

# L'organisation du développement agricole en France

F. Léger

Institut de l'Élevage, Parc Scientifique Agropolis, 34397 Montpellier Cedex 5, France

**RESUME** - L'organisation du développement agricole en France donne aux organisations professionnelles la maîtrise de l'ensemble du progrès en agriculture. Les Chambres d'Agriculture, assemblées élues dans chaque département, disposant de financements spécifiques locaux (taxe sur le foncier non bâti) ou nationaux (taxes parafiscales sur les produits agricoles) sont au coeur de ce dispositif. Par l'intermédiaire de leurs services, elles assurent une mission d'études, de conseil et de coordination du développement agricole. L'appui technique aux éleveurs tend cependant à se raisonner de plus en plus dans un cadre de filière. En production laitière, il est le plus souvent à la charge des organismes de contrôle laitier. En production de viande, il est principalement assuré par les groupements de producteurs. Dans les deux cas, les financements proviennent des Offices agricoles, établissements publics interprofessionnels chargés de l'organisation des marchés et de l'application des orientations et des actions de politique agricole propre à chaque filière. Après les lois de décentralisation et la prise en compte d'une approche plus territoriale de l'agriculture, on assiste aujourd'hui à l'apparition des collectivités territoriales dans le champ du développement agricole. Leur action demeure cependant limitée à une inflexion des orientations, par un biais principalement financier. Mais il s'agit peut-être d'une tendance forte d'évolution pour les années à venir.

**Mots-clés** : France, organisations professionnelles, développement agricole, élevage.

**SUMMARY** - "The organization of agricultural extension in France". The organization of agricultural extension activities in France allows professional organizations to control the progress in agriculture. The Chambers of Agriculture, elected in each department, with specific local (taxes on undeveloped land) or national (taxes on produce) funding, are the cornerstone of that organization. Their services provide studies, advice and coordination of extension. However, the technical support for livestock farmers tends to be approached within an economic framework: milk recording organizations in dairy production, co-operatives in meat production. In both cases, the funding is managed by the "Offices", interprofessional public organizations assuming the responsibility of market organization and enforcement of agriculture policies for each production sector. Presently, with the decentralization regulations and the evolution towards a territorial approach to agriculture, the territorial communities are emerging in the field of agricultural extension. Their action is still limited to changes in approach through financial means. But that might be an important trend in the near future.

**Key words**: France, professional organizations, agricultural extension services, animal production.

## Introduction

En France, la diffusion du progrès technique en agriculture a commencé à s'organiser au début du XX siècle. Il faut attendre cependant 1945 pour que se mette en place une véritable politique de vulgarisation du progrès technique agricole. Trois grands objectifs sont alors fixés à l'agriculture, sortie très affaiblie de la seconde guerre mondiale : assurer l'approvisionnement alimentaire du pays ; contribuer à l'équilibre des marchés extérieurs ; constituer un marché pour l'industrie nationale. Leur réalisation impose l'introduction de nouvelles techniques de production pour la plupart déjà connues mais encore peu utilisées. Allant dans ce sens, les initiatives de groupes d'agriculteurs, d'organisations de filières, d'organisations professionnelles, du Ministère se multiplient. En 1959, un premier décret définit le statut de la *vulgarisation* et en prévoit le financement, en accordant un rôle prépondérant à l'administration. Mais, en 1966, un nouveau décret institue le *développement agricole*, dont la mise en oeuvre est confiée aux *organisations professionnelles*. Il s'inscrit dans le droit fil des lois d'orientation de 1960-1962 visant à promouvoir l'exploitation familiale pour assurer la modernisation de l'agriculture. *De la même façon que l'agriculteur doit garder la maîtrise finale de ses décisions, les organisations agricoles entendent garder la maîtrise de l'ensemble du progrès en agriculture.*

Les Chambres d'Agriculture sont au coeur de ce dispositif. Directement, à travers leurs différents services, ou indirectement, par le biais d'organismes indépendants qu'elles ont souvent fortement

contribué à mettre en place, elles assurent encore une part très importante des actions de développement. Mais le poids croissant des filières et des logiques agro-alimentaires donne un rôle grandissant aux organisations économiques, privées et, surtout, coopératives et groupements de producteurs, qui organisent des suivis techniques motivés par les préoccupations de mise en marché de leurs produits. Ceux-ci bénéficient d'un appui financier des Offices agricoles, en particulier dans le secteur lait et viande. Aujourd'hui, le développement agricole apparaît structuré autour de deux pôles complémentaires et plus ou moins bien coordonnés, l'un à vocation générale, l'autre à vocation économique.

