

autres repères autres paysages

De la Chambre d'agriculture des Pays-Bas et des causes de sa chute

Camille van Beusekom, ancien directeur du service Espaces naturels
du ministère de l'Agriculture aux Pays-Bas

camille.beusekom@yahoo.fr

Un conflit au sein de la Chambre

En 1993, aux Pays-Bas, des milliers d'exploitants agricoles refusèrent de payer leurs cotisations à la Chambre d'agriculture (journal *Trouw*, 20 mars 1993). Les cultivateurs et les horticulteurs n'acceptaient pas les niveaux de salaires que leurs représentants avaient négociés au sein de la Chambre avec les représentants des syndicats des salariés.

Le secrétaire du syndicat des exploitants, M. Oggel, lança un appel à ses adhérents pour qu'ils ne participent pas à cette action de boycott : « Agir ainsi n'est pas possible, parce que nous sommes nous-mêmes la Chambre ». « Mais, dit-il, c'est très compréhensible. La Chambre est une structure dépassée. On ne veut plus faire de compromis avec les syndicats des salariés en son sein. Nos adhérents ne se reconnaissent plus dans ce modèle. Il vaudrait mieux que nos syndicats négocient de façon directe. »

La Chambre ne prit pas ces propos au sérieux : « Cette critique n'est pas nouvelle. On comprend leurs difficultés, mais nous sommes plus forts ensemble ». La suite sembla lui donner raison : la crise s'éteignit.

Cependant, les tensions au sujet des salaires demeuraient. Les relations entre les partenaires sociaux déperirent progressivement. Deux ans plus tard, c'était l'explosion. Les syndicats des salariés agricoles demandèrent carrément au ministre de l'Agriculture d'entamer la procédure de suppression de la Chambre d'agriculture (*Trouw*, 23 septembre 1995). Le front commun s'était effondré.

Le « Landbouwschap »

Aux Pays-Bas, il existait une seule Chambre d'agriculture nationale, le Landbouwschap, avec des filiales régionales. Elle regroupait l'ensemble des structures du monde agricole, notamment les trois syndicats d'exploitants et les trois syndicats de salariés. La Chambre avait trois missions. Elle était d'abord un lieu de concertation où étaient abordées toutes les affaires d'intérêt commun du collectif agricole. Elle défendait ensuite les intérêts économiques de ce collectif auprès des pouvoirs publics à tous les niveaux, en particulier auprès des ministères concernés et du Parlement. Enfin, elle était mandatée par le ministre de l'Agriculture pour élaborer et faire appliquer certains dispositifs réglementaires. En 1993 les effectifs de la Chambre s'élevaient à 250 salariés pour un budget de 207 millions de florins (625 millions de francs). Avec une surface de 34 000 km², les Pays-Bas sont l'équivalent de cinq départements français. En 1995, l'agriculture y occupait une surface de 2 millions d'hectares.

Un décret royal : une tête tombe

Cinq ans après, la Reine, qui est le chef de l'État, sur proposition du ministre des Affaires sociales et du ministre de l'Agriculture, décida formellement de la suppression de la Chambre. Ce qui fut fait, par décret, le 28 septembre 2000.

Aujourd'hui, il n'en reste plus aucune trace. Pourtant, en son temps, et surtout dans les années 1970 et 1980, cette Chambre était toute-puissante et incontournable. Par mandat du ministre de l'Agriculture elle disposait de pouvoirs réglementaires et de sanction. En tant que structure collective, elle rassemblait les intérêts de l'ensemble du monde agricole et était l'interlocuteur privilégié du ministre et du Parlement. Son influence sur la politique agricole aux Pays-Bas était énorme, notamment sur la politique des structures agricoles. Aucun dossier n'échappait à son attention. Il était impensable que le ministre de l'Agriculture prenne une décision sans un accord préalable avec cette Chambre, et ses positions intransigeantes vis-à-vis des intérêts non-agricoles étaient notoires.

Comment un tel bastion a-t-il pu tomber et disparaître, comme évaporé dans les airs ? Une analyse scientifique (Krajenbrink, 2005) vient jeter une nouvelle clarté sur cette énigme.

