Un ordre institutionnel local en mutation ? Autour de la "question agricole" en Pays Basque français

Xabier Itçaina

▶ **To cite this version:**

Xabier Itçaina. Un ordre institutionnel local en mutation ? Autour de la "question agricole" en Pays Basque français. Les Cahiers du CEVIPOF, 2008, Salariés et producteurs agricoles: des minorités en politiques, 48, pp.91-111. halshs-00321579

HAL Id: halshs-00321579
https://shs.hal.science/halshs-00321579

Submitted on 2 Feb 2022

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

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

Un ordre institutionnel local en mutation ? : autour de la « question agricole » en Pays Basque français

Xabier ITÇAINA

CNRS-SPIRIT
Sciences Po Bordeaux

L'appréhension[1] du politique sur le terrain basque s'est fréquemment limitée à des études portant sur les expressions partisanes et les mouvements sociaux explicitement labellisés comme nationalistes. Le nationalisme basque espagnol, en particulier, a fait l'objet d'une littérature considérable. Par la moindre présence politique des formations nationalistes, le Pays Basque français a été moins considéré. Quelques travaux significatifs (Jacob, 1994) (Urteaga, 2007) (Ahedo, 2006) sont venus compenser cette lacune, tout en restant dans la sociologie historique des mobilisations nationalistes proprement dites. Or, la surface sociale des mobilisations identitaires dépasse largement les seules manifestations partisanes. Ainsi a-t-on pu assister ces dernières années à un redéploiement de la recherche vers de nouveaux sites d'observation, qui constituent autant de mobilisations discrètes mais socialement structurantes : promotion de la langue basque, économie sociale et solidaire ou pratiques culturelles diverses. Les anthropologues, en particulier, ont plaidé pour une

[1] Les idées qui fondent ce texte ont été exposées lors du séminaire Les mondes agricoles en politique, CEVIPOF, INRA, CIHEAM, 17 avril 2007. Je remercie les organisateurs et particulièrement François Purseigle, Bertrand Hervieu, Nonna Mayer et Olivier Fillieule.

prise en compte de ces manifestations quotidiennes d'une identité vécue (MacClancy, 2007) (Bray, 2004). Sans doute les politologues gagneraient-ils à s'inspirer de ce changement de posture pour analyser des mobilisations identitaires en voie de politisation et d'institutionnalisation.

L'agriculture peut constituer l'un des supports de ces nouvelles approches des mobilisations territoriales. L'observation des mobilisations sectorielles redonne sa juste mesure à la dimension identitaire, un facteur parfois surestimé dans la compréhension des mobilisations territoriales basques. Le devenir de l'agriculture a été construit sur ce territoire comme un problème public[2]. Cette construction s'est effectuée au terme d'un processus de politisation, au sens de Jacques Lagroye, à savoir « une requalification des activités sociales les plus diverses, requalification qui résulte d'un accord pratique entre des agents sociaux enclins, pour de multiples raisons, à transgresser ou à remettre en cause la différenciation des espaces d'activité » (Lagroye, 2003, p. 361). Cette politisation, déjà ancienne, prend désormais des formes spécifiques, avec depuis le début des années 2000 l'ouverture d'une nouvelle séquence. Le succès relatif des mobilisations agricoles aboutit à la perturbation potentielle d'un ordre institutionnel local à la fois territorial et professionnel. Un ordre institutionnel « enserre les conduites et rôles dans un réseau de contraintes, fournit par conséquent aux individus et aux groupes les modèles d'action qu'ils ont intérêt à utiliser, qu'ils peuvent attendre de leurs partenaires, et dont ils ne conçoivent même pas, la plupart du temps, qu'on puisse s'en écarter » (Lagroye, 1997, p. 165). L'on percevrait trace d'une amorce de transformation de cet ordre au travers de l'accentuation des polarisations syndicales, des tentatives d'institutionnalisation de structures agricoles propres au Pays Basque, de l'imbrication étroite des enjeux agricoles et des enjeux de développement territorial. Ces dynamiques croisées peuvent s'analyser en trois temps. Elles concernent tout d'abord un secteur dont il convient de souligner les contours de l'ancrage territorial. Fortement structuré, le monde agricole basque est également très clivé et soumis à une forte politisation, avec la structuration

[2] On a pu analyser ailleurs (Itçaina, 2008) la façon dont la question agricole avait été intégrée autour des débats structurant le « régime territorial » du Pays Basque, et s'articulant autour l'établissement de la confiance entre les acteurs, du changement dans les modalités de régulation du système professionnel, et de la construction d'un problème public.

d'une action collective paysanne et identitaire depuis la fin des années 1960. La centralité de la revendication d'une individuation institutionnelle des instances de régulation de l'agriculture basque s'est traduite enfin en 2005 par l'instauration d'une Chambre de développement agricole et rural du Pays Basque, à l'origine d'une controverse où se mêlent enjeux professionnels et politiques.

1. Agriculture et territoire : entre ancrage coutumier et mobilisation identitaire

Toute mobilisation sociopolitique s'explique en partie par les caractéristiques structurelles du milieu dans lequel elle émerge. L'ancrage territorial de l'agriculture témoigne d'un double rapport au territoire, marqué par le déclin du nombre d'agriculteurs d'une part, l'émergence de dynamiques volontaristes d'autre part.