Pour conclure ce premier tour d'horizon, il faut signaler le rôle des organismes techniques centrés sur un type de produit ou une filière en amont du développement de terrain. Les instituts et centres techniques agricoles ont été créés à partir des années 60, dans un contexte de modernisation qui générerait des demandes de plus en plus précises et spécialisées. De caractère professionnel ou interprofessionnel, ils assurent une fonction de recherche appliquée sans leur domaine<sup>†</sup> et de lien avec la recherche fondamentale conduite principalement par l'INRA (Institut National de la Recherche Agronomique). Ils contribuent fortement à orienter les techniques de production.

## Le "développement général" et les Chambres d'Agriculture

### Statut et financements

Les Chambres d'Agriculture sont des "institutions professionnelles agricoles" créées en 1924, ayant le statut "d'établissements publics". Elles constituent l'organe consultatif et professionnel des intérêts agricoles. Leurs membres sont élus au scrutin secret par l'ensemble des agriculteurs et des salariés agricoles. Elles bénéficient de ressources spécifiques, provenant d'une taxe additionnelle sur le foncier non bâti perçue par l'administration fiscale. Payée par les propriétaires fonciers, son montant est voté chaque année par la Chambre. A cette ressource propre s'ajoutent pour un montant généralement à peu près équivalent diverses recettes. Les subventions du Fond National de Développement Agricole en constituent encore une très large part. Celui-ci est financé essentiellement par les taxes parafiscales prélevées sur les produits agricoles. Il est géré par l'ANDA (Association Nationale de Développement Agricole) qui est chargé de la coordination et du suivi des actions de développement et gère la péréquation du FNDA entre les régions en tenant compte des orientations de la politique agricole et des impératifs de solidarité avec les régions et secteurs les plus défavorisés.

Enfin, avec la politique de décentralisation mise en place au début des années 80, les Chambres perçoivent des financements croissants des collectivités départementales (conseils généraux) et régionales. Ceux-ci sont originaires entre autres des fonds structurels européens (Programmes de Développement des Zones Rurales, etc.).

### Les Chambres d'Agriculture, organes professionnels d'études et de conseil

En moyenne, la moitié des ressources des Chambres est consacrée à des actions de développement. Les missions d'appui technique aux productions étant de plus en plus prises en charge par les organismes économiques ou techniques spécialisés, ces activités tendent de plus en plus à se recentrer sur quatre domaines principaux :

(i) L'élaboration et la diffusion de références technico-économiques utilisées pour le conseil et la prospective. En production d'herbivores, ces références sont établies en particulier dans le cadre des réseaux de fermes coordonnés par l'Institut de l'Élevage (cf., Delaveau *et al.*, 1997).

(ii) L'appui à l'innovation : études de filières de productions ou d'activités nouvelles, contribution aux actions de recherche, soutien au démarrage de projets, etc.

(iii) La formation continue des agriculteurs et des salariés agricoles.

<sup>†</sup> L'institut de l'Élevage, né en 1991 de la fusion de l'ITEB (Institut technique des Equins et Bovins) et de l'ITOVIC (Institut technique ovins et caprins) appartient à ce dispositif.

(iv) Le conseil global aux exploitations, plus particulièrement dans les phases de réorientation stratégique pour rechercher un meilleur équilibre des facteurs de production, maîtriser les charges, dégager une plus forte valeur ajoutée.

