



**HAL**  
open science

## Comprendre la faible participation des agriculteurs à la gouvernance territoriale

Laura Michel, Christophe-Toussaint C.-T. Soulard, Eduardo Chia

► **To cite this version:**

Laura Michel, Christophe-Toussaint C.-T. Soulard, Eduardo Chia. Comprendre la faible participation des agriculteurs à la gouvernance territoriale: Étude de cas dans l'Aude. *Revue européenne des sciences sociales (Cahiers Vilfredo Pareto)*, 2018, 56-1, pp.113-142. 10.4000/ress.4007 . hal-02593154

**HAL Id: hal-02593154**

**<https://hal.science/hal-02593154>**

Submitted on 15 May 2020

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

## COMPRENDRE LA FAIBLE PARTICIPATION DES AGRICULTEURS À LA GOUVERNANCE TERRITORIALE

Étude de cas dans l'Aude

Laura Michel, Christophe-Toussaint Soulard et Eduardo Chia

Librairie Droz | « [Revue européenne des sciences sociales](#) »

2018/1 56-1 | pages 113 à 142

ISSN 0048-8046

Article disponible en ligne à l'adresse :

-----  
<https://www.cairn.info/revue-europeenne-des-sciences-sociales-2018-1-page-113.htm>  
-----

Distribution électronique Cairn.info pour Librairie Droz.

© Librairie Droz. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

---

## Comprendre la faible participation des agriculteurs à la gouvernance territoriale

Étude de cas dans l'Aude

*Understanding the low involvement of farmers in territorial governance. A case study in France*

Laura Michel, Christophe-Toussaint Soulard et Eduardo Chia

---



### Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/ress/4007>

DOI : 10.4000/ress.4007

ISSN : 1663-4446

### Éditeur

Librairie Droz

### Édition imprimée

Date de publication : 25 mai 2018

Pagination : 113-142

ISBN : 1663-4446

ISSN : 0048-8046

Distribution électronique Cairn



CHERCHER, REPÉRER, AVANCER.

### Référence électronique

Laura Michel, Christophe-Toussaint Soulard et Eduardo Chia, « Comprendre la faible participation des agriculteurs à la gouvernance territoriale », *Revue européenne des sciences sociales* [En ligne],

56-1 | 2018, mis en ligne le 25 mai 2021, consulté le 04 juin 2018. URL : [http://](http://journals.openedition.org/ress/4007)

[journals.openedition.org/ress/4007](http://journals.openedition.org/ress/4007) ; DOI : 10.4000/ress.4007

---

# COMPRENDRE LA FAIBLE PARTICIPATION DES AGRICULTEURS À LA GOUVERNANCE TERRITORIALE

ÉTUDE DE CAS DANS L'AUDE

LAURA MICHEL, CHRISTOPHE-TOUSSAINT SOULARD & EDUARDO CHIA

Université de Montpellier; CEPEL/Inra, Montpellier; Innovation/Inra, Montpellier; Innovation  
laura.michel@umontpellier.fr / christophe.soulard@inra.fr / chia@inra.fr

**Résumé.** La montée en puissance des territoires de projet caractérise les politiques de développement rural. L'article analyse pourquoi les agriculteurs participent peu à ces projets. Si la question des tensions entre priorité sectorielle et transversalité territoriale est bien documentée, celle des modalités de participation des agriculteurs est moins connue. Or, nous montrons que l'offre de participation correspond mal aux habitudes organisationnelles des agriculteurs. À partir du cas du département de l'Aude, au sud de la France, nous mettons en évidence deux processus: au niveau des agriculteurs, la démarche participative opère une sélection en faveur d'un public de néo-agriculteurs et au détriment des viticulteurs; au niveau des organisations, chambre d'agriculture et institutions locales de type «pays» se trouvent mises en concurrence politique, sur fond de compétition entre techniciens pour l'accès aux financements de l'expertise. L'Aude est un cas exemplaire pour éclairer les effets des dispositifs participatifs sur la faible insertion des agriculteurs dans la gouvernance territoriale.

**Mots-clés:** action publique locale, développement, France, participation, rural, viticulture.

**Abstract.** The rise of projects at the local level is characteristic of European rural policies. This paper analyzes why farmers do not participate in these projects. If the tensions existing between sectoral priority and territorial goals is a well documented topic in the literature, that is not the case for the issue of farmers' modalities of participation. Our results show that participation schemes fit ill with the organizational habits of farmers. Based on a case study (that of Aude, in southern France), we highlight two main processes: 1. the participatory approach operates a selection toward new farmers, at the expense of traditional winegrowers; 2. agricultural and local institutions end up becoming political rivals, with competition for the access to the funding of expertise among technicians as a backdrop. Our case study highlights the effects of participatory approaches and tools on the weak insertion of farmers in territorial governance.

**Keywords:** development, France, participation, public action, rural, winegrowing.

## INTRODUCTION

Alors que l'offre de participation visant à intégrer les agriculteurs dans la gouvernance territoriale se développe sur l'ensemble du territoire français et en Europe, plusieurs recherches font le constat d'un faible engagement des agriculteurs dans les dispositifs proposés par les acteurs institutionnels. Si la prise en compte de l'agriculture dans les nouvelles formes de territorialisation de l'action publique s'opère dans le cadre de la montée en puissance des territoires de projet tels les « pays », les « parcs naturels régionaux », ou les « zones périurbaines » (Barthes *et al.*, 2015), la territorialisation des activités agricoles rencontre des difficultés dues à la logique sectorielle qui prédomine via l'organisation par filière (Esposito-Fava, 2010; *Montagnes méditerranéennes*, 2013). Cependant, peu de travaux soulignent les difficultés dues au fait que les outils mis en place dans ces démarches territoriales ne permettent pas d'enrayer la sous-représentation des activités rurales dans les procédures d'aménagement qui restent porteuses le plus souvent d'une vision des espaces agricoles comme un paysage à protéger ou une réserve foncière à urbaniser.

La participation du monde agricole à la gouvernance oblige donc à regarder ce qu'implique pour le groupe social et professionnel des agriculteurs la valorisation croissante du développement rural et la logique délibérative qui en est l'un des instruments. Notre hypothèse est que les ressorts de l'expression d'une identité collective des « agriculteurs » se trouvent limités dans cette nouvelle configuration. D'une part, la problématisation des politiques publiques en termes de développement rural soumet l'agriculture à une approche transversale et territorialisée, interrogeant les frontières de l'agriculture comme secteur d'action publique. D'autre part, la capacité d'action collective propre aux agriculteurs et à leurs institutions représentatives, se voit déstabilisée par la démarche participative qui valorise l'expression individuelle de l'ensemble des citoyens du territoire.

Comment expliquer, alors la faible participation des agriculteurs à la gouvernance des territoires dans la région ? L'article explore cette question à partir du cas du département de l'Aude situé dans le sud de la France. Il vise à éclairer les rapports des acteurs du monde agricole audois à la norme participative, et ce à

deux niveaux. Il montre d'abord que, face à de nouveaux schémas qui visent à territorialiser la négociation, et donc les normes, et aussi à les individualiser, les agriculteurs se trouvent déstabilisés, voire font de la résistance (ne participent pas), tout en tentant de réactiver leurs arrangements ordinaires (avec leurs institutions : syndicats, coopératives, chambre d'agriculture, etc.) pour les faire perdurer. Ce schéma fonctionne surtout pour les viticulteurs du territoire, alors que des « néo-agriculteurs » professionnellement isolés, semblent à l'inverse trouver dans ces dispositifs participatifs des vecteurs de socialisation qui les poussent à s'en saisir, avec comme conséquence, leur surreprésentation dans la gouvernance territoriale. Notre recherche éclaire ensuite comment les organisations professionnelles et locales, font évoluer (ou non) leurs activités, et leurs compétences pour prendre en charge la question territoriale, et comment ces comportements se traduisent dans des modes de gouvernance à l'œuvre. On constate que l'émergence de l'enjeu territorial conduit à des formes de coopération mais également de concurrence entre les institutions qui coexistent sur un même territoire. De plus, la complexification de la situation, et le faible nombre d'agriculteurs engagés dans les anciens et nouveaux dispositifs, conduit les conseillers (techniciens) à tenir un rôle central dans le mode de gouvernance émergent. Nos résultats ouvrent alors une discussion sur les liens entre participation et expertise, deux pôles entre lesquels les agriculteurs occupent une position incertaine.

