

Chapitre II

La construction de l'institution comme processus d'intégration

Une institution politique n'existe pas comme un simple système de relations de pouvoir au sein duquel des groupes d'acteurs chercheraient à s'assurer une position dominante. Elle existe d'une part parce que les jeux d'interaction sont constitutifs de règles et de normes partagées, d'attentes réciproques, de comportements stables et de routines ; elle existe aussi parce que ces jeux s'inscrivent dans le temps, et contribuent ainsi à une certaine sédimentation des rapports sociaux. L'observation des *configurations* d'acteurs présente l'intérêt majeur d'appréhender le phénomène institutionnel régional, non pas seulement comme un simple ensemble de procédures et de pratiques standardisées mais aussi comme un espace social constitué par des ensembles d'acteurs en situation d'interdépendance. La construction institutionnelle peut, dans cette perspective, être entendue comme l'ensemble des processus par lesquels des transactions prennent un caractère durable et se structurent dans un espace-temps sous la forme de relations d'interdépendance ordonnées par des ensembles de règles spécifiques¹.

La réforme administrative régionale, telle qu'elle a été imaginée au début des années 1960, présente d'ailleurs cette particularité d'avoir été engagée pour mettre en place des mécanismes d'échange et de concertation entre différents groupes représentatifs d'intérêts catégoriels et les autorités politico-administratives chargées de mettre en œuvre les nouvelles orientations publiques définies par l'Etat (en matière de planification et d'aménagement du territoire). C'est ainsi l'une des «vocations» assignées à la région que de susciter des dynamiques intersectorielles susceptibles d'améliorer les formes de l'intervention

¹ Repérer une institution, c'est repérer l'ensemble des contraintes qui pèsent sur les acteurs, sur leurs comportements, sur les modes d'action collective, sur les jeux auxquels ils participent, sur la distribution des rôles, sur la constitution des hiérarchies, etc. Ces contraintes exercent une force, en ce sens que les acteurs institutionnels ne sont pas en mesure de les modifier ou de les éviter. On considère seulement ici qu'elles n'existent pas sous une forme objective, mais qu'elles s'exercent toujours dans des situations concrètes d'interaction, dans ces espaces de relations sociales spécifiques que sont les configurations institutionnelles.

économique de l'Etat sur le territoire. Si, sur le plan national, les premières mesures se sont soldées par un échec relatif, il reste que les formes d'échange établies entre acteurs politiques, administratifs et socioprofessionnels, ont été étroitement dépendantes des contextes socio-politiques particuliers dans lesquels la réforme a été mise en œuvre (Grémion et Worms, 1968). L'expérience régionale en Aquitaine apparaît singulière dans la mesure où, dès la fin des années 1960, le «groupe agricole» constitué à la Coder parvient à s'assurer une position d'influence privilégiée dans l'espace régional, en jouant pleinement le jeu de la concertation avec les représentants des pouvoirs publics. Si la participation des principaux leaders agricoles est, comme nous l'avons vu, étroitement liée aux logiques sociales propres au secteur agricole (telles qu'elles prennent forme localement), elle repose également sur l'originalité des transactions établies avec les membres de l'administration.

A ce titre, la consolidation de la région comme espace d'échange n'est pas le résultat de l'adhésion spontanée des acteurs professionnels aux principes de la réforme, ni de leur croyance en la pertinence du cadre régional comme espace d'agrégation des intérêts professionnels. *La construction de jeux d'interaction régionaux découle bien plus des avantages réciproques que les groupes d'acteurs concernés ont pu construire au cours de leur participation à l'échange.* C'est en effet dans l'existence d'intérêts mutuels à élaborer des enjeux «régionaux», et dans la capacité des acteurs de la profession et de l'administration à établir des arrangements négociés, que l'on peut repérer des facteurs d'intéressement qui ont poussé les représentants agricoles à s'investir dans des échanges collusifs avec l'administration et à privilégier le cadre régional comme espace pertinent pour l'action collective. L'analyse tentera ainsi de montrer que *l'émergence et la structuration de la région comme espace institutionnel au cours des années 1960-1990* — associant représentants de la profession, personnel de l'administration et, à partir des années 1980, des élus politiques — *est le résultat d'un processus complexe, constitué d'une multitude d'investissements successifs, dispersés, diffus, parfois contradictoires, engageant progressivement des acteurs d'horizons divers dans des formes d'interdépendance nouvelles.*

On cherchera à repérer comment des groupes d'acteurs, porteurs d'intérêts divergents, se sont engagés dans échanges négociés contribuant à l'émergence d'un cadre d'interaction régional. C'est, dans le contexte spécifique de l'agriculture, la convergence des stratégies et la construction collective d'enjeux propres au niveau régional qui ont conduit à la formation d'un site institutionnel spécifique, une formation qui s'accompagne de l'apprentissage de nouvelles règles. C'est au sein de ce nouveau cadre d'échanges intersectoriels que s'est progressivement institutionnalisé, par la suite, un système plus global de

gestion des affaires agricoles, qui n'a pu échapper toutefois aux effets induits de la réforme de décentralisation.

I. LA GENESE D'UN POLE DE TRANSACTIONS REGIONAL (1965-1976)

Si la problématique de la mobilisation catégorielle tout comme celle de l'intervention administrative sont insuffisantes pour rendre compte de la formation d'un système de jeux dans l'espace régional, c'est que les interventions des acteurs professionnels et des membres de l'administration restent concomitantes. C'est dans des processus d'ajustements réciproques que l'on peut repérer la sédimentation progressive d'interdépendances intersectorielles et l'apprentissage de nouveaux modes d'action collective.

A. L'émergence de la problématique régionale

Incontestablement, la mise en place de la Coder en Aquitaine a constitué une première occasion pour les agriculteurs d'exprimer une position unitaire dans le cadre administratif de la région. En ce sens, elle leur a conféré une première existence politique régionale. Contrairement aux autres catégories socioprofessionnelles représentées à l'assemblée consultative, le groupe agricole est en effet l'un des premiers à exprimer, dès le milieu des années 1960, des revendications précises à l'endroit du préfet de région et de la mission régionale¹. Quelques années plus tard, l'élection de Joseph Courau à la présidence du CESR (1974), contre le candidat soutenu par J. Chaban-Delmas, consacre la position privilégiée acquise par le groupe agricole dans l'instance consultative. Il reste que c'est en marge des procédures de concertation publique engagées par l'Etat que les responsables de la profession ont été amenés, en Aquitaine, à engager une relation durable avec les représentants de l'administration². C'est sur la base de

¹ La discussion du «projet d'esquisse régionale du plan» présenté par le préfet dans le cadre de la préparation du VI^{ème} plan est l'occasion d'une contestation aussi vive qu'inattendue de la part du groupe agricole. De même, l'avis émis par la Coder sur le rapport d'orientation régionale pour le plan (11-12 juillet 1969) est significative de l'influence exercée par les agriculteurs sur le fonctionnement de l'assemblée régionale.

² Le fonctionnement même de la Coder est significatif de l'impossibilité d'établir des relations suivies avec l'administration préfectorale : tant la périodicité des réunions (deux sessions par an), que l'activité interne de l'assemblée (absentéisme chronique des représentants des départements «périphériques» dans les commissions de travail) ou l'intervention de l'administration (maîtrise de

négociations informelles visant le sauvetage d'une compagnie d'aménagement rural qu'ont pris forme, au cours des années 1970, des procédures inédites contribuant à la formation d'un nouvel espace d'échange entre la profession et l'administration.

1. La constitution d'une solidarité d'équipe

C'est en effet l'ensemble des transactions engagées par une poignée de responsables bordelais, attachés à soutenir un projet de sauvetage de la Compagnie d'aménagement des Landes de Gascogne (CALG) auprès des ministères parisiens, qui assure la sédimentation des relations entre les représentants agricoles et le personnel de l'administration. Ces premiers échanges jettent les bases d'une coopération durable, au cours de laquelle profession et administration se reconnaissent réciproquement une aptitude à intervenir dans la réalisation d'un projet régional, construisent des procédures stables et des règles d'interaction nouvelles, et participent ainsi à la genèse d'un espace de jeux singulier. Mais pour comprendre les processus qui permettent l'émergence d'un tel espace, il convient de revenir sur les conditions historiques qui ont présidé à la transformation de la CALG en une nouvelle compagnie à vocation «régionale» : la Compagnie d'aménagement régional d'Aquitaine (CARA).

C'est effectivement sur les ruines de la CALG que divers responsables agricoles et administratifs imaginent la possibilité de constituer une nouvelle compagnie pouvant intervenir dans le cadre régional défini en 1964. Société d'économie mixte (SEM) créée en 1958 dans le but d'assurer le réaménagement des forêts landaises partiellement détruites lors du grand incendie d'août 1949, et de mettre en place des installations susceptibles d'accueillir de nouvelles populations agricoles, la CALG se trouve rapidement confrontée à de multiples difficultés remettant en question la poursuite de son action. La multiplication rapide de faillites financières liées à la très faible viabilité des exploitations créées conduit le gouvernement, dès 1964, à prendre des dispositions pour suspendre provisoirement l'action de la compagnie. Le préfet de Région (Gabriel Delaunay) nomme alors en pleine pétoulière un préfet en détachement (Jacques Roy), pour apurer les comptes, renouer le contact avec les agriculteurs mécontents et rédiger un rapport sur l'activité de la CALG. Nommé directeur général de la compagnie en 1965, il est rapidement conduit à envisager la liquidation de la SEM. Devant les risques de disparition de la compagnie, G. Delaunay et J. Roy se déclarent favorables au maintien d'une structure d'intervention souple et susceptible de drainer des dotations budgétaires importantes. Ils trouvent immédiatement, au sein de la profession — notamment P. Martin, président de la

l'ordre du jour et élaboration par les services préfectoraux des textes présentés à l'assemblée) ont été peu propices à l'établissement d'échanges soutenus entre acteurs socioprofessionnels et membres de la mission régionale.

CALG, et J. Courau, président sortant de la FNSEA et leader du groupe agricole de la Coder — une détermination sans faille pour la création d'une nouvelle SEM.

La convergence des stratégies des différents acteurs et l'appui mutuel recherché pour de la mise en place d'une nouvelle compagnie ne doivent cependant pas occulter la pluralité des objectifs poursuivis. Si l'administration régionale est restée attachée au maintien d'une société mixte, tout au long des années de négociation pour la réalisation du projet (1965-1974), c'est essentiellement parce que cette dernière constitue une occasion pour la préfecture de région d'influer sur l'orientation des programmes agricoles dans les départements «périphériques» où les directions de l'agriculture (DDA), résolument départementalistes, exercent une forte emprise sur la politique d'aménagement rural¹. Pour les deux dirigeants agricoles girondins, P. Martin et J. Courau, la participation au «projet CARA» constitue à plusieurs titres un atout important pour la profession en général... et leur carrière en particulier. Vis-à-vis de Paris, l'existence d'une compagnie est l'occasion de drainer des financements supplémentaires indépendants des dotations versées par le ministère de l'Agriculture. Vis-à-vis de leurs pairs des départements non-girondins, l'influence directe exercée sur une structure d'intervention régionale vient confirmer leur position de leadership au sein de la profession, en étendant leur contrôle sur les opérations d'aménagement menées dans les départements voisins. Mais c'est surtout dans la concurrence avec les administrations déconcentrées de l'Etat (notamment les DDA) que l'intérêt de la mise en place d'une nouvelle compagnie — où les agriculteurs auraient une position renforcée — se dessine le plus nettement : l'obtention de crédits d'investissement propres à la compagnie apparaît en effet comme une occasion précieuse, pour les responsables agricoles, de piloter dans les départements des opérations d'aménagement sans l'accord ni la tutelle financière des DDA². Enfin, pour l'administration régionale, dans les circonstances tumultueuses qui suivent l'échec de la CALG (multiplication des conflits entre la compagnie et les organisations agricoles locales, méfiance des ministères de l'Agriculture et des Finances, hostilité non dissimulée des DDA), la participation des principaux dirigeants professionnels à la transformation de la

¹ Les compagnies d'aménagement sont, d'une façon générale, très mal acceptées en France par l'ensemble des DDA. Elles sont considérées comme des intruses dans le système administratif, d'une part parce qu'elles bénéficient, en tant que SEM, d'une grande souplesse de gestion, et d'autre part parce qu'elles ne sont pas placées sous la tutelle du Ministère de l'agriculture et apparaissent ainsi en mesure d'exercer une réelle concurrence aux DDA dans la réalisation d'opérations d'aménagement rural.

² Ainsi, dans les années 1970, grâce aux crédits d'investissement «régionaux» de l'Etat, en constante augmentation et massivement affectés à la CARA, la SEM constituera une structure susceptible de contourner les DDA pour la réalisation de projets d'aménagement rural.

compagnie apparaît essentielle pour retrouver la confiance de la base des agriculteurs, et construire une légitimité nouvelle susceptible d'emporter la conviction des membres du gouvernement.

Jean Pousset, arrivé en 1969 à la direction de la Chambre régionale d'agriculture (CRAA), est rapidement associé à la réalisation du projet ; dans le travail mené avec J. Roy, il appuie constamment le choix de faire coïncider le territoire d'intervention de la nouvelle compagnie à la circonscription administrative régionale, trouvant ainsi l'occasion d'asseoir la CRAA comme un lieu privilégié où s'organisent les premiers échanges entre les responsables professionnels et leurs interlocuteurs administratifs. C'est ainsi à Bordeaux, sous l'action intéressée de quelques hommes, et en dehors de toute concertation effective au niveau régional, que s'élabore le projet d'une compagnie d'aménagement régional. Dès lors, dans le contexte d'incertitude et de méfiance qui accompagne la liquidation de la CALG, *les acteurs vont s'attacher à se prêter un appui mutuel pour faire valoir la viabilité du projet CARA, et par là même chercher à conforter leur position dans leur propre environnement sectoriel.* Associés dans une entreprise commune, bien qu'attachés à protéger des intérêts propres de leur secteur et leur situation personnelle, J. Roy, le préfet Delaunay, P. Martin et J. Courau (rejoints en 1969 par J. Pousset), engagent une action concertée pour élaborer les enjeux et les problèmes susceptibles de donner une pertinence au projet. Issus d'horizons éloignés, les acteurs se retrouvent ainsi associés dans une relation d'«équipe»¹ à l'égard des différents publics dont l'appui leur apparaît nécessaire (administrations parisiennes, organisations agricoles locales, instances politiques).

2. La stratégie d'enracinement administratif et l'émergence des enjeux régionaux

La stratégie élaborée par cette équipe, au cours des années 1965-1972, manifeste une double intention. Le premier objectif est de retrouver, sur le terrain, la confiance des agriculteurs sans lesquels la réalisation d'un nouveau projet semble vouée à l'échec. Le second objectif est d'obtenir l'aval des ministères parisiens, particulièrement réticents au maintien d'une compagnie. Une telle stratégie est ainsi principalement orientée à construire la légitimité locale et

¹ Au sens où l'entend Erving Goffman (1973), même si l'on ne se situe pas ici, bien évidemment, dans le seul cadre d'une interaction en face-à-face. Pour E. Goffman, il y a *équipe* lorsqu'un ensemble de personnes coopèrent à la mise en scène d'une routine particulière (p. 81), et qu'ils sont placés ainsi dans une étroite relation d'interdépendance mutuelle (p. 83). En ce sens, un équipier est quelqu'un dont la coopération dramaturgique est indispensable à la définition de la situation (p. 84).

nationale du projet de sauvetage de la compagnie. Elle s'ordonne autour de trois axes principaux : la participation de la profession à l'élaboration du projet comme caution du monde agricole ; la définition d'un domaine d'action propre à la nouvelle compagnie ; enfin, l'inscription du projet dans un cadre régional.

Le ralliement des organisations professionnelles

Il s'agit en premier lieu de renforcer la légitimité de la compagnie en associant le plus étroitement possible la profession à la réalisation du projet. C'est ainsi par la construction d'un jeu à profit mutuel que les représentants de l'équipe constituée à Bordeaux s'attachent à consolider la légitimité du maintien (sous une forme renouvelée) de la compagnie d'aménagement. D'un côté, les dirigeants agricoles se voient reconnaître par la nouvelle administration de la CALG un droit particulier à intervenir dans la définition des actions de la future compagnie, à y exercer une influence permanente, et finalement à en faire un instrument largement contrôlé par la profession. De l'autre, les responsables administratifs, chargés de liquider la CALG, se voient crédités d'un soutien actif de la profession par l'intermédiaire des deux dirigeants girondins. Un tel soutien constitue un gage par lequel peut être invoquée, devant le CIAT et les ministères concernés, l'existence d'une demande professionnelle locale en matière d'aménagement rural. Associés directement à l'entreprise de légitimation, J. Courau et P. Martin n'hésitent d'ailleurs pas à faire usage de leur influence pour promouvoir le projet au sein de la profession et auprès des instances publiques auxquelles ils ont un accès privilégié (notamment la Coder et le ministère de l'Agriculture).

En posant les conditions d'une participation plus étendue des acteurs agricoles au fonctionnement de la compagnie, l'équipe entend prouver publiquement — notamment aux deux ministères de tutelle, le ministère des Finances et le ministère de l'Agriculture — l'intérêt de la mise en place d'une nouvelle structure dont l'objectif est d'assurer la modernisation des exploitations agricoles. La participation des organisations professionnelles constitue une originalité dans la mesure où aucune autre compagnie d'aménagement n'avait jusqu'alors mis en place un dispositif institutionnalisé de coopération avec les agriculteurs pour la conduite des actions d'aménagement. Les initiateurs du projet CARA réalisent à ce titre une innovation importante : en organisant une procédure codifiée de participation de la profession agricole à la définition des programmes de la nouvelle compagnie, ils font de la CARA la première société d'aménagement reconnaissant officiellement la légitimité d'un groupe catégoriel à intervenir directement dans la gestion d'une structure administrative. Les statuts, élaborés par J. Roy, P. Martin et J. Courau, et approuvés par le décret du 29 février 1972 portant création de la compagnie, posent ainsi le principe de la

mise en place d'un système de concertation préalable donnant une place prépondérante à la profession. C'est surtout le règlement intérieur de la CARA, élaboré quelques mois plus tard dans les locaux de la CRAA, qui précise l'ensemble des procédures de concertation entre administration et profession. Le nouveau dispositif imaginé accorde une délégation de pouvoir particulièrement importante aux organisations agricoles, leur assurant de fait, par l'intermédiaire d'un «Comité technique régional» et de commissions départementales, un contrôle étroit sur l'action de la compagnie.

La construction d'un «grand projet» d'aménagement rural

Il s'agit également, pour les initiateurs du projet, de poser les fondements d'une intervention technique de la compagnie. Plus précisément, il importe alors pour ces acteurs de construire un «problème» agricole nouveau¹, auquel pourrait être rattaché le projet d'une nouvelle compagnie, et qui soit non seulement susceptible d'être transformé en «enjeu» public², mais aussi d'être situé hors de la compétence traditionnelle des DDA (un éventuel chevauchement de compétences pouvant remettre en cause la légitimité même de la création d'une nouvelle compagnie). Tout l'enjeu est alors d'instituer un domaine suffisamment large pour assurer la crédibilité du projet, mais aussi suffisamment limité pour ne pas susciter une hostilité trop forte des administrations départementales³.

C'est ainsi à partir du problème de l'aménagement hydraulique que l'équipe va s'attacher à construire la légitimité *technique* du projet, afin de rallier à la fois les agriculteurs et les administrations parisiennes. Si le problème de l'eau est évoqué dès 1966, il est à cette date encore loin de constituer un thème central ; c'est à partir de la décision du CIAT de décembre 1969, autorisant le principe de la création d'une nouvelle compagnie d'aménagement pour succéder à la CALG et fixant quelques orientations prioritaires, que les responsables s'engagent dans un travail de définition du domaine d'intervention couvert par la structure naissante. La période 1970-1972 est ainsi consacrée à l'établissement de «priorités régionales». L'assemblée générale de la CARA approuve, dans ce but, un programme d'action, qui s'avère toutefois sensiblement différent de l'avis

¹ Il y a problème lorsque les acteurs perçoivent un écart entre ce qui est, ce qui pourrait être et ce qui devrait être. Cette découverte d'un problème s'accompagne de procédures d'étiquetage qui le qualifient comme relevant de la compétence des autorités publiques (Padioleau, 1982).

² On entend par enjeu, un objectif de l'action publique perçu comme prioritaire, en rapport avec les problèmes les plus saillants du moment.

³ Calliope Spanou (1991) note dans le même sens que «face à l'hostilité des administrations traditionnelles, les nouvelles structures s'efforcent de trouver une voie intermédiaire entre l'inaction vers laquelle les premières les poussent et la suractivité qui [...] est susceptible de renforcer cette hostilité». (p. 141).

rendu en 1969 par le CIAT. Au printemps 1972, le rapport particulièrement sévère établi sur ce programme par l'Inspection générale des finances et le ministère de l'Agriculture remet en cause le principe même de la compagnie puisqu'il conclut à l'absence de «grand projet». Mis en demeure de définir un ensemble cohérent de propositions, J. Roy met alors à contribution l'autorité de P. Martin et de J. Courau pour assurer non plus la simple adhésion, mais la participation active des représentants professionnels non-bordelais à la définition d'un projet définitif. C'est avec le soutien du nouveau préfet de région Daniel Doustin, qu'un «grand projet» est collectivement élaboré, entre janvier et mars 1973, accordant désormais une place déterminante aux problèmes d'aménagement hydraulique. C'est sur la base de ce projet de «grand aménagement régional» que la Cour de comptes statue favorablement, en juin 1974, sur le maintien de la compagnie, et que sont accordés dès 1976 les premiers financements du Conseil régional.

La «régionalisation» du projet de création de la nouvelle compagnie

L'inscription de l'action de la nouvelle compagnie dans le cadre régional défini en 1964 ne constitue pas, à l'origine du projet, une priorité pour le sauvetage de la compagnie. C'est principalement avec la nécessité de s'attacher la participation de l'ensemble des organisations agricoles locales d'une part, et avec l'hostilité croissante des administrations départementales au maintien de la compagnie d'autre part, que la «régionalisation» du projet s'impose progressivement comme une ressource pour obtenir un soutien le plus large possible. En effet, la nouvelle circonscription administrative n'apparaît pas, en 1965, comme un cadre territorial d'une grande pertinence. Non seulement elle ne constitue pas encore, pour la très grande majorité des acteurs, un espace territorial bien identifié, mais surtout, la loi du 24 mars 1951 (portant création des compagnies d'aménagement) entend circonscrire l'action des compagnies dans le cadre de régions «naturelles». D'ailleurs, aucun des territoires d'intervention des sept compagnies créées par le gouvernement en 1955, ne correspond alors avec une circonscription administrative régionale¹.

Pour les responsables bordelais, l'idée de faire coïncider le périmètre d'action de la nouvelle compagnie avec la région administrative ne germe ainsi qu'avec le temps, au fur et à mesure que celle-ci se présente comme une ressource pour faire valoir l'idée de création d'une nouvelle compagnie. Cet intérêt pour la région est lié en premier lieu à la position privilégiée que les

¹ Il faut à ce titre rappeler que le premier véritable découpage territorial régional, en France, date de l'arrêté du 28 octobre 1956 (création de 23 «régions de programme»).

responsables agricoles conquièrent progressivement à la Coder. Dès 1966, en effet, le groupe agricole, à l'instigation de J. Courau, réussit à y faire adopter un avis par lequel l'assemblée régionale exprime le souhait du maintien de la CALG sous une forme renouvelée. Et la confirmation de cet avis, en juillet 1969 et janvier 1972, témoigne de l'influence des représentants agricoles dans les instances régionales. Le choix du cadre régional découle ensuite du souci de distinguer le périmètre d'action de la nouvelle compagnie de celui couvert par les DDA. Pour éviter tout chevauchement de compétences porteur de conflit, les promoteurs du projet sont en effet conduits, dès la liquidation de la CALG, à rechercher un cadre d'intervention distinct du département. Une structure à simple vocation «interdépartementale» n'aurait pas manqué de susciter de vives critiques du ministère de l'Agriculture sur les risques de dépossession des administrations déconcentrées de l'Etat. En troisième lieu, le choix du cadre régional est motivé par la volonté de rallier au projet un grand nombre d'organisations professionnelles locales. En effet, les représentants des départements non-girondins, longtemps restés sceptiques sur l'intérêt d'une nouvelle compagnie d'aménagement — soit parce qu'ils ont été victimes des déboires de la CALG (Landes), soit parce qu'ils étaient exclus de son périmètre d'action (Dordogne, Pyrénées-Atlantiques, Lot-et-Garonne) — ont trouvé dans le projet la garantie de profits certains¹. Quant à J. Courau et P. Martin, tous deux en position dominante dans les différentes instances de représentation régionales (Coder, CRAA, CALG), le choix du cadre régional ne peut que confirmer leur autorité et leur emprise sur l'ensemble de la profession.

