

Congrès de l'AFEP-IIPPE, le 3 juillet 2019

Les agriculteurs face à l'injonction « agroécologique » de l'Etat.

Panel : l'agroécologie à la croisée des sciences sociales

Alexandre Guérillot, Clersé UMR-8019

Introduction : de l'agroécologie militante au mot d'ordre d'action publique

Lors du Salon International de l'Agriculture 2019, aucun visiteur ne peut s'y tromper : l'agroécologie a envahi les espaces d'annonce, s'échappe de toutes les lèvres des commerciaux, imprègne les discours des acteurs des mondes agricoles présents. A cette occasion, une table ronde organisée par Village Semences interrogeait Véronique Lucas, dont la thèse soutenue en 2018 portait sur le développement de pratiques agroécologiques dans le cadre des Coopératives d'Utilisation de Matériel Agricole¹. Davantage que les réponses de l'auteure (dont nous mobiliserons les analyses plus loin), c'est l'empressement de la journaliste à marteler une vision des changements de pratiques par le bas qui interpelle :

« C'est ça qui est intéressant avec l'agroécologie, c'est que c'est vraiment... ça part de la base ! Comme chaque situation est unique, il faut expérimenter, et ensemble c'est quand même plus facile on se sent moins seul... ». « Et surtout le fait que ça vienne, encore une fois, des agriculteurs eux-mêmes »².

Si l'on se réfère à l'agroécologie en tant que mouvement militant prescrivant « une combinaison de savoirs empiriques portés directement par les agriculteurs eux-mêmes » dont « les figures idéales-typiques sont à trouver en Amérique Latine, mais pas exclusivement »³, cette lecture des changements de pratiques agricoles apparaîtrait légitime. Cependant, lorsqu'on évoque la « transition agroécologique » en France ce n'est pas vraiment à cette agroécologie militante et souvent contestataire que l'on fait référence, mais à l'ambition affichée depuis quelques années par le Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et de la Forêt (MAAF) d'incarner un changement de paradigme des politiques agricoles visant à promouvoir une agriculture combinant efficacité économique, environnementale, sociale, et sanitaire.

Loin des démarches individuelles ou militantes, le MAAF tente, depuis 2014 et la promulgation de la loi du 13 octobre 2014 dite loi d'avenir pour l'agriculture l'alimentation et la forêt, de fédérer les parties prenantes de l'action publique en direction de l'agriculture, dans ce secteur historiquement très administré et cogéré avec une multiplicité d'opérateurs. A rebours d'une logique « bottom up » de changement social, cette action publique prend des formes très

¹ Véronique Lucas. L'agriculture en commun: Gagner en autonomie grâce à la coopération de proximité: Expériences d'agriculteurs français en CUMA à l'ère de l'agroécologie. Sociologie. Université d'Angers, 2018. Français. NNT: 2018ANGE0020. tel-02056357

² <https://www.youtube.com/watch?v=VX6HLVCFLnY&>

³ Mehdi Arrignon, Christel Bosc, « La transition Agroécologique Française : réenchanter l'objectif de performance dans l'agriculture ? ». Communication à la section thématique 56 du congrès de l'AFSP de 2015.

diverses qui sont autant d'injonctions, formelles ou informelles, légales ou non, aux administrés en vue de l'écologisation de leurs pratiques.

Dans la présente communication, on s'intéressera donc d'abord à l'appropriation par les services de l'Etat de la notion d'agroécologie, puis nous nous efforcerons de situer les figures véhiculant l'injonction agroécologique auprès des administrés que sont les exploitant.e.s, et la manière dont elle est traduite en termes d'activités agricoles.

Pour ce faire, nous nous appuyerons sur le corpus d'entretiens de la recherche intitulée Normes Environnementales – Activités Agricoles et Autonomie d'Exploitation (NORE-AGRIA qui implique une équipe pluridisciplinaire : économie, sociologie et anthropologie sous la responsabilité de Sylvie Célérier de l'Université de Lille). Ce projet explore les transformations du métier d'agriculteur et des pratiques agricoles dans le contexte d'incitation à la transition agroécologique.