Le conflit social dont il est fait mention ci-dessus était bien l'occasion directe de cette disparition. Mais, en arrière-plan, comme souvent en pareil cas, plusieurs autres éléments ont contribué à la chute de la Chambre. Son tendon d'Achille était la divergence de plus en plus grande entre les intérêts des partenaires sociaux, ceux des filières, des coopératives et de l'agro-industrie. L'univers agricole était devenu fort hétérogène. Il fallait donc que la Chambre bénéficie à l'intérêt collectif de façon très importante, du moins suffisante pour compenser les différentes forces centrifuges des intérêts sectoriels.

Cela n'était certes pas facile dans une période où les effets néfastes de l'agriculture intensive sur l'environnement, la biodiversité et les paysages suscitaient de vives critiques dans la société. Un changement de politique agricole s'imposait. Mais la Chambre continuait à se focaliser sur la croissance et la production, sans mesurer la gravité des effets secondaires des pratiques agricoles.

Après de longues années de laisser-faire, c'était notamment la pollution excessive causée par les élevages porcins et bovins et les poulaillers industriels qu'il fallait maîtriser à tout prix et en urgence, parce que les directives européennes et l'état de l'opinion publique ne permettaient plus de laisser traîner les choses comme avant. Plutôt que d'attendre des mesures restrictives de son ministre de tutelle, ministre qui avait déjà été mis en difficulté par le Parlement pour son laxisme dans le dossier « fumier », la Chambre

a préféré prendre ce dossier en main elle-même. Mais il était trop tard. L'utilisation offensive par la Chambre de ses pouvoirs réglementaires via des conventions et des plans pluriannuels se termina sur un échec total, autant parce que les agriculteurs n'y adhérèrent pas que parce que ces mesures présentaient des carences vis-à-vis de la réglementation européenne. La problématique environnementale dans les années 1990 avait pris trop d'ampleur, était devenue trop complexe. Il n'était plus possible de la résoudre au sein du collectif agricole.

Manifestement la Chambre – qui était peu avant encore l'incarnation du pouvoir corporatiste du monde agricole – était devenue un obstacle qui coûtait cher. Sur ce constat, les partenaires sociaux agricoles n'ont pas hésité à s'en débarrasser et à poursuivre désormais leur chemin de façon séparée et plus autonome. Depuis, les missions utiles de la Chambre, comme la formation et l'accompagnement des professionnels, sont assurées par les filières elles-mêmes. Les syndicats ont alors fusionné en une structure unique divisée en secteurs économiques et qui défend les intérêts collectifs et sectoriels au niveau national aussi bien que local. En fin de compte, l'organisation de ce collectif est moins lourde, moins chère, plus flexible, plus libérale et – ce qui est le plus important – plus efficace.

Et en France ?

Il serait tentant de spéculer et de se demander si un tel scénario pourrait se dérouler en France, où les chambres d'Agriculture sont des établissements publics au service de la profession agricole, comme aux Pays-Bas. Il faut constater cependant qu'il existe des différences importantes, voire essentielles, dans la situation de nos deux pays. En France, l'organisation est déconcentrée, avec, dans chaque département, une chambre relativement autonome, l'ensemble étant regroupé au niveau régional et national en associations, comme l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA) au niveau national. Il ne s'agit donc pas d'un bloc monolithique, ou de centralisation comme aux Pays-Bas. Ces chambres sont individualisées, et, en général, bien ancrées dans le paysage politique de leurs départements respectifs. Elles sont en outre, et à presque tous les niveaux, largement subordonnées au seul syndicat majoritaire, la FNSEA – sauf dans deux départements, le Lot-et-Garonne et le Calvados. Ce syndicat détient depuis longtemps le monopole du pouvoir, régnant sans aucun partage avec les syndicats minoritaires, et avec parfois des orientations incompatibles (que l'on pense à la Confédération paysanne !).

Tant que la FNSEA réussira à tenir cette position, confortable, et à gérer ses différends internes, elle n'aura aucune raison de remettre en cause la position de « ses » chambres. Grâce à leur structure déconcentrée et surtout leur subordination au monopole syndical, la position des chambres en France est donc plus solide que ne l'était celle de la Chambre aux Pays-Bas.