Si l'idée de régionaliser la compagnie est une orientation stratégique explicite dès 1969, ce sont les difficultés rencontrées avec les ministères des Finances et de l'Agriculture en 1972, qui contribuent à renforcer définitivement le caractère régional de la CARA. Les critiques sévères adressées par ces ministères ont eu pour effet d'impliquer définitivement les acteurs dans la régionalisation du projet. En effet, devant le risque de remise en question de l'existence de la compagnie, le «grand projet» de mars 1973 (élaboré de concert par l'administration et la profession) inscrit désormais la mission de la compagnie dans le cadre du Programme régional de développement et d'équipement (PRDE)

¹ Les négociations menées dans le cadre de la chambre régionale d'agriculture sont significatives de l'usage stratégique fait de l'idée régionale. Les arguments échangés, qui révèlent une étonnante solidarité d'équipe entre P. Martin, J. Courau et J. Roy, font valoir la régionalisation comme une opportunité nouvelle pour tous les agriculteurs, qui devraient désormais être en mesure d'influer sur la définition des choix publics concernant l'agriculture et l'aménagement rural.

adopté par la Coder un an plus tôt¹. Le succès du «grand projet» achève ainsi de régionaliser l'action de la CARA.

3. La consolidation d'un jeu à profits mutuels

La procédure de concertation imaginée pour la réalisation des programmes de la nouvelle compagnie, l'élaboration négociée d'un «grand projet», ainsi que le choix de privilégier le cadre régional pour faire valoir les nouveaux enjeux liés à l'aménagement rural, sont les marques les plus significatives d'un processus de rapprochement par lequel les représentants de la profession et leurs interlocuteurs de la CARA sont peu à peu conduits à se prêter un appui mutuel pour conforter leur position dans leur propre environnement sectoriel. D'un côté, la reconnaissance administrative de la légitimité des agriculteurs à intervenir dans la réalisation d'un projet commun renforce la prétention de ces derniers à occuper une place centrale dans les instances de représentation régionale, et leur confère des ressources importantes pour la maîtrise des groupes locaux qu'ils représentent. D'un autre côté, loin d'affaiblir la position des responsables administratifs régionaux (de la CARA et de la préfecture de région), la participation des agriculteurs a permis de créer les conditions d'un rapport de force favorable face à l'hostilité des administrations nationales et départementales. Quatre remarques plus générales peuvent être tirées de l'observation du système d'échange établi autour du projet de la CARA.

La participation catégorielle comme dynamique relationnelle

L'analyse montre tout d'abord que les processus d'intervention de l'administration et d'engagement de la profession sont concomitants et indissociables. La participation des agriculteurs à la dynamique d'échange ne peut être associée à l'idée de «mobilisation catégorielle», qui laisserait supposer que l'intervention sur la scène régionale serait le produit de l'action intentionnelle et finalisée d'une «profession» agissant comme un seul homme². Au contraire, la région ne s'est imposée comme un cadre d'action collective pertinent pour les agriculteurs qu'au fur et à mesure de la mise en place de la nouvelle compagnie. C'est d'abord à Bordeaux, au sein d'une équipe d'acteurs intéressée par la mise en œuvre d'un projet particulier, que l'intérêt de l'engagement régional s'est

¹ Défini sur la base de la consultation régionale organisée lors des travaux préparatoires du VI^{ème} plan, le PRDE constitue une source de légitimité supplémentaire.

² Sur les processus d'intégration de l'administration et de groupes représentatifs, aux niveaux local et national, voir : Grémion, 1976 ; Chevallier et Loschak, 1978 ; Spanou, 1991.

révélé le plus profitable. Ce n'est qu'ensuite que les acteurs agricoles des départements périphériques, sous l'influence des deux dirigeants bordelais et des représentants de la CARA, ont été incités à prendre part aux négociations et sensibilisés aux enjeux définis comme «régionaux». Dans cette perspective, il semble bien que le positionnement des agriculteurs sur la scène régionale résulte moins d'une mobilisation collective que de l'ajustement mutuel des différents acteurs engagés dans la réalisation d'un projet, et dont les comportements résultent largement des évolutions propres de la situation d'interaction d'une part, et des évolutions des rapports de force au sein leur propre secteur d'autre part.

Le processus par lequel les responsables agricoles se portent dans l'espace régional est donc un processus relationnel, une dynamique par ajustements successifs que l'on ne peut appréhender qu'en resituant l'action de ces responsables dans leur environnement sectoriel, mais aussi dans le système d'action bordelais où ils ont l'habitude d'évoluer en tant que représentants. Le processus n'est ainsi pas seulement lié à des logiques sectorielles ou aux jeux de rivalité internes à la profession. Il doit être également rapporté à des logiques de situation liées à un contexte social particulier où une pluralité d'acteurs aux intérêts différenciés participent, sous la forme d'arrangements successifs, à la construction de règles d'échange nouvelles.

L'orientation départementaliste de la participation au projet régional

Si la région s'est progressivement imposée comme un espace d'action pertinent pour l'ensemble des acteurs, ce n'est pas en raison de leur prédisposition à percevoir l'espace régional comme le cadre «naturel» de leur action¹, ni en raison des logiques d'action collective qui orientent habituellement l'intervention des organisations agricoles, ni encore en raison de la force contraignante des dispositifs juridiques de 1964. *L'espace régional prend forme parce que l'engagement régional offre, dans le contexte particulier de la mise en place d'une nouvelle compagnie d'aménagement rural, un ensemble d'opportunités leur permettant de renforcer leur position dans les instances départementales dont ils sont issus.*

En effet, pour les deux dirigeants agricoles girondins, comme pour les responsables périphériques, le choix de «régionaliser» le projet de création de la nouvelle compagnie ne correspond en aucun cas avec une volonté de modifier les

¹ On a vu précédemment que le département constitue, dans les années 1960, l'espace territorial et institutionnel privilégié où s'organisent les intérêts agricoles et où se structurent les relations de pouvoir au sein de la profession.

formes de la représentation professionnelle¹. Autrement dit, pour les responsables départementaux, la participation régionale ne présente un intérêt que s'ils sont en mesure de conserver une étroite maîtrise au niveau local sur l'élaboration des programmes d'aménagement «régionaux» et sur l'orientation des affectations financières accordées à la CARA. Les arrangements négociés entre leaders agricoles témoignent d'une volonté d'instrumentaliser la nouvelle compagnie d'aménagement, de la constituer en moyen d'intervention supplémentaire leur permettant d'accroître leur emprise sur les groupes qui les ont mandatés dans le département². Si la réussite du projet implique bien pour ces dirigeants une modification des modes d'organisation de la profession — notamment la mise en place d'un système de concertation organisé à l'échelon régional — elle est résolument orientée au renforcement des systèmes d'action départementaux au sein desquels ils tirent l'essentiel des ressources de leur pouvoir.

L'engagement régional comme effet de contraintes

L'engagement des représentants agricoles répond incontestablement à une logique d'opportunité, même si des facteurs qui ne relèvent pas de l'anticipation rationnelle interviennent dans la structure du choix (voir chapitre I). Il apparaît en effet indéniable que la recherche de profits (matériels et symboliques) reste un élément d'explication de l'inclination des représentants à privilégier le cadre régional à un moment donné et pour un enjeu particulier. A ce titre, l'engagement régional peut être rapporté aux opportunités dont les acteurs se saisissent parce qu'ils estiment que cela est à la fois favorable à leur carrière professionnelle et aux organisations qu'ils représentent.

Il reste que l'on ne saurait réduire la participation des agriculteurs à la seule logique de l'intérêt. L'analyse montre que *l'engagement des représentants professionnels est aussi largement lié à l'existence de contraintes issues de l'organisation particulière des intérêts et des rapports de force dans l'espace local*³. Certes, c'est à partir du moment où les différents acteurs trouvent des

¹ On entend par *formes de la représentation*, les formes particulières que prennent, dans un contexte particulier, les activités de figuration et de médiation qu'implique l'exercice d'un mandat de représentant. On les distingue des *logiques de la représentation* qui désignent l'ensemble des règles sociales exerçant une contrainte sur l'activité de représentation (voir chapitre I).

² De façon analogue, Bruno Jobert (1988) estime que la formation de relations corporatistes, à l'échelon national, permet aux groupes catégoriels de consolider leur emprise sur les organisations dont ils sont les représentants.

³ Par volonté de ne pas recouper certains développements du chapitre I, on entendra ici la notion de contrainte dans une perspective restrictive, pour définir les facteurs exerçant un effet coercitif sur les choix des représentants, à l'exclusion des *dispositifs intériorisés à partir desquels les acteurs s'orientent* (valeurs, représentations, normes, savoirs, routines...).

avantages à faire prévaloir le caractère «aquitain» de leur projet qu'ils privilégient le cadre régional comme espace approprié pour la mise en œuvre de leur stratégie. Et à ce titre, le choix du cadre régional constitue une ressource pour faire valoir le projet : en permettant d'associer à l'opération le préfet de région et de s'attirer la bienveillance de J. Chaban-Delmas, en inscrivant l'action de la nouvelle compagnie dans le cadre des réformes de régionalisation, les initiateurs de l'opération multiplient les chances de faire aboutir leur projet. Il n'en demeure pas moins que l'hostilité persistante des administrations centrales et départementales d'une part, et la méfiance des agriculteurs sur le terrain d'autre part, constituent dans le même temps des obstacles sérieux à la réussite du projet. Elles apparaissent comme des contraintes qui viennent limiter les possibilités de mise en place d'une nouvelle compagnie, et expliquent pour partie le choix des acteurs de privilégier le cadre régional. La région de 1964 apparaît en effet comme l'espace permettant de distinguer le plus facilement le niveau d'intervention de la CARA du département (où les DDA exercent jalousement leurs prérogatives). En permettant d'associer des organisations agricoles qui auparavant étaient exclues du champ d'action de la CALG, le cadre régional se présente également comme le seul susceptible d'atténuer la crainte de la base agricole.

Médiations bordelaises et structuration d'un réseau d'interconnaissance

Enfin, les transactions nouées autour du projet, en permettant aux différents dirigeants agricoles départementaux — qui n'avaient pas l'habitude de se rencontrer — d'engager une action collective et solidaire en direction de l'administration régionale, mais aussi en assurant une codification précise des rôles tenus par les différents acteurs participant à l'action de la compagnie (statuts et règlement intérieur de la CARA), *ont contribué à la stabilisation d'un système d'échange tripolaire* entre les représentants de la profession, la direction de la CARA et la préfecture de région, *et ont jeté les bases d'un nouvel espace d'interaction.*

Dans la construction d'un jeu à profit mutuel étendu à l'ensemble des départements, la médiation exercée par les responsables bordelais a été déterminante. C'est en effet autour d'une minorité d'acteurs ayant un pouvoir fort de décision dans leurs secteurs respectifs¹, et associés dans un même réseau d'interconnaissance², que s'établissent des liens d'interdépendance durables et

¹ J. Courau, P. Martin, J. Pousset, J. Roy, l'ingénieur général chargé de la région Aquitaine Claude Quancard, et les préfets de région G. Delaunay et D. Doustin.

² Entendu comme le regroupement informel d'agents sociaux de divers secteurs de la vie sociale, unis par des liens de solidarité et ayant un intérêt mutuel à s'entraider.

qu'émerge ainsi, autour du projet CARA, une nouvelle configuration d'acteurs. C'est autour de ce réseau que s'agrègent peu à peu des acteurs professionnels, administratifs et politiques issus des départements périphériques. C'est également à partir de ce réseau que vont pouvoir s'institutionnaliser de nouvelles règles dans l'espace régional, c'est-à-dire à la fois des modes d'action informels régulant les rapports entre groupes d'acteurs, et des procédures codifiées d'échange (dont la procédure de concertation élaborée pour l'action de compagnie est la principale manifestation).

B. La sédimentation des relations intersectorielles

La période de la mise en place de la CARA s'accompagne d'une sédimentation des rapports administration-profession. L'institutionnalisation de règles d'échange fondées sur la complicité et la solidarité, l'enracinement de certaines routines, l'émergence de rôles spécifiques et de nouvelles normes de compréhension spécifiques à l'espace régional, contribuent à la consolidation d'un site institutionnel dont l'une des principales caractéristiques est son intersectorialité. En effet, si au cours de la mise en place de la nouvelle compagnie (1965-1973), l'action conjuguée des représentants de l'administration et de la profession reste essentiellement orientée vers l'Etat (en quête de l'agrément des ministères et de l'obtention de dotations nationales), la création juridique de l'établissement public régional en 1972, ainsi que la constitution d'un premier budget régional en 1976, contribuent à renforcer la région comme espace de négociation pour la définition de programmes agricoles et l'attribution de nouveaux financements publics. Bénéficiant déjà d'une position privilégiée, d'une forte légitimité et de procédures de participation, les dirigeants agricoles s'attachent dès lors, avec le soutien des responsables de la CARA et de la préfecture de région, à renforcer leur influence collective sur les mécanismes d'élaboration de la décision publique régionale.

Nous verrons ainsi que la capacité singulière des responsables agricoles à s'inscrire, dès 1974, dans les nouvelles procédures autour desquelles s'organise la vie politique régionale, repose largement sur leur aptitude à construire des problèmes et des enjeux agricoles en phase avec les critères d'élaboration des financements régionaux, voire à influencer sur la définition même de ces critères. Il reste que la participation des acteurs professionnels aux processus d'élaboration de la décision régionale s'accompagne d'une transformation des routines organisationnelles et des formes d'échange propres à la profession, et notamment de l'émergence de nouveaux modes d'action professionnels adaptés aux particularités institutionnelles de la région.

1. La construction des enjeux publics régionaux

La mise sur pied, dans chaque circonscription administrative régionale, d'un «établissement public territorial» (loi du 5 juillet 1972), a eu des incidences très variables sur les perceptions concrètes des groupes d'acteurs socioprofessionnels désignés pour participer aux travaux de la nouvelle assemblée consultative régionale (le Comité économique et social de région ou CESR). La formule de l'établissement public tenait incontestablement du désir de maintenir intactes les compétences et les prérogatives des départements (Turpin, 1987), et de nombreux interprètes ont vu alors dans le nouveau statut juridique de la région le refus d'une véritable décentralisation, et même un simple cadre de coopération interdépartementale. Seuls quelques responsables ont perçu alors un avantage direct à se mobiliser et à intervenir collectivement dans les nouvelles instances publiques mises en place au printemps 1974, soit parce qu'ils s'étaient faits depuis longtemps les promoteurs de l'idée régionale (c'est le cas notamment, dans certaines régions, des équipes animant les Comités d'expansion), soit parce qu'ils avaient déjà su tirer un bénéfice substantiel de leur engagement régional (c'est le cas, en Aquitaine, des responsables agricoles)¹.

La participation catégorielle à l'élaboration de l'agenda public régional

Pour les représentants agricoles qui ont participé à la création de la CARA, l'espace régional constitue déjà, en 1974, un horizon de leurs pratiques professionnelles. Ils apparaissent notamment beaucoup plus disposés que leurs homologues du commerce et de l'industrie, ou du syndicalisme, à anticiper d'éventuels profits liés à leur position dans les instances régionales. L'expérience de la CARA a en effet conduit à définir un programme «régional» distinct des interventions de l'Etat et susceptible de s'imposer aux décisions des instances politico-administratives locales. L'acquisition d'un certain «savoir» sur la région comme lieu de répartition de financements publics, et le contrôle professionnel exercé sur les procédures régionalisées de concertation avec l'administration, renforcent incontestablement la perception de la région comme espace pertinent pour l'élaboration de programmes agricoles.

Dès 1974, les revendications portées par les représentants agricoles du CESR témoignent de leur inclination à concevoir la région comme un échelon d'action publique. Au cours de la période d'installation et d'expérimentation de

¹ Il est d'ailleurs significatif que la lutte pour la conquête de la présidence du CESR ait opposé, en 1974, l'un des fondateurs du Comité d'expansion d'Aquitaine, Joseph Lajugie, au représentant de l'agriculture, Joseph Courau.

l'EPR, où les procédures de négociation et les règles d'élaboration des décisions publiques font encore preuve d'une grande plasticité (Dumas, 1982), les responsables de l'agriculture s'attachent immédiatement à dégager les principes d'une participation financière régionale à la réalisation de programmes agricoles. Habités à se rencontrer depuis plusieurs années sous la direction de J. Courau (élu entre-temps à la présidence du CESR), les agriculteurs font alors valoir, auprès du préfet de région et de J. Chaban-Delmas (président du Conseil régional), leur rôle tenu dans l'élaboration d'un programme d'aménagement régional, leur aptitude à cogérer un outil technique comme la CARA, leur capacité à assurer l'expertise pour la détermination des besoins agricoles, ainsi que leur maîtrise de la concertation au niveau départemental.

Les deux premières années de la mise en place de l'EPR, qui précèdent le vote du premier budget régional, sont ainsi marquées par l'implication résolue des responsables de la profession dans la construction d'enjeux agricoles susceptibles d'être inscrits sur le futur agenda de l'assemblée politique régionale. C'est principalement sur la base du programme hydraulique de la CARA, défini comme «grand aménagement régional», qu'est alors engagée une stratégie de conquête de crédits régionaux. Cette stratégie, visant à poser les principes d'une participation financière régionale à l'agriculture, s'appuie sur une tentative d'élargissement des enjeux liés au «Grand projet» défini en 1973. Encore une fois, c'est par des contacts informels mais continus au sein de l'équipe qui s'était unie autour du projet CARA, à laquelle s'associent désormais la plupart des représentants agricoles des départements périphériques (dont le tout nouveau président de la CRAA, J. Castaing), que prendra corps un nouveau «projet d'intérêt régional». La stratégie développée par les représentants agricoles manifeste une double intention : elle entend d'une part sensibiliser l'assemblée politique aux problèmes agricoles, et d'autre part établir un programme d'action publique.

Dès 1974, saisi d'un rapport du préfet (établi en fait par le «Comité technique régional» de la CARA), le nouveau CESR rend un avis particulièrement explicite demandant «l'ouverture au budget régional d'une ligne directement affectée au financement des équipements collectifs agricoles sur le programme de la CARA» (septembre 1974). L'influence des agriculteurs est renforcée par l'attitude bienveillante du nouveau président du Conseil régional, J. Chaban-Delmas, peu intéressé par les affaires agricoles et confiant dans le pouvoir d'expertise de la profession. En J. Courau et J. Pousset, qui évoluent dans l'entourage «bordelais» du maire, il trouve des interlocuteurs «régionaux» dont il est sûr de la fidélité. De même, l'engagement du préfet Doustin aux côtés de la profession semble avoir largement contribué au renforcement des liens établis entre la préfecture régionale et les agriculteurs. Celui-ci propose dès 1974 la

participation de l'EPR au capital social de la CARA, et sa participation n'est pas étrangère à l'octroi, de 1974 à 1976, des premières dotations financières régionales destinées à la CARA (3,6 et 8 MF).

Mais c'est dans le cadre des relations quotidiennes entretenues entre la profession et le personnel de la compagnie que prendra véritablement corps l'idée d'établir un programme d'intérêt régional calqué sur l'intervention de la CARA. C'est notamment au cœur de l'été 1976 qu'est définitivement acquise, en prévision de l'adoption du budget régional de 1977, l'idée d'établir un «programme exceptionnel d'équipement hydraulique». Il est ainsi collectivement décidé, au cours d'une assemblée extraordinaire de la CRAA, d'élaborer une demande d'intervention financière de l'EPR. Rédigé avec célérité par les techniciens de la CARA en liaison avec les services de la Chambre régionale d'agriculture, le programme exceptionnel est présenté officiellement par les représentants agricoles, quelques jours plus tard, au préfet Doustin. Celui-ci s'engage alors à porter le projet devant les assemblées régionales, tandis que la CRAA en assure la diffusion dans les départements. Saisies par le préfet, les assemblées se prononcent favorablement sur la suite à donner au programme exceptionnel et sur son inscription au projet de budget de 1977.

L'intériorisation des normes d'action publique

Il reste que l'inscription de ce programme sur l'agenda des assemblées régionales ne résulte pas seulement du caractère déterminant du projet soutenu. Le succès des représentants de l'agriculture est étroitement lié aux savoir-faire particuliers qu'ils ont acquis dans leurs contacts quotidiens avec l'administration régionale, à la position privilégiée qu'ils occupent dans l'assemblée consultative, et surtout à leur inscription préalable dans le réseau d'interconnaissance autour duquel se structure le pouvoir décisionnel régional (associant autour du maire de Bordeaux, des membres de l'administration, quelques élus politiques et responsables de la vie professionnelle et associative). La capacité des responsables agricoles à faire valoir collectivement les intérêts professionnels auprès du Conseil régional repose en effet largement sur l'aptitude des dirigeants agricoles à faire jouer le système de relations institutionnalisées avec l'administration régionale, et en particulier sur l'intériorisation des normes qui définissent les conditions de l'intervention administrative.

Le montage en 1976 d'un «programme exceptionnel d'aménagement hydraulique d'intérêt régional» est révélateur de la disposition particulière des agriculteurs à construire des problèmes et des enjeux agricoles en phase avec les critères d'élaboration des financements régionaux. La préoccupation des dirigeants agricoles est, en premier lieu, d'inscrire le projet dans le cadre

juridique posé par la loi du 5 juillet 1972, et plus particulièrement de respecter les deux conditions autorisant la participation financière des Conseils régionaux, énumérées à l'article 4 de la loi : la nécessité de financer des «équipements collectifs» d'une part, l'existence d'un «intérêt régional direct» d'autre part. La première condition ne semble pas poser de problème de justification, puisque l'aménagement rural concerne essentiellement des équipements collectifs agricoles. L'intérêt régional direct, quant à lui, est justifié par l'existence préalable du système de concertation régionalisé prévu pour l'élaboration des projets de la CARA (Comité technique régional, commissions départementales) regroupant au sein d'un même ensemble de structures des élus politiques, des membres de l'administration et des responsables professionnels de tous les départements.

Le projet est implicitement présenté, ensuite, comme l'application de la logique contractuelle exigée alors par le gouvernement, subordonnant l'attribution de dotations nationales à la création de financements *complémentaires* octroyés par les EPR, selon un principe de distinction entre les «grandes infrastructures collectives» (présentant un intérêt national) et les «équipements collectifs» (présentant un «intérêt régional direct»). La complémentarité du «programme exceptionnel» régional de 1976 avec les actions de la CARA financées sur des crédits nationaux constitue l'un des principes de justification destinés à emporter la conviction des membres des assemblées régionales. Le principe de complémentarité, implicitement supporté par une dialectique de la subsidiarité, trouve notamment son expression dans le caractère «exceptionnel» du projet, présenté comme un «plan de sauvegarde» d'une durée limitée à cinq ans, et «répondant à des problèmes urgents ne pouvant être satisfaits dans le temps avec les seuls moyens classiques traditionnels de l'Etat».

Enfin, à une époque où les normes qui codifient l'intervention financière de l'EPR font encore l'objet d'une grande souplesse et d'arrangements localisés, les critères d'attribution de financements publics régionaux restent bien souvent déterminés par une «règle du précédent». Selon celle-ci, la sélection des dossiers éligibles aux financements régionaux relève largement des effets de comparaison au sein des assemblées, par lesquels «les premiers dossiers agréés entraînent l'établissement des règles sur lesquelles se calquent les candidats aux subventions des années suivantes» (Dumas, 1982, p. 182). Aussi, l'un des soucis des promoteurs du «programme exceptionnel» consiste à établir un principe de légitimité en s'appuyant sur le premier dossier adopté en 1974 par les assemblées régionales, à partir duquel avait été défini le cadre d'une «politique routière régionale».

Le projet d'aménagement hydraulique, approuvé par le Conseil régional dans les termes définis par la profession et les techniciens de la compagnie,

témoigne ainsi de la capacité des responsables agricoles à exploiter la position dominante qu'ils occupent dans l'espace régional, et plus particulièrement à faire usage du système de concertation de la CARA, pour construire un enjeu public régional. Il reste que si les agriculteurs présentent une disposition réelle à intervenir de manière effective dans l'élaboration des programmes publics, c'est aussi en raison de leur capacité à réformer leur propre système organisationnel et à adopter des modes d'action professionnels en phase avec l'évolution des procédures d'allocation des financements publics.

2. L'apprentissage de nouveaux modes d'action collective

La construction d'un cadre institutionnel régional ne repose pas, en effet, sur l'existence du seul système de relations noué à Bordeaux entre les dirigeants professionnels, les représentants de l'administration et quelques élus politiques. Certes, un tel système assure l'interpénétration de groupes d'acteurs qui trouvent un intérêt réciproque à s'associer, et apparaît ainsi comme un élément déterminant de l'intégration institutionnelle régionale¹. Mais la genèse de formes institutionnelles implique également une transformation des ensembles de règles sur lesquelles les acteurs s'appuient pour intervenir dans l'espace social. Elle suppose l'apprentissage de nouvelles manières d'agir et de penser, de savoir-faire, de rôles, de modes d'interaction, mais aussi l'intériorisation de croyances nouvelles, de représentations, de normes d'action construites dans l'espace institutionnel. Elle induit enfin, dans un espace régional où se confrontent essentiellement des représentants (mandatés par des groupes et des organisations), une transformation *tendancielle* des pratiques et des comportements de représentation, dans le site régional certes, mais aussi et surtout dans leur propre environnement sectoriel.