Pour réaliser ces actions, les Chambres d'Agriculture disposent de deux types d'agents. Les conseillers affectés généralement dans les petites régions sont chargés principalement du conseil global, de la formation, de l'animation de campagnes d'actions concertées, de l'appui à la création et au fonctionnement de groupes d'agriculteurs. Les conseillers et ingénieurs spécialisés, intervenant le plus souvent au niveau départemental, ont pour mission de conduire les actions de recherche de références globales ou thématiques, de réaliser des études, de rédiger des documents techniques ou économiques, d'apporter un appui aux conseillers de secteurs ou d'autres organismes chargés de l'appui technique.

## Les Chambres d'Agriculture, organes de coordination du développement agricole

Les Chambres d'Agriculture sont chargées par la loi de coordonner l'ensemble des actions de développement mises en oeuvre sur le département, par leurs propres services ou ceux d'autres organismes. Cette coordination est assurée par le SUAD (Service d'Utilité Agricole Départemental). Cette fonction est formalisée à travers le programme pluriannuel de développement agricole qui définit les objectifs des actions de développement sur une période de cinq ans. Il est préparé par le SUAD en collaboration avec les partenaires concernés. Il est prévu pour une durée de cinq ans et coïncide avec les contrats de plan Etat-Région. La coordination concrète des actions élevage - identification, génétique, sanitaire, recherche de références, appui technique spécialisé etc.- est généralement assurée par l'Etablissement Départemental de l'Elevage (EDE).

La conduite des actions concertées constitue un volet important de cette fonction de coordination. Correspondant à des problématiques définies comme prioritaires à un niveau interrégional ou national, elles mettent fortement en avant une logique de communication ciblée, reposant sur des fermes de démonstration. Dans le domaine de l'Elevage, les plus marquantes ont été l'opération Fourrage-Mieux, destinée à promouvoir des pratiques efficaces pour la gestion des cultures fourragères, et Top Lait, qui visait à faire prendre conscience de l'importance des problèmes de qualité du lait et à diffuser les pratiques permettant de l'améliorer. Ces deux actions ont reçu un appui méthodologique assuré par un comité national animé par l'Institut de l'Elevage.

## L'appui technique aux éleveurs et les organisations de filière

### Le poids croissant des logiques de filières

Les syndicats de contrôle de performances animales ont été créés dans le cadre de la loi de l'Elevage de 1965 et bénéficient d'un financement particulier du ministère de l'Agriculture (ligne 44-50 du budget). Organismes professionnels, ils sont chargés de mesurer les gains individuels de production laitière et de croissance des animaux. L'enregistrement des performances a en premier lieu une fonction d'amélioration génétique des cheptels. L'ensemble des données sont traitées et analysées par l'INRA, l'institut de l'élevage a la charge de l'animation, du contrôle et de la diffusion des résultats dans ce dispositif. Ils travaillent en étroite collaborations avec les UPRA.

En production laitière, les contrôles sont assurés dans la majorité des départements par un syndicat de contrôle laitier. Généralement indépendant, il entretient le plus souvent des relations étroites avec les Chambres d'Agriculture. Dans la plupart des départements, ils se sont vu confier la mission d'appui technique sur les différents domaines de l'atelier, alimentation, reproduction, santé, gestion des ressources fourragères.

Les contrôles de croissance "viande" sont le plus souvent effectués par des agents des Chambres d'Agriculture. En revanche, les suivis techniques sont aujourd'hui réalisés par les groupements de producteurs, qui en ont l'entière responsabilité dans le cadre des contrats de plan état-régions. Dans certains départements, cet appui technique est cependant sous-traités aux Chambres d'Agriculture. Comme en production laitière, l'appui technique se base sur un diagnostic d'atelier, permettant d'identifier les marges de progrès pouvant exister dans les différents domaines. Depuis 1994, ces suivis sont enregistrés sur des supports informatiques. L'évaluation des marges de progrès s'effectue par comparaison à des "profils de référence par système" établis à partir du traitement des "banques

de données régionales" regroupant l'ensemble des informations recueillies dans les suivis et validés par comparaison aux cas-types décrits localement dans le cadre des réseaux de références. Le traitement des banques de données et l'animation des dispositifs techniques sont placés sous la responsabilité d'un ingénieur régional également responsable de la coordination régionale des réseaux, employé généralement par l'Institut de l'Élevage.