L'agroécologie comme geste Etatique

S'intéresser à l'agroécologie dans le cadre d'une recherche en sociologie, économie et anthropologie du travail pose dès les premiers contacts avec le terrain la question du rôle et de la place de l'Etat dans l'orientation des activités agricoles. En effet, l'agriculture est, depuis la deuxième moitié du XIXème siècle au moins, un secteur construit comme spécifique avec la création en 1881 d'un ministère dédié, séparé du commerce. L'action de l'Etat y prend une dimension multiniveaux où l'autorité publique prend des formes diverses (Europe, régions, départements, communes...). A ces figures de l'Etat s'ajoute une pléiade d'acteurs (associations, syndicats, industries, fondations, coopératives...) qui coconstruisent l'action publique en direction de l'agriculture. Ainsi, tant la spécificité du secteur que le foisonnement d'acteurs qui le constituent représentent un coût d'entrée important pour la recherche.

L'appropriation de l'agroécologie par les services de l'Etat et l'enrôlement des acteurs des mondes agricoles.

« L'agroécologie institutionnelle » émerge à partir de 2012 suite à la promesse de campagne de François Hollande de promouvoir de nouveaux modèles de production agricoles, sans toutefois en préciser le contenu⁴. Mehdi Arrignon et Christel Bosc, interprètent le choix de la notion d'agroécologie comme une réponse pour envoyer un signal de reprise en main par l'Etat aux acteurs français en interne et Européens en externe. Elle devient le moyen d'afficher la France en leader international du verdissement des politiques agricoles.

Cette ambition se manifeste par :

- La commande de rapports officiels (dont le plus connu est le rapport Guillou) pour préciser les contours de l'agroécologie dans sa version institutionnelle.
- La mobilisation du MAAF, du ministre et de ses services : en particulier les services de communication, de veille et de production de données.

⁴ Mehdi Arrignon, Christel Bosc, op. cit.

- L'Appel aux sciences sociales pour comprendre les possibilités d'innovations et de changements agricoles sans transformation structurelle majeure.

L'ensemble de ces initiatives a donné lieu en 2014 à la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt introduisant l'article L.1.II du code rural et de la pêche maritime définissant les systèmes de production agroécologiques comme des « systèmes de production, dont le mode de production biologique, qui combinent performance économique, sociale, notamment à travers un haut niveau de protection sociale, environnementale et sanitaire ». Dans cette définition d'un flou remarquable, on reconnaît sans peine les objectifs de développement durable, qui ne sont plus exprimés sous cette étiquette. En effet, il s'agit pour le gouvernement de mobiliser l'ensemble des acteurs des mondes agricoles autour de leur projet. Or, ces différents acteurs sont engagés dans des rapports de force et défendent des intérêts antagonistes. Le flou entretenu autour de la notion d'agroécologie telle qu'elle est formulée dans la loi a donc pour fonction politique de permettre à des acteurs très différents de faire le jeu de l'agroécologie en dépit de leurs dissensions, voire de les y obliger implicitement : ceux qui n'y prendraient pas part se verraient exclus d'une arène en train de se constituer.

Vue ainsi, l'agroécologie gouvernementale rappelle fortement l'émergence et le succès des politiques culturelles, décrites par Vincent Dubois⁵, également construits autour du flou de leur définition. Et semble recouvrir une stratégie qui n'est pas sans rappeler la fonction intégratrice du conflit chez Georg Simmel⁶.

Les formes de l'action de l'Etat pour l'agroécologie

L'absence de définition ferme des contours de l'agroécologie institutionnelle appelle des questionnements quant aux formes de l'action publique qui en découle : dans quelle mesure cette réforme représente une nouveauté, tant dans les dispositifs d'action publique que sur le terrain ?

Alors que la communication officielle du MAAF évoque au sujet de l'agroécologie une « [révision] des systèmes de production en profondeur : nous sommes dans le domaine de la **reconception des systèmes de production**. », la tentation de la comparaison avec l'Etat modernisateur de la période 1960-84 est grande. A l'époque, la réponse aux défis de l'approvisionnement alimentaire national après-guerre et notamment de l'équilibre du commerce extérieur en ce domaine, et de la conversion de la main d'œuvre agricole pour l'industrie et les services, ont pris la forme d'une rationalisation à marche forcée des systèmes de production organisée autour de la spécialisation des productions par produits et territoires, de l'intégration amont/aval des filières. Pour y parvenir, des instruments de politique agricole ont été mobilisés dessinant un modèle d'agriculture industrielle toujours dominant aujourd'hui : le recours aux subventions et l'appui au crédit pour assurer la compétitivité des exploitations, le développement de la recherche sur les engrais et pesticides, la régulation du marché avec

⁵ Vincent Dubois. « Politiques culturelles. Le succès d'une catégorie floue : contribution à l'analyse des catégories d'intervention publique. » Kaluszinski (M.), Wahnich (S.) dir. *L'État contre la politique*, L'Harmattan, p. 167-182, 1998. halshs-00497950

⁶ Georg Simmel, Julien Freund, Sibylle Muller, *Le conflit*, Circé, 1995, 158 p.

l'intervention directe sur les prix, et des formes juridiques distinguant le patrimoine familial de celui de l'exploitation.

