

Les Chambres d'agriculture à l'épreuve du territoire

Petit Sandrine, géographe, INRA, UR 718 , F-21000 Dijon, France

Sandrine.Petit@dijon.inra.fr

Listo-D AgroSupDijon

26 bd Dr Petitjean - BP 87 999 21079 DIJON Cedex

Tél: 03.80.77.26.68

Barthès Carole, agro-économiste, GIS Alpes Jura, F-73000 Saint-Baldoph

CaroleBarthes@suacigis.com

SUACI Alpes du Nord

40 rue du Terraillet 73190 SAINT BALDOPH

tél : 04 79 70 86 88

Lémery Bruno, sociologue, INRA AgroSupDijon, UR 718 , F-21000 Dijon

Bruno.Lemery@enesad.inra.fr

Listo-D AgroSupDijon

26 bd Dr Petitjean - BP 87 999 21079 DIJON Cedex

Tél: 03.80.77.26.63



Colloque SFER "Conseil en agriculture : acteurs, marchés, mutations "

Atelier " La prise en compte du territoire par le développement agricole et l'accompagnement de formes singulières d'agriculture

14 et 15 octobre 2010 – AgroSup Dijon, 26 boulevard Docteur Petitjean 21079 DIJON
France

Résumé :

Cet article analyse comment, dans le mouvement de territorialisation croissante de l'action publique, le territoire devient un objet de développement pour les Chambres d'agriculture. Il montre l'hétérogénéité des positionnements stratégiques de huit Chambres d'agriculture par rapport au territoire, et la mise en tension qui s'opère au sein de ces organisations d'une part entre une logique de développement agricole et de développement territorial que celles-ci cherchent à investir et, d'autre part, entre les rôles à occuper dans ces nouveaux lieux de décision et d'action (rôle de médiateur ou de prestataire). Sont ensuite identifiés plus finement les changements organisationnels suscités par la prise en compte du territoire par deux Chambres d'agriculture et analysés leurs effets internes, à partir de l'étude de deux projets de territoire. Au final est discutée la capacité de ces organisations professionnelles agricoles à renouveler ou diversifier leur place et leur rôle dans le développement des territoires.

Mots-clés : Chambre d'agriculture, projets de territoire, développement territorial, sociologie des organisations

1. Introduction

La territorialisation des politiques publiques et la décentralisation n'ont jamais été aussi prégnantes dans les débats et autant inscrites dans les territoires (Le Galès 2006). La réforme en cours des collectivités territoriales pourrait bouleverser tant la structuration actuelle des territoires que les moyens dont ils disposent. Elle fait resurgir des interrogations inhérentes au développement : quelle est l'échelle la plus pertinente d'intervention, quelles articulations trouver entre les différents domaines d'action des communes, intercommunalités, conseil général, conseil régional, Etat, Europe, et enfin quelle coordination entre ces différents acteurs ? Par ailleurs, de nouveaux modes d'action publique, fondés sur des démarches contractuelles de projets de territoire, ont gagné en importance dans les espaces ruraux¹. Se pose la question de l'animation territoriale de ces projets (Barthe 2009) ou de l'ingénierie territoriale (Janin et Grasset 2009) et de la gouvernance qui en découle, c'est-à-dire les processus de coordination entre acteurs et secteurs d'activités différents pour atteindre des buts discutés et définis collectivement (Le Galès 2006).

L'agriculture est interpellée par ces évolutions. Des travaux de sciences politiques (Douillet 2003 et 2005) ont analysé l'intégration des acteurs agricoles dans les territoires à la fois comme entité spatiale et comme scène de concertation appelant les acteurs locaux à une action transversale. Plutôt qu'une déssectorisation, l'analyse pencherait vers « une simple inscription territoriale d'intérêts constitués, dans une logique sectorielle finalement assez classique » (Douillet 2005).

Le présent article cherche à réexaminer cette question sous un angle différent. Il s'intéresse à la façon dont l'agriculture renouvelle ou diversifie le rôle qu'elle joue dans le développement des territoires. Le nouveau référentiel du développement territorial redistribue en effet les cartes. Il entraîne une déstabilisation des groupes d'intérêt liés aux politiques sectorielles alors que d'autres acteurs marginalisés jusqu'alors (syndicalisme minoritaire, société civile) acquièrent une légitimité dans le débat sur la place de l'agriculture dans le territoire (Gerbaux 199). Notre analyse plus particulièrement une organisation - les Chambres d'agriculture²-, les mécanismes organisationnels qu'elle enclenche pour s'insérer dans des projets de territoire et les conséquences de ces changements en interne. Cette approche est complémentaire des travaux de sciences politiques traitant de la territorialisation des politiques publiques et de leurs leviers d'action (Douillet 2003 et 2005 ; Offner 2006) ou de ceux analysant la coordination des acteurs à travers des concepts comme celui de capital social (Angeon et Callois 2004), de proximité (Bertrand et Moquay 2004, Angeon et Bertrand 2009, Rallet et Torre 2006) ou de concertation (Beuret, 1999, 2006).