Un double constat de déclin et de dynamisme

Avec ses 5 939 petites et moyennes exploitations recensées en 2000, représentant moins de 7 000 emplois (équivalent temps plein)[3], l'agriculture reste le pivot de l'économie du Pays Basque « intérieur ». Ce territoire n'a cependant pas été épargné par la baisse du nombre d'exploitations, qui sont passées de 7 043 en 1988 à 5 939 en 2000, soit une régression de 16 %. Cette baisse reste moins marquée qu'à l'échelle du département des Pyrénées-Atlantiques (-22,5 % de 18 964 à 14 695) et de la Région Aquitaine (-28 %). En 2000, le Pays Basque représente 40 % des exploitations du département. Cette déprise a essentiellement concerné les exploitations non professionnelles, le nombre d'exploitations professionnelles augmentant légèrement sur l'ensemble du Pays Basque, excepté sur les cantons de Bidache et Saint-Palais. La

[3] Auxquels il faudrait ajouter les emplois de l'industrie agro-alimentaire, un secteur en expansion, qui a atteint 2 919 emplois en 1999 en Pays Basque (Conseil de développement du Pays Basque, 2004).

diminution des surfaces agricoles, pour être un phénomène constant, n'en a pas moins été plus modérée en Pays Basque entre 1988 et 2000 (-2 %) qu'à l'échelle départementale (-4 %). La pression foncière s'est cependant fortement faite ressentir sur la zone côtière, et tout particulièrement sur les cantons d'Hendaye (-10 % de surface agricole), de Saint-Jean-de-Luz (-29 %) ainsi que sur la « zone intermédiaire » entre la Côte urbanisée et le Pays Basque intérieur (ICAPB, 2004).

Si le nombre d'exploitation sans succession continue d'augmenter, la proportion d'installations aidées en Pays Basque reste supérieure à la part du Pays Basque en termes de nombres d'exploitations sur le département (68 sur un total de 131 en 2001). Le nombre total d'installations a cependant été divisé de moitié en dix ans. Du fait de la concentration des exploitations, la surface moyenne des exploitations du Pays Basque a sensiblement augmenté (de 22 ha à 26 ha entre 1988 et 2001, soit +16 %), tout en restant bien au deçà de la moyenne nationale (42 ha). Les principales caractéristiques des structures d'exploitations (surface, main-d'œuvre) restent relativement similaires à l'échelle départementale (26 ha pour 1,2 UTA).

L'agriculture basque est essentiellement orientée vers les productions animales. La surface agricole utile est presque exclusivement dédiée à la production fourragère (89 % de la SAU), et 72 % de la surface est constituée de surfaces toujours en herbe. Le Pays Basque se trouve en zone montagne à 66 % et la production de fourrages paraît la mieux adaptée aux conditions locales. La production est avant tout orientée vers l'élevage ovin lait et bovins viande. 85 % des exploitations sont orientées principalement vers l'élevage, 60 % sont spécialisées en ovins lait. La spécialisation accrue en faveur des productions fourragères à destination des élevages ovins lait et bovins viande s'est accentuée. Cette spécialisation a pour conséquence une diminution ou une croissance plus faible qu'à l'échelle départementale ou nationale des productions secondaires entre 1988 et 2001 (porc : -20 %, céréales : -20 %). Des spécialisations pourtant bien adaptées à de petites structures d'exploitations, telles que le maraîchage ou la viticulture connaissent une baisse ou une progression faible. Traditionnellement diversifiée, l'agriculture basque s'est recentrée sur le lait de brebis et sur la production de broutards (jeunes bovins maigres). Cette spécialisation a créé, dans le même temps, de nouvelles dépendances et une fragilité forte en cas de crises de production bovine et surtout ovine (lait). Les

deux autres filières relativement développées, en particulier sur les cantons de Bidache et de Saint-Palais sont le maïs et le bovin lait. La valeur de la production agricole basque est estimée à environ 217 millions d'euros en 2001, soit 32 % de celle du département. Cette plus faible valeur de la production du Pays Basque rapportée au nombre d'exploitations ou à la surface est directement liée aux types et aux conditions de production : importance relative de la zone montagne, forte domination de l'élevage, faible développement des ateliers hors-sol.

Au final, les divers diagnostics territoriaux (ICAPB, 2004) (EHLG, 2006) (SUAT, 2006) s'accordent sur le constat d'une agriculture basque relativement dynamique et homogène, mais soumise à de fortes incertitudes : baisse du nombre d'installations, nombre croissant d'exploitations sans suite, vieillissement des exploitants, hausse du prix du foncier, concurrence des usages non agricoles du foncier.

Entre coutume et identité : les transformations de la perception locale de l'agriculture

On a pu, pour expliquer cette évolution, convoquer les facteurs classiques. La diminution constante du nombre d'agriculteurs n'est nullement spécifique au Pays Basque. Se retrouvent ici les mêmes évolutions sociologiques de fond qu'ailleurs : exode rural, développement de la pluriactivité, péri urbanisation des campagnes, morcellement des exploitations, pression foncière, etc., et ce dès les années 1980 (Laborde, 1983). Si spécificité basque il y a, elle se situerait davantage sur le plan du maintien d'un volant d'installations remarquable à l'échelle régionale, voire nationale. Sans doute la variable coutumière n'est-elle pas étrangère à ce phénomène. On connaît, depuis les travaux classiques sur la famille souche pyrénéenne la centralité de la maison-exploitation (*etxea*) comme institution dans le monde rural basque. Le mode de transmission de la maison par un droit d'aînesse absolu a longtemps constitué le souvenir d'un ordre coutumier ancien. Fortement idéalisé (en en gommant en particulier ses dimensions inégalitaires) et idéologisé (la « démocratie des maisons » comme paradigme de la communauté politique imaginée) dans l'inconscient collectif, cet ordre coutumier n'en a pas moins contribué à maintenir sur les exploitations

un nombre appréciable de paysans, et ce parfois grâce aux « arrangements de famille » notariaux qui permettaient d'éviter le démantèlement de la propriété. Ce modèle, qui relève davantage du registre de la *coutume* que de celui de l'*identité*, a commencé à perdre très progressivement de sa normativité aux lendemains de la Seconde Guerre mondiale. Son affaiblissement s'est traduit notamment par la montée des conflits intrafamiliaux autour des « partages », en particulier dans une zone périurbaine fortement soumise à la pression foncière. Ce système coutumier, dont on peut souligner tout autant l'indéniable affaiblissement que la permanence partielle[4], joue un rôle non négligeable, y compris en termes d'imaginaire territorial.