## I. LA DIFFICILE PARTICIPATION DES AGRICULTEURS À LA GESTION CONCERTÉE DU TERRITOIRE

Cet article est issu des travaux menés dans le cadre du projet de recherche Gouv.Innov<sup>1</sup> dont l'hypothèse centrale est que les activités agricoles sont sous représentées dans les procédures d'aménagement, en particulier en milieu péri-urbain : les agriculteurs sont généralement peu présents dans les dispositifs de

1 Le projet Gouv.Innov a porté sur la gouvernance territoriale et les innovations organisationnelles pour un développement durable, de 2009 à 2012. Il a réuni des chercheurs en sciences sociales et des acteurs du développement territorial dans les départements de l'Aude, du Gard et de l'Hérault. Il a été mis en œuvre dans le cadre du programme PS DR 3 « Programme de recherche pour et sur le développement régional », co-financé par l'Inra, Irstea et le Conseil régional du Languedoc-Roussillon, qui est un programme de soutien à

gestion et planification ; les zones agricoles sont davantage considérées comme des réserves d'espaces à urbaniser plutôt que comme des espaces pouvant remplir d'autres fonctions. Dans cette perspective, le projet s'est focalisé sur les conditions de mise en œuvre, par des collectivités locales, de dispositifs de gestion intégrée des territoires qui visent à renforcer la participation des acteurs du monde rural aux décisions locales (les agriculteurs en particulier). La méthode de recherche a reposé sur le suivi par les chercheurs d'une « opération concertée d'aménagement de l'espace rural » (OCAGER) mise en place dans le pays Corbières Minervois (PCM) dans l'Aude (Encadré 1). Le présent article traite plus particulièrement du territoire du PCM et de l'action croisée de la chambre d'agriculture et du pays à travers une OCAGER.

#### **Encadré 1. Méthodologie**

Outre le suivi de l'opération via la participation à plusieurs réunions et comités de suivis, deux stages d'étudiants en science politique ont porté, l'un sur la mise en place de l'OCAGER par le PCM (Franchi, 2009) et l'autre davantage sur la chambre d'agriculture de l'Aude et ses rapports en tant qu'institution agricole avec les projets portés par les pays visant les agriculteurs (Rassat, 2011). Le premier travail a mis à jour le réseau d'acteurs impliqués dans l'OCAGER. Le deuxième a analysé la trajectoire organisationnelle de la chambre d'agriculture et l'évolution de sa stratégie vis-à-vis des territoires du département. Cette analyse a été complétée par des observations de réunions-débats entre acteurs locaux engagés dans des projets portés par le PCM. Ainsi, les résultats issus de cette étude de cas croisent des données issues de l'observation participante, des entretiens semi-directifs et des données d'archives.

des recherches interdisciplinaires et collaboratives réunissant des chercheurs et des acteurs institutionnels et professionnels d'une région. En Languedoc-Roussillon, six projets avaient été financés par PSDR 3 (2007-2012). Ce programme dans sa version 4 (2014-2019) n'a pas été reconduit en Languedoc-Roussillon mais s'est poursuivi dans une dizaine d'autres régions. Plus d'informations sur le site PSDR: <<https://www.psd.fr>>.

Les OCAGER sont des outils mis en place par le conseil régional du Languedoc-Roussillon dans le cadre de sa politique de développement économique et d'aménagement du territoire à partir de 2004. Elles entendent répondre aux enjeux de l'espace rural en termes d'accès au foncier, d'aménagement de l'espace, de maîtrise de l'eau, de gestion des risques, et ont vocation à s'inscrire dans les démarches territoriales portées par les pays, parcs naturels régionaux, et agglomérations, dans des territoires connaissant des difficultés. Dans le cas de l'OCAGER portée par le PCM, le territoire concerné est marqué par la crise de la viticulture et une certaine déprise agricole, assortie d'une pression foncière en zone péri-urbaine.

L'OCAGER se présente comme un instrument qui, au sens de Lascoumes et Le Galès (2005) procède à un nouveau cadrage de l'action publique sur le territoire, en termes d'orientation et d'acteurs légitimes, déstabilisant les modes d'action en vigueur dans le monde agricole.

### 1.1. LE PASSAGE D'UNE APPROCHE SECTORIELLE À UNE APPROCHE INTÉGRÉE

Les dispositifs OCAGER ne sont pas les premiers outils régionaux dédiés à l'aménagement concerté de l'espace rural. Ils ont succédé à la faveur des élections régionales de 2004, aux PLAC (Plans locaux d'aménagement concerté) dont ils reprennent un certain nombre de principes tout en introduisant une logique de gestion intégrée là où prévalait une logique avant tout sectorielle agricole. Le PLAC se présentait en effet comme un dispositif d'accompagnement au service d'un micro-territoire, centré sur les professionnels agricoles et leurs partenaires, propre à leur permettre d'organiser leurs orientations de développement. Il se basait sur un diagnostic territorial, des fiches stratégiques et enfin, des propositions d'action. Alors que sous la présidence de Jacques Blanc (Démocratie libérale), un grand nombre de PLAC fut lancé, en 2004 l'élection de la liste emmenée par Georges Frêche (Parti socialiste) marque un coup d'arrêt à ce dispositif, la nouvelle majorité décidant de remettre à plat tous les dispositifs d'intervention de la région.



Les OCAGER vont alors remplacer les PLAC comme instrument d'aménagement rural. D'un côté, elles s'inscrivent dans le prolongement des PLAC. Comme eux, elles sont financées par la région et le programme européen «Leader» et elles reprennent en partie les méthodes de travail des PLAC dans une sorte de recyclage. D'un autre côté, elles introduisent une nouvelle approche du rural lourde de conséquences pour la profession agricole. Alors que les PLAC s'inscrivaient dans une logique sectorielle centrée sur les agriculteurs, les OCAGER introduisent une approche intégrée au service de projets de territoire plus larges portés en particulier par les pays ou les PNR. Les OCAGER ont donc vocation à mobiliser les acteurs du territoire au-delà des seuls agriculteurs.

L'OCAGER du PCM a été mise en place en 2008, dans un contexte où le pays (Encadré 2) est confronté aux mutations de l'agriculture et aux enjeux de la périurbanisation. Avec 70 % de la surface agricole utile (SAU) consacrés à la viticulture et un vaste espace en appellation Corbières ou Minervois, il est alors fortement impacté par la crise viticole. Des voies de diversification sont recherchées dans le bois, l'élevage, les énergies renouvelables et le tourisme, de façon à éviter une emprise croissante de la périurbanisation. Pour partie lieu d'un projet «Leader» exemplaire et ancien (projet «pays Cathare»), ce territoire bénéficie d'une tradition de développement local et d'une importante dynamique de participation. L'enjeu affiché avec la mise en œuvre de l'OCAGER est, dans un contexte de crise viticole, d'élaborer ou utiliser des outils de gestion concertée de l'espace rural de façon à renforcer la cohérence des actions d'aménagement et notamment de penser de nouvelles stratégies de développement de l'agriculture en réponse à cette crise. Il s'agit de préserver l'activité agricole fortement identitaire pour ce territoire et, à travers des filières d'agriculture durable, d'intervenir en faveur de la conservation du paysage et de la qualité de l'environnement. Le caractère concerté du processus d'OCAGER devait par ailleurs éviter les tensions entre les agriculteurs et les autres acteurs du monde rural à propos du devenir des terres concernées par l'arrachage des vignes.

D'un point de vue procédural, la mise en œuvre de l'OCAGER supposait en premier lieu de réaliser un diagnostic du territoire, tâche qui a été confiée à un consortium de deux bureaux d'études. Il s'agissait de caractériser les espaces agricoles et les milieux naturels de façon à élaborer un plan d'action par terroir pour accompagner les dynamiques foncières. Le diagnostic devait en outre déboucher sur la constitution d'un SIG (Système d'information géographique) à l'échelle du pays. Cette phase de diagnostic de territoire et d'identification des enjeux a mobilisé un grand nombre de partenaires (institutionnels, socioprofessionnels, associatifs, etc.) et d'acteurs individuels à travers la mise en place d'enquêtes, de focus-group et de dispositifs propres au suivi de l'étude (comité de pilotage et comité technique).

### **Encadré 2. Carte d'identité du pays Corbières Minervois**

*«Ce sont les Femmes et les Hommes qui font d'un territoire un Pays».*

Le PCM est né en mars 2004, après 4 ans de travail, autour d'un projet territorial de 89 communes avec 6 communautés de communes (Contrée de Durban-Corbière, Massif de Mouhtounnet, Hautes-Corbières, Canton de Lagrasse, Canal du Midi en Minervois). Les principales villes sont Lézignan-Corbières, Ginestas, Tuchan, Durban-Corbières, Lagrasse.