En revanche, si on le compare au pouvoir de cette ancienne Chambre des Pays-Bas, celui des chambres françaises a bien ses limites. Aux Pays-Bas, c'était la Chambre qui faisait de la politique au niveau national, au titre de représentante de la totalité de l'univers agricole du pays. En France, c'est la FNSEA, ce qui est moins démocratique, certes, mais beaucoup plus sûr. Jamais elle ne tomberait dans le piège, comme l'a fait dans son orgueil l'ex-toute-puissante Chambre aux Pays-Bas, de s'engager à régler elle-même les problèmes environnementaux que cause l'agriculture intensive. Le syndicat français ne mélange pas les responsabilités : cela, c'est bien du ressort des pouvoirs publics. Néanmoins, une forte emprise de la profession sur cette politique s'impose : c'est la fameuse « cogestion ». Si le rôle des chambres, en tant qu'établissements publics, est toujours celui d'interlocuteur préféré des pouvoirs publics, c'est le syndicat majoritaire qui les met en mouvement et qui négocie en tête à tête avec le ministre et les élus. Évidemment, ce ne sont donc pas toujours l'intérêt général, ni même l'intérêt de l'ensemble des agriculteurs, qui motivent les dirigeants des chambres. Lorsqu'ils demandent, comme actuellement en région Centre, à être reconnus comme experts dans les domaines de l'environnement, de la préservation de l'eau et des milieux aquatiques, de la gestion quantitative de l'eau, ou de la préservation de la biodiversité et des milieux naturels, ce n'est pas par souci de la qualité de notre environnement. Cette demande est peu crédible, présomptueuse même, vu le rôle qu'ont toujours joué les chambres dans la promotion des pratiques agricoles intensives qui sont à l'origine de la dégradation du milieu naturel dans la campagne française. C'est le cambrioleur qui se propose comme expert en sécurité.

Les objectifs des Chambres sont donc clairs et nets : orienter la politique de l'environnement dans le sens d'une subordination aux intérêts financiers et économiques de la profession agricole et se positionner sur le marché des prestations de service dans les domaines de l'environnement cités.

Ce choix est bien plus intelligent que celui qu'avait fait en son temps la Chambre d'agriculture des Pays-Bas : plutôt que de prendre en main des dossiers épineux et de s'y embourber, mieux vaut s'en mêler à titre d'expert environnemental agréé.

De cette façon, les chambres essaient de légitimer leur présence dans le débat avec de faux arguments, tout en évitant de porter une vraie responsabilité. De faux arguments, en effet : l'environnement ne figure pas parmi les missions des chambres et leur techniciens ne sont pas qualifiés dans ce domaine. Certes, la présence des chambres dans le débat et dans le travail sur l'environnement est essentielle, mais à un titre qui se justifie, donc au titre de professionnels de l'agronomie.

Néanmoins, on peut craindre que les chambres d'Agriculture ne réussissent dans ce faux positionnement, ce qui leur permettra de brouiller les pistes et de freiner le progrès, comme l'a fait longtemps la Chambre des Pays-Bas, au détriment de l'intérêt général. Et cela se fera sans aucun risque pour elles, parce que, contrairement à leur homologue aux Pays-Bas, elles ne s'engageront à aucun résultat concret.

Une chose est certaine, en tout cas : en France, on vivra encore longtemps avec les chambres d'agriculture ■

Références bibliographiques

- SERVICE ÉCONOMIQUE DU JOURNAL *Trouw*, 20 mars 1993. *Duizenden boeren weigeren te betalen voor Landbouwschap* [Des milliers de paysans refusent de payer pour la Chambre d'agriculture].
- SERVICE ÉCONOMIQUE DU JOURNAL *Trouw*, 23 septembre 1995. *Bonden gaan Landbouwschap opblazen wegens diepgaand conflict met de boeren* [Les syndicats des salariés feront sauter la Chambre d'agriculture à cause d'un conflit profond avec les exploitants].
- STAATSBLAD VAN HET KONINKRIJK DER NEDERLANDEN, 17 octobre 2000. *Besluit van 28 september 2000, houdende opheffing van het Landbouwschap* [Journal officiel des Pays-Bas. Décret du 28 septembre 2000 portant sur la suppression de la Chambre d'agriculture].
- KRAJENBRINK E.J., 2005. « Zelfgedragen verantwoordelijkheid » in de land – en tuinbouw 1945 – 2001 [Agriculture et horticulture : « Autoporteurs de responsabilité »]. Thèse, université de Groningen, Pays-Bas.