Des travaux récents se sont intéressés aux Chambres d'agriculture et au travail qu'elles fournissent pour concrétiser le développement durable (Lemery et al., 2009) ou le développement territorial (Esposito Fava, 2007 ; Soulard et al., 2009 ; Duvernoy, 2009 ; Albaladejo et al, 2009 ; Compagnone et al, 2008). Esposito Fava (2007) montre que le souci du développement territorial émerge dans ces organisations surtout après 1997,

¹ Les projets européens LEADER (Liaison Entre Actions de Développement de l'Economie Rurale), le dispositif national des Pays, les CDRA (Contrats de Développement Rhône Alpes) ou les CTS (Contrat Territoriaux Savoie) sont des exemples de déclinaisons de politiques de développement territorial à différentes échelles.

² Les Chambres d'agriculture sont des établissements publics créés en 1924, assumant des activités de conseil depuis 1950. Elles sont dirigées par des responsables professionnels agricoles. Constituées pour rendre compte des attentes des agriculteurs et permettre la tenue de débats internes à la profession, elles sont une instance centrale pour l'élaboration du point de vue propre de cette profession sur le développement agricole. Par leur structuration départementale et régionale, elles sont présentes sur l'ensemble du territoire français où elles jouent un rôle d'interface des agriculteurs avec les multiples acteurs concernés par leurs activités et sont comparativement à d'autres organisations professionnelles agricoles plus particulièrement concernées par l'insertion de l'agriculture dans les territoires.

corrélativement à la multiplication des projets de territoires, avec l'apparition d'une animation territoriale se préoccupant « d'articuler, à l'émergence de projets agricoles, les projets de territoire ». Mais pour l'auteur, ces changements reflètent davantage une stratégie corporatiste de conservation d'un pouvoir se recomposant autour des territoires et visant à préserver leur rôle d'interface entre le monde agricole et la société qu'une réelle prise en compte de la transformation de l'action publique agricole. Il s'agit de rester visible et crédible à l'échelle des territoires de projets. Ainsi, les Chambres d'agriculture essaieraient de s'adapter à ce nouveau contexte « comme s'il s'agissait d'une redistribution des compétences » sans modifier profondément leur mode d'action ; ce qui tendrait à marginaliser leur rôle dans les territoires et à les considérer de plus en plus comme des lobbys politiques.

Notre contribution vise à dépasser cette analyse et le clivage sectoriel /territorial sous-entendant que chacun évolue séparément, en s'intéressant aux configurations organisationnelles plus ou moins propices à l'insertion territoriale de l'agriculture et à ce qui conditionne la capacité des Chambres à renouveler ou diversifier leur place et leur rôle dans le développement des territoires (échelle d'intervention, légitimité, mode d'action). Le territoire est un objet de développement ancien pour les Chambres dont la mission de développement agricole s'ancrait sur des espaces particuliers. Elles ne découvrent pas le « local » dans la mesure où elles étaient (et sont parfois encore) impliquées dans une animation de proximité via les groupes de développement agricole (GVA, GEDA, GETA³) et dans le développement de filières agricoles valorisant le terroir (signes de qualité et d'origine). Néanmoins, elles découvrent en quelque sorte le « territoire » du fait de la concrétisation ces dix dernières années de la territorialisation de l'action publique en procédures et dispositifs divers. L'irruption de nombreux acteurs dans les territoires tels que les intercommunalités, les associations, les gestionnaires de l'eau et de l'environnement résonne pour les acteurs agricoles comme une mise en concurrence ou une perte d'influence sur un territoire dont ils étaient reconnus comme les porte-parole les plus légitimes du développement agricole. Assisté-t-on à l'émergence de nouvelles compétences agricoles territorialisées c'est-à-dire des formes de « relocalisation des activités et des stratégies » (Muller, Faure et al. 1989), ou à une redéfinition de la place des organisations agricoles dans les territoires ?

Face à la constitution de ces nouveaux lieux de décision et d'action, nous montrons dans une première partie qu'il n'existe pas une position unique des Chambres mais des stratégies diverses que nous synthétisons en quatre types. Puis, nous repérons à l'échelle de l'organisation, à partir des cas de la Savoie et de l'Isère, les changements liés au territoire. Si celui-ci suscite des innovations organisationnelles, il souligne en même temps les difficultés dans le fonctionnement interne des Chambres. Comment celles-ci combinent-elles à une activité d'expertise, un rôle de médiation entre les professionnels de l'agriculture et les autres acteurs et se construisent-elles une légitimité d'action sur les territoires ? Qu'en conclure en termes de capacité de ces organisations à articuler développement agricole et développement territorial ?