Sur un espace de 1 440 km<sup>2</sup>, on dénombre 42 000 habitants dont 10 000 à Lézignan-Corbière pour une moyenne de 34 hab/km<sup>2</sup>. Le territoire comprend 2% occupés par des espaces urbains, 35% par l'agriculture, 38% par la forêt et environ 20% par des landes, garrigues, maquis. Sur 42 900 ha de superficie agricole utile, 28 000 ha sont en vigne.

#### **Organisation :**

- Syndicat Mixte, composé d'élus
- Conseil de Développement, composé des citoyens
- Commissions de travail
- Une équipe technique (ingénierie) du Pays Corbières Minervois

#### **Les enjeux :**

*«Un territoire rural fort construit avec et pour les femmes et les hommes, qui soit un territoire de vie (culturel, social, éducatif, loisirs, etc.)».*

*«Un territoire actif qui offre de l'emploi en confortant et développant toutes les forces économiques et qui soit aussi capable de soutenir les activités innovantes et l'économie solidaire».*

*«Un territoire qui maîtrise son devenir tant sur le plan de l'espace, de l'environnement, de l'évolution de la population, de l'aménagement, sur des bases de solidarités territoriale».*

*«Un projet commun ambitieux liant élus, professionnels, associations, habitants, qui donne les moyens de devenir des citoyens actifs, et aux élus d'agir en adéquation avec leurs aspirations».*

#### **Les outils de planification :**

*«Mettre en œuvre un projet politique participatif, pour un territoire rural vivant, actif, qui maîtrise son devenir».*

La Charte du pays donne les orientations du pays pour les 15 ans à venir. Elle a été écrite de façon participative par de nombreux acteurs du territoire. Puis a été validée par l'ensemble des communes et communautés de communes qui forment le pays. Le contrat du pays, formalise les actions annuelles décidées par le syndicat mixte.

#### **La méthode de travail :**

La participation permet de renforcer l'action politique – de garantir le respect du projet défini collectivement – de gérer la complexité et l'hétérogénéité des territoires en construisant des références communes, en s'appuyant sur les différences – d'amener les habitants à être acteur de leur projet de vie de conquérir une citoyenneté responsable aux côtés de des élus locaux – de trouver des voies de résorption de l'exclusion, de démonter les mécanismes de peur, de faire évoluer les mentalités, etc.

Source : Pays Corbière Minervois, 2009 : <<http://www.payscorbieresminervois.fr>>.

## 1.2. LA LÉGITIMATION DU PAYS CORBIÈRES MINERVOIS COMME LEADER DE L'OCAGER

En 2004, c'est l'échelle des pays – ou à défaut des établissements intercommunaux – qui est choisie par Éric Andrieu, nouveau président de la commission Aménagement au conseil régional, pour piloter les OCAGER en «recyclant» les PLAC. Président du PCM, Éric Andrieu met en place à travers les OCAGER un instrument qui légitime ce nouvel acteur «pays» encore fragile, pour les

questions de développement local et sur lequel il prend appui pour conforter son ancrage local et son leadership politique déjà construit à travers le projet de développement «pays Cathare» qu'il a porté en tant que vice-président du conseil général de l'Aude (Garcia & Genieys, 2005).

La création du pays, c'est Éric qui pousse pour agrandir son espace de développement local au niveau du conseil général et c'est aussi Pierre Tournier qui lui, veut rester indépendant, qui ne veut pas s'agréger ni à Narbonne, ni à Carcassonne. Du coup, y a eu une sorte de connivence entre eux deux pour dire : «bon on crée un pays rural », ce n'est pas ce que dit la loi, la loi elle dit solidarité rural/urbain, on aurait pu en théorie se rattacher à une agglo mais la configuration politique ne s'y prêtait pas... (Un technicien PCM).

Ce sont les conseillers généraux du coin autour d'Andrieu, Tournier et Rainaud [alors président du conseil général de l'Aude, PS] qui se sont dit, on va faire notre truc puisque Narbonne et Carcassonne étaient à droite. La légende c'est qu'ils se sont regroupés pour faire un pays rural autour de Lézignan, une sorte de petit gros qui a faim. Surtout, le but était de ne pas dépendre de l'une ou l'autre (Un élu PCM).

Le choix du syndicat mixte pour la constitution du pays permet en théorie d'associer différentes collectivités territoriales, communes et leurs groupements, département et chambres consulaires. Potentiellement, il ouvre également un espace de délibération avec la «société civile» à travers le rôle du conseil de développement. Dans la pratique, les modes de fonctionnement peuvent être relativement distincts d'un pays à l'autre. L'analyse des OCAGER dans l'Aude en offre une illustration.

Dans le cas du PCM, l'OCAGER est portée par le seul exécutif du pays, avec une nette affirmation de son leader politique, Éric Andrieu, relayée par ses techniciens. Sur le territoire voisin de la communauté de communes du Haut-Minervois, c'est l'association de développement qui est maître d'œuvre de l'OCAGER. En outre, elle assure cette maîtrise en partenariat avec la chambre d'agriculture. De plus, dans le Haut-Minervois, l'OCAGER a une origine purement agricole. Elle résulte d'une demande d'étude, de la part des producteurs d'oignons de Citou faite à la chambre d'agriculture (entretien), dans le but de créer une IGP (indication géographique protégée) pour leurs produits. Les élus

du territoire ne sont donc pas à l'origine de l'OCAGER, mais ont voulu s'inscrire en relais de cette initiative sectorielle, en élargissant le spectre de la démarche. Ils ont alors lancé un appel d'offre remporté par l'association de développement du « Chaudron Minervois » et la chambre d'agriculture associée.

Ainsi, dans le Haut-Minervois, la mise en place de l'OCAGER s'inscrit très clairement dans une logique sectorielle agricole qui était celle qui prévalait avec les PLAC. Au contraire, dans le cas du PCM, l'OCAGER est saisie par les dirigeants du pays comme un instrument d'affirmation politique de ce dernier et de la vision intégrée du développement local qu'il entend incarner.

### 1.3. DES DISPOSITIFS DE PARTICIPATION ÉLARGIS QUI REMETTENT EN CAUSE LES PRATIQUES DE REPRÉSENTATION HABITUELLES DES AGRICULTEURS

Les transformations et crises de l'agriculture depuis de nombreuses années ont bouleversé ce qui constituait la figure du paysan, devenu agriculteur, puis exploitant agricole (Muller, 1987). Le monde agricole n'est plus considéré comme un « monde » mais comme un « archipel » (Hervieu et Viard, 2001). De même, il paraît plus pertinent, aujourd'hui de parler « des milieux ruraux » plutôt que « du monde rural » face à la diversité des espaces qu'il comprend tant d'un point de vue économique que sociologique. Si le monde paysan n'a jamais été homogène, sa représentation nationale le subsumait depuis les années 1960 en acteur collectif, notamment via la FNSEA dans le cadre d'une politique agricole cogérée avec l'État (Muller, 2000). Tel n'est plus le cas aujourd'hui tant le syndicalisme agricole et les institutions qu'il administre ont perdu cette capacité de représentation collective unitaire, dans laquelle mondes rural et agricole étaient confondus.

Par ailleurs, cette forme de représentation nationale s'articulait dans l'Aude à des formes plus anciennes de représentation politique par le Parti socialiste, elles aussi entrées en crise. Dans l'Aude viticole, les élus de la SFIO étaient en effet parvenus à s'imposer comme les représentants des viticulteurs organisés en coopérative. Les « élus du vin » représentaient un monde agricole local construit par eux comme un groupe aux intérêts et aux valeurs homogènes – incarnées par le mouvement coopératif – malgré une forte hétérogénéité de leur réalité

sociale (Dedieu, 1998). En représentant les intérêts de l'agriculture locale dans les négociations politiques nationales, ces élus du vin ne jouaient pas seulement le rôle de « porte-parole », mais participaient aussi pleinement à la construction de ce groupe et de sa parole (Roger, 2010). Dans l'Aude, cette représentation politique avait en partie réussi à s'articuler à partir des années 1960 au nouveau rôle joué par la FNSEA dans la co-gestion de la politique agricole, les élus FDSEA de la chambre d'agriculture de l'Aude étant majoritairement proches des élus socialistes. Avec la crise de la viticulture cette identité collective se trouve déstabilisée :

La première réunion [réunions de concertations sur le diagnostic territorial] était un dialogue de sourds mais tellement nécessaire, il y a des besoins, des souffrances, des énergies et il y a une difficulté d'écoute des deux cotés (administratifs/producteurs), il y a des questions et des réponses qui ne sont pas en « face » c'est-à-dire déjà entre agriculteurs, il y a beaucoup de différences, beaucoup de gens qui ne pensent pas la même chose, un agriculteur avec quinze vaches veut vivre de ça !! Il y a des discours très incohérents, très revendicatifs, très paysans, et ce qu'il fait qu'il y a des incohérences dans la branche (Une éleveuse Ovin du PCM).