La crise du modèle coutumier a eu une vertu : celle de renforcer la dimension volontariste des candidats à « l'installation ». Émilie Salvi montre bien comment, en Soule, l'installation des jeunes agriculteurs fait désormais l'objet de plusieurs perceptions différentes, allant du libre choix au « déterminisme de la reprise » et du poids de l'héritage culturel (Salvi, 2005). Dans le même temps, les approches de la profession se diversifient, avec notamment l'émergence dès les années 1970 d'initiatives favorables à une agriculture « paysanne et durable » pensée comme alternative au productivisme. Bon nombre d'initiatives, comme les AOC (Appellations d'origine contrôlée) ou celles désormais regroupées au sein de la Fédération *Arrapitz* (renaissance), s'intègrent dans cette démarche. S'y trouvent associées des structures porteuses d'une démarche qualité (charte Idoki, coopérative Eztigar, syndicat du piment d'Espelette), des structures de promotion de l'agriculture biologique (*Biharko lurraren elkartea* : association pour la terre de demain), l'association des bergers transhumants, et des structures plus spécifiquement orientées vers le soutien à l'installation des jeunes agriculteurs (*Lur Hats* : souffle de la terre) ou l'acquisition de foncier à vocation agricole (Groupement foncier agricole mutuel GFAM *Lurra* : « la terre »). Coutumières, ces initiatives le sont par la

[4] La sociologue Jacqueline Candau a trouvé trace de cet ordre ancien de relations de réciprocité institutionnalisé entre « voisins » dans les relations contemporaines entre agriculteurs à Baïgorry (Candau, 2001), un système dont le sociologue Pierre Bidart avait, sur le même terrain, analysé l'entrée en crise dans les années 1970 (Bidart, 1977). L'anthropologue britannique Sandra Ott a pu dans les années 1970 décrire la persistance *et* les transformations d'un modèle de gestion collective des troupeaux et de la réciprocité institutionnalisée entre les « maisons » en Haute-Soule (Ott, 1993). Voir également, pour la Soule, (Barcelo, 1984).

promotion d'une agriculture paysanne de petites et moyennes exploitations, ou dans le soutien à un statut tout aussi traditionnel, celui du berger transhumant. Elles se démarquent cependant du modèle coutumier lorsqu'elles soutiennent, par exemple, l'installation de jeunes « hors cadre familial », permettant par exemple à des néoruraux de reprendre une exploitation, ou lorsque, comme dans le cas du GFAM *Lurra*, l'appel à des souscripteurs dépasse largement le secteur agricole pour concerner l'ensemble de la société basque. Par les formes d'action collective qu'elle mobilise, par le volontarisme qu'elle affiche, cette mouvance s'inscrit davantage dans une logique de mobilisation identitaire que dans une reproduction purement coutumière d'un modèle traversant une crise sans précédent. L'identité à laquelle on se réfère ici a deux faces : elle concerne autant une *identité professionnelle* en crise qu'une *identité territoriale* – en particulier concernant les infraterritoires du Pays Basque intérieur – en devenir.

Ces variables contextuelles définissent une situation où, depuis les années 1970, se profile un secteur à la fois suffisamment en crise pour générer une protestation, et suffisamment structuré pour pouvoir fournir les ressources nécessaires à cette mobilisation.

2. Construire une cause : les voies de la politisation

Genèse d'une protestation

Les transformations proprement socio-économiques se doublent d'une série de recompositions des modes de régulation politique de l'agriculture locale. L'ordre institutionnel de l'agriculture basque a longtemps reposé sur une filière de socialisation dominante conduisant les militants de l'Action catholique spécialisée vers le syndicalisme majoritaire (CDJA Centre départemental des jeunes agriculteurs-FDSEA, Fédération départementale des syndicats d'exploitants agricoles). Point de spécificité basque ici non plus dans cet accompagnement par l'Église catholique et le syndicalisme majoritaire de la modernisation des campagnes dans l'après Seconde Guerre mondiale, au nom d'une « vision morale de la modernité » (Morlet, 1987). Ce modèle sera contesté dès la fin des années 1960 au sein de l'Action catholique spécialisée.

Certains membres déplaceront, dans les années 1970, la contestation du champ religieux vers les sphères professionnelles et politiques au terme d'un double rapprochement avec le mouvement français des paysans travailleurs, et d'un nationalisme basque désormais fortement orienté à gauche. Ce mouvement, dont la genèse a été analysée en profondeur (Sistiague, 1999) (Mayté, 1992), aboutit à la création du syndicat ELB (*Euskal Herriko Laborarien Batasuna*, Union des paysans du Pays Basque) en 1982.

La rupture instaurée par les prémisses et la fondation d'EHLG est de taille. Cette nouvelle forme d'action collective paysanne s'inscrit alors contre les normes antipolitiques qui régissent jusque-là le monde paysan basque, et qui l'avaient notamment poussé vers une logique d'auto-organisation encadrée par le clergé catholique et les notables démocrates chrétiens et conservateurs, plutôt que vers une logique de revendication[5], même si la FDSEA a pu jouer également un rôle protestataire sur certains dossiers. Le catholicisme, par la répercussion de ses débats internes sur les débats sociaux, joue un rôle ambivalent dans ce processus, avec un activisme du clergé autant du côté du « corporatisme agraire » (Bidart, 1 977) que de celui de la nouvelle contestation paysanne. L'émergence d'ELB peut, dès lors, être relue comme une réinjection du politique dans un milieu marqué par un rapport néocorporatiste à la puissance publique (Pesche, 2000, p. 217-222), et par un recrutement élitaire des cadres locaux de la profession. La contestation, cependant, prend racine rapidement, ELB bénéficiant de la tradition d'auto-organisation du monde agricole, de la formation acquise au sein des agences de socialisation et du fondement coutumier de l'attachement à l'*etxe*, largement transversal.