2. Méthodologie

Notre article repose sur un premier travail exploratoire auprès de huit Chambres⁴ d'agriculture qui a permis d'identifier quatre types de positionnements par rapport au territoire (Devaux 2006). Quarante trois entretiens ont été conduits auprès des présidents, directeurs et responsables de services de Chambres, de professionnels agricoles élus de Chambre ou présidents de groupes de développement agricole, enfin des agents en charge de l'animation

³ GVA : groupe de vulgarisation agricole ; GIDA : groupement intercantonal de développement agricole ; GEDA : groupe d'études et de développement agricole.

⁴ Ain, Drôme, Haute-Alpes, Isère, Haute-Savoie, Savoie, Doubs, Jura

de ces mêmes groupes. Nous avons ensuite analysé deux de ces modes d'organisation et de fonctionnement : en Savoie et en Isère. Nous sommes pour cela partis d'études de cas de projets de territoire, s'intégrant dans le dispositif de contrat de développement de la région Rhône-Alpes (CDRA), d'échelle infra-départementale, et tout à fait comparables aux « Pays ». Les projets de l' « Avant Pays Savoyard » et « Isère Porte des Alpes » ont été analysés pour apprécier de façon factuelle la place, le rôle, les modes d'action de la Chambre sur les territoires et leurs conséquences. Ces projets nous ont servi de filtre pour isoler notamment les difficultés d'organisation des Chambres du niveau départemental au niveau local, et pour cerner les relations qu'elles entretiennent avec les acteurs des territoires. Quatre observations de réunions et vingt entretiens ont été conduits (Picard 2008) auprès d'un panel d'acteurs variés : responsables de service et agents de Chambres, élus et chargés de mission des territoires, représentants d'autres organisations professionnelles agricoles. A travers ces entretiens, nous avons cherché à savoir « ce qui change finalement du fait de l'implication dans et sur le territoire » grâce à une grille de critères fondés sur la qualité des interactions en interne, l'ouverture aux acteurs extérieurs, la mobilisation des agriculteurs, les compétences développées.

3. Les Chambres face au territoire : différentes stratégies possibles

3.1. Le développement territorial générateur de nouveaux opérateurs et de nouvelles scènes d'action.

L'appareil du développement agricole sur lequel a reposé la modernisation de l'agriculture française engagée dans les années 1950-1960 est aujourd'hui confronté à la nécessité d'une véritable refondation (Lémery 2006). Demandes de la société envers l'agriculture se faisant de plus en plus fortes (environnement, paysages,...), financements agricoles en baisse, décentralisation : les Chambres doivent s'adapter tout en veillant à satisfaire leurs missions de base d'accompagnement et de représentation des agriculteurs. Nous insistons sur deux éléments primordiaux dans le changement de contexte : (i) l'émergence d'opérateurs de développement de plus en plus nombreux, notamment ceux des territoires, collectivités territoriales, gestionnaires de l'environnement, associations, *etc.* et (ii) l'apparition de nouvelles scènes d'action et lieux de décisions.

Le champ d'intervention de nombreux acteurs de développement comprend ou empiète souvent sur l'agriculture, ainsi invoquée et convoquée dans les débats et les prescriptions du fait de sa multifonctionnalité. Autant d'acteurs qui comptent et avec qui les Chambres sont amenées à définir de nouvelles relations. Cette implication territoriale est considérée comme stratégique par la profession agricole (APCA) (Cordonnier 2004), qui peine cependant à se saisir de cet enjeu (Devaux 2006; Esposito Fava 2007; Duvernoy, 2009). La situation financière délicate des Chambres accentue leur dépendance vis-à-vis de leurs partenaires : collectivités territoriales, agences de l'eau, établissements publics territoriaux, en particulier. Une contribution ou une expertise, « sur projets », devient déterminante pour les équilibres budgétaires. Dans le même temps, les collectivités se dotent de compétences en agriculture grâce au recrutement de chargés de mission agricoles. Les objectifs de participation des Chambres à des projets de territoire sont donc multiples : représenter et défendre la profession agricole, vendre une compétence et une expertise techniques, se positionner comme partenaires. Ceci peut engendrer une confusion des rôles et formes de collaboration qu'elles entretiennent dans de tels projets avec les acteurs sus-cités.

Les projets de territoire génèrent de nouvelles scènes de concertation ou de nouvelles organisations (conseil de développement, commission agricole, *etc.*). Ces nouveaux lieux de

décisions liés à des procédures d'aménagement, de développement ou de gestion de l'environnement peuvent occulter des relations parfois anciennes entretenues entre les agriculteurs et les structures qui les représentent et les collectivités. D'après les personnes enquêtées, ces pratiques de partenariat sont en œuvre depuis une vingtaine d'années par le biais de programmes européens, notamment dans le cadre de mesures agri-environnementales, ou sous la forme de contrats directs avec le Conseil régional⁵. Malgré tout, la place à occuper et le rôle à tenir pour les Chambres aujourd'hui sonnent différemment : elles ne sont plus légitimes à intervenir directement, c'est le territoire qui l'est et qui fait appel ou non à elles.

