Organisation du développement agricole

Des « ré-agencements » nécessaires

Tel qu'il s'est historiquement constitué, le développement agricole repose sur deux principes : la diffusion des connaissances et la participation des agriculteurs à la modernisation de leur secteur. Aujourd'hui, il doit faire face à une remise en cause de ces principes. Dans ces conditions, et dans une perspective de refondation, il est indispensable de réfléchir à des dispositifs à même de permettre, tout à la fois, une articulation entre les différents mondes sociaux concernés par les activités agricoles et une réelle prise en compte de la diversité croissante des situations et des intérêts des agriculteurs eux-mêmes.

Les discours rituels sur la nécessaire adaptation du développement agricole à un nouveau contexte sont assez paradoxaux. En appelant à un plus d'efficacité essentiellement recherché du côté d'un « management » plus rigoureux *(1)* alors même que ce qui importe serait, au préalable, de savoir quoi faire, pourquoi et comment, ils mettent en quelque sorte la charrue avant les bœufs. Au-delà de ces discours, la question qu'il faut se poser est celle des orientations susceptibles de redonner sens à quelque chose comme un projet de développement. C'est alors comme une contribution au débat qu'implique le traitement de cette question que sont à prendre les réflexions ici proposées.

Des acteurs à coordonner

Pour engager un tel débat, je partirai d'un constat maintenant banal mais dont la portée, me semble-t-il, n'est pas toujours évaluée comme il conviendrait.

Les ressources sont distribuées entre des acteurs multiples. Nombre des problèmes auxquels l'agriculture est aujourd'hui confrontée tiennent aux diverses « externalités négatives » que génère l'agriculture (sur la qualité des eaux, sur les paysages, sur les modes d'occupation de l'espace, sur les dynamiques de développement des territoires…). Les ressources (connaissances et savoir-faire, mais aussi simples « informations ») requises pour l'identification précise et pour le traitement effectif de ces problèmes se trouvent désormais distribuées entre des acteurs multiples qui, s'ils sont bien interdépendants, n'en restent pas moins animés par des intérêts différents qu'ils poursuivent suivant des logiques relativement autonomes.

Il est indispensable de mobiliser des acteurs autres que les seuls agriculteurs. La pertinence des réponses apportées à ce type de problèmes repose sur une bonne appréciation de ce qu'ils peuvent recouvrir. Ceci suppose la mobilisation d'autres acteurs que les seuls professionnels agricoles : ceux qui sont directement affectés par les pratiques de ces professionnels, notamment. La situation dans laquelle les agriculteurs, et l'appareil du développement, pouvaient à la fois « faire les questions et les réponses » n'est plus soutenable. Si les agriculteurs peuvent bien légitimement continuer à revendiquer une maîtrise des réponses qu'ils peuvent apporter, en tant que professionnels impliqués, aux diverses « demandes sociales » qui leur sont adressées, ils ne peuvent pas pour autant prétendre à contrôler seuls le bien fondé de ces demandes.

Les solutions impliquent plusieurs secteurs. Plus généralement, et au delà de ces problèmes d'externalités, les différentes solutions que les agriculteurs ont à imaginer pour répondre à la crise de leur secteur (mise en place de filières de produits de qualité spécifiée, engagement dans une agriculture de services…) nécessitent dans tous les cas un travail « d'intéressement » les amenant à déborder les limites de ce secteur. Ce phénomène est assez évident pour tout ce qui concerne les voies de diversification de leurs activités dans lesquelles ils sont susceptibles de s'engager. Mais il tient aussi à l'allongement même des réseaux technico-économiques dans lesquels s'inscrivent les activités ordinaires des entreprises agricoles. Ceci est vrai en amont : l'agriculture est de plus en plus conditionnée par ce qui peut se passer dans des domaines de la recherche fondamentale apparemment très éloignés, par exemple. C'est vrai également en aval, compte tenu de la nécessité d'intégrer dans les façons même de travailler des exploitants des exigences qui leur sont a priori « étrangères ». Cet allongement conduit à une diversification des mondes sociaux de production, de gestion et de consommation avec lesquels les agriculteurs doivent compter, mondes dont la coordination devient de plus en plus essentielle dans une perspective de développement.

Au regard d'un tel constat, moins qu'en termes de diffusion, c'est en termes de médiation, de traduction qu'il faut alors raisonner.

(1) Sur les limites – et les dangers – de ce genre d'approche, nous renvoyons le lecteur au stimulant ouvrage de Jean-Pierre Le Goff, Les Illusions du Management. Pour le retour du bon sens (1996, La Découverte).