Antoine Roger montre comment ce modèle de représentation politique de l'agriculture audoise est entré en crise à partir des années 1980, notamment à travers l'affirmation progressive du principe de la délibération promu par la Commission européenne et repris par le Parti socialiste, qui valorise l'expression « démocratique » de la « société civile ». Dans le département de l'Aude, ce nouveau principe s'incarne dans la figure d'Éric Andrieu qui a construit toute sa carrière politique sur le paradigme du développement local et de son principe délibératif. Jeune agent de développement local, il sera élu conseiller général en 1988, avant de devenir président du plus petit district de France (Mouthoumet), puis vice-président du conseil général de l'Aude, président du PCM et vice-président du conseil régional du Languedoc-Roussillon. Au fil de cette ascension électorale, il a renforcé sa position dans l'appareil audois du Parti socialiste, devenant premier secrétaire de la fédération socialiste de l'Aude et y a installé progressivement son projet délibératif, désormais congruent avec la doctrine du Parti socialiste national et les principes d'action promus par la Commission européenne (Roger, 2007). Mais, la conquête de positions électorales, du canton de Mouthoumet jusqu'aux vice-présidences du conseil général

puis du conseil régional, l'ont également placé en position de mettre en œuvre des politiques publiques sur le territoire audois référées au principe du développement local, appuyées par des programmes européens. L'invention de l'OCAGER par Éric Andrieu, marque de ce point de vue une stratégie de co-extension de son leadership politique et de sa doctrine délibérative à l'échelle régionale dans une dynamique de légitimation croisée.

Ainsi, de par son origine, l'OCAGER non seulement entre parfaitement en congruence avec l'histoire propre du PCM, mais elle en est même le prolongement. Elle s'inscrit dans un territoire où la culture de la concertation est un principe central. L'étude empirique de cette OCAGER est donc particulièrement intéressante pour analyser ce que le principe participatif fait aux acteurs, et en particulier aux agriculteurs.

Ainsi, le territoire du PCM se caractérise par l'existence de réseaux d'acteurs qui ont été structurés depuis longtemps par le travail politique mené par Éric Andrieu et qui sont des participants réguliers des différents dispositifs participatifs organisés par l'élu. Cela a facilité la mobilisation d'un public pour les dispositifs de concertation propres à l'OCAGER, les techniciens s'appuyant en grande partie sur ces réseaux pour diffuser les informations et mobiliser les participants. Toutefois, le public de la viticulture traditionnelle est peu représenté dans ces réseaux, ce qui induit une difficulté pratique difficilement contournable pour diffuser les informations relatives à l'OCAGER et activer la mobilisation dans le milieu agricole. Par ailleurs, les viticulteurs n'identifient ni Éric Andrieu, ni le PCM comme des représentants de leurs intérêts collectifs et de la viticulture, à l'inverse des élus du vin (entretiens).

De fait, l'étude de terrain montre que le réseau qui gravite autour de l'OCAGER est constitué d'acteurs non représentatifs de la population agricole. Il s'agit d'une certaine frange de l'agriculture, plus innovante, pluriactive et tournée vers des systèmes agricoles alternatifs. Un certain nombre d'agriculteurs sont en bio, militent dans un CIVAM et/ou à la confédération paysanne. Lorsque l'on s'intéresse à leur profil sociologique on constate qu'ils ne sont pas issus du milieu agricole, et viennent d'autres univers professionnels (on trouve ainsi d'anciens ingénieurs, architectes, etc.), qui apparaissent aussi culturellement plus proches des techni-

ciens que ne le sont généralement les agriculteurs «héritiers»; on trouve en outre un ensemble de professionnels structuré autour des nouveaux métiers de l'environnement, des énergies renouvelables et acculturé au principe de la concertation. La plupart des agriculteurs rencontrés évoluent donc dans plusieurs réseaux préexistants et sont pour la plupart des «néo-agriculteurs», ayant souvent suivi des études sans rapport direct avec l'agriculture. Ils sont porteurs d'une vision de l'agriculture qu'ils défendent dans certaines instances comme les réunions publiques, dans lesquelles la vision des «gens du coin» (entretien) c'est-à-dire des agriculteurs représentatifs de la monoculture viticole, est plus marginale alors que cette dernière est encore très présente dans la région. Ces néo-agriculteurs finissent par être surreprésentés dans les dispositifs de concertation par rapport aux autres catégories d'agriculteurs et notamment aux viticulteurs qui constituent encore sociologiquement la base de l'agriculture locale.

Paradoxalement, alors que l'OCAGER est présentée comme une opération devant permettre de lutter contre la «crise de la viticulture», ne participent que des viticulteurs qui n'ont pas de problème d'arrachage. Même au sein de cette catégorie plus participative, l'intégration à la gouvernance promue par l'OCAGER, se fait avec difficulté. L'injonction à l'expression individuelle et à la délibération censée aboutir à une co-construction par les acteurs du territoire est difficilement appropriée par les agriculteurs.

L'approche intégrée et transversale devant résulter de la délibération se heurte d'abord à des investissements sectoriels des agriculteurs sur les scènes de délibération. Ainsi, la plupart des agriculteurs interrogés sont allés à un seul atelier, celui de leur activité principale pour parler de leurs problématiques. L'intérêt d'une implication plus large et transversale est souvent contesté comme le résume le *verbatim* suivant dont l'idée centrale est récurrente dans l'ensemble des entretiens menés auprès des agriculteurs :

J'ai fait une réunion sur le futur du pourquoi du comment, pour moi c'est une strate de plus avec la chambre de commerce, les chambres d'agriculture, avec le tourisme on a le SDDT les CRT plus les offices de tourisme, à un moment le millefeuille, faut le compresser (Viticulteur Audois).



De plus, l'OCAGER s'adresse à l'ensemble des citoyens et des agriculteurs, c'est-à-dire à chacun d'entre eux individuellement. Or les agriculteurs sont fortement intégrés dans des modes de représentation collective. Les viticulteurs audois sont ainsi habitués à déléguer localement leur participation, soit à la cave coopérative s'ils sont dans ce modèle économique, soit à la chambre d'agriculture. Ils sont aussi représentés le cas échéant par les syndicats de crus, ou encore à un niveau plus général par le syndicalisme agricole, la FDSEA en particulier très liée localement au Parti socialiste. À revers de ce principe de délégation, c'est désormais le principe de délibération invitant chacun à s'exprimer qui a pris le pas chez les nouveaux élus (Roger, 2007). Or, la mise en œuvre de ce principe demande le développement d'une ingénierie de la concertation qui place les techniciens du territoire au cœur du processus.

La méthode mise en œuvre par le PCM est directement issue du mouvement du développement local. Dans cette perspective, les agriculteurs sont supposés les mieux placés pour définir leurs propres problèmes, les techniciens ne devant intervenir que pour aider les groupes locaux à les formuler et à mettre en place des solutions. La transversalité des problèmes à traiter, par opposition aux approches sectorielles et filières dominantes, est aussi une exigence centrale. Dans ces conditions, non seulement les techniciens agricoles classiques – de la chambre d'agriculture en particulier – se trouvent marginalisés, mais il devient très difficile pour les agriculteurs de dialoguer et construire des points d'accord :

L'idée était un premier atelier où on faisait s'exprimer des gens en parité, par pairs, donc tu échanges sur des préoccupations que tu as en commun avec quelqu'un que tu vois en parité comme toi. Et ça, tu ne peux pas révolutionner cette façon de faire, imagine-toi un viticulteur, un éleveur et un maraîcher auxquels tu dis "maintenant comment vous gérez l'espace" : c'est délicat (Un technicien PCM).