3.2. Un rôle de médiateur émergent dans le développement territorial.

Les modes d'action territorialisés engendrent des processus de concertation (Beuret 1999), c'est-à-dire des coordinations d'acteurs, dont on suppose qu'ils suscitent de nouvelles manières d'agir dans le champ du développement agricole et rural. Nous nous intéressons ici plus particulièrement à la concertation entre la profession agricole et d'autres secteurs d'activités, et au rôle de médiateur qu'est susceptible de jouer dans ce processus la Chambre. Le terme de médiateur prend ici un sens particulier pour la profession agricole. En effet, cette posture se distingue de celle de transfert de techniques classiquement tenue par les organismes de développement agricole. De plus, elle permet d'envisager l'appareil de conseil agricole non de façon isolée mais comme compris dans un espace social et ayant une capacité à intervenir dans le développement territorial. Si ce rôle de médiateur n'est pas délibérément visé par les Chambres, celles-ci nous semblent de fait dans la meilleure position pour l'occuper en raison des contradictions inhérentes aux deux missions qu'elles doivent assurer. La première mission est celle « de représentation des intérêts du monde agricole et rural auprès de l'Etat, des responsables politiques, des collectivités territoriales, des instances européennes et internationales et de tous les autres organismes intervenant directement dans la politique agricole ou l'aménagement rural ». La seconde est l'intervention et l'appui à l'agriculture (Heyman 2007). Dans les instances constitutives des projets de territoires, les Chambres peuvent être convoquées en tant que représentant la profession agricole ou en raison de leurs capacités d'intervention auprès des agriculteurs. Mais souvent, c'est leur expertise qui est recherchée, c'est-à-dire leur connaissance du milieu agricole sur un territoire donné. Cette expertise peut être partagée en participant à une réunion ou bien vendue comme prestation de diagnostic.

Les Chambres adoptent des stratégies différenciées par rapport au territoire. Nous avons dégagé quatre logiques idéal-typiques représentées dans la figure n°1 et que nous explicitons ci-dessous. Elles se répartissent suivant deux axes. Le premier représente une mise en tension entre une volonté de concourir soit au développement agricole soit au développement territorial. Le second axe matérialise le rôle à occuper dans ces nouveaux lieux de décision : médiateur ou prestataire.

⁵ Par exemple les contrats globaux de développement dits CGD

Figure n°1 : Représentation de quatre logiques territoriales de Chambres d'agriculture (Source : Devaux, 2006)

1. **Logique « marketing »**: le territoire est considéré comme un domaine d'expertise pouvant faire l'objet de prestations. L'inscription dans des procédures de développement territorial permet de capter des financements. L'organisation développe des prestations de diagnostic agricole de territoire auprès des collectivités. Elle se rapproche des centres de décision locaux pour les vendre. L'organisation met en avant une représentation institutionnelle sectorielle et départementale forte et recherche peu un rôle de médiateur entre les agriculteurs et les autres acteurs du territoire.
2. **Logique « bureau d'études »** pour accroître l'expertise en matière de projets de territoire et augmenter ainsi le poids politique de la Chambre. Cette seconde logique est à rapproche de la première par la volonté de développer de l'expertise et des prestations, mais contrairement à la précédente l'expertise revendiquée n'est pas strictement agricole mais bien territoriale (ex. : diagnostic de territoire). Le découpage territorial de la Chambre est raisonné en fonction des Pays, la présence dans les commissions agricoles des Pays est assurée et une association avec l'ADASEA et la SAFER⁶ dans une même structure de type bureau d'étude permet de proposer des services aux collectivités, en vue de la réalisation de diagnostics territoriaux.
3. **Logique d'extension du fonctionnement classique du développement agricole**. Le lien aux territoires est pensé à partir d'un maillage local infra-départemental ancien assuré par les groupes de développement agricoles (GVA, GIDA, GEDA), qui servent de support et de relais pour l'insertion dans les procédures CDRA. Le découpage en territoires a été calé sur le découpage du Conseil général qui en soutient l'animation locale. Les compétences fournies localement par la Chambre sont au service d'un public d'agriculteurs ou de collectivités. La légitimité reste professionnelle mais la représentation locale est bien assurée. La logique est celle du développement agricole territorialisé.
4. **Logique d'agence de développement** qui vise à construire une vision partagée de l'agriculture avec la société. Cette dernière logique se rapproche de la seconde dans la légitimité territoriale recherchée tout en s'en différenciant par le rôle recherché de médiateur, davantage que de prestataire. L'ancrage territorial est assuré par des groupes au statut associatif, dits comités de territoires, mis en place par la Chambre qui certes

⁶ Association départementale pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles, Société d'Aménagement Foncier et d'Etablissement Rural

regroupent des agriculteurs mais associent d'autres acteurs. Ils ont vocation à développer un projet de territoire qui tienne compte d'attentes plus larges que strictement agricoles. La Chambre a mis en place une équipe de conseillers en développement local ayant un rôle d'animation territoriale, ce qui permet d'accéder à un co-financement des postes par le Conseil général et d'autres collectivités.