Réfléchir à des institutions transverses

L'appareil du développement agricole ne peut plus être en effet considéré et fonctionnellement organisé comme un simple ensemble relais dans une quelconque « filière du progrès ». Cela nécessite de réfléchir à des *institutions transverses* à même de contribuer à la fabrication d'une culture du développement commune aux différents mondes que l'on vient d'évoquer, au travers d'échanges réguliers et d'une réelle inter-connaissance. Suivant une telle perspective, l'appareil du développement doit être plutôt envisagé comme un opérateur d'agencements à établir entre différents « lieux » de formulation et de traitement de problèmes : les lieux où s'élaborent les nouvelles questions que l'on souhaite intégrées par les agriculteurs ; les lieux où se négocient les prescriptions liées à ces questions ; les lieux que les agriculteurs doivent mobiliser pour construire des réponses appropriées et les lieux où les agriculteurs eux-mêmes peuvent discuter de cette « appropriation ». De tels agencements ne se décrétant pas, il faudrait s'attacher à identifier leurs conditions de possibilité.

Établir des liens durables entre les différentes instances du développement. La mise en place des Conférences régionales pour le développement de l'agriculture (Coreda) semble ainsi manifester un certain souci d'aller au delà de l'engouement actuel pour les « partenariats de projet ». On peut cependant s'interroger sur l'impact d'une telle initiative qui, intéressante dans son principe d'ouverture à des « non agriculteurs », ne me semble pas être vraiment parvenue à prendre corps pour l'instant… Il serait peut-être alors temps de ré-ouvrir *(2)* un chantier, celui d'une organisation permettant d'instaurer des liens durables entre les agents eux-mêmes intervenant dans le domaine du développement agricole et rural, moyennant une coordination effective entre les différentes instances dont ils relèvent : chambres consulaires, collectivités locales, administrations de l'État, établissements de recherche et de formation, associations diverses. Cette coopération est requise par la nouvelle approche du développement qu'il s'agit maintenant de concrétiser. Elle est indispensable pour assurer la capitalisation des expériences, la constitution de pôles de compétences disposant d'une masse critique suffisante et la mutualisation de moyens que suppose cette approche.

Repenser la participation des agriculteurs

Du premier point sur lequel je viens d'insister, on retiendra que le « modèle diffusionniste » n'apparaît plus susceptible de constituer la base du développement agricole. En tout cas plus la seule base, car il reste vrai qu'au regard de certaines questions que peuvent se poser les agriculteurs, il existe bien des réponses déjà disponibles… Mais le transfert de connaissances acquises ne saurait être vu comme la fonction principale de l'appareil du développement dans un contexte où ce qui est en jeu c'est l'invention, incertaine, de nouvelles façons de travailler et de vivre en agriculture. Qu'en est-il alors de ses objectifs « participatifs » ?

Assurer l'expression et la prise en compte du « point de vue » des agriculteurs. Les conceptions qui tendent aujourd'hui à s'imposer sont que la participation au développement

LIBRES PROPOS

« S'appuyant sur un ensemble de recherches sur le développement de l'agriculture initiées dans les années quatre-vingt (1) et sur une longue expérience d'enseignement dans un établissement ayant en charge la formation d'agents appelés à intervenir, à des titres divers, dans ce domaine, ce texte ne prétend pas, pour autant, à une analyse détaillée des mouvements qui animent aujourd'hui le monde du conseil agricole. Il entend simplement exposer quelques libres propos sur un point auquel ma position d'observateur de ce monde m'a conduit à porter une attention particulière, celui de son organisation et des « effets de développement » de cette organisation… » **B.L.**

• **Bruno Lémery** est Professeur de sociologie à l'Établissement national d'enseignement supérieur agronomique de Dijon (Enesad) ; directeur du Laboratoire de recherche sur les innovations socio-techniques et organisationnelles en agriculture (Listo), unité de recherche dijonnaise du département Systèmes agraires et développement (SAD) de l'INRA ; directeur du Groupe d'expérimentation et de recherche : développement et actions localisées (Gerdal).

(1) Cf. notamment, dans cette revue, Lémery B., 1995, La profession de conseiller agricole. Un point de vue de sociologue. Travaux-et-Innovations, 16 : 62-65 et, plus récemment, Lémery B., 2003, Les agriculteurs dans la fabrique d'une nouvelle agriculture, Sociologie du Travail, 45-1 : 9-25.

de l'agriculture ne concernerait plus les seuls agriculteurs (cf. les dénonciations de plus en plus répandues de « l'agricolo-agricole »). Mais il n'en reste pas moins qu'il les concerne toujours ! Et ce « concernement » ne peut se réduire à les enjoindre à davantage d'ouverture… Il suppose que leur point de vue propre sur leur activité et son devenir trouve à s'exprimer et à se préciser, pour que les négociations de pratiques auxquels ils sont invités avec d'autres puissent se traduire en actes. Il est bien nécessaire que les agriculteurs entendent ceux qui mettent en cause les conséquences de leurs pratiques sur l'environnement. Il n'en reste pas moins que répondre à ces mises en cause implique, non pas seulement une conscience écologique ou un civisme plus poussé, mais une capacité à concevoir et à mettre en œuvre des techniques de production adaptées, techniques dont l'élaboration reste bien de leur ressort en tant que professionnels.