Si l'on peut reconnaître que la capacité d'adaptation des représentants agricoles au nouvel échelon d'action publique mis en place en 1964 et 1972 est liée aux logiques particulières de la représentation professionnelle (règles de discipline collective, structuration fortement hiérarchisée de la profession, logique du cumul des postes, etc.) et de prédispositions à la négociation acquises antérieurement dans le cadre des échanges engagés au niveau de l'Etat, il reste que la participation régionale repose également sur des formes d'apprentissage propres au contexte d'action aquitain. Elle passe notamment par l'émergence de nouvelles règles d'action collective tacitement partagées par l'ensemble des

¹ A ce titre, les relations établies peuvent s'apparenter à ce que Michel Dobry (1986) appelle un «réseau de consolidation», entendu comme l'ensemble des échanges stables entretenus entre plusieurs secteurs de la vie sociale.

représentants agricoles, dont le principal effet est d'induire de façon insensible un réajustement des équilibres d'interaction (ou liens d'interdépendance) au sein de la profession. Elle passe aussi par la reconnaissance progressive d'un intérêt à agir dans l'espace régional, et donc par une modification des perceptions des représentants de la profession. C'est ainsi dans l'évolution des *modes d'action professionnels* — entendus comme l'ensemble des moyens d'action, des procédures et des dispositifs organisationnels utilisés par certains groupes professionnels pour assurer l'organisation et la coordination des échanges au sein de la profession, et conduire des interventions collectives dans leur environnement afin d'y défendre leurs intérêts¹ — que l'on peut tenter de repérer l'émergence de pratiques institutionnelles.

Ralliement des acteurs professionnels «périphériques» et arrangements institutionnels

Au moment où est entreprise la première réforme de régionalisation (1964), les «circonscriptions d'action régionale» apparaissent comme des espaces administratifs largement étrangers aux organisations professionnelles agricoles. C'est en effet principalement au niveau de l'Etat et dans les départements qu'est alors assurée la coordination des intérêts professionnels et que s'organisent les stratégies d'action collective en direction des pouvoirs publics.

Il existait certes, depuis 1924, une «chambre régionale d'agriculture» installée à Bordeaux, couvrant la «8^e région économique». Organisée sur une base territoriale privilégiant les relations économiques, elle ne coïncidait cependant pas avec les limites territoriales de la région administrative définie en 1959. Surtout, comme la plupart de ses homologues, la chambre régionale de Bordeaux ne disposait d'aucune structure permanente, ni de personnel propre, ni de budget. En outre, elle représentait des organismes consulaires qui, dans les départements, n'avaient pas un pouvoir équivalent aux puissantes organisations d'encadrement technique, syndical ou de gestion (DSA, FDSEA, Mutualité, etc.). Enfin, jusqu'en 1964, elle ne disposait d'aucun interlocuteur régional direct représentant l'Etat, qui aurait été susceptible de lui donner un appui administratif. La chambre régionale demeurait ainsi un simple lieu de rencontre où les présidents des chambres d'agriculture pouvaient régulièrement échanger des informations ; elle n'était en revanche ni un lieu de coordination des intérêts professionnels, ni un site de concertation ou de coopération, ni une instance d'analyse ou d'expertise technique. La réforme des chambres régionales d'agriculture engagée en 1966 marque la volonté des

¹ La notion de *mode d'action professionnel* n'est pas éloignée de celle bien connue de «répertoire d'action collective» élaborée par Charles Tilly (1984, 1986), et qui vise à désigner les moyens établis que certains groupes utilisent afin d'avancer ou de défendre leurs intérêts. L'idée de mode d'action collective s'en distingue cependant en ce qu'elle insiste moins sur les fins stratégiques poursuivies par le groupe, que sur les moyens dont il se dote pour assurer son existence collective.

pouvoirs publics d'adapter la représentation consulaire aux nouvelles logiques d'action publique impulsées par la réforme de 1964. Le décret du 8 décembre 1966 invite les organisations agricoles à créer de nouvelles chambres régionales inscrites dans le cadre territorial des circonscriptions d'action régionale. Il est complété par le décret du 26 septembre 1969 qui leur confère le statut juridique d'établissement public. Si les chambres régionales restent bien l'émanation directe des chambres départementales, elles acquièrent désormais un rôle non négligeable puisqu'elles sont chargées d'assurer, en droit, la représentation des intérêts agricoles de la région devant les pouvoirs publics, bénéficient d'un budget propre et peuvent constituer des services.

La mise en place de la Chambre régionale d'agriculture d'Aquitaine (CRAA) et l'organisation d'élections consulaires en 1967 témoigne bien de la volonté des représentants agricoles d'adapter le système de représentation professionnelle à l'organisation administrative du territoire et aux nouvelles modalités de l'interventionnisme public économique. Elle reste cependant loin d'avoir suscité une prise de conscience d'«intérêts régionaux», et encore moins une transformation immédiate des modes d'action collective. En tant qu'émanation des chambres départementales (par le système électoral et par le mode de financement) et sans pouvoir hiérarchique sur ces dernières, la chambre régionale reste au début des années 1970 une instance aux pouvoirs limités et dont les moyens d'action demeurent étroitement dépendants des accords réalisés entre représentants départementaux.

Si la création d'une chambre régionale renouvelée, en modifiant la structure des intérêts localisés des acteurs agricoles (notamment ceux des départements périphériques qui bénéficient désormais d'un accès à Bordeaux), renforce incontestablement la possibilité d'une transformation des modes d'action professionnels, elle n'explique pas en effet les conditions par lesquelles ont pu émerger de nouveaux ensembles de règles au sein de la profession¹. La construction de nouvelles règles le produit d'un processus diffus qui ne saurait relever d'une explication linéaire, mais bien d'un entrecroisement de différents facteurs : logique du cumul des mandats professionnels, compétition interne entre membres de la profession, intérêt pour l'obtention de nouveaux crédits publics, concurrence dans les départements entre organisations professionnelles et services de l'Etat, domination des représentants professionnels bordelais, etc. C'est en partant des relations concrètes entretenues entre les dirigeants locaux participant aux échanges régionaux, et notamment en restituant le cadre des relations de pouvoir internes à la profession, que l'on peut comprendre le

¹ Le maintien généralisé de logiques d'action départementales et la faiblesse des structures professionnelles régionales dans la très grande majorité des régions françaises, encore aujourd'hui, témoignent notamment de l'impuissance des dispositifs juridiques à transformer, même de façon tendancielle, les modes d'action de la profession agricole.

processus par lequel se sont progressivement institutionnalisées des règles propres à l'espace régional.

Dans les années 1960, le sentiment largement répandu d'un clivage, au sein de la profession, entre la Gironde d'une part, et les quatre départements «périphériques» d'autre part (Landes, Dordogne, Lot-et-Garonne, Pyrénées-Atlantiques), est un élément d'explication de la forme particulière prise par les échanges entre représentants de la profession dans le nouveau cadre régional. La perception généralisée d'un tel clivage trouve un fondement dans des disparités économiques et organisationnelles¹. Cette hétérogénéité coïncide avec une méfiance traditionnelle des élites économiques et politiques du sud de l'Aquitaine à l'égard des tendances «hégémoniques» bordelaises, clivage qui trouve une articulation jusque dans les milieux agricoles. Depuis la seconde guerre mondiale, ce clivage «politique» est particulièrement accentué par le contexte professionnel : la présence dominante de J. Courau et de P. Martin, considérés comme deux «édiles» professionnels gravitant dans la sphère d'influence de J. Chaban-Delmas et possédant leurs entrées à Paris, contribue fortement, en effet, à maintenir un certain éloignement entre dirigeants professionnels.

Dans un premier temps, la présence souveraine des deux dirigeants girondins conduit les responsables de la périphérie à adopter des positions solidaires susceptibles de limiter la suprématie «bordelaise» dans les nouvelles instances régionales. Le ralliement des responsables de la périphérie et l'apprentissage de règles de coopération dans le nouveau cadre régional ne se font en effet qu'à la condition d'une négociation exprimant un rapport de force interne à la profession. L'organisation et le fonctionnement de la nouvelle chambre régionale d'agriculture illustre bien ces nouvelles formes d'arrangement négocié construites dans l'espace régional. Ainsi, lorsqu'en 1967 J. Courau dévoile son intention d'accéder à la présidence de la CRAA, les présidents des chambres périphériques, qui ne sont pas en mesure de s'opposer à l'ancien président de la FNSEA, ne se montrent pas moins hostiles à une domination sans contrepartie des représentants girondins au sein de la nouvelle structure régionale. Ils conditionnent alors leur participation à deux exigences leur assurant un contrôle minimum sur l'activité consulaire : le soutien au nouveau président n'est accordé qu'à la condition, d'une part, de dissocier matériellement la nouvelle instance

¹ La Gironde, terre de viticulture, bénéficie depuis le début du siècle d'une expansion continue, et dispose de structures professionnelles autonomes assurant le développement technique, la promotion et la distribution des produits agricoles. Les départements limitrophes, où domine la polyculture, entrent inversement, dès les années 1960, dans une période de difficultés qui aiguise les sentiments d'injustice et de convoitise à l'égard des «châteaux» girondins. C'est notamment sur les territoires périphériques que la mise en place d'infrastructures et la réalisation d'opérations d'aménagement apparaissent les plus urgentes.

régionale de la chambre d'agriculture de la Gironde¹, et d'autre part, d'engager un directeur de service extérieur à l'entourage de J. Courau. Malgré ses réticences, sous la pression de ses pairs, le nouveau président consent à accepter les conditions posées. C'est ainsi Jean Pousset, candidat des représentants périphériques, qui est nommé en 1969 à la direction de la CRAA, contre le candidat pressenti par J. Courau.

Mais c'est surtout dans le cadre des discussions engagées en vue de la mise en place de la CARA, dans l'enceinte de la chambre régionale, qu'est exprimé le rapport de force entre Bordeaux et sa «province». C'est en effet au cours de la négociation du projet que les différents responsables aboutissent à des compromis destinés à assurer le maintien des équilibres de pouvoir entre départements, ainsi qu'une juste répartition des bénéfices tirés de l'intervention de la future compagnie. La nécessité de s'attacher l'adhésion de l'ensemble des organisations agricoles des cinq départements conduit les dirigeants bordelais à faire des concessions au profit de la périphérie. Pour J. Courau et P. Martin, il s'agit désormais d'imposer leur leadership dans le nouveau cadre régional, tout en s'assurant la participation et le soutien de leurs homologues au projet de la CARA ; pour les représentants périphériques, qui ne sont pas véritablement associés aux échanges noués à Bordeaux avec les membres de la compagnie et de l'administration préfectorale, il s'agit de négocier au mieux leur appui en faisant valoir les intérêts de leur département. Ainsi, de 1965 à 1975, s'instaurent des règles d'équilibre entre professionnels. *Primi inter pares*, les deux dirigeants girondins se voient confirmer leur autorité dans l'espace régional en formation, monopolisent les postes clés² et exercent un contrôle étroit sur l'élaboration du projet de la CARA. Si les représentants de la périphérie acceptent ainsi de se tenir en retrait tout en apportant leur soutien au projet, ce n'est qu'à la condition de voir leurs intérêts départementaux largement pris en compte dans les nouvelles procédures d'élaboration des dossiers d'aménagement régional.

La domination des deux Girondins dans l'espace régional (à la Coder, à la CRAA, dans les négociations CARA) a contribué paradoxalement, sur quelques années, à stimuler l'engagement régional des représentants périphériques de la profession. Elle a certes concouru, dans un premier temps, à faire de la région un espace clos, un espace «réservé» aux seuls acteurs girondins. Mais en établissant un équilibre dialectique entre les intérêts «bordelais» et ceux de la «périphérie», elle a renforcé les liens entre leaders départementaux, imposé l'établissement de règles de concertation, fait émerger des enjeux de pouvoir nouveaux et suscité des attentes professionnelles spécifiques. Autrement dit, c'est cette opposition duale

¹ Jusqu'en 1967, la chambre d'agriculture de Gironde était traditionnellement le lieu de réunion de l'ancienne chambre régionale.

² La présidence de la CARA pour P. Martin, celle de la CRAA pour J. Courau.

(dont les ressorts politiques, économiques, psychologiques apparaissent inextricablement mêlés) qui a contribué à l'émergence d'une configuration régionale multipolaire, caractérisée par un rapport de force favorable aux représentants du département chef-lieu.

Ce n'est qu'à partir de 1974-1976 que cet équilibre des pouvoirs est marqué par une évolution sensible. Ce n'est pas tant la mise en place de la réforme de 1972 que le départ des dirigeants girondins et l'accession des représentants des départements ruraux aux principaux postes de pouvoir régionaux qui assurent définitivement l'intégration de la périphérie dans le système de jeux régional. P. Martin disparaît durant l'été 1974, alors que J. Courau quitte la présidence de la CRAA pour celle du CESR. L'arrivée de nouveaux représentants agricoles à la direction de la chambre régionale est marquée, dans le même temps, par un renouvellement de génération et l'accès des responsables issus du CNJA aux principaux postes de pouvoir dans les organisations départementales.

La transformation des conditions de l'action collective

C'est dans la spécificité des échanges institutionnalisés en Aquitaine de 1967 à 1974 qu'il faut rechercher les éléments d'explication de l'engagement des nouveaux responsables dans l'espace régional. L'expérience de la CARA constitue un facteur d'intéressement important : grâce à la création d'une compagnie «régionalisée», l'échelon régional constitue, avant même la mise en place de l'EPR, un espace d'arbitrage pour la répartition de dotations financières. Le groupe des agriculteurs est l'un des rares à avoir obtenu des bénéfices substantiels de ses interventions à la Coder, et il peut légitimement espérer renforcer sa position au sein de la nouvelle assemblée. En outre, la «marque» laissée par les deux figures de l'agriculture, J. Courau et P. Martin, a incontestablement renforcé la valeur symbolique des postes de pouvoir régionaux ; et les relations que les deux dirigeants ont pu nouer depuis les années 1950, à Bordeaux, dans l'entourage de J. Chaban-Delmas, apparaissent comme une ressource non négligeable pour les nouveaux responsables périphériques qui accèdent aux postes de décision professionnels en 1974.

L'intégration effective de responsables des départements périphériques dans les instances régionales (CRAA, CARA, Coder) et dans les procédures de négociation avec l'administration n'a pas pour seul effet d'assurer la participation de la «périphérie» aux échanges engagés à Bordeaux. En mettant fin à la domination exercée par les dirigeants girondins sur les échanges établis dans le

cadre régional, elle engage sur plusieurs années une triple évolution¹ qui participe à l'édification de l'espace institutionnel régional.

Elle contribue, tout d'abord, à l'élargissement des chaînes d'interdépendance professionnelles constituées dans le cadre régional. Certes, le système de concertation de la CARA (1972) avait déjà prévu la participation de tous les représentants départementaux à l'élaboration des programmes agricoles par la voie de «commissions permanentes départementales»; mais les représentants périphériques n'en restaient pas moins exclus du système de pouvoir régional constitué à Bordeaux. Nommés (ou élus) à des postes de responsabilité régionaux, ces représentants sont désormais en mesure d'intervenir directement dans les circuits de décision bordelais. La médiation exercée auparavant par J. Courau et P. Martin disparaît au profit d'une configuration institutionnelle élargie à l'ensemble des départements.

L'intégration des dirigeants agricoles de la périphérie contribue, ensuite, à la transformation des images et des croyances portant sur l'espace régional, au sein du monde professionnel. A partir 1974, l'accession de nouveaux représentants à des postes de décision modifie la nature des échanges établis dans l'espace régional. Avec la présence désormais visible de représentants périphériques, l'espace régional cesse d'être un espace «éloigné», «bordelais», pour s'ancrer progressivement dans les pratiques représentatives des dirigeants professionnels. L'institution régionale se construit désormais sur la base d'un lien de *figuration* établi entre les représentants agricoles régionaux d'une part, et les membres de la profession des différents départements d'autre part². En permettant d'identifier l'espace régional à un espace de la délégation au sein de la profession, le renouvellement de 1974 s'accompagne ainsi d'une modification sensible du système d'images et de croyances autour duquel s'établit la participation régionale. L'espace institutionnel devient un lieu différencié des territoires locaux et national, un lieu dans lequel les responsables agricoles assurent désormais pleinement une fonction de représentation des intérêts de ceux qui les ont mandatés. Si le département reste assurément l'espace où s'organise la vie professionnelle, la région s'inscrit peu à peu comme un espace de représentation des intérêts catégoriels, et non comme un simple lieu d'accès à des ressources financières. Le choix de certains représentants de privilégier une trajectoire

¹ C'est en ce sens que l'on peut parler d'*effet de composition*. On entend par effet de composition, les effets structurels inattendus et non-maîtrisés qui résultent de l'agrégation d'actes accomplis par des acteurs individuels (voir les remarques dans le même chapitre et les propositions avancées en conclusion).

² On rappelle que le *lien de figuration* est la relation symbolique par laquelle le représentant incarne la personne morale du groupe qui l'a mandaté. Autrement dit, la figuration est la relation imaginaire par laquelle les membres de la profession agricole s'identifient comme groupe en s'identifiant aux représentants qu'ils ont élu.

«régionale», à partir de la fin des années 1970, témoigne à ce titre de l'existence progressive d'un nouveau lieu d'exercice de la représentation professionnelle.

Enfin, le renouvellement des dirigeants de 1974 contribue insensiblement à la modification des règles institutionnalisées dans l'espace régional. Ces règles, issues des échanges et des arrangements constitués dans le cadre du projet de la CARA, restaient étroitement liées au rapport de force inégal entre les dirigeants girondins et leurs homologues périphériques. Elles traduisaient un accord tacite par lequel ces derniers acceptaient de conserver une position de retrait à la condition de tirer un bénéfice substantiel de l'action de la future compagnie. Avec le départ des deux Girondins, l'économie des rapports de force apparaît singulièrement transformée, et les règles d'interaction fondées sur un principe de distinction (amplement imaginaire) entre Bordeaux et la périphérie perdent rapidement leur fondement. C'est désormais sur le mode de la concertation préalable, de l'arbitrage collectif et du contrôle réciproque que s'établissent les échanges au sein de la profession. Le renforcement de la chambre régionale d'agriculture, amenée à devenir un site d'interaction privilégié dans l'espace régional, apparaît notamment comme une conséquence organisationnelle des nouveaux équilibres de pouvoir et des nouvelles normes issus du renouvellement de 1974.

La genèse d'un site de confrontation professionnelle

La transformation des échanges au sein de la profession au milieu des années 1970 est marquée par le rôle croissant joué par la chambre régionale d'agriculture comme lieu d'échange, de concertation et de confrontation entre représentants agricoles. Elle apparaît comme le site privilégié au sein duquel s'institutionnalisent de nouvelles règles et procédures gouvernant les rapports professionnels.

La CRAA ne constitue pourtant pas une instance de pouvoir au sein de la profession. Simple «émanation» des chambres d'agriculture départementales, elle n'a aucune autorité hiérarchique sur ces dernières. En 1974, elle apparaît encore comme une structure embryonnaire en comparaison des chambres locales dont les services techniques ont été progressivement étoffés. Interlocuteur des pouvoirs publics dans la région, son statut ne lui permet pas, enfin, d'engager des interventions techniques (dont la charge est d'ailleurs dévolue aux chambres locales et à la CARA). Néanmoins, elle apparaît très vite comme un lieu de rencontre privilégié entre représentants des différents départements. Dès 1967, J. Courau en fait le cadre des discussions informelles engagées en vue de la création de la CARA. Le dirigeant girondin est attaché à s'attirer la confiance des responsables des autres départements autour du projet, et la chambre régionale

apparaît alors comme la seule instance professionnelle bordelaise où réside une certaine «neutralité» assurant symboliquement un lien d'égalité entre l'ensemble des partenaires. A partir de 1974, les sessions de la chambre régionale deviennent les moments privilégiés où sont réalisés les arbitrages entre les différents représentants départementaux et où sont décidées collectivement les actions professionnelles engagées dans le cadre régional. Elles apparaissent également comme le moment où se rencontrent et se confrontent les intérêts professionnels et ceux de l'administration, comme en témoignent la présence continue du directeur de la CARA aux réunions et les multiples interventions du préfet de région. La CRAA devient surtout l'instance où se multiplient les réunions informelles entre professionnels¹, et le seul lieu par lequel transite l'information entre les chambres d'agriculture.

La structuration régionale de la profession agricole autour de la CRAA constitue une particularité que l'on ne retrouve que dans très peu de régions françaises². Cette spécificité institutionnelle de l'Aquitaine ne saurait être rapportée à un facteur unique, notamment à la volonté des acteurs départementaux de constituer l'instance consulaire en structure d'intervention. Plusieurs facteurs concourent à faire de la CRAA un pôle de rencontre privilégié au sein de la profession. La présidence consulaire exercée par J. Courau (1967-1974) et les différentes rencontres organisées pour négocier les conditions de réalisation du projet de la CARA semblent tout d'abord avoir contribué à légitimer la chambre comme cadre privilégié de discussion et d'arbitrage pour la résolution des problèmes régionaux. Devenues courantes, les rencontres se sont progressivement inscrites comme des procédures «routinières» assurant un échange régulier entre représentants départementaux. Cette évolution est renforcée, entre 1974 et 1976, par la présence de J. Pousset à la direction de la CRAA. Ce dernier, au départ des deux gérontes, reste en effet avec J. Roy le seul membre actif de l'équipe bordelaise autour de laquelle s'étaient structurés les premiers échanges régionaux. Proche de J. Chaban-Delmas, particulièrement actif dans le montage du projet de la CARA, intercesseur obligé entre les dirigeants girondins et leurs homologues périphériques, et seul permanent à Bordeaux, il constitue un pivot incontournable sur lequel les nouveaux responsables agricoles régionaux peuvent désormais s'appuyer.

¹ En particulier les jours qui précèdent les sessions du CESR, au cours desquels les agriculteurs se retrouvent pour assurer une répartition des rôles et discuter des positions communes à adopter lors des votes de l'assemblée.

² Seules les régions Rhône-Alpes et Normandie présentent aujourd'hui une situation analogue à celle de l'Aquitaine. En revanche, dans leur grande majorité des régions françaises, les chambres régionales n'exercent que des fonctions réduites (elles regroupent entre 7 et 12 personnes). Certaines régions, comme l'Alsace ou le Nord-Pas-de-Calais, ne disposaient même d'aucun service propre à la Chambre régionale d'agriculture au milieu des années 1980.

Au delà de ces deux facteurs liés aux personnalités individuelles, c'est dans la spécificité des nouveaux équilibres de pouvoir liés au renouvellement des responsables, que l'on peut rendre compte de la structuration de la profession autour de la CRAA. Le départ des deux dirigeants est à l'origine, tout d'abord, de la dépersonnalisation de la vie régionale. La présence à Bordeaux de P. Martin et J. Courau avait contribué à confiner les échanges régionaux dans un petit cercle de dirigeants dont les relations étaient fondées sur des liens de connivence et de complicité. L'intégration de responsables agricoles périphériques, en tendant à élargir le nombre des acteurs impliqués dans les jeux d'interaction, a fortement modifié les conditions de l'échange et nécessité de mettre en place les principes d'une négociation collective, fondée désormais moins sur des relations inter-individuelles que sur des règles stables permettant l'anticipation et le contrôle mutuel. Le renforcement du rôle de la CRAA apparaît dans cette perspective comme le produit d'une nécessité, celle de mettre en place un cadre d'interaction assurant la stabilité et la prévisibilité des échanges. Il permet, dans un espace régional où les intérêts professionnels sont redéfinis par la réforme de 1972, de jeter les fondements d'un échange corporatiste régional entre le secteur agricole et l'administration publique. En second lieu, le départ de P. Martin et J. Courau a pour effet de faire disparaître le rapport d'autorité établi entre dirigeants girondins et responsables périphériques, et d'induire un rééquilibrage des pouvoirs entre représentants au sein des instances régionales. Les relations nouées à partir de 1974, sur la base de nouvelles règles fondées sur l'arbitrage collectif et l'équilibre des pouvoirs, ne pouvaient en effet être maintenues dans un cadre de relations interpersonnelles, mais nécessitaient désormais une clarification des positions, des rôles et des compétences de chaque représentant régional de l'agriculture. La CRAA se présentait alors comme la seule instance professionnelle régionale susceptible d'assurer la mise en œuvre de nouvelles procédures de négociation permettant l'exercice d'un contrôle mutuel entre dirigeants au sein de la profession.