3.3. La recherche d'une autonomie

Si ces quatre logiques sont présentées comme distinctes, au quotidien, les actions d'une chambre peuvent hybrider ou être à cheval entre deux logiques. En effet, dans la pratique, les rôles de médiateur et de prestataire sont parfois associés au sein d'une même chambre. Par exemple, en participant à des démarches territoriales, les chambres représentent les intérêts agricoles, elles jouent alors leur rôle de médiateur entre les agriculteurs et les collectivités locales. Mais en même temps, elles peuvent proposer des prestations, par exemple des diagnostics agricoles de territoire. L'ambiguïté entre ces deux rôles peut être source de tension et de méfiance de la part des partenaires de travail de la Chambre. Inversement, comme le relève G. Jeannot (2005), ce double rôle peut aussi être générateur d'action. La Chambre serait-elle aussi active dans son rôle de médiateur si aucune réalisation et aucun financement concrets ne débouchaient de ces dispositifs participatifs consommateurs de temps ? Mais cantonnées à un rôle de prestataire, les chambres perdent leur influence dans les processus de développement local que lui permet un rôle de médiateur.

La capacité des chambres d'agriculture à occuper une posture de médiateur va dépendre de sa capacité à construire une autonomie et à se forger une identité propre. La réalisation d'une telle autonomie, qui doit être entendue non comme un état immuable, mais comme un processus et une situation actifs (Castoriadis 1975, Dupuy 1982), suppose pour les chambres d'agriculture trois conditions : d'avoir un point de vue propre sur ses fonctions dans les controverses sur ce que doit être l'agriculture ; de posséder une capacité à s'engager dans des rapports sociaux, éventuellement de nature conflictuelle ; d'être doté d'une réflexivité propre. Ces trois conditions inhérentes à la construction identitaire vont déterminer la reconnaissance que les chambres peuvent attendre de la part des autres structures. Ainsi, plus elles vont vers le développement territorial moins elles défendent un point de vue distinct des autres acteurs du territoire. Affirmant une position agricole, elles renforcent leur autonomie et peuvent entrer en controverse avec ces autres acteurs. Les choix de stratégies devant lesquels se trouvent les chambres sont donc complexes devant trouver un équilibre entre une ouverture vers le développement territorial et l'affirmation d'un point de vue propre sur l'agriculture.

Les logiques d'extension du fonctionnement classique du développement agricole et d'agence de développement, décrites ci-dessus, qui tendent vers le rôle de médiateur, sont, à notre sens, celles qui ne s'accommodent pas de simples réajustements et supposent les changements organisationnels les plus importants ; alors que dans les deux premières logiques le territoire apparaît plus extérieur ou comme « externalisé » dans une structure parallèle. A travers deux études de cas, nous avons cherché à préciser les recompositions organisationnelles auxquelles donnent lieu les stratégies 3 & 4 et les difficultés qu'elles suscitent notamment la mise à l'épreuve de la transversalité de l'organisation.

4. Innovations organisationnelles et difficultés internes suscitées par le territoire.

Dans cette partie, nous examinons le territoire comme initiateur de changement au sein de l'organisation, vue à travers ses services, les métiers et les compétences développées et son

maillage territorial infra-départemental. Nous analysons les conséquences qu'a le territoire sur le fonctionnement organisationnel et les relations entre agents de la chambre.

4.1. Le territoire constitué en un service spécifique de la Chambre.

Le territoire apparaît explicitement en tant que « pôle » dans l'organigramme des Chambres de Savoie en 2005 et en Isère en 2001. Ces dates marquent des réorganisations, notamment la recomposition des services dénommés « pôles », qui perdurent jusqu'en 2009. A la Chambre de l'Isère, le pôle Territoire cohabite avec quatre autres pôles, notamment un service « entreprise » qui assure le conseil d'entreprise aux agriculteurs et un pôle « espace et environnement » en charge de l'aménagement, de la gestion de l'espace et de l'environnement. La visée du pôle territoire est d'animer le volet agricole des procédures de développement territorial mais également de coordonner les intervenants du territoire et faciliter l'émergence de projets interprofessionnels⁷. L'équipe est d'ailleurs composée de dix « conseillers en développement local », recrutés sur des profils homogènes.

En Savoie, le pôle territoire coexiste avec trois autres pôles, dont un pôle exploitation qui assure le conseil technique auprès des agriculteurs. Dans le pôle territoire sont assurées les missions d'aménagement (notamment avis rendus aux communes en matière d'urbanisme), ainsi que la gestion des espaces pastoraux. La mise en place de ce pôle entraîne une modification majeure pour les missions des conseillers de secteur, agents présents sur les territoires qui sont les relais des agriculteurs et des collectivités. Ces agents sont partagés en deux équipes correspondant à deux profils : un profil de conseiller territorial en charge des relations avec les collectivités et de la mise en place de projets collectifs, et un profil de conseiller agricole territorialisé, personne ressource pour les agriculteurs pour le conseil individuel, qui propose des prestations payantes. Les conseillers territoriaux (10 personnes) font partie du pôle territoire tandis que les conseillers agricoles territorialisés (6 personnes) dépendent du pôle exploitation. Les premiers comme les seconds assurent l'animation de groupes de développement agricole.