Comme l'atteste ce *verbatim*, les agriculteurs placés en situation d'exprimer individuellement leur point de vue et de le confronter à celui d'autres individualités, pour construire collectivement des propositions destinées à gérer collectivement le territoire, rencontrent rapidement des difficultés qui peuvent expliquer les comportements d'exit face aux scènes délibératives, et souvent une remise en cause

de leur utilité : « En ce qui me concerne, il y a des “Intellectuels” qui phagocytent la démarche et génèrent une sorte de réunionite » (Arboriculteur Audois).

Finalement, alors que les « élus du vin » socialistes construisaient le groupe en le représentant, la disparition de ces porte-parole laisse les agriculteurs dans un certain désarroi. La montée en puissance du paradigme du développement territorial appuyé sur le principe participatif ne leur offre pas réellement de solution alternative d'expression collective, mais propose cependant de nouvelles ressources saisies par certains, les agriculteurs néo-ruraux en particulier. Ce constat se transfère sur le plan organisationnel. L'offre incarnée par l'OCAGER portée par le PCM présente de nouvelles ressources pour les acteurs traditionnels de l'agriculture que sont les chambres d'agriculture, mais elle vient également déstabiliser leurs modalités d'action sectorielles et les concurrencer sur leur terrain d'expertise.

## **2. LA GOUVERNANCE TERRITORIALE : ENTRE COOPÉRATION ET CONCURRENCES INSTITUTIONNELLES**

### **2.1. LE TERRITOIRE : UN ENJEU INSTITUTIONNEL**

#### **2.1.1. Le territoire, nouvel enjeu stratégique pour la chambre d'agriculture**

Traditionnellement les chambres d'agriculture étaient organisées selon une logique sectorielle, par filières (Compagnone et al., 2013), le territoire n'apparaissant que comme critère secondaire. Ainsi, durant la période 1979-1982, le terme de « développement » apparaît dans l'organigramme de la chambre d'agriculture de l'Aude, mais pour s'appliquer exclusivement au développement agricole via le conseil technique, économique ou social pour les différentes filières agricoles. La notion de territoire n'apparaît à cette époque qu'à travers la mise en place d'antennes réparties sur l'ensemble du département de l'Aude. Jusqu'au début des années 1990, le territoire n'est ainsi considéré que comme support de l'activité sectorielle de la chambre d'agriculture de l'Aude et non dans une perspective transversale et intégrée.

Ce positionnement va apparaître en décalage avec les dynamiques politiques à l'œuvre dans le département à partir des années 1980. Les approches en termes de gouvernance locale et de délibération, diffusées à travers le travail politique effectué par certains élus locaux comme Éric Andrieu, ont induit un décalage entre les actions des institutions professionnelles et celle des élus locaux (Roger, 2007), jusque-là alignées (Dedieu, 1998).

Comme les agriculteurs, la chambre d'agriculture apparaît déstabilisée par cette nouvelle offre politique axée sur une approche transversale du territoire, plutôt que sur la seule variable agricole. Alors que les élus travaillent à déconnecter la problématique rurale de sa seule dimension agricole, le risque apparaît d'une marginalisation de la chambre dans les nouveaux dispositifs territoriaux et leur financement. C'est dans ce contexte que la notion de territoire commence réellement à être problématisée au sein de la chambre d'agriculture dans le cadre d'un « projet d'entreprise » présenté en Juin 1990.

L'organigramme de 1990, conserve une conception du développement par filières agricoles (viticulture, polyculture, montagne élevage, forêt et agri-tourisme) mais définit également des « unités de développement » par territoire, chacun doté d'un agent coordonnateur ayant suivi une formation en conseil et développement rural proposée par l'association Etcharry<sup>2</sup>. Il faudra pourtant attendre le début des années 2000 pour voir les territoires prendre le pas sur les filières dans l'organisation de la chambre d'agriculture de l'Aude.

C'est en 2000-2001, que la mise en place des contrats territoriaux d'exploitation (CTE), consacre la place du « territoire » dans l'action de la chambre d'agriculture de l'Aude. Nombre de conseillers, techniciens, responsables administratifs et élus considèrent l'époque des CTE comme « l'âge d'or du territoire et de son développement » (entretien technicien chambre d'agriculture). Toutefois le processus d'institutionnalisation de l'approche territoriale au sein de la chambre s'avère chaotique. Ainsi, le début des années 2000 semble amorcer une phase de coopération entre les pays, qui, nés en 1995, cherchent à

2 Etcharry Formation Développement est un centre national de formation et de perfectionnement des agents des organismes consulaires (chambres de métiers et de l'artisanat, chambres d'agriculture). Il contribue également à la professionnalisation d'acteurs territoriaux.

affirmer leur légitimité au travers du développement territorial, et la chambre d'agriculture, qui via les CTE, se positionne dans cette nouvelle dynamique.

La mise en place des CTE a ainsi entraîné la création d'un « service territoire » autonome au sein de la chambre d'agriculture de l'Aude, lui-même organisé sur la base territoriale des cinq pays nouvellement créés dans le département (dont le PCM), avec à leur tête un responsable coordinateur. Ce service avait pour mission l'appui à la dynamique des CTE, via la mise à disposition de trois conseillers en développement territorial et surtout l'implication directe au sein des différents pays. La proximité idéologique entre les élus de la chambre, politiquement proches du Parti socialiste bien qu'affiliés à la FDSEA, et le gouvernement socialiste de Lionel Jospin – à l'origine des CTE – n'explique que pour partie l'attrait pour ce nouvel outil d'aménagement territorial. Le CTE plaçait aussi les chambres dans leur rôle historique de pilote dans l'accompagnement des agriculteurs, en position d'expertise légitime auprès des acteurs locaux, pays compris.

À l'inverse, le retrait du dispositif des CTE, à la faveur du retour de la droite aux affaires en 2002 – « un regret » pour le personnel et les responsables de la chambre – a marqué un coup d'arrêt à l'institutionnalisation de l'approche territoriale au sein de la chambre. Ceci se traduit par le départ de deux conseillers en développement territorial, conduisant « le service territorial à continuer avec moins de moyens et à basculer dans la logique actuelle » (entretien avec un responsable administratif de la chambre). De plus, le service territoire n'apparaît plus comme ayant vocation à incarner une approche territoriale surplombant l'approche filière : c'est à l'inverse chaque service lié à une filière qui doit intégrer à son niveau une approche territoriale. Ainsi, certains élus professionnels estiment qu'il n'y aura pas « un développement plus approfondi du pôle territoire mais une prise en compte progressive par les filières » (entretien) et les agents du pôle territoire soulignent les difficultés qu'ils ont à mettre en place « un travail transversal entre des filières multiples et le territoire » (entretien). Le positionnement un temps visé comme pilote du développement rural semble avoir été abandonné au profit d'un recentrage sur l'approche agricole classique par filière, intégrant à la marge la dimension du territoire.

Finalement, «l'organisation de ce pôle ne correspond pas aux exigences du développement territorial» (entretien avec un conseil du pôle territoire).

Alors qu'avec les CTE, la chambre d'agriculture de l'Aude se positionnait comme acteur central, pilote du développement rural confondu avec le développement agricole, en 2004, avec le remplacement des CTE par les contrats d'agriculture durable (CAD), on assiste à un renversement de légitimité. La chambre d'agriculture de l'Aude acte la distinction entre le rural et l'agricole, niée jusqu'alors. Ses services connaissent une importante restructuration autour de trois grands pôles : le développement agricole, le développement qualité et le développement territorial. Le service territoire institué par les CTE est donc maintenu, avec pour mission de promouvoir un développement durable ainsi que de mobiliser l'ensemble des outils et des moyens collectifs pour accompagner les projets territoriaux, mais son rôle n'apparaît plus central.

Cette évolution est également liée à l'apparition de conflits de légitimité sur le domaine du développement rural, entre acteurs du monde agricole et acteurs du développement local.

### 2.1.2. La reprise en main du territoire par les pays

À travers la mise en œuvre d'une OCAGER, les relations de la chambre d'agriculture de l'Aude avec les pays en tant que nouveaux acteurs de l'action publique territoriale, témoignent de l'émergence d'une concurrence entre les différentes institutions en charge du développement local sur un même territoire. En effet, la mise en place de pays dans le département de l'Aude sous la forme de syndicats mixtes a placé la chambre d'agriculture face à une alternative. Soit elle parvenait à problématiser le développement rural comme une extension naturelle du développement agricole, et s'imposait comme un partenaire incontournable des pays dans la mesure où la chambre d'agriculture est traditionnellement légitime en termes d'expertise pour ce qui concerne l'agriculture. Soit le pays défendait avec succès une définition en termes de développement local, dépassant la seule problématique agricole, et dans ce cas, la chambre d'agriculture n'était qu'un des acteurs sectoriels susceptibles d'être associés ou simplement consultés.