C'est là un deuxième constat, tout aussi banal que le précédent, mais qui me semble tout aussi lourd de conséquences quant à la façon d'envisager l'organisation de l'appareil du développement agricole, appréhendée sous l'angle de ses rapports avec les agriculteurs cette fois.

Rendre productives les controverses internes à la profession. La participation – réelle – des agriculteurs au développement de leur secteur s'est effectuée au prix de leur alignement sur un modèle d'excellence professionnelle assez exclusif : celui de chefs d'entreprises spécialisées dans la production « *intensive* » de matières premières alimentaires. Or ce modèle se voit aujourd'hui assez fortement déstabilisé. Cette déstabilisation se manifeste par un certain éclatement de la profession *(3)*, tiraillée entre des définitions concurrentes de ce que pourrait et devrait être le métier d'agriculteur (cf. le débat, par exemple entre agriculture raisonnée et agriculture paysanne). Dans ces conditions, viser la participation au développement des agriculteurs, cela ne peut plus être s'appuyer sur des groupes relativement homogènes ou, en tout cas *a priori* « ordonnés » en fonction de leur plus ou moins grande proximité à l'égard d'un modèle partagé, avec l'objectif de permettre à ceux qui en sont encore éloignés d'y accéder à terme (en référence au schéma traditionnel des GVA ou des GDA, par exemple).

Cela suppose, au contraire, de pousser à leur terme, pour les rendre productives, des controverses internes à la profession. De prendre en compte une diversité de situations et des intérêts qui ne sont pas déjà là, dans un contexte d'incertitudes sur ce qui vaut et ce qui ne vaut pas et où les agriculteurs « *se cherchent* ». De raisonner sur la base de collectifs « *à géométrie variable* », à identifier, à appuyer dans leur constitution et à mettre en relation de confrontation, en fonction des problèmes de développement que l'on entend traiter. Là encore, donc, et en rupture avec les logiques de segmentation de ses publics, c'est sur ses capacités d'agencement que se joue l'avenir de l'appareil du développement agricole.

Bruno Lémery
Inra-Sad / Enesad

Les principes du développement agricole remis en cause

A sa constitution, à la fin des années soixante, le développement agricole s'est vu attribuer une double mission :

- « ***la diffusion des connaissances techniques***, *économiques et sociales nécessaires pour améliorer la productivité des exploitations et élever le niveau de vie des exploitants* » (suivant les termes du décret de 1959 « *portant statut de la vulgarisation agricole* ») ;
- **la participation des agriculteurs** eux-mêmes à la modernisation de leur secteur.

La logique d'organisation des services mis en place à cette fin découle de cette double mission. C'est celle de la mise à disposition des producteurs (appelés pour cela à se regrouper selon leur proximité géographique ou leur appartenance à une même filière) d'un ensemble d'ingénieurs et de techniciens dont l'embauche par la profession visait à garantir l'articulation entre des compétences assurées, d'une part, et les problèmes concrets rencontrés dans la conduite des changements escomptés, d'autre part.

Jusqu'aux années quatre-vingt, et malgré les difficultés générées par sa complexification structurelle, cet appareil est resté relativement stable. Il a certes dû s'accommoder d'un « empilement » progressif d'organismes multiples et, parfois, redondants, débouchant sur des problèmes de délimitation de frontières et de concurrence dont l'intensité est allée croissante, dans un contexte budgétaire de plus en plus serré. Il a aussi dû trouver à instaurer toute une série de compromis entre ses objectifs diffusionnistes, d'un côté, et ses objectifs participatifs, de l'autre. Mais, globalement, sa légitimité s'est maintenue.

Depuis cette période, il est entré dans une vague de turbulences tenant à une remise en cause de ses principes fondateurs. Il doit en effet faire avec une perte d'évidence, tout à la fois, des bénéfices à attendre du progrès scientifique et technique, et de la définition même des activités considérées comme « agricoles ». Perte d'évidence qu'illustrent bien les controverses ouvertes par la crise de l'ESB ou par la question des OGM et la montée en puissance de la thématique de la « multifonctionnalité »…

B. L.

(2) Cette idée, déjà à la base de certaines initiatives menées dans les années 1970, avait suscité un certain intérêt à l'occasion des États généraux du développement agricole au début des années 80. Certains verront peut-être dans ces références le signe d'une nostalgie plus ou moins bien digérée, elles constituent plutôt, pour moi, un exercice de mémoire dont ne saurait se passer toute prétention conséquente à un développement durable…

(3) Pour plus de précisions sur ce point, cf. Lémery, 2003, article précédemment cité.