4.2. L'implantation locale : deux stratégies

Les Chambres de Savoie et d'Isère ont deux formes distinctes d'implantations locales. La première s'appuie sur des groupes de vulgarisation agricole, anciens et composés uniquement d'agriculteurs, tandis que la seconde a mis en place au milieu des années 1990 des comités de territoire associant les agriculteurs à d'autres acteurs.

La Chambre de Savoie est présente localement à travers l'animation de 14 GVA-GEDA. Les présidents des GVA sont des agriculteurs élus localement, pas forcément membres du bureau de la Chambre. Dans le cas étudié, le GVA est composé exclusivement d'agriculteurs. Leur champ d'intervention, très technique dans le passé, s'est tourné vers l'appui aux projets collectifs d'agriculteurs et à l'insertion dans les projets de territoire. Aujourd'hui, ces organisations sont légitimes aux yeux des communautés de communes, mais rencontrent des difficultés de renouvellement, les agriculteurs s'impliquant de moins en moins dans leur fonctionnement. Nos interlocuteurs ont fait part d'un certain « essoufflement » dans la participation alors qu'en Isère la composition multi-acteurs semble porteuse d'une dynamique nouvelle.

En Isère, les groupes de développement agricole ont disparu en 1986 (à l'exception des zones de montagne), alors que la Chambre leur retirait son soutien au profit d'une stratégie d'appui aux filières. En 1995-1996, la Chambre, revenant sur la décision prise dix ans plus tôt,

⁷ Extrait de la fiche de poste de conseiller (agent) en développement local de la Chambre de l'Isère, en 2004.

souhaite réaffirmer sa place dans les territoires et encourage la création de comités de territoire, au nombre de douze en 2008. Aux côtés des agriculteurs, d'autres acteurs des territoires (représentants de l'environnement, élus) adhèrent aux comités de territoire, ou même les présidents. La Chambre par la création de ces groupes souhaitent pérenniser des lieux d'échanges pluri-acteurs à la durée de vie plus longue que les procédures qui financent leurs actions et capables de traiter de sujets non abordés dans les instances créées par ces mêmes procédures.

Dans les deux cas, les Chambres, à travers ces groupes locaux, cherchent à s'insérer dans les procédures de développement de la région Rhône-Alpes.

4.3 La mise à l'épreuve de la transversalité de l'organisation

Ces deux modes d'organisation, mis à l'épreuve du quotidien, ne résolvent pas toutes les difficultés. Parmi celles-ci, la mobilisation des ressources internes à la Chambre demeure problématique dans les deux cas étudiés. Le territoire balaye différents sujets ayant trait à l'agriculture : que ce soient des préoccupations de gestion de l'eau ou de la biodiversité des espaces agricoles, d'usages du foncier, de développement de circuits courts de produits alimentaires, etc. Le conseiller qui participe aux réunions ne connaît pas tous les domaines et il doit souvent faire appel aux compétences de ces collègues appartenant à d'autres services. Il se décrit d'ailleurs souvent comme un aiguilleur vers d'autres compétences, voire un « VRP » qui doit être en mesure de vendre n'importe quel service de la Chambre. De fait se trouve testée la capacité de la Chambre à répondre à des questions multiples et à faire jouer une « transversalité » interne entre services et compétences. Celle-ci ne va pas de soi, même si les dernières réorganisations affichent notamment cet objectif. Les conseillers enquêtés regrettent un manque de contacts avec les collègues d'autres services ; les réorganisations ayant selon eux travaillé davantage la forme que le fond. Ils déplorent une circulation et des échanges d'informations trop limités, l'organisation n'intervenant pas dans la gestion de ces informations. Ils insistent également sur une faible reconnaissance de leur métier par les collègues. Les limites entre métiers et missions sont mal définies : « les conseillers en développement local se rendent compte qu'ils sont mal perçus par leurs collègues de la Chambre qui ne comprennent pas leurs missions et estimeraient qu'ils marchent sur leurs plates-bandes » ; « l'expertise territoriale n'est pas reconnue ». Les conseillers « territorialisés » se présentent comme jouant un rôle de relais ou de pivot ; la capacité de coordination, clairement spécifiée dans la fiche de poste, se heurte à l'intervention directe de collègues spécialistes sur le territoire. Les conseillers sur le terrain disent assurer un rôle de veille, voire évoquent une fonction de VRP pour la Chambre. Le territoire de référence celui du GVA ou du comité de territoire devient aussi le « territoire » de l'agent dans lequel il entretient une forme de « pouvoir ». Le conseiller dont le bureau est excentré du siège de la Chambre fait le lien avec les acteurs du territoire tout en étant une source d'information pour son employeur ; il occupe une place et le pouvoir du « marginal-sécant » ou « portier » (Crozier et Friedberg 1977) qui l'amène à plus ou moins relier plusieurs systèmes d'action. Des agents rencontrent des difficultés à mobiliser les collègues d'autres service et incriminent l'organisation en général : « faire des propositions, mener des actions mais si quand il faut les réaliser, y'a personne pour faire le travail ! ». Dans ce cas, ils ne parviennent pas à jouer pleinement le rôle d'« aiguilleurs » (Crozier et Friedberg 1977) c'est-à-dire d'établir des réseaux de communication et faire circuler des flux d'information qui profitent à toute la Chambre.