Dans l'Aude, les deux cas de figure se sont produits. D'un côté, dans une stratégie d'affirmation en tant qu'institution naissante, le PCM s'est doté de ses propres techniciens incarnant par leur trajectoire professionnelle le référentiel du développement local cher à Éric Andrieu, président du pays. Ce positionnement cognitif a contribué à entériner un rôle de la chambre limité au volet strictement agricole, celle-ci pouvant alors intervenir comme prestataire de services techniques (agronomie en particulier) ou en tant que bureau d'étude dans la mise en place des projets dont la définition était monopolisée par le pays.

À l'inverse, dans le cas du pays de la Haute-Vallée de l'Aude, s'est imposée une vision beaucoup plus agricole du développement rural, liée en partie à la prégnance économique de l'activité agricole et au poids de la chambre d'agriculture comme acteur institutionnel local. Dans ce cas, la chambre a été totalement intégrée au sein du syndicat mixte du pays et a mis à disposition une de ses conseillères, permettant de construire une relation de partenariat et non de « concurrence ». De même, en ce qui concerne l'OCAGER mise en œuvre par la communauté de communes du Haut-Minervois, c'est une problématisation agricole qui s'est imposée. Sur les trois OCAGER de l'Aude, la communauté de communes du Haut-Minervois est la seule à avoir mobilisé la chambre d'agriculture, étroitement associée au projet qu'elle pilote avec l'association de développement de la communauté de communes et pour lequel elle a mis à disposition un technicien. Elle est également la seule à avoir confié à la chambre le diagnostic territorial (appel d'offre remporté par un partenariat entre la chambre d'agriculture et l'association le Chaudron Minervois). Dans le cas du PCM, la candidature de la chambre a été écartée au profit d'un groupement de cabinets privés, le pays gardant la main sur le pilotage de toutes les phases du projet. Il en va de même pour l'OCAGER portée par le pays de La Narbonnaise qui n'a pas retenu la candidature de la chambre pour la réalisation du diagnostic. La chambre d'agriculture de l'Aude se voit ainsi concurrencée dans son domaine d'expertise.

### 2.1.3. Pays et chambre, entre coopération et concurrence pour la représentation du monde agricole

Alors que dans les années 2002, la chambre d'agriculture, incitée par les CTE, essayait de se positionner sur une approche territoriale, à l'inverse, dans la période suivante, elle ne se positionne plus en tant que leader dans la réalisation de projets territoriaux. Elle se recentre sur une vision plus agricole du développement rural induisant une action centrée sur les filières et les territoires agricoles, tandis que parallèlement le PCM s'emploie à minimiser le rôle de la chambre dans le cadre de l'OCAGER, afin de ne pas inféoder le développement local à une approche strictement agricole. S'installe ainsi une forme de concurrence entre les deux institutions porteuses de deux visions et pratiques différentes du développement rural et s'employant à affirmer leur légitimité respective et à l'incarner sur le territoire. À la logique de coopération inhérente à l'OCAGER, se superpose donc une logique de concurrence de plus en plus tangible. Ainsi, la chambre d'agriculture de l'Aude fait dans la même période le choix de découper le département selon une logique agricole en trois petites régions : l'Est dominé par la viticulture, l'Ouest marqué par les grandes cultures et les zones de montagne privilégiant l'élevage. Le schéma départemental agricole ainsi établi par la chambre fait donc fi des découpages politiques en pays et empiète sur les différents documents de diagnostics réalisés sur les trois pays audois.

Cette concurrence a des conséquences directes sur la participation des agriculteurs à l'OCAGER. Pour paraphraser Pierre Grémion (1976), la segmentation institutionnelle recoupe ici la segmentation sociale et l'une et l'autre se renforcent.

En effet, le pays étant comme on l'a vu, pilote de l'OCAGER, la mobilisation des agriculteurs pour participer aux ateliers du diagnostic s'est effectuée sur la base des listes d'acteurs déjà impliqués dans d'autres actions du pays (actions sur les circuits courts, bois énergie ou « Université de la vigne et du vin »), appel étant fait simplement en complément aux techniciens de la chambre pour relayer l'information auprès de publics non déjà ciblés par le pays.

Si l'agriculteur n'est pas en vente directe ni de projet, il n'a pas pu être informé. Pour l'élevage j'ai fait passer le message au technicien chambre élevage qui a envoyé 85 courriers aux éleveurs du coin. J'ai demandé au technicien maraîchage de la chambre de faire la même chose mais bon aussi des fois c'est les dates qui ne conviennent pas. J'ai demandé des partenaires chambres pour tous les ateliers à part sur les ateliers dont les infos étaient au pays (Un technicien du PCM).

N'étant pas à l'origine de l'action, les techniciens de la chambre ont relayé l'information par courrier électronique. Ces modalités d'information ont été moins propices à la diffusion de l'information auprès des agriculteurs que les rencontres directes organisées pour l'OCAGER de la communauté de commune du Haut-Minervois, dans laquelle la chambre a été beaucoup plus impliquée, et la participation des agriculteurs beaucoup plus active. Dans le cas de l'OCAGER portée par le PCM, les agriculteurs traditionnels qui forment la majorité de la base électorale des élus de la chambre d'agriculture, dominée par la FNSEA, ont très peu participé. À l'inverse, les agriculteurs actifs dans le cadre de l'OCAGER représentent une partie de la population agricole, innovante, alternative, pluriactive, acculturée aux projets concertés mais minoritaire et soutenue par des structures alternatives et minoritaires à la chambre. On peut le vérifier à travers le profil des agriculteurs participant aux groupes de travail organisés par le PCM. Globalement, les agriculteurs y sont moins nombreux que les techniciens. Dans le groupe de travail sur la diversification des cultures, on compte par exemple deux agriculteurs, tous deux inscrits dans des démarches locales : un arboriculteur adhérent à la marque «pays Cathare» et un agriculteur en polyculture (vigne, oliviers, moutons en agro-bio) membre du conseil d'administration du CIVAM.

À l'inverse, à l'occasion d'une réunion de concertation concernant le vignoble de Fitou, les viticulteurs se sont déplacés nombreux. Cette mobilisation s'explique par le rôle central joué par la chambre et la cave coopérative dans l'organisation de la journée : «c'est la cave coopérative qui organise alors on vient» (entretien agriculteur) ; «C'est l'occasion de se réunir et boire un coup. On est tous dans nos exploitations la journée sans voir personne alors s'il y a une réunion et qu'on boit un coup, c'est bon!» (entretien agriculteur).



Mobilisés par leurs réseaux professionnels, les viticulteurs sont plus réactifs que dans les réunions directement organisées par le pays.

Ainsi, l'avènement d'un nouvel acteur territorial intégrateur et délibératif, le pays, se heurte à la résistance des réseaux socio-politiques sectoriels existants, qui tendent à se maintenir voire à se renforcer. D'une part, en raison de la proximité organisationnelle entre les différentes institutions, il existe « une osmose, une très bonne entente » (entretien) entre la chambre et les caves coopératives. Par ailleurs, l'approche territoriale portée par le pays entre en contradiction avec l'organisation locale des intérêts viticoles. En effet, sur le territoire du PCM, les viticulteurs du Fitou (vin de la région de Cascastel) qui ont entrepris une démarche pour l'obtention de l'appellation d'origine contrôlée (AOC), nécessaire à leur développement économique, se retrouvent en situation de concurrence face aux crus Minervois et Corbières déjà labélisés. Les trois réseaux d'acteurs liés à ces trois « terroirs » viticoles présents sur le territoire du pays privilégient leurs interlocuteurs institutionnels habituels au détriment du pays, limitant la capacité de ce dernier à mettre en place une gouvernance locale inclusive de l'ensemble des intérêts agricoles. D'autre part, y compris sur l'organisation de la manifestation annuelle « l'Université de la vigne et du vin », censément fédératrice de l'ensemble des viticulteurs du pays, ce dernier rencontre des difficultés à mobiliser les agriculteurs. Dans ce type d'initiative directement liée à l'activité agricole, le PCM n'apparaît pas en capacité de représenter les viticulteurs et de constituer un réseau durable autour de ses initiatives. Cet exemple met en évidence la crise de représentation du monde agricole, avec d'un côté le pays qui parvient à mobiliser un nombre limité d'agriculteurs, plutôt néo-agriculteurs et atypiques, et de l'autre, les acteurs de la viticulture fortement liés à la chambre d'agriculture et à leurs organisations professionnelles (cave coopérative, syndicats de crus). Y compris à ce niveau, apparaît une césure nette entre les services organisés autour des activités par filière, connus et mobilisés par les agriculteurs, et le service « territoire » beaucoup moins reconnu par les agriculteurs.