L'Etat de la transition agroécologique est-il donc innovateur par rapport à cette période ? Il semblerait que non. En effet, l'agroécologie a été portée depuis bien plus longtemps par des instances internationales notamment à travers la PAC et les MAE (Mesures Agro Environnementales), la reconnaissance de l'agriculture biologique par l'Union Européenne dès 1991, mais également par la FAO et l'OCDE. Les mesures incitatives existantes telles que les MAE, les aides à la conversion ou au maintien, restent dans une logique de subvention caractéristiques de la période existante. L'intégration des filières de production n'est pas remise en cause. Enfin les appels à projet pour des initiatives de terrain que sont les Groupements d'Intérêt Economique et Environnemental (GIEE) ne se distinguent pas fondamentalement de l'existant en matière de démarches collectives de développement agricole hormis peut-être par l'attribution des fonds dans le cadre d'appels à projets (ce qui constitue une lame de fond dans l'ensemble de l'action publique).

L'Etat agroécologique continue donc de subventionner. Les nouveautés dans son action résident donc davantage dans l'affirmation symbolique d'une tentative systématique de conciliation de performances économique et environnementale, jusqu'à présent vues comme inconciliables, et dans l'enrôlement dans la même arène de démarches alternatives préexistantes et d'acteurs « classiques » de l'agriculture et de l'agroindustrie.

En résumé, l'Etat construit sa centralité dans ce qui se veut un bouleversement majeur des systèmes de production agricole, sans pour autant réformer en profondeur ses moyens d'intervention, avec une agroécologie érigée en mot d'ordre flou.

Une manière de prendre le pouls des changements à l'œuvre peut être d'en rechercher les effets du point de vue des administrés que sont les exploitant.e.s.

L'injonction agroécologique du point de vue des exploitant.e.s : un foisonnement d'interlocuteurs et la complexification des activités

Pour analyser les effets de l'injonction agroécologique de l'Etat du point de vue des exploitant.e.s, nous prendrons appui sur une étude transversale du corpus d'entretiens issus de la recherche NORE-AGRIA. Notre méthodologie, exploratoire, a consisté à baliser dans le texte l'ensemble des interlocuteurs des exploitants puis à les requalifier et à contextualiser les interactions des exploitant.e.s avec eux, notamment par le biais de la thématisation des extraits.

On s'attachera ici à présenter et catégoriser les différentes figures de l'Etat rencontrées par les agriculteurs et agricultrices et la traduction de leurs injonctions en termes d'activités agricoles.

La lecture transversale du corpus d'entretiens laisse dans un premier temps perplexe : on y découvre un Etat *stricto sensu* rarement directement représenté (services déconcentrés), à l'intervention multiforme et peu directe. On découvre plutôt une pléiade d'acteurs multipositionnés, dont le rôle par rapport à l'administration est difficile à saisir. Ils assurent en outre des rôles multiples, et non exclusifs : ils prescrivent, contrôlent, aident, incitent, se substituent à d'autres.

Pour les distinguer, nous avons pris le parti d'en dresser une typologie basée sur leur rôle du point de vue des administré.e.s. Ainsi, nous proposons de distinguer deux grands types d'acteurs :

- Des acteurs publics et privés « véhicules » de l'action publique agricole
- Des acteurs « ressources »: dont l'action consiste à aider les exploitant.e.s dans leurs rapports avec les précédents.