*

L'émergence de l'institution régionale s'inscrit dans la durée, dans un temps lié à la transformation des rapports sociaux. Elle apparaît comme un processus diffus et complexe dont les ressorts ne peuvent être ramenés à une détermination unique. L'institutionnalisation de la région est caractérisée par la sédimentation lente d'un site institutionnel associant une multiplicité d'acteurs de la profession et de l'administration autour des enjeux liés à l'agriculture et à l'espace rural. Les interdépendances trouvent progressivement un prolongement organisationnel à travers la cristallisation de procédures formelles et l'émergence d'instances spécialisées dans le traitement des problèmes agricoles relevant de la négociation

régionale (CRAA, CARA). Elle se traduit également par l'évolution insensible des pratiques et des représentations des agents sociaux impliqués dans les dynamiques d'échange. Le phénomène d'institutionnalisation peut ainsi être rapporté à la transformation tendancielle et durable des comportements, des perceptions, des habitudes sociales et professionnelles, et notamment des jeux et des pratiques de représentation auxquels se prêtent les acteurs engagés dans l'action régionale. La construction de l'espace institutionnel relève d'un apprentissage par lequel les acteurs ajustent (consciemment ou inconsciemment) leurs pratiques, leurs attitudes et leurs savoirs au nouveau contexte d'interaction régional. Elle est le produit d'une adaptation progressive des acteurs à de nouvelles situations de jeu. La construction régionale est marquée, en d'autres termes, par l'émergence de «règles institutionnelles» (à la fois normatives et pragmatiques) gouvernant les rapports sociaux établis dans l'espace régional. Ces règles assurent la régulation des échanges entre des acteurs qui, auparavant, soit ne se connaissaient pas, soit entretenaient déjà des relations mais dans des situations de jeu étrangères à la configuration régionale. Elles sont construites socialement dans une dynamique de rapports de force entre tous les acteurs participant aux échanges institutionnels ; leur institutionnalisation est le résultat largement involontaire des tensions et des ajustements permanents entre ces acteurs.

De façon plus concrète, l'analyse portant sur la région Aquitaine témoigne de la dynamique d'interaction particulière qui a conduit à l'émergence d'un site régional. Cette dynamique apparaît étroitement liée d'une part à l'organisation spécifique des intérêts professionnels, d'autre part au contexte d'action bordelais dans lequel les premiers jeux institutionnels se sont constitués. Elle est caractérisée par la constitution d'échanges informels, à Bordeaux, autour d'un projet précis ; par la participation d'un nombre croissant d'acteurs et l'élargissement progressif des chaînes d'interdépendance au sein du monde agricole ; par le renforcement de la chambre régionale d'agriculture comme espace de transaction privilégié ; par l'apprentissage de nouvelles règles d'interaction au sein de la profession, fondées initialement sur un partage inégalitaire des compétences, puis, à partir de 1974, privilégiant l'action collective organisée et l'arbitrage collectif ; et enfin, par l'intégration des intérêts de la profession et de l'administration au niveau régional, dont les relations traduisent une reconnaissance mutuelle, la convergence des stratégies et l'établissement de procédures de cogestion. L'ensemble de ces fondements institutionnels apparaissent particulièrement propices à une intervention croissante des agriculteurs dans les mécanismes d'élaboration de la décision publique régionale. C'est en effet les jeux institutionnels construits entre 1964 et 1976 qui leur assurent par la suite une position de contrôle direct sur les

procédures décisionnelles en matière agricole, et même, avec la décentralisation, l'opportunité d'investir les lieux de la représentation politique.

II. LA STRUCTURATION ET LA TRANSFORMATION DE L'ESPACE INSTITUTIONNEL (1976-1996)

La mise en place des établissements publics régionaux, entre 1972 et 1974, n'est pas sans conséquence sur les stratégies adoptées par les groupes professionnels représentés au sein du nouveau CESR. Désormais, la région ne se présente plus comme un simple échelon administratif assurant un accès supplémentaire à l'Etat ; elle peut assurer le dégagement de nouvelles formes de dotations financières, qui constituent des enjeux de négociation puisqu'il faut les susciter, puis les répartir. Si le CESR constitue dorénavant une tribune d'expression des intérêts professionnels, c'est moins dans les résolutions de cette assemblée que par l'ensemble des liens tissés entre l'administration régionale et les secteurs d'activités économiques que les négociations prennent toute leur effectivité. A ce titre, les relations d'interdépendance construites dans le domaine de l'agriculture en Aquitaine, et l'existence d'un système de concertation professionnelle étendu à l'ensemble de la région (le «système CARA»), constituent des fondements favorables à l'expérimentation de procédures nouvelles dans l'espace régional. On pourra ainsi voir que l'existence de stratégies convergentes et d'une communauté d'accords entre l'administration, la profession et l'assemblée politique, a contribué rapidement à l'établissement de principes de co-participation, évoluant vers la mise en place de règles codifiées et ouvrant la voie à une véritable cogestion en matière agricole. Toutefois, l'évolution des équilibres de pouvoir dans le cadre de la décentralisation a conduit par la suite à une imperceptible recomposition des liens d'interdépendance régionaux et à une transformation progressive des règles institutionnalisées au cours des années 1960-1970.

A. L'institutionnalisation d'une communauté d'action publique

Les échanges engagés entre représentants professionnels et responsables publics, en marge des procédures de consultation officielles prévues par le cadre juridique de 1964, ont consolidé, dans le domaine agricole, la perception d'enjeux concrets liés à la participation régionale. Au milieu des années 1970, ces échanges acquièrent une certaine stabilité, et créent les possibilités de la

formation d'un véritable espace de négociation régional établi autour de règles et de structures organisationnelles.

La notion de «communauté d'action publique» (*policy community*) peut être utilisée pour rendre compte du processus de consolidation des liens d'interdépendance associant les pouvoirs publics et des groupes professionnels dans l'élaboration d'actions publiques sectorielles. Plus précisément, elle permet de rendre compte de systèmes d'action organisés autour de la production, la mise en œuvre et l'évaluation concertées de politiques publiques (Hecló et Wildavsky, 1974 ; Richardson et Jordan, 1979 ; Rhodes, 1986 ; Hayward, 1986 ; Mény et Wright, 1986 ; Richardson et Jordan, 1987 ; Jobert et Muller, 1987 ; Mény, 1989 ; Jordan, 1990). L'approche en termes de *policy communities* oriente ainsi l'investigation vers les jeux d'interaction (en pointant l'analyse sur l'étude des relations concrètes et localisées entre groupes d'acteurs) et présente l'intérêt d'être moins systématique que les théories du corporatisme. Enfin, en insistant sur la formation de communautés d'accords et de règles dans la construction des décisions publiques sectorielles, elle constitue une entrée privilégiée pour la sociologie des institutions politiques. Dans l'espace régional, l'intégration des différentes catégories d'acteurs dans une même communauté d'action publique est le résultat d'un processus social issu d'interventions croisées et de stratégies de légitimation, normalisé dès la fin des années 1970 dans un ensemble spécifique de règles codifiées.

1. Stratégies croisées et reconnaissance du statut d'interlocuteur

Avec la constitution des premiers budgets régionaux, l'espace régional se structure en champ de négociation. Il est certes loin d'être un lieu où s'élaborent de véritables politiques publiques (entendues comme des programmes d'action, réputés cohérents, propres à une autorité publique). Par la législation de 1972, les instances régionales ne sont d'ailleurs habilitées qu'à engager des financements complémentaires venant se greffer sur des opérations préalablement engagées par d'autres collectivités¹. Et les logiques notabiliaires ont souvent conduit, de surcroît, à l'émergence de pratiques de «saupoudrage» des crédits en direction des départements. Cependant, malgré la faiblesse des moyens nécessaires à la mise en œuvre de véritables stratégies financières, les exécutifs régionaux ont cherché à trouver des accommodements avec les dispositions de 1972 (Sadran, 1981). De nombreuses initiatives engagées localement, et plus généralement le passage de financements de soutien à des financements structurants, ont constitué

¹ La loi de 1972 impose aux EPR d'agir de concert avec d'autres personnes publiques (article 4 de la loi du 5 juillet 1972).

sans doute une des particularités de l'évolution des régions en France (Dumas, 1982 ; Rémond, 1993). Si l'affirmation progressive de choix de développement, et dans certains cas l'établissement de véritables «programmations» financières, ont assurément été favorables à la formation de dynamiques de négociation, ces dernières ont toutefois rarement abouti à la structuration de communautés d'action publique.

En Aquitaine, la constitution d'une telle communauté dans le domaine agricole apparaît ainsi comme une singularité amplement liée aux échanges préalablement tissés entre les agents de l'administration et les représentants professionnels. Elle ne peut être toutefois imputée prioritairement à l'un ou l'autre groupe d'acteurs. Elle apparaît bien plus comme le produit des interrelations complexes nouées entre administration et profession. Ainsi, si on ne peut contester, à partir de 1974, l'existence d'une stratégie des acteurs catégoriels destinée à influencer sur le travail des assemblées et à se poser en interlocuteur légitime des pouvoirs publics, la consolidation des liens institutionnels doit également être rapportée aux procédures de légitimation par lesquelles l'administration régionale désigne ses partenaires professionnels, en leur reconnaissant la compétence et la légitimité d'intervenir dans l'élaboration des décisions publiques régionales.

La mobilisation catégorielle des acteurs professionnels

L'intervention active des responsables agricoles au sein de l'EPR, à partir de 1974, s'inscrit dans la continuité des transactions engagées lors la mise en place de la compagnie d'aménagement. Les nouveaux modes d'action collective de la profession (notamment le rôle joué par la CRAA) témoignent à ce titre de la constitution progressive d'un savoir-faire spécifique lié à la participation régionale¹. Organisée autour d'une stratégie visant à susciter des programmations financières par l'intermédiaire du préfet, la mobilisation régionale des agriculteurs présente une double caractéristique : elle est marquée, d'une part, par une volonté inflexible de renforcer la position d'influence du groupe professionnel dans les instances publiques régionales ; elle est caractérisée, d'autre part, par une action continue à forte dimension symbolique, consacrée à se faire reconnaître un statut d'interlocuteur légitime de l'administration.

Ce statut d'interlocuteur dépend tout d'abord de l'aptitude des représentants agricoles à donner une image cohérente de leur milieu et à formuler des

¹ Les agriculteurs sont le seul groupe professionnel, représenté au CESR d'Aquitaine, à avoir modifié *partiellement* leur système de représentation en fonction du nouvel horizon d'action représenté par la région.

demandes conformes aux attentes de l'administration (Grémion, 1976 ; Chevallier et Loschak, 1978). Autrement dit, il repose sur l'habileté de ces responsables à se faire reconnaître comme représentatifs de l'ensemble fort éparpillé d'organisations agricoles locales (établissements consulaires, syndicats locaux, groupements professionnels, coopératives, instances mutualistes, etc.). La représentativité des dirigeants agricoles régionaux ne constitue pas un problème majeur dans la mesure où ces derniers sont directement issus des organisations professionnelles locales. Par leur multipositionnalité liée à la pratique du cumul des mandats professionnels, ils assurent notamment l'intégration des différents niveaux de représentation. Les principaux interlocuteurs des services des DDA dans le département sont aussi les interlocuteurs régionaux de la mission régionale, puis du SGAR¹ et de la DRAF². Cette logique du cumul des postes est renforcée par le système de désignation consulaire, qui fait que ne peuvent siéger dans l'instance régionale que les membres des chambres d'agriculture locales. Enfin, l'existence d'un syndicalisme majoritaire FNSEA-CNJA, reconnu comme représentatif au niveau national comme au niveau local, contribue à réduire toute incertitude sur la représentativité des leaders agricoles au niveau régional.

C'est surtout l'aptitude des représentants agricoles à conserver un rôle d'intermédiaire entre l'administration régionale et les multiples composantes locales de la profession qui constitue un fondement déterminant de leur légitimité d'interlocuteur régional, en même temps qu'une source de pouvoir. En effet, leur activité de médiation — c'est-à-dire leur capacité à «filtrer» les demandes et les attentes entre différents groupes d'acteurs, à la fois au sein même de la profession, et entre celle-ci et l'administration — contribue fortement à l'institutionnalisation d'un pouvoir de représentation face à l'administration. Non seulement, le contrôle des dirigeants agricoles sur la profession rend difficile l'établissement de liens directs entre l'administration régionale et les organisations agricoles locales, mais elle justifie aussi en retour la prétention de ces représentants à exercer une influence sur l'action de l'administration. A ce titre, si la CRAA s'est progressivement imposée comme un lieu légitime de la représentation agricole dans la région, et si ses représentants ont été reconnus comme interlocuteurs de l'administration régionale, cela n'est pas seulement en raison de la mobilisation professionnelle autour du projet CARA et au sein de l'assemblée consultative ; c'est aussi en raison de leur capacité à s'assurer un contrôle étroit sur les très nombreux organismes professionnels dans les départements, et à neutraliser toute possibilité d'initiative directe de l'administration.

¹ Secrétariat général à l'action régionale. Les SGAR remplacent les missions régionales en 1982.

² Direction régionale de l'agriculture et de la forêt. Les DRAF ont été créées en 1985.

Un tel contrôle a une double nature politique et technique. Source essentielle de la légitimité du représentant face à l'administration, le contrôle politique exercé sur les organisations agricoles justifie la participation des responsables agricoles à l'action de l'administration. Contrairement à d'autres groupes professionnels, les représentants paysans présentent une capacité singulière à maintenir leur autorité sur l'ensemble des groupements de leur secteur d'activités. Certes, la présence des deux figures emblématiques du monde agricole, J. Courau et P. Martin, a incontestablement contribué à consolider l'unité de la représentation dans l'espace régional. Mais il semble que c'est surtout dans les logiques sociales propres au secteur agricole qu'il faut rechercher les fondements de l'unité politique de la profession autour de ses représentants régionaux. Tant les règles d'action collective (règle de l'unanimité, principe de la concertation préalable¹) que les formes de la représentation professionnelle (concentration du pouvoir aux mains de quelques-uns, relations fortement hiérarchisées, longévité des mandats) assurent aux représentants un contrôle effectif sur les organisations professionnelles. C'est dans cette perspective que l'intervention de l'administration, dans le cadre régional, ne semble pouvoir faire l'économie de l'étroite collaboration de la hiérarchie professionnelle.

Mais le contrôle des responsables agricoles sur le secteur qu'ils représentent ne relève pas seulement d'un lien d'autorité ; il dépend également de la compétence technique des organismes qu'ils dirigent. En effet, la capacité d'expertise est une importante source de légitimité (Spanou, 1991) qui vient justifier la prétention de la profession à se poser en partenaire de l'administration pour participer à l'élaboration négociée de programmes publics agricoles. La capacité technique de la profession a été considérablement renforcée au cours des années 1960 avec la réforme dite de «vulgarisation» du progrès technique. Cette réforme a été parfois, dans le cadre départemental, l'occasion d'une vive concurrence entre organisations professionnelles et directions de l'agriculture (les DSA, puis les DDA) ; dans le cadre régional, elle a eu des effets intégrateurs. Au début des années 1970, l'hostilité non dissimulée des DDA à la mise en place de la CARA, en rendant particulièrement difficile toute forme de coopération entre les échelons départementaux et régionaux de l'administration, a incité les agents de l'Etat dans la région à rechercher un appui technique du côté de la profession. En 1974, la mise en œuvre de la procédure de concertation pour la définition des programmes de la compagnie leur donne l'occasion de confier aux organisations agricoles un rôle d'élaboration des dossiers. Dès lors, l'activité régionale des responsables agricoles est marquée par le souci constant de renforcer leur pouvoir d'expertise face à l'administration. La CRAA, dès le milieu des années 1970, devient rapidement le lieu où est centralisée l'information technique et où sont élaborés les programmes destinés à être présentés aux pouvoirs publics. La détention de l'information, la compétence technique et la qualité d'expert des représentants agricoles constituent dans un tel contexte une source de pouvoir non négligeable qui accroît la légitimité de la hiérarchie professionnelle, renforce l'accès à l'appareil administratif

¹ Les dirigeants agricoles ont une capacité incontestable à imposer ce que Erving Goffman appelle un «modus vivendi interactionnel» ou «consensus temporaire» par lequel tous les acteurs s'accordent à respecter le cadre de l'interaction pour laisser s'exprimer leurs points de vue divergents (Goffman, 1973, p. 18).

régional, et permet en définitive d'exercer un contrôle important sur la construction des projets publics destinés à l'agriculture.

La reconnaissance politique et administrative des représentants agricoles

L'administration joue un rôle décisif dans la construction de la légitimité des groupes professionnels. La faculté des dirigeants administratifs de désigner leurs partenaires, de reconnaître certains groupes comme «représentatifs» d'un secteur d'activités ou de certains problèmes inscrits sur l'agenda public — et incidemment d'exclure d'autres groupes de toute négociation au nom des valeurs qui fondent le système politique — est une constante que de nombreuses recherches en sociologie ou en science politique se sont attachées à observer¹. L'administration maîtrise en effet tout un ensemble de techniques et de procédures qui lui permettent d'assurer unilatéralement la sélection des groupes avec lesquels elle est disposée à établir des liens durables, pour la gestion d'un secteur d'activités ou le traitement d'un problème particulier.

Ainsi, si l'on ne peut ignorer, en Aquitaine, l'aptitude particulière des agriculteurs à se placer sur les sites d'interaction les plus stratégiques et à exercer des médiations essentielles, ni leur capacité à réformer leur propre système organisationnel en fonction de l'évolution des procédures d'allocation des crédits publics, leur engagement régional reste étroitement dépendant d'actes de reconnaissance par lesquels l'administration consacre la légitimité de la profession à devenir un partenaire régional. Dans le contexte régional, l'attitude de l'administration à l'égard des groupes professionnels n'est toutefois pas dissociable de la disposition particulière du député-maire de Bordeaux à les reconnaître comme légitimes.

L'intégration politique de la profession

Le rôle tenu par J. Chaban-Delmas apparaît en effet décisif dans la reconnaissance du statut d'interlocuteur régional. Par son autorité politique locale et nationale, par la structure de ses mandats représentatifs² et par son rôle dans le développement d'une problématique économique régionale³, il est de fait le principal leader régional autour duquel gravite l'ensemble des responsables politiques, économiques et universitaires engagés dans l'animation régionale

¹ Que ce soit dans l'analyse des systèmes corporatistes, des groupes d'intérêts, de l'administration, des politiques publiques, des mouvements sociaux, ou encore des systèmes politiques territorialisés.

² Député-maire de Bordeaux depuis 1947, président de la Coder de 1964 à 1969, président du Conseil régional de 1974 à 1979.

³ Il est notamment le fondateur et président du «Centre d'expansion Bordeaux-Sud-Ouest» (CEBSO) créé en 1954, devenu en 1961 le Comité d'expansion Aquitaine.

(Lagroye, 1976 et 1977). Et dans le contexte qui précède la première alternance politique de 1979, l'intégration d'acteurs socioprofessionnels dans le système d'interaction régional n'apparaît envisageable qu'avec l'«onction» politique du maire de Bordeaux. Pour la plupart des représentants des milieux économiques, c'est moins la représentation à la Coder ou au CESR que la participation au Comité d'expansion régional qui agit comme un des modes privilégiés de cooptation des acteurs professionnels autorisés à jouer un rôle dans l'espace régional¹, renforçant par là même la dimension «bordelaise» de la vie politique régionale dénoncée par les responsables périphériques. Principal instrument de «vassalisation» des élites économiques (Lagroye, 1973), le Comité d'expansion est aussi un outil d'intégration par lequel certains représentants se voient consentis une légitimité particulière de représentant régional.

Le groupe agricole est le seul groupe professionnel dont l'intégration régionale se soit effectuée en dehors du «filtre» constitué par le Comité d'expansion. Cette position particulière de la profession s'explique moins par l'indépendance politique de la profession, que par le désintérêt propre de J. Chaban-Delmas pour les problèmes touchant l'aménagement rural et l'agriculture. En effet, désireux d'assurer avant tout le développement industriel et commercial de la métropole bordelaise², et ne percevant pas une éventuelle concurrence des organisations agricoles dans les secteurs économiques qu'il privilégie, le député-maire n'a jamais considéré comme une priorité l'intégration des responsables agricoles girondins dans son système d'allégeance. Soucieux toutefois de s'assurer l'obéissance de ces responsables, afin d'avoir toute latitude pour engager ses propres projets régionaux, J. Chaban-Delmas s'est toujours attaché à la fois à ménager les intérêts agricoles et à laisser aux dirigeants professionnels une grande autonomie d'action dans la gestion de leur secteur.

La reconnaissance du statut d'interlocuteur des responsables consulaires par le député-maire n'en demeure pas moins une condition de leur participation aux échanges régionaux, et notamment de leur accès à l'administration. La neutralité affichée par le maire de Bordeaux à l'égard des prises de position engagées des agriculteurs lors des réunions des assemblées régionales³, et les contacts

¹ Il n'est d'ailleurs pas étonnant que l'on retrouve au sein de la Coder, puis du CESR, la plupart des acteurs qui ont acquis une influence au sein du Comité d'expansion. En témoignent notamment les «personnalités qualifiées» qui, dans leur très grande majorité, appartiennent à l'entourage de J. Chaban-Delmas... et dont plusieurs sont d'actifs membres du Comité d'expansion.

² Les problèmes agricoles apparaissent totalement étrangers aux enjeux régionaux tels qu'ils sont formulés par l'équipe du Comité d'expansion régional. L'action de cette dernière est essentiellement consacrée à définir les conditions d'un développement industriel et commercial de la métropole régionale et du département de la Gironde.

³ Ainsi, il ne s'opposera pas aux prises de position du groupe agricole au sein de la Coder qu'il préside, même lorsque celui-ci, en 1969, établit une critique sévère des propositions présentées par le

informels maintenus avec J. Courau et P. Martin, constituent les marques les plus évidentes de l'inclination de J. Chaban-Delmas à reconnaître la légitimité du groupe agricole. De même, en 1974, la nomination du directeur de la CRAA, J. Pousset, comme «conseiller technique auprès du Comité d'expansion», assure une reconnaissance explicite de la chambre régionale comme instance de représentation professionnelle. Si l'onction du député-maire apparaît nécessaire, c'est bien plus devant l'administration, toutefois, que les agriculteurs trouvent les gages de leur légitimité d'interlocuteur régional.

La reconnaissance administrative de la profession

C'est une intégration administrative de la profession agricole qui apparaît véritablement à l'origine de la constitution progressive d'une communauté d'action publique autour des problèmes agricoles. L'administration régionale ne dispose pas, bien entendu, des mêmes prérogatives que l'Etat pour consacrer la légitimité de certains groupes à participer à son action¹. Non seulement, elle ne peut aller à l'encontre des dispositions juridiques des lois de régionalisation définissant des lieux de représentation des groupes professionnels (la Coder et le CESR), mais surtout elle ne bénéficie pas des techniques juridiques et des ressources administratives lui permettant d'assurer une sélection inégalitaire de ces groupes (comme la procédure d'agrément ou la constitution d'organismes administratifs nouveaux). On distinguera trois voies par lesquelles elle a pu toutefois intervenir dans la désignation d'un partenaire régional.

C'est d'abord autour de *contacts informels* et de *liens personnels*, et notamment par une complicité entretenue entre élites dirigeantes de l'administration et de la profession, que se construit la légitimité des agriculteurs à bénéficier d'un accès privilégié à la structure administrative. Avant le

préfet G. Delaunay. De même, en 1974, lorsque J. Courau est en passe de conquérir la présidence du CESR contre l'un des proches de J. Chaban-Delmas, le maire de Bordeaux évite manifestement d'intervenir dans la lutte ouverte et ne s'oppose pas à la candidature du leader agricole.

¹ Les techniques permettant aux administrations de construire un partenariat institutionnel avec des groupes professionnels ou associatifs ont été amplement analysées par les études consacrées aux systèmes corporatistes dans les démocraties occidentales. Y. Mény (1989) retient trois voies par lesquelles les autorités publiques, au niveau de l'Etat, sont en mesure de sélectionner et intégrer unilatéralement des interlocuteurs pour assurer la gestion concertée d'un secteur d'activités : la technique de l'«agrément» par laquelle l'autorité publique «agrée» un groupe et le reconnaît ainsi comme représentatif (Chevallier, 1981 ; Bricet, 1983 ; Spanou, 1991) ; la nomination de représentants sectoriels dans des organismes consultatifs (commissions, comités) ou dans les conseils d'administration de structures administratives (établissements publics industriels et commerciaux, offices, SEM) ; et enfin, la constitution d'organismes qui apparaissent, sous le contrôle de l'Etat, comme le prolongement juridique et administratif de groupements d'intérêts (les établissements consulaires par exemple).

renouvellement du milieu des années 1970 qui voit l'arrivée de nouveaux responsables¹, la complicité évidente établie entre les dirigeants administratifs et professionnels résulte principalement de leur appartenance commune à la communauté politique bordelaise, et notamment à l'entourage direct de J. Chaban-Delmas. Leur action s'inscrit dans le système de pouvoir du député-maire, caractérisé par une intégration particulièrement forte des diverses catégories dirigeantes du monde politique, économique, religieux et associatif. La complicité s'exprime également dans l'attache «parisienne» des acteurs, qui ont tous leur entrée dans les cabinets ministériels et ont l'opportunité de se retrouver à Paris pour faire valoir certains dossiers agricoles «locaux». Enfin, l'identité d'origine et de formation, que l'on peut noter chez certains responsables administratifs et professionnels, constitue un fondement particulièrement favorable à l'émergence d'un circuit d'échange régional autour des problèmes de l'agriculture².