Ainsi, bien que les pays réunissent différentes composantes institutionnelles du territoire (communautés de communes, chambres consulaires, etc.), le PCM ne semble pas en mesure de dépasser l'importante fragmentation du territoire et des intérêts sectoriels présents. Le pays est contraint d'emprunter les réseaux constitués par les organisations professionnelles classiques porteuses d'une approche par filière qui s'oppose à la logique même d'intégration territoriale dont il est porteur. Le fonctionnement des acteurs du monde agricole limite ainsi la portée des approches en termes de gouvernance incarnées par le pays.

## 2.2. PRÉÉMINENCE DES TECHNICIENS DANS LES DISPOSITIFS PARTICIPATIFS

Appelés à participer, les agriculteurs rencontrent des difficultés face aux cadrages qui leur sont proposés par les animateurs de la délibération. Cette absence de participation, interprétée par les techniciens comme relevant d'un déficit d'animation, justifie en retour le renforcement de leur propre rôle dans les dispositifs participatifs.

### 2.2.1. Complexité, temps long, cadrage des débats : la difficulté à participer des agriculteurs

Les animateurs du pays non seulement reconnaissent la faible participation des agriculteurs, mais en font même une préoccupation centrale. Ainsi, lors d'une réunion du projet Gouv.Innov, une technicienne du PCM soulignait le « besoin d'organiser et remobiliser les agriculteurs, de faire émerger les questions transversales, aller vers une appropriation partagée, relancer la prospective... ».

Toutefois cette volonté d'engager les acteurs du territoire dans des exercices prospectifs à long terme se heurte à des temporalités différentes des acteurs de la gouvernance.

Au-delà de visions hétérogènes sur les solutions à apporter et sur l'OCA-GER, l'ensemble des agriculteurs partage une vision commune des problèmes du territoire résumée sous le vocable de « crise » avec une perspective assez funeste en termes de dépeuplement, de déprise agricole/viticole et de manque d'infrastructures. Face à ce constat, les besoins exprimés relèvent du concret

plus que de la vision stratégique et transversale, du court terme plus que de la prospective. Le territoire est vu au travers du prisme de la monoculture viticole, qui s'effondre, face à un marché qu'ils ne comprennent pas toujours. Réfléchir à des orientations communes dans le but de créer un savoir commun du territoire pour enfin lancer des opérations stratégiques paraît parfois très loin de leurs préoccupations immédiates. Les agriculteurs interrogés qualifient ainsi la concertation de « parlotte », « blabla » ou encore de « temps perdu ».

Cette recherche d'une vision collective promue par l'OCAGER se heurte par ailleurs à l'évolution des politiques publiques agricoles, notamment sous l'influence de la PAC, qui tendent à individualiser les subventions (Roger, 2010), mais aussi à la structure de la profession, avec des viticulteurs en cave particulière et une myriade de professionnels du territoire, qui ne connaissent tout simplement pas l'existence de l'OCAGER. De plus, la participation individuelle promue par l'OCAGER, qui supprime tout lien d'intermédiation professionnelle ou politique, se heurte à la logique de représentation sur laquelle reposaient les politiques agricoles. Ainsi, dans les dispositifs observés les agriculteurs ne sont pas présents massivement à titre individuel et demeurent la plupart du temps « représentés » par des élus professionnels (chambre, cave, cru, etc.) ou le plus souvent leurs techniciens. Enfin, le cadrage des discussions influe directement sur le niveau et l'intensité de la participation des agriculteurs. Ainsi, lorsque les dispositifs participatifs relèvent de problématiques de développement local (diagnostic territorial par exemple), les agriculteurs sont peu présents et s'expriment peu, demeurant dans une posture d'observation. À l'inverse, lorsque le problème mis en discussion touche directement l'activité agricole – viticole en particulier – et son organisation, la participation est plus importante.

Est exemplaire en ce sens, le dispositif organisé autour du Fitou pour discuter de la promotion de ce cru et mobiliser les viticulteurs pour s'impliquer dans l'« Université de la vigne et du vin organisée » par le PCM. La mise en avant de l'objectif de promotion du Fitou par les organisateurs (la chambre d'agriculture et le pays) apparaît comme la raison principale de la forte participation (en nombre) des viticulteurs. À l'inverse, le deuxième objectif de la réunion – organisation d'une animation du territoire, l'« Université de la vigne et du vin » – n'a

pu être abordé que de manière extrêmement brève, le temps de la prise de parole d'une représentante du pays. Cette dernière a en outre dû faire face au désintérêt général des viticulteurs, mais également de la chambre d'agriculture et des experts conviés. Ainsi, sur les 2 h 20 de temps de la réunion, seules 3 minutes ont été consacrées au projet de l'« Université de la vigne et du vin » !

De fait, lorsque le cadrage des problèmes peut être approprié dans une logique agricole sectorielle, la participation des agriculteurs est plus importante, mais ce constat n'invalide pas le fait que de manière générale les agriculteurs participent peu aux dispositifs de l'OCAGER. Or ce défaut de participation est interprété par les techniciens du pays comme le résultat d'un manque d'animation, ce qui appelle en retour – nous allons le voir – un renforcement du rôle des techniciens animateurs, qui, sous couvert d'animation des dispositifs participatifs se posent en nouveaux porte-paroles d'agriculteurs absents ou muets.

### 2.2.2. L'omniprésence des techniciens : porte-parole des élus

Si les agriculteurs sont peu mobilisés, les élus locaux apparaissent également peu impliqués dans les phases de concertation et s'en remettent aux techniciens pour leur organisation et animation. « Les grands élus ne viennent pas non plus. Ils négocient à d'autres échelons et ne vont pas aux réunions surtout si il n'y a pas d'animation où s'ils dirigent. Ils ne mettent pas en débat leur décision, ils ne sont pas dans la négociation publique » (cheffe de projet PCM).

Le pilotage de l'OCAGER par la structure du pays semble en partie expliquer ce désinvestissement. L'absence de statut juridique et de compétences clairement définies, l'incertitude sur le futur des pays<sup>3</sup>, mais également le cumul des mandats de certains élus ne permettent pas de rendre les pays réellement attractifs pour les élus. Les élus délèguent ainsi largement leurs compétences aux techniciens.

3 Les enquêtes ont été menées au moment des discussions de la loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales qui a supprimé la possibilité de créer de nouveaux pays. Le PCM a cessé d'exister au 1<sup>er</sup> janvier 2015 faute de financements.

Il en résulte une prééminence des techniciens dans la maîtrise et l'animation des dispositifs participatifs. En outre, le référentiel de la gestion intégrée des territoires leur a donné un pouvoir grandissant puisqu'il légitime leur expertise en matière d'ingénierie du développement local et de la participation. Impliqués dans différents projets sur le territoire, ils ont constitué au fil des réunions et des actions sur le territoire des réseaux stabilisés. S'ils sont les premiers à constater l'absence d'élus, la problématique de la dispersion des agriculteurs et l'empilement des études, ils n'en proposent pas moins toujours de nouvelles études. Ce faisant, ils participent à la consolidation d'un milieu professionnel. La chambre d'agriculture, elle-même a réorienté ses actions en faveur du développement territorial, tant pour répondre aux besoins des agriculteurs que pour profiter des différents financements, dans l'objectif de maintenir son rôle dans les espaces ruraux malgré les problèmes de représentation.

Cette prééminence des techniciens produit par ailleurs des effets de cadrage importants de la participation. Certes les dispositifs appellent la participation des agriculteurs mais sur des problématiques dont la définition est le plus souvent aux mains des techniciens dans le cas de l'OCAGER du PCM. Ce droit implicite mais bien réel d'initiative se traduit par l'imposition de problématiques qui ne sont pas celles des agriculteurs, comme dans l'exemple de l'organisation de l'« Université de la vigne et du vin ». Par ailleurs, le déroulement de la délibération révèle une ligne de séparation entre les techniciens et les agriculteurs, les « sachants » et le public, entre les « savants » et les « profanes ». Dans le cas de la réunion de Fitou, les viticulteurs avaient un temps de parole très limité : on leur demandait de résumer en un mot ce qu'était pour eux un grand cru, puis de poser des questions aux experts présents. Ces derniers, au contraire ont été invité par l'animateur à développer plus longuement leur propos.

