ou

de la démarcation de productions locales mais confidentielles<sup>6</sup>, leur laissant ainsi une grande liberté d'action. Pour autant, il est difficile de mobiliser sur ces thématiques au-delà des agriculteurs locaux concernés par la démarche, souvent « alternatifs » par rapport au modèle promu par les chambres d'agriculture, y compris pour l'agriculture de montagne. En outre les acteurs investis dans les démarches de proximité ont déjà développé leurs propres outils (AMAP<sup>7</sup>, marchés et magasins de producteurs, vente directe). Les chargés de mission des Pays/PNR doivent ainsi conduire un travail d'animation considérable pour faire émerger de nouvelles initiatives et apparaître comme des partenaires privilégiés (à l'exception notable de la marque « Parc » qui donne un réel pouvoir au PNR).

La situation est différente sur les projets autour du foncier et de la gestion de l'espace développés sur les territoires du PNR des Pyrénées Ariégeoises et du Pays des Vallées des Gaves. Ces projets portaient sur la réalisation de diagnostics autour de situations de déprise ou de pression foncière. Les chambres d'agriculture se sont fortement positionnées, comme porteuses de projet pour le Leader Vallées de Gaves et en tant que partenaire privilégié dans le projet SAGECE<sup>8</sup>. Ces deux démarches n'ont pas vraiment conduit à la mise en place d'une gouvernance agricole territorialisée et à reconfigurer les systèmes d'acteurs. Leur dimension politique est à chercher en amont, dans le positionnement réciproque des institutions agricoles et territoriales sur les questions de maîtrise foncière, et sur les capacités à saisir des opportunités budgétaires. Ces opérations soulignent ainsi la position de force des chambres d'agriculture.

### Les émancipations discrètes des acteurs territoriaux dans le projet agricole

Ces résultats semblent suggérer que les tentatives de territorialisation de l'action publique agricole demeurent limitées. Quelques éléments plaident cependant en faveur d'une évolution discrète des formes, objets et modes de gouvernance. D'abord, le questionnement sur l'agriculture est récent dans les territoires étudiés. Les situations observées s'inscrivent donc pour la plupart dans une logique d'expérimentation et d'apprentissage entre acteurs sectoriels et territoriaux. Travailler ensemble est déjà une innovation, car il s'agit de confronter des cultures, des représentations, des logiques d'action. L'ingénierie évolue parallèlement et s'émancipe en partie d'une dichotomie sectoriel/territorial : par l'effet des recrutements, des agents des chambres d'agriculture comme des territoires partagent désormais une culture et des formations communes. La diversité des stratégies en matière d'ingénierie territoriale rend possible les porosités, les croisements de référentiels, les partages de repré-

6. Même si elles peuvent avoir en leur sein des conseillers en charge des « petites » productions (par exemple, sur la châtaigne dans les Hautes-Pyrénées).

7. Association pour le maintien d'une agriculture paysanne.

8. SAGECE (Système d'anticipation et de gestion des conflits liés à l'espace) est un projet élaboré en réponse à un appel du Réseau rural : engagé en 2009, il associait les PNR des Pyrénées Ariégeoises et du Haut-Languedoc ainsi que les chambres d'agriculture de l'Ariège et du Tarn.

sentations. Sur les territoires de montagne, la rencontre peut être facilitée par le recours commun au référentiel multifonctionnel. Les formes d'agriculture, les soutiens spécifiques historiques (ICHN, PHAE<sup>9</sup>) les revendications sur la PAC, ont conduit les représentants agricoles à mobiliser largement dans leur discours la référence à la multifonctionnalité, notamment autour des notions d'externalités ou d'aménités. En dépit des divergences de vue sur les modèles de développement agricole, la viabilité et la pertinence des systèmes « alternatifs » ou la durabilité des systèmes « traditionnels », l'accord, au moins rhétorique, sur la nécessaire reconnaissance des services rendus par l'agriculture, favorise le consensus autour de sa place dans ces territoires.

L'entrée des territoires de projet dans l'action publique agricole remet donc moins en cause les formes et fonctions attribuées à l'agriculture que les configurations des systèmes d'acteurs et la position plus ou moins hégémonique des OPA. Pays et PNR avancent avec précaution dans un environnement contraint, profitant des interstices laissés vacants par l'action sectorielle. En misant sur l'animation, ils acquièrent peu à peu une légitimité dans certains domaines, évitant de concurrencer les représentants sectoriels. Leurs principaux apports résident dans les innovations de méthode (la transversalité et la mise en réseau) et dans la dimension expérimentale des actions menées qui favorise l'émergence d'échelles, souvent infraterritoriales, propices à la construction de projets partagés (par exemple, les projets du PNR des Pyrénées Ariégeoises construits sur la base d'appels à manifestation d'intérêt auprès des communes). Cette quête de reconnaissance est clairement visible dans la satisfaction des territoires qui ont réussi à programmer des mesures agroenvironnementales territorialisées (Leader des Vallées des Gaves et PNR des Pyrénées Ariégeoises), même si les montants mobilisés restent très faibles en regard des dispositifs sectoriels.

