

# vers un encadrement environnemental des agriculteurs ?

comparaisons régionales : France - Belgique

marc mormont

unité de sociologie de l'environnement

fondation universitaire luxembourgeoise

octobre 1994

rapport au Ministère de l'Environnement

convention SRETIE 92117

# vers un encadrement environnemental des agriculteurs ?

comparaisons régionales : France - Belgique

**marc mormont**

unité de sociologie de l'environnement

fondation universitaire luxembourgeoise

octobre 1994

rapport au Ministère de l'Environnement

convention SRETIE 92117

vers un encadrement environnemental  
des agriculteurs ?

comparaisons régionales : France - Belgique

**marc mormont**

**Octobre 1994**

**rapport au Ministère de l'Environnement  
convention SRETIE 92117**



## Vers un encadrement environnemental de l'agriculture ?

Marc MORMONT

résumé

convention : 92117

La relation entre agriculture et environnement n'est pas la relation symbiotique du paysan à la nature que suppose la nostalgie des uns ou des autres. Avec la modernisation de l'agriculture, la technique s'est imposée et le conseil agricole en est le médiateur. Comment l'encadrement agricole peut-il prendre en compte l'environnement ?

La première partie de ce rapport de recherche cherche à élucider le rapport que les agriculteurs entretiennent avec cet environnement qui les accuse. Sans doute se sentent-ils tous en position d'accusés devant ce qui leur apparaît, à travers les médias, comme une campagne agressive. Mais leurs réactions ne sont pas homogènes, parce que les réseaux à travers lesquels, au-delà de la polémique, ils peuvent se saisir de la question ne leur indiquent pas les mêmes voies. Schématiquement il y a d'un côté la voie de l'innovation technique qui permettrait de mettre au point des méthodes de production à la fois plus efficaces et plus propres; d'autres imaginent de valoriser leur production sous l'angle de la qualité à laquelle l'environnement peut apporter un surcroît d'image; d'autres enfin peuvent imaginer le paysage et la qualité du milieu comme une manière de renouer un lien de coopération avec des acteurs locaux. Ces trois possibles sont présents dans le discours et dans la pratique des agriculteurs, à des degrés divers selon leur implication dans différents réseaux d'encadrement. Des initiatives concrètes témoignent de ce que cette relation à l'environnement, si conflictuelle en apparence, est ouverte à des expériences innovantes.

Dans une deuxième partie la recherche compare trois «régions» - Lorraine, Wallonie et Côte d'Or - et la manière dont différents dispositifs de prise en charge de l'environnement ont été construits et encadrent des expériences locales. Chaque dispositif suppose sans doute des choix politiques à l'échelle nationale et régionale, mais chaque expérience locale doit aussi combiner un enjeu environnemental, un diagnostic écologique, qui sont spécifiques à l'espace considéré; chacune doit tenter d'en induire les pratiques agricoles souhaitables, de définir les agriculteurs visés, doit chercher comment les intéresser et doit inventer un mode de communication. Autant de facteurs nécessaires à l'action et autant de facteurs d'incertitude. L'analyse comparée, sans prétendre à illustrer tous les cas possibles, permet de faire une typologie de ces dispositifs. Certains se rapprochent d'un modèle industriel, d'autres semblent se référer à un modèle rural de gestion locale du territoire. Et chacun de ces dispositifs engage une redéfinition de l'identité agricole, un mode d'encadrement privilégié, et finalement un rapport de l'agriculteur à la société par le biais de médiateurs tantôt techniques, tantôt économiques, tantôt symboliques.

En conclusion la recherche propose une interprétation qu'on peut résumer en deux propositions : la prise en compte de l'environnement ne relève ni d'une mise en cause de l'agriculture efficace, ni d'une sorte de retour en arrière : c'est une nouvelle phase de modernisation. Mais cette deuxième modernisation de l'agriculture (et de l'espace rural) implique, plus qu'un verdissement de l'encadrement agricole, une complète restructuration. Cet encadrement est appelé à devenir multiple, ouvert à la fois sur la modernité technique et sur la négociation "locale" des multiples "produits" par lesquels des agriculteurs peuvent répondre à la diversité des demandes sociales qui sous-tendent les politiques d'environnement. A un environnement multiple correspondra une agriculture différenciée et capable de négocier sur plusieurs fronts.