Ces conditions locales (réseaux préexistants, milieu favorable à la réception d'un discours, mécanismes de socialisation, « capital social » territorial) n'expliquent qu'en partie l'émergence et la rapide stabilisation territoriale de ce qui reste un contre-discours professionnel et politique. S'y greffe un contexte

[5] Philippe Braud, à partir des travaux de Suzanne Berger, souligne, pour la Bretagne, l'importance des normes antipolitiques des paysans catholiques du Léon (Finistère Nord) au début du XX[e] siècle, et notamment « leur propension à s'auto-organiser autour de leur aristocratie locale et de leur clergé plutôt que de poser leurs problèmes professionnels en termes revendicatifs auprès des pouvoirs publics, comme le feront au contraire leurs voisins du Trégor ». (Braud, 2006, p. 331).

local, national et international qui, en modifiant la scène politique de l'ordre institutionnel, altère de même la structure des opportunités politiques pour de nouvelles formes de mobilisations. La structuration, à l'échelle française, des nouvelles gauches paysannes dans les années 1970 et 1980 (Lagrave, 1990) (Martin, 2005) constituent une ressource essentielle pour la mouvance ELB. Loin de s'isoler dans une supposée irréductibilité territoriale basque, le syndicat se rapprochera de Confédération nationale des syndicats travailleurs paysans (CNSTP) puis de la fusion des différentes tendances à partir de 1987 au sein de la Confédération paysanne, jusqu'à participer activement à ses instances dirigeantes. Le savoir-faire acquis, notamment après le passage entre 1989 et 1992 au secrétariat général de la Confédération paysanne de l'un des leaders d'ELB, se ressentira dans les stratégies ultérieures du mouvement (Bruneau, 2004, p. 129) (Itçaina, 2005). Les militants basques retiendront notamment de leur participation aux débats de la Confédération paysanne – qui, du coup, dispose d'une structure bicéphale dans les Pyrénées-Atlantiques – la nécessité de rééquilibrer en permanence toute action revendicative par une action de service auprès des adhérents. L'ouverture du système politique avec la reconnaissance progressive du pluralisme syndical à partir de 1981 (Cordelier, 2006, p. 10), favorise également la consolidation de propositions syndicales alternatives. Enfin, le rapprochement entre les contestations paysannes et les mobilisations identitaires est renforcé par l'évolution idéologique du nationalisme basque qui, dans les années 1970, se déplace d'une démocratie chrétienne autonomisme à un indépendantisme socialiste aspirant à faire correspondre lutte sociale et lutte nationale. Les mobilisations dans le champ économique, sensibles en milieu paysan mais également dans un mouvement de coopératives de production, bénéficient d'une nouvelle visibilité.

L'ensemble de ces facteurs génère alors, depuis le début des années 1980, des possibilités favorables au développement d'une mobilisation paysanne spécifique, qui déploie ses répertoires d'action dans plusieurs directions, de la manifestation de rue jusqu'aux pressions directes ou indirectes sur les pouvoirs publics, avec parfois des rapprochements conjoncturels avec le syndicalisme majoritaire[6]. Dès 1983, les élections à la Chambre d'agriculture départementale

[6] À l'image de la manifestation commune des producteurs de lait de brebis ELB-FDSEA-CDJA du 25 janvier 1991 (Sistiague, 1999, p. 191).

prendront forme d'épreuve de légitimité pour le syndicat ELB. Le syndicat y fera montre d'une progression constante, jusqu'à devenir majoritaire en Pays Basque en 2001, une avance relativisée par l'attribution des sièges au scrutin majoritaire au sein de l'institution départementale.

Entre mobilisations sectorielles et causales

Depuis sa création, le syndicat ELB travaille à se constituer à la fois comme un groupe d'intérêt sectoriel et un groupe d'intérêt mobilisé sur une cause. Un groupe sectoriel (Grant, 1989) défend les intérêts communs d'un secteur et sa base d'adhérents est normalement restreinte. Son statut d'interlocuteur du gouvernement dépend de sa capacité à parler au nom d'une industrie particulière, d'un groupe d'employeurs ou d'une profession. Si, à l'échelle départementale, cette fonction d'interlocuteur de la profession auprès des pouvoirs publics est contrôlée par la FDSEA et le CDJA, ELB s'emploie tout au long de son histoire, à accéder aux arènes sectorielles permettant, en particulier autour de la filière ovin lait ou des questions d'installation, de participer aux négociations et d'obtenir des résultats ponctuels (Sistiague, 1996, 1999).

Dans le même temps, ELB entend mobiliser sur une cause, et ce au-delà des seuls agriculteurs. Les groupes mobilisés sur une cause représentent une croyance ou un principe. En théorie, leur base d'adhésion n'est pas restreinte. Tous ceux qui adhèrent aux principes et aux croyances prédéfinies peuvent rejoindre le groupe. Certains groupes causaux cherchent des adhésions massives afin de prendre part aux campagnes, d'autres préfèrent une base militante plus réduite (Grant, 1989). À l'image des viticulteurs audois qui travaillent leur cause afin d'éviter l'enfermement dans la catégorie des protestations particularistes ou corporatistes (Dechezelles et Roger, 2008), ce deuxième axe stratégique est central pour ELB. Le syndicat s'érige en entrepreneur de morale auprès d'un double public : le monde paysan et la société locale. Le syndicat entend répondre à un besoin de reconnaissance d'un groupe social longtemps porteur d'un double stigmate identitaire : paysan et basque. Il cherche dans le même temps à sensibiliser l'ensemble de la société basque à sa cause, en articulant enjeux sectoriels et territoriaux sur des thématiques transversales comme l'environnement, le foncier ou la ruralité.