5. Conclusion : du développement agricole vers le développement territorial ? Débordements et recompositions sectoriels .

Le territoire et les formes de développement qu'il implique peuvent être interprétés comme un mouvement de « débordement » venant de l'extérieur qui se frotte au mode de structuration du développement agricole (Compagnone et Lémery 2009). Ainsi, l'apparition de nouveaux collectifs suscités par les politiques territoriales amène les Chambres à adapter leurs logiques d'intervention. A ce titre, le territoire constitue un objet particulièrement approprié pour regarder comment l'organisation fait tenir ensemble des missions d'accompagnement et de représentation des agriculteurs et la montée d'une logique projet de territoire et de partenariat avec les acteurs non agricoles. Comment répondre à ce débordement : par une réaction de repli ou d'ouverture ?

Les cas des huit Chambres étudiées montrent que ce débordement par le territoire provoque des ajustements et des recompositions organisationnels différenciés selon les chambres. Les ajustements consistent à préserver avec peu de modifications le cœur de métier et le fonctionnement des Chambres, les questions de territoire sont traitées à la marge, plutôt sous forme de prestation aux collectivités (logique 1 ; fig.1). Une seconde forme d'ajustement est d'externaliser dans une nouvelle structure des compétences territoriales (logique 2 ; fig.1). Dans les deux cas que nous avons approfondis, on a observé des recompositions plus marquées, avec la création de services spécifiques dédiés au territoire et donnant lieu à la redéfinition de compétences. On l'a vu dans le cas de l'Isère, ces changements peuvent aller jusqu'au développement de compétences en développement local et à la revendication d'un rôle d'animation territoriale. Aucune organisation n'est cependant idéale, et faire jouer la transversalité entre services semble difficile quel que soit le mode d'organisation. Les transformations révélées ici viennent contrebalancer l'idée que la mise en oeuvre des politiques territoriales n'entraîne pas de modification des logiques sectorielles restant sur une intervention assez classique (Douillet 2005).

Les modifications organisationnelles propres aux Chambres vont de pair avec des déplacements dans les modes de coordinations entre les acteurs et le contenu des projets de territoire. Le territoire peut être entendu soit comme une capacité à agencer différents acteurs dès lors différentes compétences sectorielles, le secteur agricole est alors convoqué pour son expertise agricole et les instances de projets de territoire tiennent lieu d'agencement sous forme de démarches de développement. L'alternative revient à considérer le territoire comme un domaine de compétences techniques propres ; il y a alors concurrence de légitimité pour en assurer la maîtrise, en termes d'institution et de métier.

Développement agricole territorialisé et développement territorial : les Chambres d'agriculture et l'appareil de développement agricole naviguent entre ces deux options, dans un contexte d'incertitudes. Elles sont liées aux modifications de l'action publique notamment à la réforme territoriale et aux mouvements propres aux organisations agricoles, qui revoient leurs organigrammes, discutent de la répartition des compétences entre niveau départemental et niveau régional. Ces mouvements dans le développement agricole et dans le développement territorial questionnent la pertinence des changements organisationnels opérés. Les Chambres d'agriculture qui se sont organisées pour investir les projets de territoire CDRA ou Pays, tempèrent aujourd'hui ce choix, cette échelle n'apparaissant plus aussi pertinente pour préserver le foncier agricole, drainer des financements ou générer des actions de développement agricole.

Références :

Albaladejo C., Duvernoy I., Auricoste C. (1999). Quelles formes d'animation territoriale pour les conseillers agricoles ? L'exemple du périurbain albigeois. Conseil et développement en agriculture. C. Compagnone, C. Auriscoste and B. Lémery, coordination. Dijon, Versailles, Educagri éditions et Editions Quae: 185-200.

Angeon V. et Bertrand N. (2009). Les dispositifs français de développement rural : quelles proximités mobilisées ?, Géographie, économie, Société **11** : 93-114.

Angeon, V. et Callois J.-M. (2004). Fondements théoriques du développement local : quels apports de la théorie du capital social et de l'économie de proximité ? . The 4th Congress on Proximity Economics : proximity, Networks and Coordination. Marseille.