La mise en place de la CARA offre également aux responsables de l'administration l'opportunité d'assurer l'intégration de la profession par la *nomination* de représentants agricoles dans une structure administrative régionale. C'est l'intégration des principaux dirigeants professionnels dans le système de concertation prévu pour le fonctionnement de la compagnie, et au sein de son conseil d'administration, qui crée les conditions d'une participation directe des agriculteurs à l'action administrative. Le système mis en place, en permettant l'accès direct des dirigeants agricoles à la structure administrative, place ces derniers dans une position de relais incontournable pour l'élaboration et la mise en œuvre d'interventions publiques sectorielles. Il assure une interpénétration organisationnelle puisque responsables publics et privés sont amenés à gérer ensemble un même organisme technique. C'est grâce à ce dispositif «régionalisé» que les responsables agricoles départementaux sont engagés, pour la première fois, dans un véritable système d'échange qui les contraint à modifier leurs pratiques professionnelles et à adapter leurs modes d'action collective au nouveau cadre institutionnel régional. Mais surtout, avec la CARA, le système de consultation prévu par les réformes de 1964 et 1972 se trouve doublé par des

¹ Départ des préfets Delaunay (1972) et Doustin (1976), de P. Martin (1974) et J. Courau (1976). Au sein de la profession, les représentants agricoles des départements périphériques sont intégrés aux circuits d'échanges régionaux.

² Le fait que J. Roy (directeur de la CARA) soit un préfet en détachement a considérablement sensibilisé l'entourage préfectoral aux problèmes du sauvetage de la compagnie. De même, le directeur de la chambre régionale d'agriculture, J. Pousset, qui tient un rôle essentiel dans les échanges entre la profession, la CARA, la préfecture régionale et J. Chaban-Delmas, est un ingénieur agricole formé à l'Institut national d'agronomie (INA) ; il est à ce titre particulièrement proche des ingénieurs de la CARA, ainsi que de Claude Quancard, l'Ingénieur général chargé de l'agriculture à la mission régionale.

mécanismes de négociation et de collaboration parallèles. Ceux-ci établissent une liaison privilégiée et plus souple entre un groupe catégoriel et l'administration, qui leur permet de contourner les procédures officielles de participation régionale (saisine des assemblées, travaux en commissions et groupes de travail, délibérations d'assemblée et procédure d'«avis»...). Le dispositif de la CARA établit un privilège d'accès direct, un processus sélectif et discriminatoire de filtrage des demandes sociales, qui consacre une communauté d'intérêts de nature corporatiste¹.

Enfin, une dernière technique de cooptation permettant à l'administration de renforcer la position institutionnelle de ses interlocuteurs, est la *délégation* de certaines compétences de gestion ou d'organisation aux organisations professionnelles qu'elle entend privilégier. Si l'administration tient à conserver la maîtrise des opérations régionalisées dont elle contrôle le financement, elle n'est pas moins disposée à reconnaître le rôle tenu par son interlocuteur en lui confiant la responsabilité d'assurer la réalisation d'opérations qu'elle pourrait elle-même mettre en œuvre. Cette technique, bien que risquée puisque l'administration perd un certain nombre d'instruments de contrôle, n'en garde pas moins l'intérêt de responsabiliser le partenaire professionnel, et dans le même temps, de lui faire assumer partiellement la gestion des contradictions qui traversent (ou risquent de traverser) le secteur considéré. Ainsi, la structuration de la chambre régionale d'agriculture (CRAA) en instance de représentation découle certes des négociations et arbitrages réalisés au sein de la profession, mais résulte également de la reconnaissance administrative de compétences sectorielles désormais confiées à la profession. Contrairement à l'échelon départemental où les chambres d'agriculture et les DDA entretiennent souvent des relations de rivalité pour la maîtrise du développement technique et l'assistance aux exploitations agricoles, la consolidation de liens institutionnels au niveau régional s'établit sur un principe de répartition des tâches auquel l'administration n'est pas étrangère. La CRAA est reconnue dans sa compétence technique comme un lieu d'expertise ; elle est instituée comme le lieu privilégié pour l'identification des problèmes agricoles et l'élaboration de projets qui appellent une intervention financière régionalisée. Elle est ainsi conduite à intervenir directement dans le processus de sélection et de désignation des «enjeux régionaux» prioritaires, à

¹ Un tel processus n'est pas rare dans la vie de l'administration, comme le rappellent J. Chevallier et D. Loschak (1978, n° 809) : «Les unités administratives spécialisées peuvent faire place dans leurs structures de gestion aux groupes d'intérêts organisés. Ces groupes ne sont plus seulement consultés, dans le cadre de procédures épisodiques et d'effet aléatoire, mais associés directement à l'élaboration de la stratégie administrative : ils ont la possibilité d'agir officiellement au sein de l'administration et de décider des actions collectives à entreprendre. [...] Les représentants du milieu social deviennent parallèlement représentants de l'institution administrative, et ce dédoublement fonctionnel assure l'osmose entre l'administration et son milieu».

établir le système de normes qui codifie la constitution des «programmes» (sous réserve, bien sûr, de confier à la CARA l'intervention technique sur terrain). C'est également à la CRAA qu'est délégué le soin d'établir le rapport de conjoncture qui constitue le document officiel sur lequel les assemblées sont amenées à débattre.

La délégation de compétence est la forme la plus avancée d'intégration entre la profession et l'administration, puisqu'elle conduit à l'établissement de principes de co-responsabilité par lesquels les responsables se partagent des compétences liées à l'organisation et à la gestion du secteur agricole. Elle contribue, au sein du monde agricole, à l'émergence d'une catégorie particulière d'acteurs professionnels, réduite en nombre, dans l'entremise de l'administration régionale, chargée d'assurer un relais technique et une médiation sociale en direction de leurs pairs (Jobert et Muller, 1987 ; Jobert, 1988).

2. La codification des procédures de participation

La codification est un moment privilégié dans le processus social qui conduit à l'émergence d'une institution politique. Ce travail de mise en forme, par lequel des règles d'interaction jusqu'alors tacites et pratiques, construites au cours des transactions, sont réunies dans un ensemble cohérent et contraignant de prescriptions explicites et impersonnelles, concourt en effet à donner une nature plus objective aux rapports sociaux au sein de l'institution. Non seulement la codification, en inscrivant les échanges dans un cadre normatif constitué de règles (et de sanctions) à prétention universelle, favorise l'expression d'un ordre cohérent, formalisé et homogène, mais elle contribue à la discipline et à la normalisation des pratiques institutionnelles (Bourdieu, 1987 ; Lehinque, 1992).

L'institution régionale ne saurait bien évidemment être rapportée exclusivement aux règles codifiées qui fondent son existence juridique, et être analysée indépendamment des conditions sociales qui concourent à la production de ces règles¹. La règle de droit est certes une dimension constitutive de l'institution en ce qu'elle oriente les manières d'agir et de penser, les modes de conduite et les croyances, les comportements et les représentations des acteurs engagés dans des échanges institutionnels. Mais elle prend tout son sens dès lors qu'elle est restituée dans l'univers des pratiques sociales. Elle n'est qu'une règle

¹ Cette posture sociologique ne doit cependant pas conduire à faire de la règle de droit le simple produit des luttes sociales par lesquelles certains agents chercheraient à renforcer leur suprématie sur d'autres agents. Parce qu'il est un élément constitutif autour duquel s'organise le monde social (et en particulier la vie politique), le droit oriente les pratiques des individus et contribue à ordonner les rapports sociaux, *a fortiori* dans le cadre de la région qui trouve son origine, non pas dans une dynamique sociale, mais dans une réforme juridique et administrative.

parmi une foule d'usages qui, s'ils ne sont pas formalisés, n'en ont pas moins une certaine solidité. Les règles codifiées ne sauraient se confondre avec l'ensemble des «règles institutionnelles», qui sont ici entendues comme l'ensemble des règles pragmatiques et normatives autour desquelles s'organisent les échanges sociaux au sein de l'institution. Elles s'inscrivent dans un processus plus global d'objectivation des rapports sociaux.

La codification est ainsi une forme particulière d'institutionnalisation des règles d'échange. En introduisant la possibilité d'une formalisation de ces règles, elle cristallise en même temps qu'elle prolonge les règles sociales déjà établies entre des acteurs ; elle donne une cohérence, une «normalité», et même une légitimité, à des pratiques qui jusque-là restaient tacites, et parfois dissimulées. Dans le contexte d'interaction régional qui nous intéresse ici, la mise en forme des règles d'échange apparaît déterminante dans la consolidation et la structuration des liens institutionnels. Pour trois raisons principales. Tout d'abord, par un effet de *normalisation*, elle contribue fortement à stabiliser les interactions, que ce soit au sein même de la profession, ou entre cette dernière et ses interlocuteurs publics. Parce qu'elle participe à une mise en cohérence et à une homogénéisation des règles, elle assure en effet aux différents acteurs régionaux une plus grande prévisibilité dans les échanges, elle permet une meilleure anticipation des risques d'écart par rapport à la règle, elle renforce les possibilités d'un contrôle réciproque des agents, elle minimise l'incertitude et l'équivoque qui sont susceptibles de mener à des situations de conflit (Bourdieu, 1987), et surtout elle encadre les attentes et les exigences des acteurs en définissant des principes d'action et des sanctions applicables à tous. En passant d'accords tacites à des règles devenues «publiques», les liens institutionnels perdent leur caractère contingent, puisqu'ils sont désormais régulés par un corps de normes explicites et stables.

Ensuite, par un effet d'*objectivation*, la codification des règles contribue puissamment à dégager l'institution des personnes individuelles situées au cœur des échanges. La dépersonnalisation des liens sociaux est en effet une condition pour que l'institution acquière cette extériorité et cette «autonomie» qui font sa singularité par rapport aux acteurs prenant part aux jeux institutionnels. Parce qu'elle inscrit désormais les liens d'interdépendance dans une durée qui n'est pas celle des personnes physiques engagées dans la vie régionale, elle est une étape fondamentale de la construction institutionnelle de la région.

Enfin, par un effet de *légitimation*, la mise en forme des règles concourt à la reconnaissance d'acteurs sociaux et de mécanismes qui jusque-là restaient officieux (et donc susceptibles d'être contestés). La codification a une dimension symbolique forte en ce qu'elle agit comme reconnaissance publique d'une situation institutionnelle. En l'occurrence, après avoir noué des relations de

partenariat avec l'administration régionale, les dirigeants de la profession voient dans la mise en place d'un système de règles officielles le moyen de sortir de leur tête-à-tête «confidentiel» avec les pouvoirs publics. Alors qu'aux niveaux de l'Etat et du département, un tel partenariat est parfaitement reconnu, la codification se présente pour les agriculteurs comme une possibilité de faire reconnaître, aux yeux de l'ensemble de leurs partenaires, l'existence d'un système de cogestion pour la réalisation de programmes agricoles régionaux. Elle est en outre l'occasion d'obliger l'ensemble de l'administration à prendre chaque année des engagements publics et solennels de financement des activités agricoles. Enfin, elle constitue, à la veille de la décentralisation, une opportunité de faire valoir et de confirmer, auprès des élus du Conseil régional, la position dominante de la profession dans l'espace régional. En même temps qu'elle rationalise, la codification a un effet d'officialisation (Bourdieu, 1987) qui contribue à la reconnaissance publique, et donc à la légitimation, des pratiques institutionnelles.

La codification des règles de participation professionnelle

La mise en place des procédures et des règles codifiées assurant la stabilité des échanges régionaux, dans le domaine agricole, n'a pas été réalisée d'un seul tenant. Elle est le résultat de l'inscription progressive de règles dans des textes de nature très différentes, dont certains ont véritablement un caractère juridique, et d'autres une vocation plus simplement incitative. Les «résolutions» adoptées à la CRAA par l'ensemble des représentants agricoles (et en présence des membres de l'administration) participent ainsi à la codification de règles «régionales», tout comme les «avis» rendus par la Coder et le CESR lors des procédures de consultation, ou encore les textes rédigés par les commissions et groupes de travail divers au sein des assemblées régionales et adoptés de manière solennelle en séance plénière du Conseil régional. L'approbation par décret ministériel des statuts de la CARA en 1972 — et plus particulièrement du règlement intérieur fixant les règles de répartition des compétences et de concertation pour l'élaboration des programmes de la compagnie — constitue une étape particulièrement importante dans la formalisation de règles d'interaction régionales. Mais si ces statuts établissent alors un ensemble de procédures de collaboration très précises, ils demeurent cependant limités à l'action de la compagnie. Ce n'est qu'avec la mise en place de l'EPR et le vote de premiers crédits inscrits au budget du Conseil régional qu'est adopté, sur décision commune des dirigeants professionnels et administratifs, un ensemble de règles officielles définissant explicitement un corps de procédures de concertation régionale, plus connu sous le nom de «Conseil régional de l'agriculture» (CRAG).

Le CRAG, plus qu'une nouvelle instance, constitue un ensemble de procédures codifiées, mises en place en 1979, et destinées à permettre la participation de la profession à l'élaboration des programmations agricoles établies sur la base de financements publics régionaux et nationaux. En assurant une délégation de compétences au profit des organisations professionnelles, l'initiative s'inscrit résolument dans le cadre des principes de cogestion progressivement institutionnalisés entre l'administration régionale et les représentants agricoles. Le CRAG met aux prises les principales organisations représentatives, techniques ou gestionnaires de la profession (chambre régionale d'agriculture, syndicalisme majoritaire, crédit, coopération, mutualité, «filières agricoles»). S'il est présenté comme un simple espace de consultation, il est en fait un véritable lieu de décision chargé de définir les orientations des programmes agricoles régionaux. En effet, aux termes de son règlement intérieur, le CRAG «arrête» chaque année, d'une part le programme à présenter aux pouvoirs publics pour les opérations engagées par l'Etat, d'autre part le programme à présenter au préfet de région pour la préparation du projet de budget de l'EPR. Le CRAG est ainsi chargé d'assurer une concertation et un arbitrage préalable au sein de la profession, et de réunir, sur la base des propositions formulées, l'ensemble des dossiers d'équipement agricole faisant appel à un financement régional ou régionalisé¹.

Dans un premier temps (1979-80), c'est sur la base d'un accord *tacite* entre les dirigeants professionnels, l'administration et les principaux dirigeants du Conseil régional, que les principes du CRAG sont adoptés. Ce n'est qu'une fois mis en place que le système de concertation fait l'objet d'une codification précise et qu'il est ainsi officialisé auprès de l'ensemble des conseillers régionaux. L'adoption, en 1981, d'une résolution du bureau du Conseil régional établissant une procédure annuelle de programmation placée sous le contrôle direct du CRAG, constitue en effet l'acte solennel marquant la reconnaissance officielle de la participation institutionnelle de la profession.

La formalisation et l'officialisation du système de cogestion apparaissent déterminantes en 1981 dans la mesure où, à l'aube de la réforme de décentralisation, elle assure et confirme publiquement, auprès de l'assemblée politique régionale, des principes de partenariat qui jusqu'alors, à l'exception de la CARA, étaient restés officieux. Si les nouvelles procédures établies ont la

¹ La procédure adoptée présente une homologie frappante avec le système mis en place en 1972 pour la CARA. Elle s'établit en effet sur la base d'une concertation décentralisée dans le cadre départemental, à laquelle sont associés des élus et des membres de l'administration locale (DDA). Des commissions départementales sont chargées de recevoir les dossiers de demande de financement, d'examiner leur conformité avec les critères d'éligibilité formulés par le Conseil régional, et enfin d'établir leur hiérarchisation.

simple vocation d'assurer une concertation préalable au sein de la profession tout en laissant le pouvoir de décision finale à l'assemblée politique, elle consacre en pratique le contrôle étroit exercé par les dirigeants professionnels sur l'ensemble du processus. Certes, à partir de 1981, les responsables agricoles doivent rendre compte de leurs propositions aux élus politiques au sein du tout nouveau «groupe inter-assemblée» (GIA)¹. Mais la méconnaissance des problèmes agricoles chez les élus politiques, la compétence technique des organisations professionnelles et la capacité d'influence des leaders agricoles assurent de fait, dans le nouveau système, une position centrale à la profession (qui contrôle à la fois l'information des demandeurs, l'instruction des dossiers au niveau départemental ainsi que la synthèse régionale). Sur un plan général, la codification des principes de partenariat confirme la double évolution qui touche les échanges institutionnels : elle sédimente le système de relations privilégiées entre la profession et l'administration, en même temps qu'elle élargit les liens d'interdépendance à l'assemblée politique ; elle renforce la position institutionnelle des agriculteurs en leur donnant des moyens d'influence officialisés et reconnus leur permettant d'avoir une emprise déterminante sur la construction des enjeux agricoles inscrits sur l'agenda régional. Elle vient ainsi consolider et élargir la communauté d'action publique qui s'était progressivement constituée dans les années 1970.

La codification comme processus complexe

L'observation du processus de création du CRAG permet de tirer plusieurs conclusions sur la codification des règles d'interaction dans un espace institutionnel comme la région. La codification est certes un acte volontaire par lequel certains acteurs entendent rendre publiques certaines règles, les officialiser, afin de conférer légitimité et permanence à leurs pratiques. Mais c'est aussi un acte complexe qui s'inscrit dans une évolution institutionnelle, et qui vient ainsi sédimenter des jeux d'interaction lentement établis. En ce sens, la codification n'est pas un acte tout à fait «libre», par lequel des acteurs décideraient de rendre solennel un accord en établissant des règles écrites. La codification sanctionne d'une part une situation institutionnelle préexistante, ordonnée autour de normes d'interaction, d'habitudes sociales, de procédures et de routines déjà expérimentées. Elle constitue, d'autre part, un compromis entre les acteurs qui sont en position d'influer, à un moment donné, sur la définition de la situation ; et ces acteurs sont eux-mêmes porteurs d'exigences particulières, de savoirs, de

¹ Créé initialement dans le cadre des travaux de préparation du Plan Grand Sud-Ouest, le GIA «agriculture-développement rural» est une instance consultative et paritaire, spécifique à l'Aquitaine, réunissant des élus du Conseil régional et du CESR.

manières de faire qui leur sont propres, et qu'ils tentent de faire prévaloir dans le travail de mise en forme de règles. Enfin, même lorsque la codification est réalisée dans un espace localisé, elle ne peut faire l'économie des grands dispositifs juridiques et administratifs qui organisent l'espace politique. Le travail de mise en forme de règles ne saurait en effet être rapporté exclusivement au jeu de forces dont ces règles sont à la fois le produit et l'enjeu. Et il ne saurait être interprété simplement comme la traduction d'une domination politique. Le droit constitue un ensemble de prescriptions normatives que les acteurs ne peuvent ignorer parce qu'il est un élément constitutif de la réalité même dans laquelle ils évoluent. Comme le note J. Chevallier (1993a), «la réalité politique est une réalité juridiquement constituée, une réalité encadrée, régie et codifiée par le droit» dont l'existence pèse lourdement sur les interactions. L'espace régional dans lequel évoluent les acteurs est un espace juridiquement défini, où sont répartis des compétences, des postes de pouvoir, des procédures formelles, des lieux, etc. Et ce cadre juridique a des effets sensibles sur les calculs et les anticipations des acteurs, qui sont conscients de l'intérêt à faire usage de ces règles impersonnelles (et cela même dans le but de les contourner). Dans cette perspective, le travail de codification de règles touchant un segment particulier de l'espace politique — en l'occurrence l'espace régional — passe par un effort d'adaptation et de mise en conformité de ces règles avec des dispositifs juridiques préexistants.

La codification des pratiques régionales en Aquitaine, dans le domaine de l'agriculture, s'inscrit ainsi dans un triple processus. *Elle consacre en premier lieu l'existence de règles «localisées», c'est-à-dire de règles construites dans le cadre d'interaction où se rencontrent, depuis près de quinze ans, responsables agricoles et représentants de l'administration.* Elle montre ainsi que les règles d'interaction, d'abord tacites puis mises en forme dans des procédures explicites, restent largement le produit du contexte social particulier dans lequel les acteurs inter-agissent. La convergence du système mis en place en 1979 avec celui prévu pour la CARA (1972), tout comme la fonction stratégique accordée à la chambre régionale d'agriculture comme site de représentation et de coordination des intérêts professionnels, ou encore la place reconnue dès 1981 au GIA, sont des exemples significatifs qui témoignent de l'enracinement progressif de règles découlant directement des pratiques d'interaction spécifiques au contexte d'action aquitain. La codification est à ce titre un indicateur précieux pour la sociologie institutionnelle, parce qu'elle formalise dans des règles générales et impersonnelles des processus d'institutionnalisation souvent imperceptibles, car lents et progressifs, marquant la formation de rapports sociaux particuliers.

La codification est réalisée, ensuite, par l'«importation», dans le cadre régional aquitain, de normes, de savoir-faire, de modèles d'organisation, etc., que les acteurs maîtrisent dans d'autres espaces d'interaction. Les relations

établies au niveau régional, privilégiant l'accord mutuel et la répartition des tâches entre la profession et les autorités politico-administratives, ne peuvent en effet être rapportées exclusivement à l'aptitude particulière des acteurs locaux à s'entendre et à inter-agir ; elles découlent également de l'expérience acquise par les représentants professionnels et administratifs à d'autres niveaux d'action collective (national, départemental), où ils ont pu expérimenter par exemple la pratique de la cogestion. Les acteurs sont porteurs de savoirs pratiques — qui sont des savoirs d'organisation mais aussi des savoirs d'interaction — qu'ils sont amenés à reproduire dans l'espace régional. Ces savoirs, particulièrement bien maîtrisés par les responsables professionnels, permettent notamment une meilleure prévisibilité, une anticipation des possibilités d'échanges intersectoriels dans le cadre régional. Plus largement, on peut penser que l'expérience acquise par les acteurs au niveau national, dans le cadre du corporatisme sectoriel «à la française» — dont le secteur agricole est particulièrement représentatif (Keeler, 1987 ; Jobert et Muller, 1987) — explique pour partie leur aptitude à reproduire au niveau régional des pratiques de cogestion favorables à la naissance d'une communauté d'action publique régionale¹. En un mot, la région n'est pas seulement un lieu d'apprentissage de pratiques nouvelles de négociation entre la profession et les pouvoirs publics régionaux ; elle est aussi un site d'interaction où les acteurs importent des savoirs, des croyances, des manières d'agir, des «répertoires d'action» qu'ils maîtrisent à d'autres niveaux institutionnels, et qui contribuent à modeler les règles établies dans le cadre régional. Sur un plan général, la codification des pratiques institutionnelles montre ainsi que l'institution ne se construit pas seulement sous la forme de processus d'innovation, mais aussi à travers des mécanismes de reproduction et d'adaptation (voir le développement en conclusion).

On peut parler ainsi de *mimétisme institutionnel* pour désigner les processus par lesquels des règles objectivées, des types de comportements, des savoirs partagés, des représentations sociales, des usages routiniers et des modèles d'organisation dominants dans des espaces institutionnels, sont amenés à être reproduits d'une institution à une autre. Le mimétisme institutionnel apparaît avec une acuité particulière dans les institutions *en formation*, où les règles ne sont pas encore bien définies, et qui présentent une certaine souplesse favorable à l'innovation sociale ; les acteurs engagés ont alors une propension plus forte à y importer des règles qu'ils maîtrisent depuis longtemps dans d'autres cadres

¹ Le rôle tenu au niveau national, dans les années 1950-1960, par J. Courau ou P. Martin, dans la construction d'échanges corporatistes entre la profession agricole et l'Etat, est fondamental pour comprendre leur aptitude à créer un système d'échange régional similaire en Aquitaine. Lors des grandes lois d'orientation agricole de 1960 et 1962, J. Courau est président en exercice de la FNSEA, et P. Martin à la tête de la CNMCCA (mutualité, coopération, crédit).

institutionnels. L'institution régionale est un espace où les «marges d'incertitudes» sont nombreuses; elle présente une certaine «plasticité» institutionnelle qui offre aux agents la possibilité d'y reproduire des pratiques et des savoirs issus d'univers qui leur sont plus familiers.

