



Quelle adaptation des organisations agricoles aux nouvelles modalités de gouvernance environnementale ?

Omblin Du Fayet, Pierre Foucher, Florent Giry, Jean-Marie Lecerf, Etienne Maheux

► To cite this version:

Omblin Du Fayet, Pierre Foucher, Florent Giry, Jean-Marie Lecerf, Etienne Maheux. Quelle adaptation des organisations agricoles aux nouvelles modalités de gouvernance environnementale ? : Exemple du projet de loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages. 2017. hal-01824745

HAL Id: hal-01824745

<https://enpc.hal.science/hal-01824745>

Submitted on 27 Jun 2018

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.

Quelle adaptation des organisations agricoles aux nouvelles modalités de gouvernance environnementale ?

Exemple du projet de loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages

Rapport du Groupe d'Analyse d'Action Publique pour le master PAPDD, année universitaire 2016-2017. Pour le compte du Centre d'études et de prospective du Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt (MAAF).

Ombline DU FAYET, Pierre FOUCHER, Florent GIRY, Jean-Marie LECERF, Etienne MAHEUX

Encadré par Mesdames Stéphanie Barral, chargée de recherche en sociologie, et Nathalie Frascaria-Lacoste, Présidente du Département Sciences de la Vie et Santé de AgroParisTech

Dans le contexte post-Grenelle de l'environnement, les organisations professionnelles agricoles (OPA) sont intervenues tout au long du processus d'élaboration de la loi de reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, notamment au travers des instances officielles de concertation des parties prenantes. Cette étude, basée sur des entretiens menés avec des acteurs clés de ce processus, analyse les registres d'argumentation, le déploiement des compétences et les partenariats, apportant ainsi un éclairage sur leur implication face à la montée en puissance des problématiques environnementales dans l'encadrement légal et réglementaire des activités agricoles.

La loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages a été adoptée par l'Assemblée Nationale le 20 juillet 2016. Directement concernés par de nombreuses dispositions, les acteurs agricoles se sont fortement mobilisés en amont et pendant le processus législatif. Quelles ont été les formes de participation des organisations professionnelles agricoles (OPA) dans la production de la loi Biodiversité ? Quelles organisations se sont le plus mobilisées, et pour quelles raisons ? Dans quelles arènes, selon

quels répertoires d'action, avec quels objectifs et quels effets ? Plus généralement, que nous apprennent ces modalités de participation sur la contribution des OPA au processus d'élaboration des politiques publiques ?

Ces questions sont éclairées à l'aune d'entretiens avec des élus et des salariés de trois OPA particulièrement impliquées et de fonctionnaires des ministères de l'environnement et de l'agriculture ayant suivi la loi Biodiversité.

L'implication des OPA dans l'élaboration de la loi biodiversité

La loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, première grande loi

environnementale française depuis la loi pour de protection de la nature de 1976, prévoit dans

ses 174 articles des mesures nouvelles dans des domaines d'intervention très diversifiés : foncier agricole, milieux marins, gouvernance de la biodiversité et de l'eau, mise en œuvre du protocole de Nagoya, interdiction de pratiques ou de molécules dommageables à la biodiversité, réorganisation administrative, enrichissement du code civil, etc.

Les premiers entretiens conduits avec des représentants du MAAF et du MEEM ont très vite permis d'identifier la FNSEA et l'APCA comme acteurs majeurs de la concertation autour de la loi biodiversité sur les thématiques agricoles les plus débattues : les zones

prioritaires de biodiversité (ZPB) et les obligations réelles environnementales (ORE). L'ajout à l'étude des sujets relatifs aux semences a permis d'élargir le panel d'OPA rencontrées en intégrant la Confédération paysanne.

En 2007, le Grenelle de l'Environnement a mis en place une nouvelle forme de gouvernance environnementale en créant des instances de consultation et de concertation réunissant tous les acteurs réunis en collèges (ONG, Etat, syndicats de salariés, organisations professionnelles et collectivités territoriales).

Un bilan mitigé du processus de concertation

Les OPA se sont appropriés les rouages du tournant participatif pris avec le Grenelle de l'environnement pour faire valoir leurs positions au sein de plusieurs instances :

- Principalement : le CRSNB (Comité de Révision de la Stratégie Nationale de la Biodiversité) et le CNTE (Comité National de la Transition Ecologique) ;
- De façon plus secondaire : le CTVB (Comité de la Trame Verte et Bleue) et le CNPN (Comité National de Protection de la Nature) ;
- Enfin, des groupes de travail concernant un nombre restreint d'acteurs : le HCB (Haut Conseil aux Biotechnologies), le groupe de travail du préfet Schmitt.