Barthe L. (2009). Le développement territorial dans les espaces ruraux: un champ professionnel en construction. Conseil et développement en agriculture. C. Compagnone, C. Auriscoste and B. Lémery, coordination. Dijon, Versailles, Educagri éditions et Editions Quae: 167-183

Bertrand N. et Moquay P. (2004). La gouvernance locale, un retour à la proximité, Economie rurale, **280**: 77-95.

Beuret, J.-E. (2006). La conduite de la concertation pour la gestion de l'environnement et le partage des ressources. L'Harmattan, 340 p.

Beuret, J.-E. (1999). "Petits arrangements entre acteurs...Les voies d'une gestion concertée de l'espace rural." Natures, Sciences, Sociétés **7** (1): 21-30.

Castoriadis C. 1975 (2e éd.). L'institution imaginaire de la société. Paris, Ed. du Seuil : 497 p.

Compagnone C., Petit S., Lémery B., 2008, A New Role Of Mediator For Extension Services: A Challenge For The Chambers Of Agriculture In France, Journal of extension systems **2** :1629

Compagnone, C. et B. Lémery (2009). Les nouvelles pratiques de développement : une exploration à poursuivre. Conseil et développement en agriculture. C. Compagnone, C. Auriscoste and B. Lémery, coordination. Dijon, Versailles, Educagri éditions et Editions Quae: 235-242.

Coordonnier J.M. (2004). Dossier Université des chambres d'agriculture, Chambres d'agriculture **928**: 9-40.

Crozier, M. et E. Friedberg (1977). L'acteur et le système. Paris, Seuil.

Devaux, M. (2006). Le "territoire" dans les Chambres d'agriculture: regards croisés sur quatre organisations départementales à l'épreuve du changement. Dijon, ENESAD. Ingénieur en agriculture: 69 + annexes.

Douillet, A.-C. (2003). "Les élus ruraux face à la territorialisation de l'action publique." Revue française de science politique **53**(4): 583-606.

Douillet, A.-C. (2005). Les politiques contractuelles de développement rural : déssectorisation ou design territorial ? Les territoires de l'action publique. A. Faure. Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble: 75-92.

Dupuy J.-P. (1982). Ordres et désordres. Enquête sur un nouveau paradigme Paris, Ed. du Seuil : 278 p.

Duvernoy I. (2009). . Conseil et développement en agriculture. Quelles nouvelles pratiques? Conseil et développement en agriculture. C. Compagnone, C. Auriscoste and B. Lémery, coordination. Dijon, Versailles, Educagri éditions et Editions Quae: 167-183

- Esposito-Fava, A. (2007). Quand territorialisation rime avec ré-organisations. XLIIIème colloque de l'ASRDLF.
- Gerbaux, F. (1999), Développement rural en Europe. Politiques publiques et territoires. Les nouvelles politiques locales, Dynamiques de l'action publique. Balme R., Faure A., Mabileau A., Presse de Science Po : 239-251.
- Heyman F. 2007. Quels besoins en services pour l'agriculture du XXIè siècle. Rapport du conseil économique et social. Paris.
- Janin C., Grasset E., 2009, « Ingénierie, intelligence et culture territoriales : interrelations dans la construction des territoires, XLVIème Colloque de l'ASRDLF.
- Jeannot, G. (2005). "Les métiers flous du développement rural." Sociologie du travail(47): 17-35.
- Le Galès, P. (2006). "Gouvernement et gouvernances des territoires." Problèmes politiques et sociaux mars **922**.
- Lémery, B., Compagnone C., Patit S., Kockmann F., Moretty P. (2009). Le travail organisationnel des Chambres d'agriculture et la concrétisation du développement durable. XVLIème colloque de l'ASRDLF, 6-8/7/9.
- Lémery B., (2006). Nouvelle agriculture, nouvelles formes d'exercice et nouveaux enjeux du conseil aux agriculteurs, dans Rémy J., Brives H., Lémery B. (dir.), Conseiller en agriculture, Dijon / Paris, Educagri / INRA : 233-252.
- Muller, P., A. Faure, et al., Eds. (1989). Les entrepreneurs ruraux. Agriculteurs, artisans, commerçants, élus locaux. Paris, L'Harmattan.
- Offner, J.-M. (2006). "Les territoires de l'action publique locale. Fausses pertinences et jeux d'écart." Revue française de science politique **56** (1): 27-47.
- Picard, Z. (2008). Approche évaluative comparée des Chambres d'agriculture d'Isère et de Savoie. Etude sociologique du fonctionnement organisationnel et de son efficacité. UFR Economie, stratégie, entreprise. Grenoble, Université Pierre-Mendès-France. Master 2: 87 + annexes.
- Rallet A., Torre A. (eds) (2006) Quelles proximités pour innover ?, L'Harmattan, Collection Géographies en Liberté, Paris.