Enfin, *la place du droit dans la formalisation des règles d'interaction apparaît loin d'être négligeable*. La codification entreprise en 1979 entend certes institutionnaliser un système de négociation qui a pour particularité de contourner les procédures officielles prévues dans le cadre juridique de 1972 (et notamment des procédures de consultation du CESR). Mais le nouveau système mis en place n'en est pas pour autant «extérieur» et détaché du dispositif juridico-administratif régional. Son rattachement aux assemblées dès 1980-81, par le rôle accordé au GIA, l'inscrit résolument dans les mécanismes procéduraux de l'EPR. Autrement dit, s'il est bien destiné à officialiser un circuit parallèle de négociation, il n'en reste pas moins tenu de respecter le cadre juridique global de la région — et en particulier les compétences juridiquement dévolues aux différentes instances (notamment au Conseil régional) ainsi que les procédures formelles d'attribution des crédits financiers (comme la procédure de vote du budget régional). La force du droit s'exprime ainsi dans le fait que les acteurs de la profession et de l'administration, dans leurs pratiques institutionnelles, sont amenés à intégrer les dispositifs légaux et réglementaires dans leurs calculs et leurs anticipations; non pas qu'ils croient en la validité et en la légitimité des normes juridiques¹, mais qu'ils en tiennent compte de façon pragmatique dans leur action parce qu'ils estiment qu'ils ne peuvent faire autrement. Le cadre juridique régional exerce une contrainte importante sur les jeux parce qu'il est utilisé par l'ensemble des acteurs comme une ressource pour mener à bien leurs objectifs. Au même titre que des règles sociales non-formalisées, le droit constitue un ensemble de prescriptions dont les acteurs font usage parce que ces prescriptions sont accompagnées de sanctions positives et négatives, qui ne sont pas seulement juridiques, mais aussi sociales (comme le risque d'être écarté des jeux). Comme les règles sociales, le cadre juridique constitue une sorte de référentiel commun, un cadre de règles formalisées avec lequel tout le monde joue, et par conséquent avec lequel tout le monde *a intérêt* à jouer. Par exemple, si les dirigeants agricoles entendent rattacher le système du CRAG au fonctionnement des assemblées, ce n'est pas tant parce qu'ils croient en la légitimité de la règle de droit instituant des compétences et des procédures légales au profit des assemblées (règles de consultation, vote du budget en assemblée plénière, etc.); c'est surtout parce qu'ils savent que c'est l'unique moyen de rattacher le système à un ensemble de

¹ La cas présenté montre bien que les acteurs ne se sentent pas tenus par les procédures de consultation prévues par la loi du 5 juillet 1972, et que l'un de leurs principaux objectifs est même de les contourner.

pratiques communes qui découlent directement des règles juridiques. Ce n'est pas tant la légitimité même des règles juridiques qui est ici en cause ; c'est la légitimité des usages sociaux issus des règles juridiques. Tout comme les règles sociales, informelles, tacites, localisées, le droit oriente les pratiques régionales ; il est à ce titre un élément constitutif des liens institutionnels qui se nouent dans l'interaction. Tout comme les règles sociales, il est également sans cesse reformulé, soumis à des usages multiples et différenciés ; il ne prend sa véritable signification que dans les pratiques sociales qu'il génère, dans chaque contexte d'interaction concret.

Deux conclusions intermédiaires peuvent être tirées de l'observation des échanges intersectoriels consolidés dans l'espace régional. La première est que l'émergence et la structuration d'un système d'interdépendance régional présentent cette particularité de ne pouvoir être rapportées prioritairement à l'intervention prétorienne de l'administration, pas plus qu'à l'action organisée et finalisée du «lobby» agricole ; elle est l'aboutissement complexe d'un processus d'interaction fait de reconnaissances réciproques, d'ajustements mutuels, d'échanges fondés sur la coopération et l'entraide, mais aussi de tensions et parfois même de conflits. L'institutionnalisation des pratiques de cogestion s'inscrit certes dans le cadre d'un rapport de force, par lequel chaque groupe d'acteurs cherche à imposer une définition de la situation conforme à ses intérêts immédiats ; et l'on ne saurait contester ni l'existence d'actions collectives orchestrées par la profession dans la région, ni l'aptitude de l'administration à sélectionner un interlocuteur régional et lui donner des gages de légitimité. Mais cette institutionnalisation ne peut être rapportée à un processus unilatéral, global et linéaire. Elle est marquée par la contingence, constituée d'ajustements permanents et de «coups» liés aux opportunités du moment. Le changement institutionnel est «dilué» dans la complexité des échanges, et les moments les plus solennels ne sont le plus souvent que l'aboutissement d'interactions ordinaires et quotidiennes. La construction de la région, perçue ici comme une forme d'action collective, ne s'exprime qu'à travers la lente transformation des manières de faire et des représentations sociales.

Le second enseignement de l'analyse est que les dirigeants agricoles, contrairement aux autres groupes représentés au CESR, bénéficient à l'égard de l'administration d'un «privilege d'accès direct» (Chevallier et Loschak, 1978, n° 957). C'est la sédimentation de circuits périphériques, venant contourner les canaux officiels de participation, qui constitue un facteur particulièrement propice à la structuration d'une communauté d'action publique régionale. Cette communauté apparaît largement, en effet, comme le résultat d'un processus sélectif et discriminatoire, qui repose sur l'existence d'un réseau particulier

d'acteurs organisé autour de logiques d'échange recherchant l'efficacité et la discrétion. Les procédures consultatives officielles, prévues par la réforme de 1972, se voient doublées par tout un ensemble de circuits d'échange complémentaires, constitués de liens personnels, du système de concertation mis en place pour la CARA, du groupe inter-assemblées, et enfin du CRAG instauré en 1979. L'aptitude des agriculteurs à peser sur l'orientation des décisions prises par les autorités publiques dans le cadre régional dépend étroitement de ces liaisons privilégiées, directes et sous-jacentes, construites en marge des procédures d'échange officielles. L'observation sociologique montre ainsi que si la réforme de régionalisation a incontestablement nourri la prétention des acteurs à s'assurer une position privilégiée dans l'espace régional, elle ne peut expliquer les procédures pratiques autour desquelles s'établissent des liens durables entre interlocuteurs.

B. La décentralisation et la recomposition de la configuration régionale

Les lois de décentralisation ont eu des répercussions sensibles sur l'équilibre des communautés politiques constituées sur une base territoriale, associant le préfet, des élus politiques et certains groupes sectoriels. Dans le cadre régional, les formes du changement apparaissent plus prononcées puisqu'au transfert du pouvoir exécutif du préfet de région au président élu du Conseil régional (1982) se cumulent les premières élections régionales au suffrage universel direct (1986). La structuration de véritables équipes politiques autour de l'exécutif régional, la croissance rapide des services administratifs régionaux, et le cantonnement de l'administration de l'Etat à une fonction de contrôle et d'arbitrage, sont les marques les plus immédiates et les plus visibles des changements en cours. Comme dans les départements et les communes, la décentralisation s'accompagne d'un apprentissage politique impliquant la responsabilisation croissante des élus dans la maîtrise des instruments d'intervention publique. Mais elle se traduit plus largement par un apprentissage «social», sans doute moins visible, par lequel l'ensemble des groupes d'acteurs impliqués dans la réalisation de programmes publics sont amenés à modifier leurs comportements stratégiques et à intérioriser de nouvelles normes d'action en fonction de la nouvelle répartition des compétences et de l'évolution des équilibres de pouvoir. La décentralisation conduit également, de façon insensible, à une recomposition plus globale des systèmes d'interdépendance, marquée par la mutation des règles d'échange, la transformation des rôles institutionnels, l'émergence lente de

nouvelles routines, la construction de nouveaux savoirs d'interaction... L'une des particularités de cette évolution est d'avoir conduit à des situations locales très diverses, en partie dépendantes de la volonté des exécutifs élus d'établir des liens de coopération avec leurs interlocuteurs professionnels et administratifs.

Les équilibres institutionnels établis en Aquitaine dans le domaine de l'agriculture ont été profondément affectés par la nouvelle répartition des compétences et le transfert du pouvoir exécutif. Si les mécanismes de participation de la profession ont pu être maintenus, il reste que le recentrage de la négociation vers le Conseil régional a contribué à une transformation progressive de l'ensemble des pratiques et des comportements institutionnels. Les liens noués entre responsables agricoles et conseillers régionaux ont conduit tout d'abord à une évolution des échanges institutionnels, marquée par une confusion croissante des rôles et des fonctions exercées par les différents partenaires. L'indifférenciation progressive des intérêts professionnels et politiques dans le cadre régional a contribué, ensuite, à la multiplication d'effets inattendus dont le plus manifeste est l'affaiblissement des organisations agricoles, de plus en plus cantonnées à une action d'accompagnement des initiatives politiques.

1. Décentralisation et politisation des échanges institutionnels

Les usages multiples de la notion de politisation, en sciences sociales comme dans le langage ordinaire, constituent un obstacle à la compréhension si l'on ne prend garde à en préciser le sens (Gaxie, 1978). La politisation des échanges institutionnels sera ici entendue comme le processus complexe par lequel le champ de négociation consolidé dans l'espace régional (réunissant les groupes d'acteurs autour des enjeux publics liés à l'agriculture) apparaît de plus en plus étroitement connecté aux échanges établis dans l'espace politique local¹ (lutttes entre entreprises politiques, dynamiques d'assemblée, échéances électorales, clivages partisans, etc.). Elle prend tout son sens en Aquitaine où les échanges institutionnels dans le domaine agricole, fondés sur une relation dyadique associant profession et administration, semblaient largement déconnectés des enjeux et des débats politiques les plus saillants. L'affaiblissement sensible du rôle de l'administration préfectorale avec les premières mesures de décentralisation semble avoir profondément remis en cause l'équilibre lentement établi au cours des années 1970 ; il marque le début d'un rééquilibrage des relations institutionnelles au profit de l'exécutif régional. La

¹ Entendu comme espace de compétition et de rapports de pouvoir entre groupements spécialisés ayant pour but la conquête des postes de pouvoir dans les instances politiques des collectivités territoriales.

politisation sera abordée ici à travers le double processus qui assure la sédimentation des échanges institutionnels, caractérisé d'une part, par l'intervention croissante des élus politiques dans l'élaboration des enjeux agricoles, et d'autre part, par l'enrôlement politique des élus professionnels.

L'intervention des élus politiques dans le système de négociation régional

Assez paradoxalement, l'intéressement des conseillers régionaux aux problèmes de l'agriculture n'apparaît pas lié à la volonté d'établir un contrôle politique sur les mécanismes d'élaboration des programmes régionaux. Il est beaucoup plus à rapporter aux oppositions partisans et aux rivalités internes au Conseil régional. Pas plus que son illustre prédécesseur, le nouveau président du Conseil régional, André Labarrère¹, n'entend exercer un contrôle sur la définition des priorités régionales agricoles. Resté jusque-là largement étranger à la sphère d'influence du député-maire de Bordeaux, A. Labarrère n'est pas disposé à intervenir dans le système de cogestion contrôlé par l'administration et la profession. Son élection à la présidence de l'assemblée apparaît essentiellement comme un moyen de renforcer son ancrage politique dans les Pyrénées-Atlantiques et comme un tremplin vers des fonctions ministérielles². Il reste que l'alternance au Conseil régional apparaît comme la première véritable occasion d'un élargissement politique des jeux institutionnels, d'une part aux élus de gauche, et d'autre part aux représentants des départements «périphériques». Ce n'est pas tant l'alternance politique qui apparaît essentielle aux yeux de nombreux conseillers régionaux, que la possibilité qu'il leur est désormais offerte de participer à des jeux qui demeuraient auparavant largement contrôlés par des responsables bordelais situés dans l'entourage de J. Chaban-Delmas. Dans le domaine agricole, l'intérêt des élus socialistes les plus actifs n'est ainsi pas tant de peser sur la décision et d'orienter les programmes agricoles, que de s'intégrer dans le système de négociation et s'assurer ainsi une position de partenaire régional, au même titre que l'administration régionale encore perçue comme «bordelaise» et d'une profession agricole dont la prétention à dominer dans l'espace régional n'apparaît désormais plus dissimulée. C'est le groupe mixte inter-assemblées (GIA) qui constitue à partir de 1981 l'instance de rencontre privilégiée des élus régionaux et des dirigeants professionnels, et le lieu d'un apprentissage au sein duquel les responsables politiques se familiarisent avec les principes d'organisation et les logiques d'action de la profession. Si ces responsables restent encore écartés des mécanismes institutionnels assurant la cogestion³, leur action est désormais marquée par la volonté de prendre part aux négociations pour l'attribution des crédits régionaux.

¹ A. Labarrère (PS), maire de Pau, est élu à la présidence du Conseil régional d'Aquitaine en 1979.

² A. Labarrère est nommé en 1981 ministre des relations avec le Parlement, et cède alors la présidence du Conseil régional au président du Conseil général de la Gironde Ph. Madrelle (PS).

³ Dans le système organisant le Conseil régional de l'agriculture (CRAG) en 1979, les élus régionaux ne sont admis à participer aux délibérations régionales qu'au terme du processus d'élaboration des dossiers, par le biais du GIA. Contrairement aux membres de l'administration, ils ne participent pas aux réunions du CRAG.

Particulièrement mesurée au départ, l'intervention des élus est sensiblement renforcée avec les premières mesures de décentralisation. A partir de 1982, en effet, la transformation de la région en collectivité territoriale et le transfert du pouvoir exécutif au président du Conseil régional assurent à ce dernier l'occasion de s'entourer d'une «équipe» politique particulièrement active¹, dont les membres révèlent très tôt leur ambition de se substituer à l'administration en se dotant de véritables instruments d'animation économique (Savary, 1986). Si la multiplication des contacts avec les représentants de la profession, au cours des premières années de décentralisation, est significative de la nouvelle géographie des pouvoirs, elle n'en contribue pas moins à renforcer les logiques de cogestion instituées dans les années 1970. Les membres de l'exécutif n'apparaissent en effet pas en mesure de définir unilatéralement des priorités en matière agricole : ils ne bénéficient pas encore de véritables services administratifs et leur action s'oriente principalement entre 1982 et 1985 vers l'aide aux collectivités locales, l'action économique et la formation professionnelle. Leur incapacité apparaît d'autant plus forte que la profession exerce un contrôle étroit sur l'ensemble des organisations professionnelles dans les départements. Le contexte institutionnel apparaît ainsi favorable au maintien des règles de concertation prévues dans le cadre du CRAAG, et assure la survie de la communauté d'action publique au sein de laquelle les élus politiques, détenteurs du pouvoir de décision finale, se substituent progressivement à l'administration comme interlocuteur de la profession².

Cette transformation des liens d'interdépendance s'accompagne d'un déplacement des lieux d'interaction. Alors que les rapports entretenus entre dirigeants professionnels et administratifs avaient contribué à renforcer la CRAA comme instance de médiation, la prétention des élus politiques à entrer dans les jeux de négociation concourt progressivement à relocaliser les échanges au cœur des assemblées. En effet, parallèlement aux consultations réalisées dans chaque département (dans le cadre des procédures codifiées de 1979), le GIA s'impose

¹ On entend ici par *équipe politique* l'ensemble de responsables politiques, administratifs ou économiques, dont l'action est orientée à la réussite d'une entreprise commune et/ou au bénéfice d'un dirigeant reconnu.

² Ainsi, sous la gestion socialiste de Philippe Madrelle (1981-1985), la délégation de compétence accordée aux organisations professionnelles pour l'élaboration d'un programme agricole en vue de la planification régionale témoigne du maintien des règles de cogestion, et de l'incapacité du nouvel exécutif régional à exercer un contrôle sur des procédures particulièrement bien «vérouillées» par la profession. La nouvelle alternance politique de 1985, marquée par le retour de J. Chaban-Delmas à la présidence du Conseil régional, ne semble pas remettre en cause cet équilibre. Comme son prédécesseur, le maire de Bordeaux entend maintenir une importante délégation de compétence au profit de la profession. La nomination du directeur de la Chambre régionale d'agriculture, J. Pousset, comme membre du cabinet régional, est significative du souci de J. Chaban-Delmas de renforcer l'interpénétration entre le pouvoir régional et les dirigeants de la profession.

rapidement, au niveau régional, comme le lieu où sont établis en commun les critères d'éligibilité des dossiers, où sont désignés les organismes techniques assurant la maîtrise d'ouvrage des projets et où sont définitivement adoptées les décisions de financement. La confirmation, en 1980, de la position dominante du groupe agricole au sein du CESR¹ consolide le GIA dans sa fonction de lieu d'apprentissage de la négociation. En définitive, le recentrage politique des échanges témoigne une fois de plus de l'aptitude des dirigeants professionnels à s'adapter aux nouveaux équilibres institutionnels, et à se poser en relais des pouvoirs publics pour contrôler l'orientation des programmes agricoles.

Dans cette nouvelle configuration, les responsables de l'administration (le préfet de région, le représentant du SGAR et le directeur de la CARA) conservent certes un important pouvoir d'arbitrage dans l'affectation des crédits *régionalisés* de l'Etat. Leur participation se révèle notamment déterminante au moment de la négociation des contrats de plan Etat-Région (CPER) des IX^{ème} plan (1984-1988) et X^{ème} plan (1989-1993), où le préfet assure une position de médiation entre les offices nationaux et la profession (Palard, 1985). Et l'administration régionale apparaît singulièrement renforcée, en 1985, avec la création de la Direction régionale de l'agriculture et de la forêt (DRAF). Mais elle est désormais exclue des négociations portant sur les crédits *régionaux*, dont la vocation n'est plus limitée à intervenir en complément des financements d'Etat. Confinée à la signature de «conventions cadre» pluriannuelles relatives à l'exécution du CPER, elle n'est plus en mesure d'exercer son arbitrage sur l'élaboration annuelle des programmes régionaux pour lesquels elle se cantonne de plus en plus à l'exercice d'un contrôle réglementaire.

La CARA demeure le seul outil d'intervention régional sur lequel le préfet de région bénéficie encore d'une influence directe et permanente. La structure juridique de la compagnie (SEM) et l'existence d'un double financement (sur crédits d'Etat et dotations régionales) maintiennent en effet le cadre d'un partenariat tripolaire où responsables de la profession, élus régionaux et représentants de la préfecture demeurent tenus de s'entendre sur les objectifs poursuivis par la compagnie. Il reste que la multiplication des critiques adressées à la CARA dans les départements (par les DDA et les organisations professionnelles), sa marginalisation progressive dans l'ensemble des programmations régionales pour l'agriculture, ainsi que la revendication croissante de l'exécutif régional d'orienter les programmes de la Compagnie, permettent de moins en moins à l'administration de jouer un rôle dans un système de jeux dont elle ne maîtrise plus les règles.

¹ Après une période de trois années, c'est à nouveau un agriculteur, J. Castaing, qui accède à la présidence de l'assemblée consultative régionale.

Sur un plan général, les premières années de décentralisation voient ainsi le renforcement des logiques institutionnelles constituées au cours des années 1960-1970. Certes, le rôle tenu par les responsables de l'administration préfectorale apparaît désormais singulièrement limité, mais les nouveaux équilibres confirment les principes et les règles d'interaction établis entre la profession et le pouvoir exécutif. Ils maintiennent une configuration institutionnelle au sein de laquelle les acteurs se reconnaissent mutuellement un statut d'interlocuteur légitime et participent en commun à la gestion du secteur agricole. Au sein de cette configuration, les responsables agricoles occupent toujours une position de centralité. Ils contrôlent étroitement le processus d'élaboration des problèmes et des enjeux de l'agenda du Conseil régional. La CARA (dont ils exercent la présidence) leur assure la maîtrise d'un instrument d'intervention technique. Leur action au sein du CESR (dont le président est J. Castaing) et l'existence du GIA leur permettent d'influer directement sur les décisions l'exécutif régional... dont le principal poste d'arbitrage, au sein du cabinet, est occupé par l'ancien directeur de la CRAA, J. Pousset. Leur position au cœur du système de pouvoir régional vient expliquer la tentation de l'engagement politique, lorsque sont organisées les premières élections régionales au suffrage universel direct, en mars 1986.

L' enrôlement politique des responsables professionnels

L'engagement politique régional des responsables agricoles est en effet un autre aspect du processus de politisation des échanges institutionnels qui caractérise la période de décentralisation. Cet engagement peut être défini comme l'ensemble des actes par lesquels certains dirigeants de l'agriculture sont progressivement investis de responsabilités et de rôles particuliers au sein d'entreprises politiques qui participent à la lutte concurrentielle pour la conquête (ou la conservation) de postes de direction dans les instances politiques régionales. On a l'habitude de considérer généralement l'acte d'affiliation partisane, ainsi que la conquête d'un mandat politique, comme les indicateurs les plus significatifs de l'engagement politique. Ce serait cependant oublier que de tels actes demeurent le plus souvent l'aboutissement d'un intéressement progressif, dépendant de dispositions (sociales, culturelles et économiques) qui incitent plus ou moins à s'engager dans des activités politiques, ainsi que des logiques de situation propres à un contexte d'interaction donné, et autour desquelles sont construites un certain nombre d'opportunités successives stimulant l'engagement politique¹.

La décision de s'engager peut être prise soudainement, mais elle s'inscrit toujours dans un processus plus lent qui est celui de *l' enrôlement politique*, processus par lequel un individu se voit progressivement reconnaître une aptitude à exercer un rôle politique². L'idée d' enrôlement invite ainsi à ne pas considérer l'engagement politique comme un acte proprement individuel et volontaire, mais comme une action qui s'inscrit dans un échange fait de rapports de force, d'incitations sociales et de reconnaissances mutuelles. L'acteur agit dans un environnement, et les évolutions de cet environnement ne sont pas sans effet sur ses calculs pratiques, sur la perception immédiate des opportunités à s'engager, sur les ressources (individuelles ou collectives) qu'il peut mobiliser dans le champ politique, etc. C'est dans cette perspective que l'on peut appréhender l' enrôlement des agriculteurs dans les équipes politiques engagées dans la lutte pour la conquête des postes de pouvoir régionaux.

¹ Ces *logiques de situation* peuvent ainsi être entendues comme les effets propres d'une situation d'interaction déterminée. Elles sont établies relationnellement et localement. Elle se distinguent, d'une part, des logiques sociales dominantes dans l'environnement social (qui ne sont pas propres à un contexte d'interaction déterminé) ; elles se distinguent, d'autre part, des dispositions individuelles et intériorisées, qui confèrent à certains acteurs une propension et/ou une aptitude particulières à s'engager en politique (et qui relèvent de la socialisation). Voir les remarques en conclusion.

² Pour M. Callon (1986), l' enrôlement « désigne le mécanisme par lequel un rôle est défini et attribué à un acteur qui l'accepte. L' enrôlement est un intéressement réussi ».

La décision de plusieurs dirigeants agricoles de se porter candidat aux élections régionales de mars 1986¹ est en effet loin de constituer un choix inopiné pris en considération des seuls enjeux de l'élection. Elle est l'aboutissement d'un processus marqué par le rapprochement graduel des élites agricoles et des principaux responsables politiques régionaux, au cours duquel les premiers ont pu se familiariser avec les logiques de l'action politique, intérioriser les principes et les règles de concurrence autour desquelles s'organise la vie politique régionale, et entrer dans des cercles de sociabilité où ils sont désormais reconnus comme faisant partie d'une élite dirigeante. Leur position dominante au CESR, les relations engagées dans le cadre du GIA, les contacts informels maintenus entre la CRAA et l'exécutif politique, l'inscription «bordelaise» de certains d'entre eux, les prédisposent à s'engager dans les échanges politiques régionaux.

Le rapprochement avec les élites politiques ne s'exerce d'ailleurs pas uniquement dans l'espace régional. L'emboîtement des territoires de représentation et la logique du cumul des mandats, dans le champ politique comme dans le champ professionnel, assure une intégration à différents niveaux. Les dirigeants agricoles sont en effet amenés à rencontrer quotidiennement, dans leur département, certains élus politiques qu'ils côtoient par ailleurs à la région, créant ainsi des affinités particulières à base territoriale et politique. Ces affinités locales apparaissent d'autant plus fortes que certains responsables agricoles sont déjà enrôlés dans des équipes politiques au niveau du département, et qu'ils sont ainsi tenus par des liens de solidarité partisane avec les élus bénéficiant d'un mandat régional. Devenus professionnels de la représentation, certains agriculteurs ne sont pas des «novices» en politique, et leur engagement dans le département constitue indéniablement un facteur propice au rapprochement avec les élus politiques dans le cadre régional. L'analyse semble ainsi montrer que l'articulation des différents territoires de représentation est un facteur essentiel de l'intégration politique des élites professionnelles dans l'espace régional.

Il reste que la proximité sociale, territoriale, voire partisane, des responsables agricoles et politiques, ne saurait expliquer l'engagement politique régional des agriculteurs à partir de 1986. Il découle également de la dynamique des rapports de force dans l'espace régional. Le contrôle exercé par la profession sur la négociation des programmes agricoles régionaux, et plus largement la position d'influence et d'arbitrage de certains de ses dirigeants dans les jeux d'assemblées, sont en effet des facteurs essentiels de leur entrée au Conseil régional. Le statut et le rôle singuliers des agriculteurs font que leur présence

¹ Entre 1985 et 1988, pas moins de huit responsables agricoles (cinq élus et trois agents administratifs de la Chambre régionale d'agriculture) sont conduits à investir des positions de responsabilité au sein du Conseil régional (siège de conseiller régional, membre de cabinet, directeur de services administratifs).

politique, en 1986, apparaît particulièrement précieuse pour les équipes politiques qui prétendent accéder au pouvoir régional. Pour ces dernières, l'engagement politique des agriculteurs est perçu, en cas de victoire électorale, comme le moyen le plus sûr de s'assurer la participation directe du groupe professionnel le plus puissant et le mieux structuré au plan régional, voire de permettre un certain contrôle politique sur l'orientation des programmes agricoles (jusqu'alors totalement déléguée aux organisations agricoles). Pour les agriculteurs, la conquête de trophées politiques constitue une opportunité certaine de confirmer un engagement politique antérieur dans le département, ou de renforcer une trajectoire professionnelle résolument inscrite dans l'espace régional. Ainsi, l'enrôlement politique régional des agriculteurs doit être rapporté, d'une part à la position dominante du groupe agricole dans l'espace régional, et d'autre part à l'intérêt réciproque des dirigeants politiques et professionnels à s'associer dans une entreprise politique commune.