La participation des OPA à ces instances, très tôt en amont de son dépôt au Parlement, a été faite à la fois à l'invitation des deux ministères (MEEM et MAAF) et à l'initiative des OPA : la FNSEA et la Confédération Paysanne soulignent leur proactivité dans le processus d'élaboration de la loi. La FNSEA s'est ainsi investie plus particulièrement dans le CRSNB, le CNTE, le CTVB et le groupe de travail du préfet Schmitt, et la Confédération Paysanne dans le HCB. L'APCA était présente au CRSNB, au CNTE et au CTVB.

En parallèle des instances, une phase informelle de la concertation s'est déroulée également avant le dépôt de la loi au Parlement, et a permis

aux acteurs moins centraux de se faire entendre. C'est par exemple le cas de la Confédération Paysanne sur le cas des semences. Par ailleurs, des entretiens bilatéraux ont été menés avec un objectif de pédagogie et de négociation, à l'initiative des ministères, mais de leur point de vue, ces entretiens informels ont peu pesé sur l'élaboration de la loi de biodiversité. Malgré la volonté commune et affirmée des ministères et des OPA d'une co-construction de la loi, le processus de concertation de la loi biodiversité n'a pas fait l'unanimité.

D'une part, une incompréhension des différences - pourtant essentielles - du rôle de chaque instance a conduit les OPA et les ministères à se focaliser sur des instances différentes. En effet, le CRSNB est une instance ayant un rôle de concertation, c'est-à-dire contribuant à l'élaboration d'articles du projet de loi, alors que le CNTE, le CTVB et le CNPN n'ont qu'un rôle consultatif de rendu d'avis sur le projet. Cette différence est essentielle pour le MEEM et explique qu'il ait accordé plus d'importance au CRSNB. Pourtant, cet écart d'influence de chaque instance sur le projet de loi n'a pas été bien saisi par les OPA qui confondent concertation et consultation et ont donc été plus marquées par les instances consultatives, dont surtout le CNTE, sans percevoir leur influence moindre.

D'autre part, la multiplicité des instances a été un obstacle à l'implication des OPA dans l'ensemble des instances, par manque de motivation devant la redondance des débats au CNTE et au CTVB, soulignée par le MEEM et la FNSEA, mais aussi par manque de temps et de moyens pour la Confédération Paysanne.

Enfin, l'organisation même des instances, avec l'ordre du jour contrôlé par les ministères et les avis des instances consultatives votés à la majorité, a fait douter un certain nombre d'acteurs de leur capacité à se faire entendre lors des débats, malgré la liberté de prise de parole. De fait, une volonté politique forte actée lors de réunions interministérielles a limité les capacités d'influence des OPA sur le projet de loi. L'APCA considère pour cette raison qu'il est plus efficace de travailler à partir du dépôt de la

loi au Parlement que d'intervenir dans les instances de concertation.

Ainsi, les acteurs rencontrés sont assez partagés sur la question de l'efficacité d'une si longue concertation et soulignent principalement une quasi absence d'évolution des positions de chacun au cours de ces deux années, que ce soit celles des ministères ou celles des OPA et des ONG. Ce bilan met par ailleurs en évidence des tensions liées à une conception différente de ce que doit être la concertation dans le cadre de l'élaboration d'une loi. Si les OPA estiment qu'elle doit permettre une convergence de positions pour aboutir à un consensus, les ministères la voient plutôt comme un échange d'opinions à but essentiellement informatif et permettant à chaque partie prenante de mieux appréhender les enjeux des autres.

Organisations et registres d'intervention

Moyens et compétences mobilisés

Globalement, les OPA estiment disposer des compétences nécessaires pour participer à l'élaboration de la loi RBNP. Les élus, appuyés par les salariés des organisations (des juristes notamment) ont pu et su saisir l'opportunité de faire valoir leurs positions dans les instances de concertation en plus de leurs travaux habituels. Cette surcharge de travail ponctuelle mais parfois très importante est toutefois plus facile à gérer pour les organisations de grande taille comme la FNSEA. La Confédération paysanne souligne par exemple sa difficulté à être présente physiquement dans toutes les réunions par manque de temps, sans que cela ne semble impacter significativement leur travail d'influence.