En définitive, les débats entre techniciens se substituent aux débats entre agriculteurs ou participants. Ainsi les scènes délibératives donnent lieu à une sous-représentation des viticulteurs en nombre mais à leur surreprésentation en termes de « porte-parole » à travers les techniciens des organisations représentatives et surtout du pays. Cette césure se retrouve dans la géographie et le contenu des prises de parole : aux techniciens les propositions de projet (droit d'initiative),

aux agriculteurs des interventions limitées à des objections concernant des modalités de réalisation. Les agriculteurs qui participent ne semblent pouvoir produire une opinion légitime que si celle-ci est médiatisée par l'intervention des techniciens qui deviennent dans ces dispositifs leur porte-parole. Ils n'apparaissent donc pas comme des participants actifs de la délibération alors même que leur intégration au processus de formation de la décision collective est l'un des objectifs recherchés par les dispositifs de gouvernance rurale.

Comme le souligne Philippe Urfalino (2007, p. 52), les procédures délibératives ne sont pas le fait «de n'importe quel villageois, mais des plus influents d'entre eux». La gouvernance locale, tend ainsi à reproduire un champ politique monopolisé par les professionnels – élus ou techniciens – ce qui limite, de fait la démocratisation de la décision collective.

## CONCLUSION

La montée en puissance des territoires de projet caractérise les politiques de développement rurales. Cette évolution appelle de nouveaux modes d'action publique, moins sectoriels et *top down*, plus transversaux et participatifs, en d'autres termes plus de gouvernance territoriale.

Si on retient comme définition de la gouvernance «un processus dynamique de coordination entre des acteurs publics et privés aux identités multiples et aux ressources asymétriques, réunis autour d'enjeux territorialisés» (Rey-Valette et al., 2014), l'OCAGER, se présente comme un instrument de gouvernance «pour orienter et guider l'action collective» (Chia et al., 2008). Elle est censée non seulement permettre de planifier le territoire mais aussi favoriser ou fabriquer du sens entre les participants à l'action collective ou au territoire. Or, nos travaux montrent que la vision du monde portée par l'OCAGER, peine à favoriser la participation des agriculteurs – cible du dispositif – à la dynamique de projet de territoire.

Au-delà des tensions fortes bien connues entre priorités sectorielles au sein du monde agricole organisé économiquement en filières, et transversalité territoriale, notre étude de cas renseigne sur les difficultés des agriculteurs, à s'inscrire dans les modalités de participation proposées, que ce soit à titre individuel ou par le biais de leurs organisations socio-professionnelles.

Ainsi, nous avons montré que l'offre de participation correspond mal aux habitudes organisationnelles et de représentation politique des agriculteurs, voire qu'elle entre en contradiction avec elles. Ceci apparaît à deux niveaux. Au niveau des agriculteurs, la démarche participative opère une sélection en faveur d'un public de néo-agriculteurs et au détriment des viticulteurs. De fait, l'OCA-GER mobilise un réseau d'acteurs déjà constitué autour des différents projets à dimension participative initiés sur le territoire par le PCM. Ce sont surtout des socioprofessionnels, des techniciens ainsi que des agriculteurs innovants, souvent isolés professionnellement et qui trouvent dans les projets de territoire des vecteurs de socialisation. À l'inverse, les viticulteurs, sociologiquement dominants sur le territoire, boudent des dispositifs requérant un investissement individuel, au profit de leurs habituelles organisations de représentation collective. Au niveau des organisations ensuite, chambre d'agriculture et institutions locales de type «pays» se trouvent mises en concurrence politique pour la définition du rôle de l'agriculture sur le territoire, sur fond de compétition entre techniciens pour l'accès aux financements de l'expertise. S'éclaire dans ces conditions, la stratégie des dirigeants du PCM, élus et techniciens confondus, de tenir la chambre d'agriculture dans une position d'expertise marginale, strictement agronomique. Tandis que de leur côté les organisations agricoles coopèrent de manière très «relâchée» avec le pays et mènent leurs propres projets de territoires agricoles. L'Aude apparaît en définitive comme un bon exemple pour comprendre les défis sociologiques et organisationnels que rencontrent les dispositifs participatifs destinés aux agriculteurs.

**NdA.** Les auteurs remercient les acteurs de l'Aude qui ont accepté de nous recevoir en enquête, ainsi que les participants au projet Gouv.Innov dans le cadre duquel cette recherche a été menée. Celle-ci a bénéficié du soutien financier de l'INRA, IRSTEA et de la région Languedoc-Roussillon.

**BIBLIOGRAPHIE**

- BARTHE L., DUVERNOY I., EYCHENNE C. et MILIAN J., 2012, «Agriculture et développement territorial. Avant-propos», *Sud-Ouest européen*, 34, p.5-8.
- CHIA E., TORRE A. et REY-VALETTE H., 2008, «Vers une "technologie" de la gouvernance territoriale!», *Noroi*, 209, p. 167-177.
- COMPAGNONE Cl., LEMERY B., PETIT S., KOCKMANN Fr. et MORETTY P., 2013, «Forme et réforme organisationnelles des Chambres d'agriculture. Une lecture à partir des régimes d'action des conseillers», *Économie Rurale*, 337, p.41-58.
- DEDIEU O., 1998, «Raoul Bayou, député du vin : les logiques de constitution d'un patrimoine politique», *Pôle Sud*, 9-1, p.88-110.
- ESPOSITO-FAVA A., 2010, *Territorialisations et action agricole : quelles ressources et dispositifs pour quelles gouvernances?*, Thèse de doctorat, Université Joseph-Fourier, Grenoble I: <tel-00536654>.
- FRANCHI S., 2009, *Analyse des trajectoires des OCAGER du département audois et des représentations des parties prenantes de l'OCAGER du Pays Corbières Minervois*, Mémoire de Master I de Science Politique, Université Montpellier I.
- GARCIA M.-C. et GENIEYS W., 2005, *L'Invention du pays Cathare. Essai sur la constitution d'un territoire*, Paris, L'Harmattan.
- GAUDIN J.-P., 2002. *Pourquoi la gouvernance?*, Paris, Presses de Sciences Po.
- GREMION P., 1976, *Le Pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Éditions du Seuil.
- HATCHUEL A. et WEIL B., 1992, *L'Expert et le Système*, Paris, Economica.
- HERVIEU B. et VIARD J., 2001, *L'Archipel paysan. La fin de la république agricole*. Éditions de l'Aube.
- LASCOUMES P. et LE GALES P., 2005, *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po.
- LE GALES P., 1995, «Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine», *Revue française de science politique*, 45-1, p.57-95.



*Montagnes méditerranéennes*, 2013, revue de géographie alpine, 25, «Agriculture et politiques publiques territoriales».

MULLER P., 1987, «Un métier né de la crise: exploitant rural», *Sociologie du travail*, 29-4, p.459-475.

–, 2000, «La politique agricole française: l'État et les organisations professionnelles», *Économie rurale*, 255, p.33-39.

RASSAT Th. 2011, «La gouvernance territoriale: vers un nouveau mode de formation de la décision collective», Mémoire Master 2 Recherche – Action et politique publique comparées, Cepel, Université Montpellier I.

REY-VALETTE H., CHIA E., MATHE S., MICHEL L., NOUGAREDES B., SOULARD Ch.-T., MAUREL P., JARRIGE Fr., BARBE E. et GUIHENEUF P.-Y., 2014, «Comment analyser la gouvernance territoriale? Mise à l'épreuve d'une grille de lecture», *Géographie Economie Société*, 16-1, p.65-89.

ROGER A., 2007, «L'impact des procédures délibératives sur la construction des "électorats paysans": l'exemple du Parti socialiste», communication au colloque: «Identifier, mesurer ou construire la "demande" des habitants», GSPE - AFSP, 22-23 mars, IEP Strasbourg.

–, 2010, «De la vigne à la rue: la difficile mobilisation des petits viticulteurs dans le département de l'Aude», *Sociologie du travail*, 52-1, p.21-39.

URFALINO Ph., 2007, «La décision par consensus apparent. Nature et propriétés», *Revue européenne des sciences sociales*, 45-136, p.47-70 [en ligne]: <<http://journals.openedition.org/ress/86>>.