2. La transformation des équilibres institutionnels comme effet de composition

L'entrée des dirigeants agricoles au Conseil régional en 1986 semble consolider une dynamique institutionnelle caractérisée par la participation croissante de la profession à la politique agricole régionale. Elle paraît également confirmer le déplacement progressif des lieux de pouvoir, marqué par la déprise croissante de l'administration préfectorale sur les jeux d'interaction régionaux, et la montée en puissance de l'exécutif régional élu. Elle semble enfin confirmer l'aptitude particulière des membres de la profession à adapter leur stratégie en fonction des évolutions de l'environnement politico-administratif.

Il reste que la politisation de la configuration régionale introduit des effets sensibles, largement involontaires, sur la structuration globale des rapports institutionnels. L'organisation des échanges entre la profession et l'administration, puis entre la profession et l'exécutif du Conseil régional, reposait, jusqu'au milieu des années 1980, sur des relations à base de complicité et de reconnaissance mutuelle. Elle assurait aux acteurs associés la possibilité de doubler les procédures officielles de consultation par un système de collaboration permanente ayant ses propres règles et ses propres instances. Mais un tel système avait pour particularité de maintenir également une stricte délimitation des rôles et des compétences. D'un côté, les responsables agricoles se voyaient reconnaître par l'exécutif régional une compétence générale pour élaborer les dossiers de financement destinés aux opérations d'aménagement rural et d'aide à l'agriculture ; ils bénéficiaient, à ce titre, d'un statut d'interlocuteur des pouvoirs

publics, et assuraient un rôle essentiel de médiation entre les organisations professionnelles locales et les instances publiques régionales. D'un autre côté, l'exécutif régional conservait officiellement la maîtrise du processus de concertation et, surtout, le pouvoir de décision finale sur les propositions à formuler à l'assemblée régionale (crédits régionaux) et à l'Etat (crédits nationaux régionalisés). Dans un tel contexte, les équilibres institutionnels reposaient sur une répartition claire des compétences, fondée sur l'existence d'accords tacites et de procédures codifiées.

L'entrée de responsables agricoles au Conseil régional, en 1985-1986, en assurant à ces derniers une position dominante au sein même de l'assemblée politique et en leur permettant d'exercer un contrôle direct sur la décision politique, tend à modifier progressivement l'ensemble des jeux établis dans les années 1970. Les règles d'interaction lentement institutionnalisées pour assurer l'intégration des intérêts publics et catégoriels apparaissent en effet difficilement applicables dans un espace où les détenteurs du pouvoir professionnel et du pouvoir politique sont désormais indifférenciés. En modifiant la nature des chaînes d'interdépendance régionales, la politisation des élites professionnelle est à l'origine d'effets inattendus (*effets de composition*) qui contribuent à générer une recomposition globale des équilibres institutionnels (transformation progressive des attitudes et des pratiques des acteurs impliqués, évolution non-maîtrisée des règles ordonnant les échanges, structuration d'un pôle de compétence politique, affaiblissement généralisé des instances professionnelles).

L'inclination des responsables agricoles au cumul des postes professionnels et politiques

Le choix délibéré du cumul des fonctions professionnelles et politiques, qui est celui de l'ensemble des dirigeants agricoles élus en 1986 au Conseil régional, constitue le principal facteur contribuant à la modification des logiques d'interaction dans l'espace régional. Cette inclination à monopoliser les postes de pouvoir ne peut être rapportée aux seules anticipations et calculs stratégiques des acteurs. Quatre types d'explications — dont aucune n'a de prétention à l'exclusivité — peuvent être avancés¹. Ces explications tendent chacune à mettre l'accent sur un facteur particulier de choix : les habitudes et savoirs pratiques des acteurs ; les contraintes de rôles et les attentes provenant de l'environnement

¹ Les explications avancées n'ont pas pour ambition de rendre compte des motifs pour lesquels les représentants professionnels sont enclins à s'engager dans des activités politiques. Elles entendent se pencher sur les raisons poussant les dirigeants agricoles à *cumuler* des mandats politiques et professionnels dans un même espace politique, alors que cela paraît aller à l'encontre des règles de l'étiquette professionnelle fondées sur le principe d'apolitisme.

social ; l'intérêt personnel à agir et l'anticipation rationnelle ; l'image de soi et le maintien de l'identité sociale.

En premier lieu, le choix de cumuler les positions de pouvoir s'inscrit pleinement dans les logiques de représentation propres à la profession agricole. Parce que le principe du cumul des mandats correspond aux usages les plus répandus dans le secteur agricole, parce qu'il constitue une règle pratique de l'exercice de la représentation professionnelle, il est perçu comme naturel, comme faisant partie de l'ordre «normal» des choses. Pour reprendre la conception extensive de la rationalité de Raymond Boudon (1988), on peut dire que le représentant paysan agit de *bonnes raisons*¹ de faire le choix du cumul parce que cela est conforme aux savoirs pratiques qui sont dominants dans la profession². Ces raisons apparaissent doublement fondées. Tout d'abord, le principe du cumul s'inscrit, comme nous l'avons vu, dans les logiques de la représentation professionnelle. C'est en effet essentiellement par le cumul des mandats professionnels que les principaux dirigeants agricoles s'assurent un contrôle sur l'ensemble des instances de représentation et de gestion agricoles. Sur le plan symbolique, le cumul est aussi, au sein de la profession, la marque distinctive par laquelle est conférée l'autorité à ceux qui sont chargés de représenter les intérêts des agriculteurs : il est l'expression même de la reconnaissance du statut de représentant et de la légitimité de quelques-uns à exercer un pouvoir fort et concentré sur l'ensemble des organisations agricoles. Mais l'exercice du cumul n'est pas seulement lié aux règles propres de la profession ; il s'inscrit également dans les savoirs liés à l'expérience pratique des dirigeants. Dans les départements (dont sont issus les représentants régionaux), les contacts avec l'univers politique sont nombreux, et la pratique du cumul de charges politiques *et* professionnelles est loin d'être étrangère aux principaux dirigeants, en dépit des règles d'apolitisme qui pèsent sur leurs attitudes de représentant. La présidence d'une fédération syndicale départementale ou d'une chambre d'agriculture est souvent cumulée avec l'exercice d'un mandat politique de proximité (maire de commune rurale, conseiller général de canton rural). Si le mandat régional se distingue des autres mandats locaux et apparaît plus difficilement compatible avec des charges professionnelles (voir chapitre I), il

¹ Le type de rationalité évoqué ici n'est ni une rationalité de type utilitaire, fondée sur l'anticipation (*rationalité téléologique*), ni une rationalité fondée sur la conformité de l'action aux valeurs et aux normes intériorisées (*rationalité axiologique*), mais une *rationalité cognitive* fondée sur la conformité aux savoirs acquis antérieurement.

² L'idée de savoir *pratique* ne veut pas dire que les actes réalisés en accord avec ce savoir ne font pas sens chez ceux qui l'utilisent, ou qu'ils seraient mis en œuvre de façon inconsciente ; elle veut simplement rappeler que certains savoirs, largement informels, ne s'expriment que dans des actes pratiques qui ne font l'objet d'aucune justification orale.

reste que l'habitude du cumul au niveau du département a pu faciliter un engagement similaire dans l'espace régional.

En second lieu, les formes de l'engagement politique, en 1986, ne peuvent être considérées indépendamment des rôles auxquels les dirigeants agricoles sont tenus de se plier dans l'espace régional. Le choix du cumul de mandats ne répond pas, en effet, à un simple choix d'opportunité ; il est également étroitement dépendant des attentes de rôle formulées par l'entourage immédiat de chaque dirigeant (par leurs pairs au sein de la profession d'un côté, par les élus politiques du Conseil régional de l'autre). Ces attentes agissent comme autant de contraintes pesant sur les choix des acteurs et paraissent avoir renforcé l'exigence du cumul des charges régionales.

Les attentes de ces «publics» sont fortement conditionnées par le statut d'intermédiaire des dirigeants agricoles dans l'espace régional. Leur position dominante tenue *au sein* de l'assemblée consultative d'une part, leur rôle de médiation exercée *entre* les deux assemblées d'autre part, et enfin leur fonction essentielle de relais *entre* l'exécutif élu et l'ensemble des organisations agricoles, font en effet de ces élites agricoles un groupe «charnière» dans les échanges institutionnels noués entre les différents groupes d'acteurs régionaux. Dans un tel contexte, les attentes de rôle découlent fortement de leur aptitude particulière à s'entremettre et à intercéder dans l'espace régional, à exercer des formes d'arbitrage au CESR et au sein de leur profession. Pour les équipes politiques tout d'abord, l'entrée des agriculteurs au Conseil régional ne constitue une opportunité que dans la mesure où ces derniers conservent dans le même temps leur capacité d'influence dans les différentes arènes professionnelles. C'est moins à leur compétence technique qu'il est fait appel, qu'à leur capacité d'arbitrage et à leur position d'influence dans le secteur agricole. Autrement dit, la reconnaissance par les élus politiques de la légitimité des dirigeants professionnels à occuper un mandat politique au Conseil régional, reste étroitement conditionnée par leur aptitude à maintenir la position centrale qu'ils occupaient avant 1986, au sein de leur profession et au sein de l'assemblée consultative régionale. Pour l'ensemble de la communauté professionnelle, ensuite, l'entrée au Conseil régional n'apparaît acceptable que dans la mesure où elle est présentée comme la continuité de l'action professionnelle, où elle est publiquement réalisée au nom des agriculteurs et dans l'intérêt du monde rural. Ici encore, la légitimité de l'engagement politique des dirigeants paysans reste étroitement liée à la conservation de leurs mandats professionnels. Le passage à l'action politique ne doit pas être perçu comme un éloignement social, mais bien comme l'expression ultime du dévouement à la communauté dont ils sont les porte-parole.

On voit ainsi que les attentes de rôle formulées à l'égard des agriculteurs politisés, par deux publics porteurs d'intérêts contradictoires, apparaissent en

définitive favorables au cumul des charges professionnelles et politiques. Pour les élus du Conseil régional, l'engagement politique des agriculteurs est perçu comme le moyen de s'assurer des relations consensuelles avec le CESR et renforcer leur présence dans le secteur agricole ; pour l'entourage professionnel, cet engagement n'apparaît légitime que dans la mesure il renforce dans le même temps la défense des intérêts catégoriels dans l'espace régional. Pour ces deux publics, la multipositionnalité des responsables politisés apparaît comme une exigence fondamentale pour la réalisation de leurs intérêts. Devant de telles attentes, il apparaît inconcevable pour les dirigeants professionnels élus au Conseil régional, de se départir de leurs charges professionnelles, car leur légitimité est dépendante de leur double statut. Désormais, leur position d'autorité dépend de leur aptitude à jouer un rôle d'«intermédiaire», au sens où l'entend Erving Goffman (1973), un rôle où ils doivent à la fois assurer un lien de médiation entre deux groupes en situation d'interdépendance et satisfaire leurs intérêts contradictoires.

En troisième lieu, on ne peut comprendre la préférence accordée au cumul des mandats indépendamment des anticipations stratégiques des acteurs. Le choix de se présenter aux élections politiques de 1986, tout en conservant ses attributions professionnelles, reste largement le fruit d'un constat d'opportunité lié à la prétention des dirigeants agricoles à accroître leur pouvoir. Le cumul des charges politiques et professionnelles confère en effet une position centrale dans les échanges intersectoriels ; il permet de contrôler l'information et d'influer sur la décision dans les deux sites stratégiques pour la réalisation de programmes publics — l'arène professionnelle d'une part, l'assemblée politique d'autre part. En situation de coopération ou de conflit, ce sont désormais les élus cumulants qui ont la tâche d'assurer les médiations les plus essentielles et de rendre les principaux arbitrages en faisant valoir leur position dans chaque site d'interaction. Plus prosaïquement, la multipositionnalité permet aux représentants agricoles de s'arroger le pouvoir politique, sans perdre leur autorité professionnelle. En devenant simultanément acteurs publics et interlocuteurs professionnels, les élites politisées prennent un ascendant incontestable sur leurs pairs qui ne sont pas admis dans les cénacles politiques. Pour J. Castaing, par exemple, l'accession à la vice-présidence du Conseil régional s'inscrit dans une trajectoire régionale résolument orientée vers la conquête des postes de pouvoir. Le cumul des présidences de la chambre régionale d'agriculture et du CESR, de 1980 à 1986, lui assurait déjà un contrôle non-négligeable sur l'action du groupe agricole. Son entrée au Conseil régional, en 1986, apparaît largement motivée par la volonté de ne pas voir lui échapper un poste de décision supplémentaire, devenu particulièrement stratégique depuis 1982. La conquête de la présidence de la CARA la même année s'inscrit dans la continuité de son engagement régional, et

ne fait que confirmer le principe de monopolisation des postes régionaux qui anime sa carrière de représentant.

Enfin, si les dirigeants agricoles engagés dans des activités politiques n'abandonnent pas leurs charges professionnelles (même des postes mineurs), c'est parce qu'il leur est particulièrement difficile de se défaire d'un statut d'«agriculteur» qui est constitutif de leur identité sociale¹. Certes, le mandat politique constitue un trophée rarement refusé, et même convoité par les dirigeants qui ont atteint un certain niveau de responsabilité. C'est là sans doute l'un des paradoxes les plus saillants des logiques de représentation professionnelle : alors que l'engagement politique est en contradiction avec le principe d'apolitisme dominant dans la profession, il agit également comme une marque symbolique forte exprimant l'influence sociale des agriculteurs et demeure, à ce titre, rarement condamné. Dans l'espace régional, un siège de conseiller régional — et *a fortiori* un siège au sein de l'exécutif — constitue une position particulièrement désirable dans la mesure où il confirme non seulement le rôle central des responsables agricoles au sein de leur profession, mais exprime aussi la reconnaissance de leur appartenance aux catégories dirigeantes régionales, à une élite investie de responsabilités publiques.

Mais si l'engagement politique est incontestablement privilégié lorsqu'il est possible, il n'est cependant pas sans conséquence sur le statut social du dirigeant paysan, sur l'image qu'il a de lui-même et sur celle qu'il donne à voir à son entourage. L'entrée dans l'arène politique contribue le plus souvent, en effet, à brouiller les repères et les critères de distinction qui fondent le statut d'«agriculteur» et justifient l'appartenance à la communauté paysanne ; et les élites politisées ont alors tendance à multiplier les signes d'appartenance auprès de leurs pairs, comme s'ils risquaient un jour de se voir retirer leur qualité d'agriculteur. Le désir de ces dirigeants de maintenir une position sociale et un statut conformes à l'image qu'ils ont d'eux-mêmes (intimement attachée au monde paysan), explique en partie l'importance qu'ils accordent à «rester agriculteur» et à se maintenir à leurs responsabilités professionnelles.

¹ Le concept d'identité est polysémique, et donc particulièrement ambigu. Afin d'éviter toute équivoque, l'utilisation de la notion sera ici strictement limitée au sens précis que lui attribue H. Tajfel (1972) : l'identité sociale d'un individu «est liée à la connaissance de son appartenance à certains groupes sociaux et à la signification émotionnelle et évaluative qui résulte de cette appartenance» (p. 292). Autrement dit, elle se rapporte à l'identité individuelle construite dans le rapport à une communauté d'appartenance. On définira ici l'*identité sociale* comme un système complexe de structures significatives (images, représentations, croyances, valeurs, perceptions, savoirs) permettant à un individu de définir sa place particulière dans la société en général, et dans un groupe en particulier. On rappellera simplement que l'identité sociale d'un individu est particulièrement contingente et évolutive ; elle est un construit, sans cesse reformulé, où se mêlent inextricablement des sentiments diffus, des éléments affectifs, des attentes, des stratégies, des rapports de pouvoir, etc. (Martin, 1992).

L'engagement politique est en effet porteur de contradictions et de ruptures susceptibles d'atténuer, de troubler, voire de remettre en cause les principes d'appartenance autour desquels s'est construit une partie de leur identité sociale. D'une part, la contradiction évidente entre le comportement politisé et les règles d'étiquette (imposant l'adoption d'un comportement dégagé de tout intérêt partisan) produit une dissonance cognitive plus ou moins forte¹. Mais plus généralement, l'engagement politique introduit une rupture dans la biographie personnelle des responsables agricoles. En effet, parce que l'attachement à la communauté agricole est en grande partie fondé sur un principe de distinction avec l'univers politique, l'entrée en politique n'est pas sans créer un effet d'éloignement (une «mise à distance») des représentants à l'égard du groupe d'appartenance, qui est aussi le «groupe de référence»². Cette entrée s'accompagne ainsi d'une rupture biographique dans la trajectoire professionnelle des représentants agricoles. L'activité politique ne s'accompagne pas seulement du risque d'une rupture «sociale» (ne plus se voir reconnaître l'entière appartenance à la communauté professionnelle), mais aussi d'un trouble de l'identité, lié à un écart grandissant entre l'activité sociale poursuivie — l'action politique — et l'image de soi — être agriculteur. Les représentants agricoles politisés sont alors conduits, pour limiter la dissonance cognitive et maintenir une cohérence entre leurs attitudes sociales et l'image qu'ils ont d'eux-mêmes, à survaloriser leur appartenance à la profession par des actes symboliques d'une part, et à se maintenir à des postes professionnels comme garantie de leur ancrage dans la communauté agricole d'autre part.

Au delà du besoin de stabilité de l'identité sociale, qui nous semble constituer un facteur d'explication important s'appuyant sur la psychologie de l'acteur, on peut identifier un ressort psycho-affectif susceptible d'orienter le choix des représentants vers le cumul des charges professionnelles et politiques : l'estime de soi (ou l'autodéférence). Contrairement à l'identité sociale — qui implique la construction continue d'un ensemble cohérent de représentations mentales — l'estime de soi est une attitude qui n'est pas rattachée à un système particulier de significations ; elle peut être définie comme un ensemble de dispositions affectives tendant à valoriser les qualités, les compétences, le mérite ou les vertus de sa propre personne individuelle³. Nous avons vu dans le premier

¹ La dissonance est variable en fonction de la nature du mandat politique (voir chapitre I). Elle est particulièrement forte dans l'espace régional où l'engagement politique peut difficilement être présenté comme le «prolongement naturel» de l'activité professionnelle.

² La psychologie sociale définit le *groupe de référence* comme le groupe dont un individu partage les opinions et les croyances (Doise, 1993).

³ Certes, un acteur peut avoir de *bonnes raisons* (pour reprendre la formule de R. Boudon) de considérer ses propres qualités : le diplôme, le statut professionnel, l'origine familiale, la compétence technique, la détention de biens matériels (comme l'argent), etc., sont autant de critères objectifs,

chapitre que l'estime de soi pouvait conduire certains dirigeants agricoles à s'emparer de postes de responsabilité professionnelle parce qu'ils considéraient qu'aucun autre dirigeant ne pouvait prétendre leur disputer leur légitimité et leur compétence sociale au sein de la profession, mais aussi parce qu'ils se *sentaient tenus* d'occuper le poste. Le choix des responsables politisés de conserver leurs charges professionnelles, trouve ainsi un fondement dans la considération de soi : le leader agricole se sent tenu de se maintenir à certains postes professionnels parce qu'il estime qu'aucun autre représentant n'est en mesure de lui succéder.

Le double statut d'acteur politique et d'interlocuteur catégoriel n'est pas sans entraîner, très rapidement, une certaine confusion des rôles endossés par les représentants de l'agriculture. La monopolisation des postes institutionnels par une minorité de responsables — présents à la chambre régionale, à la CARA, dans les commissions départementales, au Conseil régional de l'agriculture, au CESR, au sein du GIA «agriculture», et dorénavant dans l'exécutif politique régional — assure une concentration exceptionnelle des pouvoirs. Désormais, ce sont les mêmes acteurs qui interviennent aux niveaux de la concertation professionnelle, de la négociation et de l'élaboration technique de programmes régionaux, des principaux arbitrages financiers, et surtout au niveau de la décision politique finale. Par le cumul en cascade des postes de direction, les responsables politisés apparaissent désormais au cœur de processus de médiation multiples et leur participation est désormais perçue comme incontournable. Parmi ces responsables, c'est incontestablement J. Castaing qui apparaît au centre des différents systèmes d'échange. Le cumul de nombreuses présidences d'organisations agricoles locales, la présidence de la CRAA (depuis 1974), celle de la CARA (1986), celle des principales instances de concertation (le Conseil régional de l'agriculture, le Comité technique régional de la CARA), la participation au GIA, ainsi que la vice-présidence du Conseil régional (depuis 1986), lui permettent d'exercer un contrôle concentré sur l'ensemble des transactions régionales.

La transformation des pratiques régionales et la genèse de nouveaux équilibres d'interaction

La politisation progressive des échanges, et surtout l'entrée des agriculteurs au Conseil régional, semblent *a priori* confirmer la position centrale du groupe agricole dans les échanges régionaux. Elle n'en est pas moins porteur d'effets

socialement valorisés, qui peuvent fonder en raison la prétention d'un individu à estimer ses propres qualités. Ce que l'on veut dire, cependant, c'est que l'estime de soi se trouve *exprimée* le plus souvent dans des conduites affectives (liées au désir, à la convoitise, au plaisir, à l'angoisse, à la jalousie, etc.).

induits, non-maîtrisés, pesant lourdement sur l'équilibre global des échanges institutionnels. En contribuant à une indifférenciation croissante des fonctions publiques et catégorielles exercées par les responsables agricoles, en induisant de nouvelles anticipations chez les différents partenaires intervenant dans la réalisation des programmes agricoles, cette politisation concourt en effet à modifier les comportements institutionnels et engendre des changements notables dans les jeux d'interaction régionaux.

L'accession des représentants agricoles à des postes de responsabilité politiques introduit tout d'abord un changement sensible de leur statut et de leur rôle dans l'espace institutionnel. Leur action, menée jusque-là dans le cadre des compétences exercées au titre de leurs mandats professionnels, avait contribué à la reconnaissance — par l'ensemble des acteurs politiques et administratifs — d'un statut d'*interlocuteur* des pouvoirs publics. Ouverts aux compromis institutionnels mais solidaires dans les prises de position collectives, ils apparaissaient clairement porteurs d'intérêts catégoriels. Par leur engagement politique, les mêmes représentants s'assurent à partir de 1986 un contrôle *direct* sur les instruments d'intervention publique. S'ils restent attachés à intervenir dans l'intérêt de l'agriculture et si aucun d'entre eux n'abandonne ses charges professionnelles, ils n'en demeurent pas moins dorénavant investis, dans l'espace régional, d'un statut d'*acteur public* ; un statut d'autant plus marqué que les dirigeants agricoles ne se contentent pas d'intervenir dans les débats d'assemblée, mais qu'ils ont désormais des responsabilités au sein même de l'exécutif régional.

Mais plus que le changement de statut, c'est le cumul des charges politiques et professionnelles désormais assumé dans un même espace d'interaction qui rend particulièrement difficile le maintien des règles institutionnelles établies au cours des années 1970. Ces dernières reposaient en effet sur un principe général de division des compétences entre les pouvoirs publics et l'autorité professionnelle. Elles visaient à assurer, par l'établissement de mécanismes de concertation et la délégation de compétence au profit de la profession, l'intégration d'une communauté d'action publique fondée sur des échanges coopératifs et la reconnaissance réciproque de légitimités institutionnelles. Autrement dit, leur fonction était essentiellement de permettre la réalisation d'accords entre des groupes d'acteurs porteurs d'intérêts divergents. A partir de 1986, la multipositionnalité des dirigeants agricoles, désormais en position de contrôler les choix de l'exécutif régional, modifie sensiblement l'équilibre des positions institutionnelles, puisque la chambre régionale n'apparaît plus comme l'unique lieu de représentation des intérêts professionnels. La confusion des mandats détenus par les leaders agricoles fait désormais du Conseil régional un site privilégié qui offre à l'ensemble des acteurs régionaux la possibilité d'accéder

simultanément à la profession et aux pouvoirs publics, incarnés par une seule et même autorité.

Si le cumul des charges professionnelles et politiques est un facteur déterminant de la transformation des pratiques institutionnelles, c'est parce qu'il contribue à modifier les perceptions, les anticipations et les attentes des différents groupes d'acteurs engagés dans les transactions régionales : responsables professionnels locaux, élites politiques départementales et régionales, agents des services extérieurs de l'Etat (DDA, DRAF, préfecture régionale, SGAR...). Le Conseil régional apparaît, aux yeux de ces divers responsables, comme le lieu où le pouvoir professionnel et politique est désormais concentré. En orientant leur action vers l'exécutif politique régional plutôt que vers la chambre régionale, ils ont l'opportunité, dorénavant, de s'adresser à un seul et unique interlocuteur, et d'éviter ainsi la médiation exercée par les dirigeants de la chambre. Autrement dit, le déplacement des axes de pouvoir favorable au Conseil régional, et l'affaiblissement concomitant de la chambre régionale d'agriculture, ne sont pas principalement liés à un changement d'attitude des responsables agricoles entrés au Conseil régional ; c'est avant tout le changement des pratiques et des comportements d'interaction de l'ensemble des acteurs (professionnels, administratifs ou politiques) en position de négocier avec ces responsables, qui conduit à la transformation des logiques d'échange dans l'espace régional.