Un Etat insaisissable aux figures multiples

Les acteurs « véhicules » de l'action publique semblent pouvoir être subdivisés en 5 groupes :

- Les « incitateurs » sont des acteurs faisant partie de l'Etat *stricto sensu*. Leur action consiste essentiellement dans la distribution de subventions. Ils génèrent donc une activité de guichet, de plus en plus dématérialisée. Les subventions liées à des mesures agroécologiques s'ajoutant aux existantes, ces dernières ajoutent à la complexité des démarches administratives et occasionnent le recours à des acteurs ressources pour en bénéficier.
- Les « prescripteurs » sont en général les industries agroalimentaires. Elles véhiculent notamment les normes sanitaires que l'Etat les oblige à garantir. Elles répercutent cette obligation sur les producteurs qui sont à la fois leurs fournisseurs et leurs clients souvent dans un cadre d'intégration verticale de leurs marchés. Cette imposition de normes prend le plus souvent la forme de cahiers des charges.
- Les « contrôleurs » sont nombreux : il peut s'agir d'agences publiques indépendantes (Comité National Interprofessionnel de la Pomme de Terre, CNIPT), ou d'organisations privées en charge de missions de service public (certificateurs), ou encore de

l'administration d'Etat (Directions Départementales des Territoires et de la Mer, DDTM).

- Le principal « protecteur » est la Mutualité Sociale Agricole (MSA), quasi seule en charge du « Haut niveau de protection sociale » mentionné dans l'article L.1.II du code rural et de la pêche maritime. Elle remplit aussi d'autres rôles : par exemple, elle peut se substituer à Pôle Emploi en tant que guichet pour l'embauche de saisonniers (contrats TESA, Titres Emplois Simplifiés Agricoles) souvent essentiels dans les modes de production agroécologiques, plus gourmands en travail.
- Les « formateurs », pas toujours directement liés à l'Etat, sont les organismes diffusant les connaissances techniques et administratives liées à l'agroécologie. Les exploitant.e.s déjà engagés dans des modes de production agroécologiques, qui en formulent le projet, ou même qui simplement s'interrogent y ont fréquemment recours, les changements de pratiques générant un volumineux besoin d'informations hétéroclites.

Des acteurs « véhicules » de l'action publique agricole

Rôle	Qui?	Actions	Traduction en termes d'activité
Des incitateurs	Conseils Régionaux, Agences de l'eau, DDTM...	Subvention	Investissement pour flux d'argent frais, génération de papiers à remplir
Des prescripteurs	Industries agroalimentaires	Véhiculent les normes, notamment sanitaires Produisent des normes en créant leurs propres démarches agroécologiques	Travaux de mise aux normes, pré-contrôle par l'agriculteur lui-même, recours aux conseils, et génération de papiers à remplir Suivi de formation, activité administrative, soumission aux contrôles
Des contrôleurs	CNIPT, Contrôle laitier, agents publics de contrôle, labelliseurs, Agences de l'eau, DDTM	Contrôle des normes	Activité administrative consistant à être en mesure de tout justifier
Des protecteurs	Mutualité Sociale Agricole	Protection sociale	Des flux d'argent sortants, et... encore des papiers
Des formateurs	ITAB (Institut Technique de l'Agriculture Biologique), Instituts techniques divers	Production et diffusion connaissances	Temps passé à la recherche d'information, en formation technique

Prendre en charge la complexification des activités : le rôle des acteurs « ressources ».

L'inflation d'information, de dispositifs et d'activité administrative générée par l'action publique agroécologique de l'Etat appelle le recours à des acteurs « ressources » à même d'accompagner les exploitant.e.s dans leurs rapports avec les premiers. La plupart, qui existaient déjà, voient leur activité évoluer, d'autres sont apparus pour l'occasion.

Les organisations professionnelles comme les syndicats et les associations professionnelles, ont un rôle de longue date dans la défense des intérêts de leurs adhérents, mais également dans l'accompagnement de ces derniers dans leurs projets d'exploitation. Les coopératives, et notamment les Coopératives d'Utilisation de Matériel Agricole (CUMA) jouent un rôle important décrit par Véronique Lucas dans sa thèse⁷, notamment dans la mutualisation de connaissances et de matériel.

Les Centres de gestion, sont également des acteurs anciens, qui semblent prendre de l'importance. Pour nos enquêtés qui s'autodéfinissent comme « petits », la survie passe souvent par la diversification des productions, l'intégration de nouvelles activités économiques, qui sont autant « d'agroécologisation » de leurs exploitations, ainsi que le recours à des aides plus diverses. Cette situation génère une importante activité administrative qu'ils doivent alléger en l'externalisant auprès de ces Centres.