## Table des matières

<b>Introduction</b> .....	6
<b>Chapitre 1 Problématique, objectifs et méthodologie de la recherche</b>	
Section 1. Problématique de recherche .....	10
Section 2. Objectifs et méthodologie de la recherche .....	35
<b>Chapitre 2. Les agriculteurs et leurs réseaux face à l'environnement</b>	
Section 1 Introduction .....	38
Section 2. Réseaux d'information et information sur l'environnement .....	41
Section 3. Modèles de prise en compte de l'environnement et réseaux .....	63
Section 4. Dynamiques de la prise en compte de l'environnement .....	92
Section 5. Conclusion : des identités aux dispositifs .....	109
<b>Chapitre 3 Dispositifs comparés de prise en compte de l'environnement au niveau régional et local</b>	
Section 1. Introduction objectifs et méthodologie .....	115
Section 2. Les composantes des dispositifs hypothèses .....	122
Section 3. Aperçu des transpositions en France et en Belgique .....	131
Section 4. Le dispositif en Lorraine .....	140
Section 5. Etudes de cas en Lorraine .....	146
51. Etude de cas opération Ferti-Mieux de la Gorce .....	146
52. Le Saulnois .....	151
53. PDD - Meuse la «Petite Woëvre» .....	166
Section 6. Vers un dispositif environnemental en Côte d'Or le problème des approches sectorielles .....	176
61. Les acteurs départementaux et la relation agriculture - environnement .....	176
62. Le dispositif agri-environnemental .....	183
63. Les limites des approches sectorielles .....	185
Section 7. Le dispositif agri-environnemental en Wallonie .....	189
Section 8. Conclusions .....	205
<b>Chapitre 4 Conclusions</b>	
Section 1 Le rôle des dispositifs .....	213
Section 2 Coordonner les territoires et encadrer l'agriculteur .....	221
Section 3 Un processus de modernisation .....	230

## Introduction

Cette recherche s'appuie sur une série d'enquêtes et de travaux dont l'unité se trouve dans le souci de constituer une méthodologie d'approche, au plan scientifique comme au plan pratique, des relations entre les agriculteurs et l'écologie ou l'environnement. Elle repose sur une hypothèse centrale assez simple à résumer : la relation des agriculteurs à l'environnement est largement conditionnée par les *modalités sociales* selon lesquelles les problèmes d'environnement et les solutions proposées sont formulés. Chacun sait l'importance de l'appareil d'encadrement de l'agriculture et tout le monde peut accepter l'idée que la prise en charge de l'environnement par l'agriculture supposera une certaine adaptation de cet encadrement. C'est la visée pratique de cette recherche.

Nous aurions pu développer cette question en essayant de faire une description et une analyse des différentes structures d'encadrement, des différents personnels d'encadrement et de leur manière d'envisager les questions de pollution agricole. C'eût été une manière classiquement sociologique de faire. Mais ce type de démarche ne nous semble pas le meilleur dans ce cas : d'une part, cette méthode conduit à interroger les gens sur leurs opinions et leurs pratiques (telles qu'ils les décrivent) et souvent à surévaluer les effets de représentation; d'autre part, dans un problème complexe et mouvant comme celui-ci, cela aurait conduit à une analyse très statique, alors que, précisément, c'est de changement, de transformation et d'innovation dans les modes d'encadrement qu'il s'agit.

Nous avons donc essayé de centrer notre observation sur des aspects dynamiques de la relation des agriculteurs à l'environnement en supposant que quand le mode d'encadrement change, les attitudes, les opinions, voire les pratiques des agriculteurs se modifient aussi.

Pour développer cette hypothèse, nous avons commencé par nous donner un cadre théorique (chapitre 1) qui dépasse l'opposition trop simple entre l'environnement comme représentation (construit culturel) et l'environnement comme problème (construit scientifique). Il nous paraît que les problèmes d'environnement sont à la fois l'un et l'autre, que les définitions et données scientifiques, sans obéir aux mêmes procédés de vérification (d'épreuve), sont aussi des constructions sociales et que les représentations sociales sont difficilement séparables des pratiques les plus concrètes..

Plus exactement, la formulation socio-politique d'une question d'environnement est un enchevêtrement de constats scientifiques et de perceptions culturelles. Et cela ne vaut pas seulement pour le grand public, les profanes, cela est vrai aussi des experts. Surtout nous mettons au centre de notre analyse l'incertitude. Il semble que bon nombre de scientifiques reconnaissent maintenant que, en matière d'environnement, les connaissances sont rarement "dures", qu'elles sont plutôt des connaissances partielles qui se traduisent difficilement en consignes pratiques. Les sciences sociales ont alors une place évidente à prendre dans la réflexion sur l'environnement et sur sa gestion. Elles peuvent prendre au sérieux cette incertitude qui, à des degrés divers, est une notion pertinente dans beaucoup de théories sociologiques, spécialement celles qui se préoccupent de l'action.