Inévitablement, ce positionnement à la fois sectoriel et généraliste porte le syndicat à croiser les enjeux identitaires territoriaux. Dès son origine, ELB se singularise au sein du paysage syndical par ses positions sur la « question basque ». Rejetant toute affiliation partisane, ELB rejoint cependant les formations *abertzale* (nationalistes) sur des revendications telles que le rapprochement des prisonniers politiques ou la co-officialisation de la langue basque. Le syndicat est également cosignataire du pacte de Lizarra-Garazi qui, durant la trêve de l'ETA en septembre 1998, associe acteurs politiques, économiques et culturels des deux côtés de la frontière dans une déclaration d'intention favorable au principe d'autodétermination. De telles prises de position contrastent sur un territoire, l'intérieur du Pays Basque français, politiquement dominé depuis l'après-guerre, et à quelques enclaves socialistes près, par la droite gaulliste ou la démocratie chrétienne. Les cantons de montagne bas-navarrais (Cize et Baïgorry), bastions d'ELB, constituent cependant les terroirs où les formations nationalistes obtiennent leurs meilleurs résultats sur l'ensemble du Pays Basque français[7]. À ce titre, l'élection en 2001 d'un agriculteur, ancien cadre d'ELB, comme conseiller général du canton de Baïgorry, avec le soutien de la coalition nationaliste *Abertzaleen batasuna* (Unité nationaliste) marque sans doute un tournant politique, avec une reconversion des ressources syndicales en ressources politiques (Urteaga, 2007).

3. La revendication d'une individuation institutionnelle de l'agriculture basque

Une fois l'articulation des intérêts effectuée, tout mouvement social cherche à obtenir des réponses politiques. Les débats se cristalliseront en particulier sur la revendication d'une individuation institutionnelle pour l'agriculture basque.

[7] Les cantons bas-navarrais sont aussi ceux où la candidature de José Bové recueille ses meilleurs scores en Pays Basque lors des élections présidentielles de mai 2007 (Iholdy : 8,04 %, Baïgorry : 6,23 % ; Saint-Jean-Pied-de-Port : 5,83 %).

La participation heurtée aux institutions territoriales

Philippe Braud (2006) souligne la gradation des relations que les mouvements sociaux et les groupes d'intérêt peuvent entretenir avec les pouvoirs publics. Les *pressions externes indirectes*, d'une part, sont identifiables lorsque les groupes d'intérêts cherchent à mobiliser en leur faveur des soutiens dans l'opinion publique ou auprès d'autres organisations susceptibles de faire alliance avec eux. L'appel à l'opinion se fait par le débat public, des campagnes de communication, voire des actions spectaculaires. Ainsi, la revendication d'une Chambre d'agriculture spécifique au Pays Basque a-t-elle été agrégée aux trois autres revendications de la plate-forme *Batera* en 1999 : co-officialisation de la langue basque, université de plein exercice en Pays Basque, département Pays Basque. Sans doute l'action d'ELB sur cet enjeu a-t-elle été moins marquée, faute d'accès routinisé aux lieux de pouvoir, en termes de *pressions externes directes*, qui ont pour caractéristique de ne pas s'insérer dans un processus institutionnel, et qui relèvent davantage d'une logique de groupes d'intérêts.

La *participation institutionnalisée aux processus décisionnels* constitue un troisième type de relation entre groupes d'intérêts et pouvoirs publics. Les pouvoirs publics organisent la concertation avec les groupes mobilisés avant d'opérer leurs choix en matière de politique publique. Pour les pouvoirs publics, l'avantage est double : en termes techniques, la consultation fournit de l'expertise, en termes politiques ensuite, la confrontation préalable entre intérêts contradictoires ne peut qu'améliorer un processus décisionnel censé être fondé sur la concertation (Braud, 2006). De telles procédures ont été légion dans un secteur aussi institutionnalisé que l'agriculture et sur un territoire très institutionnalisé comme le Pays Basque. Elles prennent cependant ici plusieurs formes, avec lesquelles la mouvance ELB entretiendra des relations de participation critique. À l'échelle départementale, les élus d'ELB siègent à la Chambre d'agriculture et dans ses commissions spécialisées jusqu'en 2001. Au lendemain des élections consulaires de 2001, les deux élus d'ELB refusent de siéger à la Chambre départementale, dont ils dénient à la fois la légitimité territoriale et le mode de représentation jugé pénalisant pour les organisations minoritaires. ELB, arrivé en tête des élections en Pays Basque, se prévaut alors de ses résultats pour mettre en scène un conflit de légitimités. L'opération est répétée en 2007 : le syndicat se présente aux élections dans un souci de

légitimité auprès des paysans, mais ne siège pas. La même stratégie de participation critique est mise en œuvre par le syndicat à l'égard des instances consultatives mises en place en Pays Basque par les pouvoirs publics, et singulièrement par l'État, en forme de réponses aux revendications territoriales. ELB participe ainsi aux premières sessions de l'Instance de concertation agricole du Pays Basque, issue en novembre 2001 de la Convention spécifique Pays Basque (Labrouche, 2003), avant de se retirer en 2003 au vu de la capacité décisionnelle limitée de cette nouvelle instance. La même tactique est adoptée à l'égard du SUAT (Service d'utilité agricole territoriale) Pays Basque mis en place par les pouvoirs publics en 2002 puis à nouveau en 2005. Elle touche aussi les institutions territoriales généralistes qui, depuis 1994-1995 structurent la nouvelle gouvernance territoriale du Pays Basque. Ainsi voit-on les représentants d'ELB participer, aux côtés des autres organisations professionnelles agricoles, aux travaux du Conseil de développement du Pays Basque tout en soumettant cette participation, comme lors de la démission temporaire de l'automne 2003, à l'examen d'un impact réel des travaux de cette instance consultative.

À défaut de voir se concrétiser leurs aspirations territoriales, le syndicat ELB et plusieurs organisations proches décident de la création en janvier 2005 d'une structure associative autonome. À terme, la nouvelle « Chambre de développement agricole et rural du Pays Basque » aspire à une reconnaissance d'un statut d'établissement public, qui lui permettrait d'accéder au stade le plus intégré des relations entre groupes d'intérêts et puissance publique, soit la *gestion directe d'une mission de service public*.

La tentative d'institutionnalisation d'une Chambre d'agriculture autonome

La Chambre de développement agricole et rural du Pays Basque, qui prend en basque le nom de « Chambre d'agriculture du Pays Basque » (*Euskal Herriko laborantza ganbara*, EHLG dans le reste du texte) prend ses quartiers près de Saint-Jean-Pied-de-Port. EHLG constitue une association support de la mobilisation, qui vient rééquilibrer, par une action de service auprès des paysans, une action syndicale plutôt orientée vers la représentation auprès des

autorités. Ce choix stratégique se ressent à trois échelles : dans la composition de la structure, dans ses ressources, dans ses modalités d'action enfin.