Dans les deux cas, cette prise en charge du conseil aux éleveurs traduit le poids déterminant des logiques de filière. Les financements ne proviennent d'ailleurs pas, comme c'est le cas pour le "développement général", de ressources locales spécifiques ou du FNDA. Ils sont apportés par les Offices Agricoles, OFIVAL pour la production de viande, ONILAIT pour la production laitière. Créés en 1983, ces deux organismes ont un statut d'Etablissement Public à caractère Industriel et Commercial. Ils agissent en concertation avec les organisations agricoles et d'aval, qui détiennent la majorité des sièges au conseil de direction Ils sont chargés de diverses missions d'organisation de la filière :

- (i) La gestion des marchés et l'organisation des retraits décidés par l'union européenne.
- (ii) La gestion et le suivi des mesures européennes et nationales de contrôle et de soutien aux productions (PCO, primes vaches allaitantes, quotas laitiers, etc.).
- (iii) L'amélioration du fonctionnement et de la transparence des marchés par le biais du renforcement des organisations économiques.
- (iv) L'orientation des productions et la mise en place des politiques de qualité, par le biais de l'appui technique aux éleveurs et de subventions d'équipement aux élevages et aux structures d'aval.

Ces actions de développement sont financées sur la base de crédits nationaux (chapitre 44-53 du budget du Ministère de l'Agriculture) et des collectivités territoriales, définis dans le cadre des contrats de plan Etat-Région. On doit aussi signaler que, depuis 1993 en production de viande, depuis plus de temps en production laitière, les agriculteurs contribuent directement au financement de l'appui technique. Sauf inflexion des tendances inscrites dans les derniers contrats de plan, leur participation devrait aller en augmentant ces prochaines années.

## Conclusion

L'organisation du développement agricole en France repose donc aujourd'hui sur deux pôles, un pôle "consulaire", les Chambres d'Agriculture, un pôle filière, chacun ayant ses propres sources de financements. Cette séparation est nettement marquée dans les filières d'élevage, plus peut-être en production de viande. Si les relations entre ces deux ensembles sont généralement bonnes, la coordination en est parfois difficile, ne serait-ce que pour des questions de pesanteurs d'appareils. Dans ce contexte, l'Institut de l'Élevage, à travers ses ingénieurs régionaux, tend à occuper une fonction d'interface de plus en plus importante.

La principale nouveauté dans le paysage du développement agricole depuis quelques années est cependant la place nouvelle des collectivités territoriales. Porteuses de projets dans lesquels l'agriculture n'est plus qu'un élément du rural (même si elle reste l'élément dominant) elles cherchent à peser sur les orientations du développement, pour que soit mieux prises en compte des problématiques plus vastes, protection de l'environnement et, surtout, emploi. Leur rôle se limite encore à agir "politiquement", en usant des moyens financiers dont elles ont la charge, en particulier des crédits liés aux politiques structurelles européennes, le tout dans une logique d'étroite concertation avec les organisations professionnelles agricoles. Mais, en particulier dans certaines zones en forte déprise où l'agriculture ne pèse peut-être plus autant politiquement et socialement, on voit apparaître des initiatives qui vont jusqu'à une prise en charge directe d'actions de développement et de conseil.

De telles situations sont encore tout à fait exceptionnelles. Mais ne constituent-elles pas les prémices d'une évolution encore à venir? Prises entre des logiques verticales de filières où les logiques interprofessionnelles deviennent déterminantes et des logiques horizontales de "pays" portées par les collectivités territoriales, quelle sera à longue échéance la place des Chambres d'Agriculture et du projet au coeur des lois d'orientation des années 60, qui voyaient la Profession Agricole entièrement maîtresse de son destin et le rural réduit à l'Agriculture? Après la "Fin des paysans", assistera-t-on à la fin du modèle français de développement agricole?