La répartition des tâches entre les élus et les salariés est bien déterminée avec d'un côté un rôle décisionnel en termes tactique et stratégique, et de l'autre une connaissance technique fine des dispositions de la loi.

Construction interne des positions et partenariats

Avec un réseau dense d'élus et de salariés sur tout le territoire, la FNSEA affiche la volonté d'apporter une vision pragmatique remontée du terrain pour influencer les dispositions législatives et réglementaires sur lesquelles elle donne son avis. L'organisation fait valoir des aller-retours réguliers entre les représentants communaux, départementaux, régionaux et le siège pour la construction d'argumentaires présentés comme efficaces et légitimes.

L'APCA a un fonctionnement semblable et a noué avec la FNSEA un partenariat privilégié, explicite et assumé, dont l'objectif est de peser dans les différentes instances où une des deux organisations seulement a accès, soit par son statut légal (l'APCA n'est pas un syndicat), soit parce qu'elle n'est pas audible (image très militante de la FNSEA). L'étude montre que cette alliance est autant le fruit d'une vision commune des enjeux agricoles qu'à des liens personnels entre les élus.

Doté d'un maillage moins territorialisé, la Confédération paysanne fait partie du réseau Semences Paysannes pour mutualiser son

expertise avec des ONG notamment, et afficher des positions partagées pour peser davantage dans les débats. Surtout focalisée dans la loi RBNP sur les sujets relatifs aux semences, la construction des positions est dématérialisée entre les membres du réseau et repose sur l'engagement historique de la Confédération paysanne et du réseau Semences Paysannes.

Registres des arguments et modes d'action

La FNSEA fait valoir sa connaissance des réalités locales des agriculteurs et insiste sur la nécessité de faire des études d'impact socio-économiques des nouvelles normes et de ne pas sur-légiférer par rapport aux autres pays européens. Elle a par exemple organisé avec des parlementaires un déplacement pour les sensibiliser très concrètement sur le terrain aux

conséquences néfastes qu'induirait, selon elle, la mise en place des ZPB.

L'APCA cultive une image d'objectivité, s'appuyant sur son statut d'établissement public, une analyse méticuleuse des textes et des positions argumentées qui ne se veulent pas militantes

La Confédération paysanne fait valoir un positionnement à la fois éthique sur les semences, avec des arguments globaux concernant les problématiques paysannes aux niveaux européen et mondial, et à la fois scientifique par son partenariat avec des chercheurs de l'INRA. La construction de rapports de force extérieurs est également mentionnée (manifestations, actions en justice, etc.).

Quel bilan des OPA sur la loi ?

Si le ressenti de la plupart des acteurs rencontrés est une certaine lassitude, due à la durée particulièrement longue de l'élaboration de la loi RBNP (4 ans), le fait que le texte soit passé de 72 à 174 articles durant la phase parlementaire n'y est sans doute pas étranger.

Les différentes personnes interrogées sont d'accord pour dire que le processus de concertation n'a pas suffi à converger vers des positions communes, mais elle ne le sont pas quant à l'apport des OPA sur le texte définitif.

La FNSEA décrit un bilan mitigé mais encourageant, avec des avancées notamment pour l'image de l'agriculture. La Confédération paysanne est également sur une position intermédiaire, avec des avancées et des combats

qu'il reste à mener. En revanche l'APCA est beaucoup plus franche dans son constat d'échec. Reste une impression que les décisions importantes n'ont finalement pas été prises lors des comités *officiels*, que les dissensus étaient connus avant la concertation et qu'ils ont subsisté jusqu'à la promulgation du texte.

Néanmoins même si la construction de cette loi, n'a pas permis de dégager systématiquement des consensus, il n'en demeure pas moins qu'elle a offert aux OPA l'occasion d'éprouver leur organisation interne, de peser aussi bien dans les arènes formelles de la concertation que dans les cercles informels du pouvoir et d'y faire valoir leurs positionnements.

Bibliographie

Entretiens réalisés

Boy, D., Brugidou, M., Denord, F., Evrard, A., Gaultier-Voituriez, O., Halpern, C., Lascoumes, P., Pollard, J., Sénit, C.-A. (2012). *Le Grenelle de l'environnement : acteurs, discours, effets*.

Cordellier S., Le Guen R. *Organisations professionnelles agricoles : histoire et pouvoirs*, POUR, 2008/1 (n°196-197), pp. 64-79.