EHLG est composé d'une assemblée plénière, constituée de sept collèges, d'un conseil d'administration et d'un secrétariat. L'association compte trois salariés en 2005, onze en 2007. Trois des collèges traditionnels des chambres d'agriculture se retrouvent dans son assemblée plénière : exploitants, anciens exploitants et salariés de l'agriculture et des organisations professionnelles agricoles. Les banques, les assurances et les coopératives sont remplacées par les associations de développement agricole et rural, de protection de l'environnement, de consommateurs, et des « amis d'EHLG », ouvert aux donateurs extérieurs. Cette composition traduit la stratégie de publicisation de l'enjeu agricole au profit d'une approche globale du devenir de la ruralité, associant des acteurs très divers du développement territorial au nom d'une vision « d'une agriculture véritablement d'utilité publique, qui répondant aux attentes de la société, aura le soutien de cette société[8] ». S'y affiche également un souci de démocratie représentative, puisque l'attribution des sièges au sein du collège exploitants se fait théoriquement – dans l'hypothèse où tous les syndicats agricoles accepteraient d'y siéger – proportionnellement aux résultats obtenus lors des élections consulaires.

En termes de ressources, la nature associative d'EHLG l'empêche de bénéficier des taxes parafiscales prélevées sur les exploitations et qui constituent le financement de base de la Chambre départementale. La recherche de ressources alternatives pousse de ce fait, outre ses recettes propres, l'association à solliciter les donateurs individuels et collectifs. À ce titre, l'« industrie du mouvement social » basque est particulièrement sollicitée dès 2005, avec une implication forte de structures basques espagnoles et transfrontalières. L'apport de la fondation Manu Robles Arangiz, implantée depuis 2004 côté français et liée à un syndicat ouvrier (ELA, Solidarité des travailleurs basques) historiquement proche du Parti nationaliste basque, constitue un soutien décisif pour l'acquisition et la rénovation des locaux d'EHLG. Le 2 novembre 2007, à l'occasion de la foire-exposition *Lurrama*, EHLG signe une convention avec l'association transfrontalière d'élus municipaux *Udalbide* et avec

[8] *Izar lorea*, n° 1, mars 2005, p. 2.

Itsasmendikoia, une société publique de développement rural liée au Gouvernement autonome basque. Sur un budget total de 410 000 euros en 2007, 41 % proviennent de dons du Pays Basque français, 27 % de recettes propres, 26 % d'*Itsasmendikoia* et d'*Udalbide*, 3,9 % de dons du Pays Basque espagnol[9]. L'implication transfrontalière prolonge de fait un partenariat déjà éprouvé entre les syndicats ELB côté français et EHNE (*Euskal Herriko nekezarien elkartasuna*, Unité des agriculteurs du Pays Basque) côté espagnol. Cette implication, et les réalisations concrètes qui suivront (réalisation d'un annuaire trilingue du milieu rural basque, étude comparative sur l'agriculture en Pays Basque français et dans les communautés autonomes basque et navarraise) renforcent la construction du devenir d'EHLG comme un problème public concernant l'ensemble du Pays Basque, en France et en Espagne. Elle accrédite également, soulignent les détracteurs d'EHLG, la représentation d'un destin commun des deux versants des Pyrénées.

Mais c'est surtout par une *politique de services de proximité* que l'expérience d'EHLG entend gagner sa légitimité dans le monde agricole et, plus largement, rural basque. Laissant la fonction proprement revendicative aux organisations représentatives, EHLG s'emploie depuis 2005 à développer plusieurs services, soit directement orientés vers les agriculteurs (conseils juridiques, journées de formation spécialisées, information sur la politique agricole, revenu des paysans), soit ouvertes plus largement sur le monde rural. Des études transectorielles sont conduites, comme à propos du projet de route transnavarraise, dont EHLG préconise l'abandon[10] ou sur le plan Natura 2000 en montagne basque. Quelques principes clés orientent l'action de la structure focalisée sur l'agriculture paysanne et durable : autonomie (décisionnelle et économique) de l'exploitant, transmissibilité, répartition des aides, travail avec la nature, qualité des produits, développement local (Lurrama, 2007).

[9] Euskal Herriko Laborantza Ganbara, *Trois ans, 14 janvier 2005-19 janvier 2008*, diffusé lors du troisième anniversaire d'EHLG, 19 janvier 2008.

[10] Promu par le Conseil général des Pyrénées-Atlantiques et le gouvernement autonome navarrais, ce projet sera abandonné en décembre 2007. La FDSEA se positionnera également contre le projet en l'état.

Entre stabilisation et contestation : le devenir incertain d'une initiative

On sait la difficulté consistant à mesurer le succès d'un mouvement social (Mathieu, 2004, p. 173). La Chambre de développement agricole et rural du Pays Basque célèbre en janvier 2008 ses trois années d'existence. Comment évaluer la portée d'une expérience encore en voie de stabilisation ? On peut, de façon classique, s'inspirer des distinctions établies par Herbert Kitschelt à propos des mouvements anti-nucléaires (Kitschelt, 1986). Un mouvement social peut d'abord gagner des résultats *procéduraux*, c'est-à-dire avoir accès à des instances de concertation, d'obtention d'un statut d'interlocuteur officiel. Les promoteurs d'EHLG peinent à obtenir ce degré de reconnaissance. Deux arènes doivent être distinguées. À l'échelle du Pays Basque, l'expérience bénéficie du soutien croissant d'élus locaux. Dès novembre 2001, 110 des 159 maires du Pays Basque, toutes tendances confondues, 11 conseillers généraux et 4 conseillers régionaux s'exprimaient déjà en faveur de la création d'une chambre d'agriculture en Pays Basque (EHLG, 2001). En 2004, l'argument de la spécificité de l'agriculture basque fonde la même revendication exprimée dans la contribution du Pays Basque aux Assises de la décentralisation et des libertés locales. Le soutien des élus ruraux, en particulier, se renforce après la mise en place d'EHLG en 2005. Le 14 janvier 2006, maires, conseillers généraux et régionaux basques signent une motion en soutien aux 26 communes assignées au tribunal administratif pour avoir voté des subventions à EHLG. EHLG contribue à la prospective territoriale Pays Basque 2020 (EHLG, 2006) et intègre le Conseil de développement du Pays Basque en 2007. En revanche, la Chambre d'agriculture départementale, prend ses distances dès le lancement de l'expérience. L'accession à la présidence de la Chambre départementale d'un agriculteur basque de la FDSEA suite aux élections consulaires de 2007 ne modifie pas substantiellement la donne. L'État, quant à lui, par le biais de l'administration préfectorale, ouvre plusieurs contentieux contre une expérience dont il estime qu'elle vient semer la confusion en s'attribuant implicitement une identité d'établissement public[11].