Tout aussi anciens, les conseillers agricoles se divisent en trois grands groupes (les exploitant.e.s enquêté.e.s ont souvent recours aux trois pour multiplier leurs sources d'information):

- Les conseillers des Chambres d'agriculture voient leur profession évoluer. En effet, la multiplicité des projets agroécologiques, et le rythme important des conversions en agriculture biologique, nourrit un besoin d'information de plus en plus précis et spécifique de la part des exploitant.e.s. Pour y répondre, ces conseillers agricoles sont donc de plus en plus spécialisés. Nos enquêtés ont fréquemment recours à eux, car ils sont perçus comme plus « neutres » que ceux des industries agroalimentaires.
- Les conseillers agricoles des industries agroalimentaires restent incontournables notamment car ils aident les exploitant.e.s à rester « dans les clous » des cahiers des charges de leurs employeurs.
- Enfin, les conseillers indépendants, sont d'anciens conseillers de l'industrie agroalimentaire ou des chambres d'agriculture, qui se sont mis à leur compte après avoir développé une expertise propre sur un ou plusieurs domaines et ou techniques précis. Certains agriculteurs y ont recours, par défiance envers la Chambre d'agriculture, ou les industries agroalimentaires. Ce recours prend place dans une stratégie de réduction plus importante de leurs intrants que ce qui est habituellement prescrit.

Pour terminer sur les acteurs « ressources », les autres exploitants rencontrés dans des cadres plus ou moins formels fournissent une information liée à leurs expérimentations. Si ces échanges ont toujours eu lieu, de nombreux dispositifs voient le jour pour favoriser ces rencontres, au-delà des voisins directs, de façon à favoriser l'accès à une information non

⁷ Véronique Lucas, op. cit.

redondante. Il existe pour cela des cadres formalisés (Les Cafés de la bio par exemple), ou moins formalisés (les forums sur internet).

Les acteurs « ressources »

Qui?	Action	Traduction en termes d'activité
Organisations professionnelles (associations, syndicats, coopératives, etc.)	Représentation, défense, conseil	Temps passé en réunion, formation, au téléphone, pour recherche et partage d'information, activité militante
Centres de gestion, architectes, notaires, etc.	Activité administrative et comptable générée par les contacts avec les acteurs « véhicules »	Recherche d'allègement des activités administratives par l'externalisation d'une partie de celles-ci
Chambre d'agriculture, conseillers agricoles des IAA, experts indépendants	Conseil normatif pour « être dans les clous »	Téléphone, RDV sur l'exploitation, prise d'information
Autres exploitants	Discussions, échanges informels, don-contredon	Rencontres informelles, « coups de main », échange d'information

A travers les contacts et les interactions des exploitant.e.s avec les figures de l'action publique « agroécologique », on aperçoit une inflation normative (dans un secteur déjà très normé), un besoin de connaissances et de formation, complexifiant le métier et les activités agricoles. En effet, la prolifération des normes augmente le temps consacré au suivi de l'évolution de ces dernières, à l'activité administrative consistant à pouvoir se justifier, aux travaux de mise aux normes (qui représentent également un coût financier). Pour y faire face, les exploitant.e.s ont recours à des acteurs « ressources », qui deviennent à leur tour parties prenantes de l'action publique « agroécologique » en favorisant sa mise en œuvre.

Conclusion : un Etat structurant, mais difficile à saisir

Du flou intégrateur⁸ de sa formulation à sa formalisation sur le terrain, l'agroécologie gouvernementale est un objet difficile à saisir.

S'agit-il d'un réhabillage symbolique de l'existant ? Ou relève-t-elle d'une volonté de changements profonds, difficiles à observer car en train de se faire ?

Que l'on s'y intéresse « par le haut » ou « par le bas », on distingue encore assez mal ce qui relève d'une approche nouvelle (l'agroécologie) ou de l'existant (dispositifs de politiques agricoles déjà en place).

Par le haut, la prise en main des politiques agricoles par le flou intégrateur de la définition de l'agroécologie, relève davantage d'un procédé de remobilisation de dispositifs existants, tout en promouvant sans hâte un changement complet des paradigmes productifs. Tandis que par le bas, si les exploitant.e.s identifient bien le terme d'agroécologie (selon un sondage BVA, 76 % d'entre eux en ont entendu parler dans la presse), cette dernière est subjectivement perçue comme s'ajoutant à une batterie de dispositifs existants et participe à complexifier leur activité.

Ainsi, les projets « agroécologiques » d'exploitation, s'ils représentent souvent des opportunités économiques (circuit courts, méthanisation, valorisation par la labellisation de la production, etc.), entraînent leur lot de contraintes en termes d'investissement, de temps, et d'acquisition de connaissances, appelant des arbitrages de la part des exploitant.e.s.

⁸ Au sens de Simmel, op. cit.