C'est l'évolution des comportements des responsables des «filières de production» qui induit les principales évolutions dans le système d'interaction régional¹. En effet, lors de la mise en place des filières agricoles, orchestrée par

¹ La mise en place des «filières de production» à la fin des années 1970, marquent en effet l'apparition de nouveaux acteurs institutionnels sur la scène régionale. La constitution de telles filières n'est pas une innovation locale. C'est sous l'impulsion du syndicalisme agricole et de l'Etat que sont réalisées, dès 1974, les premières tentatives de mise en œuvre d'une gestion «interprofessionnelle» de l'agriculture, formulation renouvelée du vieux rêve corporatiste visant à rassembler, au sein de mêmes branches, des producteurs agricoles, des transformateurs industriels et éventuellement des consommateurs. Le projet engage la profession à mettre en place, au niveau local, de nouvelles structures destinées à permettre un regroupement des producteurs et des différents intermédiaires par «filières de production». Si les chambres régionales d'agriculture apparaissent particulièrement actives pour assurer l'encadrement de ces structures dont elles cherchent à maîtriser l'orientation, elles se voient parfois concurrencées dans cette tâche par la création de groupements autonomes (placés sous l'égide des organisations coopératives ou des chambres départementales). En Aquitaine, c'est en 1977 qu'est constitué pour la première fois, sous l'impulsion des responsables de la CRAA, un organisme indépendant chargé d'organiser une filière de production à l'échelon régional. Un principe tacite de partage des responsabilités est rapidement acquis : la conduite de la gestion de la filière est déléguée à des responsables locaux situés dans les départements où le type de production concerné est dominant. Si les organismes de filière ont bien une vocation «régionale», ils restent de fait contrôlés par des responsables départementaux le plus souvent étrangers au milieu consulaire. Ainsi, la structuration sectorielle des filières agricoles, tout au long des années 1980-1990, s'accompagne d'un mouvement d'autonomisation des groupements interprofessionnels vis-à-vis de la chambre régionale d'agriculture

les dirigeants de la CRAA à partir de 1977, les nouveaux organismes techniques chargés d'organiser les marchés et d'assurer la maîtrise d'ouvrage d'opérations d'aménagement, demeuraient largement dépendants des arbitrages exercées par les représentants syndicaux et consulaires de la profession¹. A partir du milieu des années 1980, le rôle technique que ces organismes de filière tiennent dans la réorganisation du système productif agricole leur assurent désormais une autonomie croissante à l'égard de la chambre régionale et la possibilité de développer des stratégies indépendantes (visant notamment à négocier directement avec les pouvoirs publics aux différents échelons territoriaux). L'entrée des principaux acteurs de la CRAA au sein de l'exécutif du Conseil régional contribue fortement, à ce titre, à modifier les anticipations et les attentes des responsables de filières, qui y voient là l'occasion d'accéder directement à la source des financements publics régionaux. Motivés par l'opportunité d'obtenir des crédits supplémentaires, mais aussi de se départir définitivement de toute forme de tutelle exercée par la chambre régionale, ces derniers ne tardent pas à rechercher la négociation directe avec l'exécutif régional. Certes, les grandes concertations annuelles menées sous l'égide de la chambre régionale sont maintenues, mais elles ne font qu'entériner, de plus en plus, des accords tacites pré-négociés entre les organismes techniques et le pouvoir exécutif.

L'entrée des agriculteurs au Conseil régional constitue ensuite, pour les élus politiques régionaux, une occasion de relocaliser les échanges au cœur des assemblées. La présence de représentants sectoriels au sein de l'assemblée politique, et *a fortiori* au sein de son exécutif, permet aux élus de doubler les liens de type corporatiste par des liens de solidarité partisane. Cette double dépendance, en assurant une intégration des élites politiques et professionnelles, apparaît particulièrement favorable à l'établissement de compromis et d'accords. Mais surtout, elle est l'occasion de recentrer la négociation autour de l'exécutif politique et de l'inscrire dans les procédures d'assemblée. Dans le nouveau contexte, le GIA — qui était resté jusqu'en 1986 une instance de mise en accord, vouée à se prononcer sur des propositions préalablement élaborées au niveau de la chambre régionale — apparaît de plus en plus, à la fin des années 1980, comme une véritable instance de concertation où sont discutés le bien-fondé et la viabilité des projets de financement.

qui a pourtant permis leur naissance. Les dotations financières croissantes accordées aux filières et le rôle technique que leur responsables sont amenés à jouer auprès des exploitants agricoles font des organismes interprofessionnels des acteurs désormais incontournables dans les échanges régionaux.

¹ Dans un premier temps, en effet, la codification de règles d'échange et la mise en place du «Conseil régional de l'agriculture» avaient assuré pleinement l'inscription des organismes de filières dans les mécanismes de négociation contrôlés par la CRAA.

On ne saurait sous-estimer cependant, dans cette transformation générale des pratiques institutionnelles, l'évolution des comportements des dirigeants agricoles enrôlés dans les équipes politiques du Conseil régional. Certes, le changement des attitudes de ces acteurs apparaît particulièrement lent, progressif, insensible, et quelque peu dissimulé. La conservation de leurs responsabilités professionnelles constitue une contrainte forte qui les oblige à assumer certains rôles liés à leur position de porte-parole de l'agriculture, à respecter certaines règles d'étiquette, et à rappeler sans cesse leur appartenance à la communauté paysanne. Leurs habitudes, leurs savoirs professionnels, ainsi que le sentiment toujours latent de ne pas appartenir totalement au monde politique, les conduisent également à maintenir les logiques d'action professionnelles qui leurs sont familières, à continuer de jouer un rôle important dans le travail de la CRAA, voire pour certains, à s'investir très peu dans le travail de l'assemblée politique.

Mais si elle est insensible, l'évolution de leurs pratiques n'en est pas moins réelle. Disposant d'une position centrale dans les échanges régionaux, exerçant un monopole sur les postes de décision professionnels et politiques, les représentants agricoles du Conseil régional bénéficient désormais de la possibilité de contrôler directement la négociation des dotations financières avec les maîtres d'ouvrages régionaux, les administrations et les élus locaux. Au niveau de l'exécutif régional, l'évolution des pratiques s'est traduite par une transformation progressive des procédures d'élaboration des financements régionaux et la mise en place d'un service administratif spécialisé¹. En quelques années, se constitue ainsi un pôle de décision et d'expertise au cœur de l'assemblée politique, de plus en plus apte à assurer la sélection des demandes, la définition des critères d'éligibilité des dossiers, la constitution et la mise en forme de projets de financement. C'est ainsi sous l'autorité du principal représentant régional de l'agriculture que les services administratifs du Conseil régional tendent progressivement à se substituer à la CRAA, tant dans la maîtrise technique des dossiers agricoles régionaux, que dans l'exercice des médiations essentielles entre les différents acteurs concernés (administrations, maîtres d'ouvrages, syndicats professionnels, élus politiques locaux, CARA).

Enfin, depuis le transfert du pouvoir exécutif au président du Conseil régional, les responsables de la préfecture régionale et de la DRAF n'apparaissent plus en mesure de définir les règles du jeu, ni d'exercer leur arbitrage dans les

¹ En 1988, en effet, un service spécialisé dans les questions agricoles et rurales voit le jour, placé sous l'autorité de J. François-Poncet. Jacques Castaing lui succède, un an plus tard, et s'efforce de constituer une équipe administrative étoffée, à la tête de laquelle il nomme l'un de ses fidèles, M. Chanut (jusqu'alors directeur de service à la CRAA). Sous l'impulsion du vice-président et du nouveau directeur, le service multiplie alors les contacts avec les organismes de filière, en dehors des procédures de concertation professionnelle organisées autour de la CRAA.

transactions portant sur l'attribution de crédits régionaux. Ils ne peuvent qu'enregistrer le déplacement du système de négociation vers l'assemblée politique. Cependant, les contacts noués par l'administration avec le pouvoir exécutif régional témoignent de nouveaux comportements visant à s'adapter aux nouveaux échanges émergeant autour du Conseil régional. En effet, désormais impuissante à contrôler les jeux institutionnels et tenue à l'écart des relations dyadiques réunissant professionnels et élus politiques, la DRAF se retrouve de plus en plus conduite, pour maintenir sa position institutionnelle, à exercer un contrôle pointilleux sur la légalité des opérations et des financements engagés par l'exécutif régional. Ainsi, aux relations collusives fondées sur la coopération et la complicité qui existaient jusqu'en 1986, tendent désormais à se substituer des échanges polémiques et une méfiance réciproque entre les élites politisées et les représentants de l'Etat.

L'émergence de nouvelles logiques institutionnelles comme effet de composition

Sous l'effet de l'évolution des pratiques des différents groupes d'acteurs, c'est ainsi l'ensemble des équilibres fondamentaux et des règles d'échange propres à l'espace régional qui se voient progressivement transformés. La modification des attentes et des anticipations stratégiques est en effet porteur d'effets macrosociologiques qui ne sont ni voulus, ni contrôlés, et qui sont le produit des multiples ajustements entre des acteurs devenus interdépendants. On peut à ce titre parler d'*effets de composition* pour désigner les effets non-intentionnels produits par l'agrégation des actes dispersés réalisés dans l'espace institutionnel (voir les remarques en conclusion). Certes, les acteurs régionaux poursuivent le plus souvent des intérêts bien identifiés, motivés en finalité ou en valeur, et qui sont à la fois individuels (construction de la carrière, recherche de prestige, respect de certaines normes dominantes, etc.) et collectifs (soutien des intérêts catégoriels, réussite d'une entreprise politique, défense de l'intérêt public, etc.). Mais aucun acteur n'est en mesure d'orienter l'évolution globale des jeux autour desquels se structurent l'institution régionale. Même les responsables en position d'autorité et disposant de ressources coercitives leur permettant d'influer sur les conditions de l'interaction ne sont pas en mesure de contrôler l'évolution des comportements et des pratiques de leurs interlocuteurs. La transformation des logiques institutionnelles n'est ni intentionnelle, ni linéaire. Elle se présente comme un processus diffus, sans progression logique, où se mêlent une multitude d'actes instituant, parfois contradictoires, et le plus souvent désordonnés. Si le changement institutionnel reste largement involontaire et imperceptible, c'est parce qu'il est dilué dans la multiplicité des activités sociales, allant des grandes décisions solennelles (le moment de la codification par exemple) aux expériences

quotidiennes les plus anodines et les plus informelles ; c'est aussi parce qu'il est moins le résultat d'actes unilatéraux et souverains, que le produit de dynamiques d'interaction au sein desquelles chaque acteur s'adapte en permanence aux conditions changeantes d'un jeu qu'il ne maîtrise jamais en totalité. On peut ainsi appréhender la transformation des logiques institutionnelles à travers deux formes de changement qui apparaissent largement indissociables : la transformation des *règles institutionnelles*, c'est-à-dire de l'ensemble diffus de normes, de prescriptions, de savoir-faire, de modèles d'action, de routines, de rôles, etc., qui structurent les échanges institutionnels ; la recomposition des *liens d'interdépendance* qui réunissent, dans un même espace d'interaction, des acteurs porteurs d'intérêts divergents, engagés dans des jeux de coopération et de rivalité.

Dans le cadre régional aquitain, l'évolution des comportements d'interaction liée à l'enrôlement politique des dirigeants agricoles a ainsi pour principaux effets structurels, d'un côté la dissolution progressive des mécanismes de collaboration institutionnalisés au cours des années 1960-1970, et de l'autre, la structuration de nouvelles règles de coordination centrées sur l'action du Conseil régional. Les premières années de la «régionalisation fonctionnelle», et surtout celles de la mise en place de l'EPR, avaient été marquées par la consolidation de liens institutionnels entre l'administration et la profession. La communauté d'action publique s'était notamment vue reconnaître une existence solennelle dans la codification des règles de concertation établissant le CRAG. Les années de la régionalisation politique apparaissent désormais caractérisées par la désagrégation des logiques d'action collective sur lesquelles reposaient ces échanges institutionnels. Elles sont marquées, d'une part, par la modification des règles d'interaction établies entre les différents groupes d'acteurs, et d'autre part, par l'affaiblissement généralisé des instances professionnelles régionales comme lieux d'intercession.

La multiplication des échanges bipolaires entre l'exécutif régional et les différents maîtres d'ouvrage régionaux (représentant les filières) entraîne en effet une réforme sensible des logiques d'échange. L'action des organismes de filières est de plus en plus orientée, à partir de 1986, à rechercher un accès direct et privilégié à l'exécutif régional, dégagé de l'emprise exercée par la CRAA. A un système de concertation collective largement contrôlé par la profession se substitue progressivement un ensemble de contacts informels et quotidiens entre le service de l'agriculture du Conseil régional et les organismes techniques. Si la délocalisation des fonctions d'arbitrage assumées traditionnellement par la chambre régionale ne suscite pas immédiatement des réactions d'hostilité au sein de la profession, c'est qu'elle reste faiblement perçue par les différents responsables agricoles impliqués dans la négociation. Le transfert du pouvoir apparaît en effet d'autant plus insensible que le même représentant (J. Castaing)

— qui exerce son autorité sur le CRAG, la chambre régionale, la CAA et l'exécutif régional — apparaît parfaitement en mesure de s'investir de différents rôles en fonction des situations et des publics concernés. De même, les organismes techniques, dans leurs nouvelles orientations, bénéficient du double statut de J. Castaing, qui leur assure la légitimité à porter leurs demandes devant le Conseil régional, tout autant que devant le CRAG¹.

La chambre régionale d'agriculture apparaît ainsi considérablement affaiblie par la multipositionnalité de son président, dont la principale incidence est d'introduire une confusion entre deux pôles de décision jusqu'alors différenciés. La prise d'indépendance des organismes de filière et la reconstitution d'un système de négociation autour du Conseil régional contribuent en effet au déclin du système de patronage qui s'était constitué dans les années 1970-1980 autour de la structure consulaire. L'effet induit par l'entrée en politique des dirigeants agricoles conduit en d'autres termes à une situation opposée aux objectifs poursuivis par l'entourage professionnel : alors que le cumul des mandats professionnels et politiques était perçu comme un moyen privilégié de renforcer la défense des intérêts catégoriels dans l'espace régional, il concourt en fait à affaiblir les structures représentatives de la profession et à dissoudre les principales règles par lesquelles les dirigeants consulaires parvenaient à imposer leurs choix. Cette évolution trouve des répercussions bien au delà du système de négociation portant sur l'attribution des financements régionaux. C'est la légitimité même de la CAA à constituer un partenaire institutionnel dans l'espace régional qui apparaît désormais mise en cause par la nouvelle répartition des rôles. Cette légitimité était, nous l'avons vu, étroitement dépendante de la reconnaissance par les administrations d'un statut d'interlocuteur et d'une compétence particulière à représenter les intérêts agricoles régionaux. Dorénavant incapable d'exercer une autorité centralisée sur les organismes techniques agricoles, la chambre régionale voit sa légitimité institutionnelle progressivement remise en cause au cours des années 1990².

¹ La dissolution des règles d'interaction établies au cours des années 1970 reste très progressive, et le CRAG n'apparaît pas immédiatement remis en cause. Mais ce dernier voit ses fonctions évoluer *de facto* : d'instance de discussion et d'élaboration des programmes agricoles régionaux, il est conduit à devenir insensiblement une instance d'enregistrement des choix effectués par la direction de l'agriculture du Conseil régional. Certes, chaque « filière » y présente ses orientations de programme, et une discussion ouverte y est maintenue autour de l'enveloppe globale. Mais les choix portant sur les programmes, sur les attributions de financement et sur leur répartition lui échappent désormais.

² L'évolution des principes de concertation prévus pour la négociation des contrats de plan Etat-Région (CPER) est particulièrement illustrative du processus de marginalisation de la représentation consulaire. Contrairement aux deux premières expériences contractuelles (1984-88 et 1989-93) — qui avaient vu l'intervention active des responsables de la CAA dans le processus de décision — les travaux préparatoires du troisième CPER (1994-98) sont marqués par le dessaisissement de la chambre puisque ses représentants ne sont plus autorisés à participer au système de négociation. Ce

Après vingt-et-une années passées à la présidence de la CRAA, caractérisées par la concentration et la personnalisation progressive du pouvoir professionnel, J. Castaing décide de remettre son mandat aux élections consulaires organisées au printemps 1995. Cette décision confirme une trajectoire individuelle résolument orientée, depuis 1989, vers l'action politique au détriment de la représentation professionnelle¹. Mais surtout, elle apparaît étroitement liée à la prise de conscience, par l'ensemble des responsables consulaires, de l'affaiblissement structurel des instances représentatives professionnelles dans l'espace régional, et de l'incapacité à maintenir la CRAA comme structure de contre-pouvoir face aux décisions du Conseil régional et de son administration. L'installation d'un représentant particulièrement influent dans le fauteuil présidentiel² apparaît certes susceptible d'opposer au Conseil régional une nouvelle représentation unitaire et différenciée de la profession agricole dans l'espace régional. Mais la structuration des liens d'interdépendance autour du Conseil régional, et la transformation durable des règles d'interaction, rendent désormais peu probable la restauration d'un pôle d'autorité professionnel dans l'espace institutionnel.

*

L'analyse des modes d'implication des responsables agricoles dans l'espace régional et des dynamiques transactionnelles auxquels ils participent depuis une trentaine d'années en Aquitaine permet difficilement d'établir des «conclusions» sur les formes particulières que prennent les règles, les jeux et les interdépendances associant les différents partenaires dans la gestion des activités agricoles. De multiples facteurs de changement tendent en effet à modifier sans cesse les conditions de l'échange et les équilibres progressivement établis. L'observation des pratiques de représentation engagées simultanément dans l'espace régional et dans le secteur agricole permet toutefois de dresser un triple constat sur la construction des *enjeux de la participation institutionnelle*

dernier apparaît désormais organisé autour de contacts directs entre le Conseil régional et les organismes de filière d'une part, entre ces derniers et les offices nationaux d'autre part. La Conférence régionale de l'agriculture réunit dorénavant auprès des offices, de la DRAF et du Conseil régional, les GIE et associations auxquels sont destinés les financements publics régionaux, nationaux et européens.

¹ En 1989, J. Castaing abandonne successivement la vice-présidence de l'ACPA, la présidence de la chambre d'agriculture des Landes, son siège de conseiller économique et social, ainsi que la présidence de la Fédération nationale des comités économiques régionaux de propagande pour les produits agricoles.

² G. César, président de la chambre d'agriculture de Gironde, est un autre habitué des cénacles politiques puisqu'il est sénateur-maire et ancien député.

(l'ensemble des conditions sociales réelles, supposées ou anticipées, propres à la région, qui fondent l'intérêt des acteurs à s'engager dans des jeux institutionnels).

Ces enjeux ne sont pas forcément situés là où on les attend. Les procédures légales mises en place par les réformes de régionalisation, les postes de pouvoir attribués dans les instances régionales ou les orientations des programmations publiques ne constituent souvent pas des enjeux en tant que tels pour les responsables agricoles ; ils ne deviennent des enjeux qu'à partir du moment où ces dirigeants peuvent faire le pari raisonnable que leur participation régionale est susceptible de leur conférer des profits matériels et symboliques pouvant les aider à conquérir, renforcer, ou tout simplement préserver des positions électorales acquises dans leur propre environnement sectoriel. Les anticipations et les calculs qu'ils fondent restent en effet étroitement dépendants de leur position relative dans l'ensemble complexe de configurations auxquelles ils prennent part, et en particulier de leur statut de représentant (qui détermine une grande partie des ressources de pouvoir qu'ils peuvent mobiliser dans ces configurations). *On ne peut ainsi saisir les enjeux institutionnels qu'en les rapportant aux multiples chaînes d'interdépendance et aux équilibres de forces dans lesquels les acteurs sont concrètement engagés.*

Il reste que l'entrée dans les jeux n'est pas sans modifier à la fois la position sociale des représentants, et les perceptions qu'ils ont des avantages à participer aux échanges régionaux. Le déroulement des jeux introduit des situations inédites au cours desquelles se construisent de nouvelles opportunités dont les acteurs ne prennent conscience que progressivement. Une fois engagé, chaque représentant ne joue en effet pas seulement en fonction de sa position dans le secteur qu'il représente, et notamment des contraintes de représentation par lesquelles il est tenu ; en tant que partenaire dans le jeu, il agit aussi en fonction de l'interpénétration croissante des stratégies, dont le principal effet est de redéfinir sans cesse les possibilités d'action dans l'espace institutionnel. En d'autres termes, *les enjeux de la participation institutionnelle sont largement redéfinis au cours des échanges marqués par des ajustements permanents de stratégies et l'intégration de nouveaux acteurs.*

Enfin, la construction des enjeux institutionnels s'inscrit dans le temps. La présence en continu de certains partenaires, la sédimentation des transactions dans tout un ensemble de procédures, de routines et de normes, et surtout la mise en place de dispositifs d'action collective autour de problèmes concrets, font qu'un certain nombre d'enjeux spécifiques sont progressivement identifiés comme *durablement* liés à la participation régionale. L'obtention de financements publics, la répartition équitable de ces derniers entre départements, ou encore l'accès à l'entourage de J. Chaban-Delmas peuvent par exemple constituer des enjeux stables pour les responsables sectoriels. La fixation de ces enjeux dans le

temps a des conséquences importantes dans la mesure où elle influe inévitablement sur les images et les représentations qu'ont les nouveaux acteurs qui s'engagent dans l'espace régional. Lorsqu'ils entrent dans les jeux, en effet, ceux-ci ont déjà une connaissance plus ou moins précise des avantages qu'ils pourront retirer de leur participation ; en observant leurs pairs, ils ont généralement pu repérer les formes d'échange institutionnalisées dans l'espace régional, et ont pu anticiper les bénéfices et les coûts de leur engagement. Les acteurs identifient ainsi les enjeux de leur participation, non pas simplement en fonction de leur position et de la structure de leurs ressources dans leur propre champ d'activités, mais aussi en fonction de tout un ensemble d'enjeux «consolidés» (issus des jeux et des rapports de force antérieurs dans l'espace régional). Autrement dit, *leur perception des possibilités d'action dans l'institution reste toujours étroitement liée aux configurations antérieures au sein desquelles se sont progressivement cristallisés un certain nombre d'enjeux institutionnels*¹.

¹ Dans une perspective analogue, Norbert Elias (1991) rappelle qu'un «coup» (c'est-à-dire une intervention dans un jeu) ne peut s'expliquer que par l'interpénétration des coups précédemment joués et par la configuration spécifique qui en résulte (p. 113).

Chapitre I. L'institution régionale et la représentation professionnelle 39

<i>i. l'engagement régional et les luttes de pouvoir professionnelles</i>	40
A. L'organisation du secteur agricole et la participation régionale..	41
1. La réforme agricole et l'organisation départementale de la profession	43
2. Le centralisme bordelais et l'émergence des enjeux régionaux	46
B. Les rivalités professionnelles et l'intéressement régional.....	48
1. Leadership professionnel et jeux de pouvoir	49
2. L'engagement régional comme produit des luttes départementales	52
<i>ii. la participation régionale et les contraintes de la représentation professionnelle</i>	55
L'étiquette professionnelle	58
A. La participation régionale et l'activation des marques d'appartenance à la profession.....	60
1. Etre représentant et rester paysan	60
2. L'impératif de proximité et l'engagement régional.....	62
B. La participation régionale et le cumul des responsabilités professionnelles	68
1. Le cumul des mandats comme règle d'étiquette.....	68
2. Les logiques du cumul et l'engagement régional	69
C. La participation régionale et la rhétorique de l'apolitisme	72
1. Apolitisme et exercice de la représentation professionnelle.....	72
2. Apolitisme et engagement régional	77

Chapitre II. La construction de l'institution comme processus d'intégration 86

<i>i. la genèse d'un pôle de transactions régional (1965-1976)</i>	88
A. L'émergence de la problématique régionale.....	88
1. La constitution d'une solidarité d'équipe	89
2. La stratégie d'enracinement administratif et l'émergence des enjeux régionaux	91
3. La consolidation d'un jeu à profits mutuels.....	96

B. La sédimentation des relations intersectorielles.....	100
1. La construction des enjeux publics régionaux.....	101
2. L'apprentissage de nouveaux modes d'action collective	105
<i>ii. la structuration et la transformation de l'espace institutionnel (1976-1996)</i>	<i>116</i>
A. L'institutionnalisation d'une communauté d'action publique	116
1. Stratégies croisées et reconnaissance du statut d'interlocuteur	117
2. La codification des procédures de participation	126
B. La décentralisation et la recomposition de la configuration régionale	135
1. Décentralisation et politisation des échanges institutionnels...	136
2. La transformation des équilibres institutionnels comme effet de composition.....	144