[11] Mise en garde quant à la légalité de l'opération, assignation au pénal du président d'EHLG, assignation au tribunal administratif des 26 communes pour avoir voté l'attribution de subventions à EHLG, refus, en décembre 2006, de l'administration fiscale de déduire des impôts

Les résultats d'un mouvement social peuvent être *substantiels* lorsqu'ils se traduisent par des mesures concrètes : réformes, lois, changements d'orientation. Ancrée à ce jour dans une problématique de la reconnaissance, EHLG n'est pas encore en position de pouvoir accéder à ce niveau d'influence. En revanche, d'autres organisations porteuses de l'action collective paysanne basque ont pu obtenir, et ce depuis longtemps, des résultats substantiels pour la profession, notamment en matière de réglementation des signes de qualité, de principe de répartition des aides ou de régulation des transmissions d'exploitations. Chaque enjeu se déploie sur une arène particulière, où la complexité des enjeux génère des alliances conjoncturelles et relativise les clivages binaires, à l'image de l'accord passé au sein de l'interprofession ovine en novembre 2006 à propos du cahier des charges de l'AOC du fromage de brebis Ossau-Iraty.

Les gains, enfin, peuvent être *structurels* : ils peuvent produire une modification de la structure des opportunités politiques elle-même, comme le déclenchement d'élections anticipées ou la rupture d'une coalition. Point d'effet de cette dimension ici, mais il reste que l'expérience d'EHLG est présentée par ses détracteurs comme pouvant déstabiliser à terme l'ordre institutionnel agricole départemental et comme s'inscrivant surtout à l'horizon du débat plus général sur l'individuation institutionnelle du Pays Basque.

À ces trois résultats, Marco Giugni (Giugni, 1995, cité dans Mathieu, 2004, p. 176) rajoute *l'impact de sensibilisation* que peut avoir un mouvement social, « soit qu'il parvienne à sensibiliser l'opinion publique à la gravité du problème dont il assure la politisation, soit qu'il parvienne à l'inscription de ce problème sur l'agenda des politiques publiques » (Mathieu, 2004, p. 176). Sur le premier plan, l'action collective paysanne a obtenu des résultats probants. Les partisans d'ELB tout d'abord, ceux d'EHLG ensuite, ont réussi à politiser de façon durable la « question agricole », à diffuser des croyances et des représentations sur le secteur, et à faire entrer les situations vécues par de nombreux agriculteurs dans le cadre interprétatif de l'injustice, au travers des mobilisations régulières en

---

les dons des particuliers (une décision annulée par le tribunal administratif en septembre 2007). S'y greffent des litiges quant au blocage de fonds nationaux et communautaires pour des actions de formation menées par EHLG.

matière de répartition des aides, ou de débats avec la SAFER sur la transmission des exploitations. Cette mouvance n'a pas le monopole du registre de l'injustice : on en trouverait tout autant trace dans bon nombre de mobilisations de la FDSEA sur tel ou tel dossier. Mais sans doute les tenants de l'agriculture paysanne parviennent-ils à donner un relief particulier, notamment médiatique, à leur mobilisation grâce à leur double connexion aux réseaux français et transfrontaliers. La sensibilisation de la société implique une action de communication forte en direction de la Côte basque urbanisée, où se concentre près de 80 % de la population du Pays Basque. L'organisation par les acteurs de l'agriculture paysanne du salon *Lurrama* (terre mère) en novembre 2006 et 2007 à Bayonne témoigne de la portée de cette stratégie. EHLG, aux dires de son président, assume cette ambition généraliste : « Un véritable mouvement social non corporatiste est en marche. Alors que l'agriculture industrielle crée le chaos social et économique, nous construisons un outil qui va dans le sens d'une agriculture sociétale[12]. »

La séquence chronologique des tentatives d'institutionnalisation de l'agriculture basque est, à l'heure où nous livrons cette contribution, loin d'être stabilisée. Il est, de fait, trop tôt pour conclure aux effets perturbateurs de ces mobilisations sur l'ordre institutionnel. Le suivi de quelques affaires à forte répercussion médiatique inciterait à conclure au renforcement des antagonismes. La controverse, allant jusqu'à un procès au tribunal correctionnel de Bayonne en février 2008, autour de la succession d'une exploitation agricole d'Ainharp (Soule) confirmerait ce point de vue. Mais dans le même temps, une analyse plus fine des comportements individuels des agriculteurs mettrait probablement à jour une porosité plus grande entre les mondes professionnels. Les paysans basques peuvent avoir recours alternativement à EHLG, à la Chambre départementale ou à d'autres institutions, selon la nécessité du moment. Loin d'être exclusives, les affiliations institutionnelles peuvent se chevaucher et constituer une configuration évolutive. Ce n'est qu'au prix d'un suivi des comportements collectifs *et* individuels que l'on parviendra à redonner leur juste mesure aux lignes d'évolution repérées ici.