En matière d'agriculture, l'action des territoires s'inscrit donc dans des ambitions et des logiques modestes. Cette posture peut favoriser à terme la reconnaissance de la légitimité des territoires à investir le champ agricole, mais en corollaire, elle peut les maintenir dans la marginalité. Les enjeux diffèrent cependant selon les territoires. Les Pays traversent une longue période d'incertitude et n'ont pas forcément vocation à développer un programme d'action en faveur de l'agriculture. Au-delà de leur capacité à faire émerger un véritable projet agricole territorialisé, leur stratégie reste fortement dépendante de l'existence ou non de programmes portés par l'Europe, l'État et les grandes collectivités territoriales d'une part, et de

l'intérêt stratégique des acteurs agricoles pour mobiliser des dispositifs et des financements territoriaux d'autre part, avec le risque d'être cantonnés à un rôle de « guichet ». Le PNR en revanche, de par ses compétences, ne peut s'affranchir d'un véritable plan d'action dédié au lien entre agriculture et territoire à différents niveaux (environnement, gestion de l'espace, qualité des produits, etc.). C'est pour lui un enjeu d'acquiescer une autonomie d'action qui passe par une reconnaissance de sa légitimité et de sa capacité d'innovation. Les dissymétries de position entre chambre d'agriculture et un jeune parc sont pour l'instant trop importantes pour que ce dernier puisse s'affranchir de la tutelle sectorielle<sup>10</sup>, même si les lignes commencent à bouger (Milian *et al.*, 2012).

### Conclusion

La prise en charge des spécificités de l'agriculture de montagne reste largement le fait de dispositifs sectoriels anciens, notamment dans le cadre du second pilier de la PAC. La période récente a tout de même vu se multiplier les incursions des territoires dans le domaine agricole, au gré des questions sociales émergentes et des opportunités fournies par les dispositifs publics supraterritoriaux. De manière discrète, ils prennent part au jeu social autour de l'action agricole et établissent des liens faibles et des porosités avec les organisations professionnelles, dans les interstices laissés vacants par les dispositifs sectoriels. Sur les questions agricoles, les territoires sont aujourd'hui à la croisée des chemins. Leur capacité d'émancipation face aux acteurs sectoriels et de légitimation dans le champ de l'action publique agricole est très largement dépendante de facteurs qui leur échappent, tant dans les recompositions des modes de gestion publique des espaces ruraux, des stratégies d'action des grandes collectivités territoriales, que dans les modalités de mise en œuvre des politiques sectorielles. ■

### Les auteurs

#### Corinne EYCHENNE et Laurence BARTHE

Université Toulouse 2 Jean-Jaurès  
Département de Géographie, Aménagement et Environnement  
UMR Dynamiques rurales – Pavillon de la Recherche  
5 allées Antonio-Machado – F-31058 Toulouse Cedex 9 France  
✉ [corinne.eychenne@univ-tlse2.fr](mailto:corinne.eychenne@univ-tlse2.fr)  
✉ [laurence.barthe@univ-tlse2.fr](mailto:laurence.barthe@univ-tlse2.fr)

#### Johan MILIAN

CNRS – Université Paris 8 – Département de Géographie  
UMR LADYSS – 2 rue de la Liberté  
F-93526 Saint-Denis Cedex France  
✉ [johan.milian@univ-paris8.fr](mailto:johan.milian@univ-paris8.fr)

9. Prime herbagère agro-environnementale.  
10. Les acteurs agricoles « alternatifs », bien que nombreux sur le territoire du PNR, n'ont pratiquement pas été mobilisés comme partenaires dans les premières actions qu'il a engagées.

### EN SAVOIR PLUS...

- ▣ AUBERT, F., PIVETEAU, V., SCHMITT, B. (coord.), 2007, *Politiques agricoles et territoires*, Éditions Quae, 223 p.
- ▣ BERRIET-SOLLIEC, M., DEPRES, C., TROUVÉ, A., 2008, « La territorialisation de la politique agricole en France. Vers un renouvellement de l'intervention publique en agriculture ? », in : LAURENT, C., DU TERTRE, C. (Dir.), *Secteurs et territoires dans les régulations émergentes*, L'Harmattan, p. 121-136.
- ▣ ESPOSITO-FAVA, A., 2010, *Territorialisations et action agricole : quelles ressources et dispositifs pour quelles gouvernances ?*, thèse de doctorat en géographie, Université de Grenoble, 408 p.
- ▣ MILIAN, J., EYCHENNE, C., BARTHE, L., 2012, Du symbole à l'action : agriculture et pastoralisme dans la politique du PNR des Pyrénées Ariégeoises, *Sud-Ouest Européen*, n° 34, Agriculture et développement territorial, p. 51-64, <http://soe.revues.org/116>
- ▣ TROUVÉ, A., 2009, Les régions, porteuses de nouveaux compromis pour l'agriculture ?, *Revue de la régulation* [en ligne], n° 5, 22 p. <http://regulation.revues.org/7550>