[12] « Le soutien à *Laborantza ganbara* ne faiblit pas », *Le Journal du Pays Basque*, 22 janvier 2008.

BIBLIOGRAPHIE

Ahedo I., *El viaje de la identidad y el nacionalismo vasco en Iparralde (1789-2005)*, Vitoria, Eusko Jaurlaritza, 2006.

Barcelo R., *Transmission héréditaire et systèmes de production : le cas de la Soule (Pyrénées-Atlantiques)*, Paris, INRA, septembre 1984.

Bidart P., *Le pouvoir politique à Baïgorry, village basque*, Ipar, Bayonne, 1977.

Braud P., *Sociologie politique* (8e éd.), Paris, LGDJ, 2006.

Bray Z., *Living Boundaries: Frontiers and Identity in the Basque Country*, Bruxelles, PIE Peter Lang, 2004.

Bruneau I., « La Confédération paysanne et le "mouvement altermondialisation" : l'international comme enjeu syndical », *Politix*, 17 (68), 2004, pp. 111-134.

Candau J., « Normes de justice et situations d'échange entre agriculteurs voisins : jalons pour la construction du concept de lieu pratiqué », *Revue suisse de sociologie*, 27 (1), 2001, pp. 61-78.

Conseil de développement du Pays Basque, *Économie, emploi et ressources humaines en Pays Basque*, étude conduite avec le concours des cabinets Cireses-Sofres, avril 2004.

Cordelier S. (en coll.), « Syndicalisme agricole : de l'unité paysanne proclamée au pluralisme », *Dossier transrural*, n° 310, 23 mai 2006.

Dechezelles S. et Roger A., *Une action collective sous contrainte européenne ? Le cas des viticulteurs « précarisés » dans le département de l'Aude*, communication, colloque Action collective et exclusion sociale en Europe, École normale supérieure de Lyon, 11 et 12 janvier 2008.

EHLG (Euskal Herriko Laborantza Ganbara), *Contribution à la réflexion Pays Basque 2020*, Conseil de développement du Pays Basque, 6 juin 2006.

EHLG (Euskal Herriko Laborantza Ganbara), *Dossier économique prévisionnel pour le développement agricole et rural du Pays Basque*, rapport, 2001.

Giugni M., "Outcomes of Social Movements", H. Kriesi et al., *New Social Movements in Western Europe*, Londres, UCL, 1995, pp. 207-237.

Grant W., *Pressure Groups, Politics and Democracy in Britain*, London, Phillip Allan, 1989.

Instance de concertation agricole du Pays Basque, *Charte agricole du Pays Basque*, Bayonne, ICAPB, Conseil de développement du Pays Basque, 2004.

Itçaina X., « La représentation agricole en débat : le cas du Pays Basque », *Économie rurale*, 2008 (à paraître).

Itçaina X., « Entre christianisme et altermondialisme : le syndicat paysan basque ELB », *Études rurales,* juillet-décembre 2005, n° 175-176, pp. 195-214.

Jacob J. E., *Hills of Conflict: Basque Nationalism in France*, Reno, University of Nevada Press, 1994.

Kitschelt H., "Political Opportunity Structure and Political Protest: Anti-Nuclear Movements in Four Democracies", *British Journal of Political Science*, 1986, pp. 57-85.

Laborde P., *Le Pays Basque d'hier et d'aujourd'hui*, Bayonne, Elkar, 1983.

Labrouche C., *Reconstruction d'une identité territoriale à travers un projet de territoire : la Convention spécifique Pays Basque*, mémoire DEA Gouvernement local, IEP de Bordeaux.

Lagrave R.-M., « Les gauches syndicales (MODEF, CNSTP, FNSP) », P. Coulomb, H. Delorme, B. Hervieu, M. Jollivet et P. Lacombe (dir.), *Les agriculteurs et la politique*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1990, pp. 355-369.

Lagroye J., « Les processus de politisation », J. Lagroye (dir.), *La politisation*, Paris, Belin, 2003, pp. 359-372.

Lagroye J., *Sociologie politique*, Paris, Fondation nationale des sciences politiques, Dalloz, 1997.

Lurrama, *Laborantza herrikoia eta iraunkorra zer da ? Qu'est-ce que l'agriculture paysanne et durable ?*, film DVD, Aldudarrak bideo, 2007.

Macclancy J., *Expressing Identities in the Basque Arena*, Oxford, James Currey, 2007.

Martin J.-Ph., *Histoire de la nouvelle gauche paysanne : des contestations des années 1960 à la Confédération paysanne*, Paris, La Découverte, 2005.

Mathieu L., *Comment lutter ? Sociologie et mouvements sociaux*, Paris, Textuel, 2004.

Mayté P., *L'Eskualdun gazteria (JAC, JACF, MRJC) des années 1930 à la fin des années 1970*, TER, maîtrise d'Histoire, Université de Bordeaux III, 1992.

Morlet J., « L'Église catholique et la modernisation de l'agriculture en France », *Social compass*, 34 (2-3), 1987, pp. 187-202.

Ott S., *Le cercle des montagnes : une communauté pastorale basque*, Comité des travaux historiques et scientifiques, Paris, CTHS, 1993.

Pesche D., *Le syndicalisme agricole spécialisé en France : entre la spécificité des intérêts et le besoin d'alliance*, Paris, L'Harmattan, 2000.

Salvi É., *Agriculteur en Soule : un métier attractif ? Facteurs de renouvellement des exploitations souletines*, mémoire de fin d'études pour la Communauté de communes de Soule, Lyon, ISARA, 2005.

Sistiague M., *ELB Ipar Euskal Herriko laborarien oihartzuna*, Bayonne, Gatuzain, 1999.

Sistiague M., *ELB. Un exemple du syndicalisme agricole en Pays Basque*, maîtrise d'histoire, Université de Pau et des Pays de l'Adour, 1996.

Suat Pays Basque, *Contribution au projet agricole départemental*, Charte agricole du Pays Basque, 9 mai 2006.

Urteaga E., *Le vote nationaliste basque*, Paris, L'Harmattan, 2007.