Dans une deuxième étape (chapitre 2), nous avons estimé pertinent - pour analyser le rôle de l'encadrement dans la gestion de cette incertitude environnementale - de prendre en quelque sorte le point de vue des agriculteurs. Nous faisons l'hypothèse que les réactions (trop souvent supposées négatives) des agriculteurs sont médiatisées par l'encadrement agricole et nous avons voulu comprendre par quels mécanismes et processus cet encadrement intervient sur les perceptions et pratiques des agriculteurs. Il fallait pour cela retourner à la relation de l'agriculteur à cet encadrement, à la diversité de formes de cette relation, à ses transformations aussi, pour comprendre comment l'environnement est en fait appréhendé par l'agriculteur à travers des réseaux qui structurent à la fois son information, sa sociabilité et ses projets.

Enfin la troisième étape nous conduira à observer et comparer quelques cas (non représentatifs au sens statistique) ou expériences de prise en compte de l'environnement par des agriculteurs. Chacune de ces expériences n'est ni une innovation endogène, ni la pure application d'une réglementation. Chaque cas étudié fait intervenir des normes juridiques, des politiques européennes aussi bien que locales: chaque cas comporte une dimension économique autant que des effets de communication. Les acteurs sont multiples, autant que les incertitudes à contrôler. Nous proposerons d'appeler "dispositif" l'ensemble des arrangements - stables ou provisoires, souvent tâtonnants - qui encadrent ces expériences, en faisant l'hypothèse qu'on peut y lire quelques enseignements intéressants sur la construction sociale d'une prise en compte de l'environnement.

Dans cette optique la comparaison internationale - en fait plus modestement de quelques situations régionales dans deux pays de la CEE - se justifie de manière à essayer de mesurer l'impact des formes d'encadrement des agriculteurs sur leur



appréhension de l'environnement et sur leurs réactions aux diverses solutions que les autorités publiques cherchent à leur faire adopter.

Néanmoins, cette recherche, qui s'est étalée sur deux ans, ne peut donner de réponses définitives aux multiples questions qu'elle aborde, pour plusieurs raisons.

D'un côté, le contexte socio-politique de développement de l'agriculture est très instable puisque, pendant cette période, on assiste à une réforme de la politique agricole européenne, et donc à un changement des cadres de référence (organisation des marchés, prix, régime des subventions) qui sont ceux de la profession agricole. Cette instabilité du contexte laisse souvent bon nombre d'agriculteurs perplexes quant à leur avenir, quant à leurs choix techniques et économiques.

D'un autre côté, la prise en compte de l'environnement dans la politique agricole et par l'encadrement agricole est relativement récente. Les premières initiatives furent prises au niveau européen en 1985 (Règlement 797/85) à travers le fameux article 19, mais celui-ci ne fut jamais appliqué en Belgique et le fut tardivement en France. Les nouvelles dispositions datent de 1992 (Règlement 2072/92) et ont été transposées très récemment en Belgique (1994) et en France (1993), même si d'autres dispositions comme la Directive Nitrates (1991), le Règlement sur l'agriculture biologique (idem) ou quelques autres (Directive Oiseaux, Directive Habitat) ont été adoptées entretemps. Les études de terrain, l'observation des pratiques d'application de ces mesures sont donc très partielles et peuvent difficilement être généralisées et comparées.

Enfin la définition même des problèmes et des solutions - de la nature et des causes des pollutions d'origine agricole, des remèdes efficaces - est elle-même instable. Il n'y a pas nécessairement accord sur les faits et les causalités qui pourraient fonder une politique et des pratiques nouvelles.

Dans ce contexte, nous avons donc privilégié une approche qui cherche à comprendre les processus et les mécanismes d'une dynamique de changement des relations entre les agriculteurs et l'environnement. Nous pensons en effet que les relations des agriculteurs aux questions d'environnement ne sont pas non plus stables, qu'elles évoluent en fonction à la fois de la politique agricole, de la politique environnementale et d'un ensemble de facteurs, tantôt globaux, tantôt locaux : sommairement dit, nous pensons que toute enquête ponctuelle, tout sondage sur cette question donnent à voir un instantané d'un mouvement. C'est le mouvement qui est plus intéressant que la photographie. L'équilibre ponctuel ne renseigne guère sur les forces en présence. Il est vrai que nos enquêtes sont elles aussi ponctuelles, qu'elles se situent

chacune à un moment donné du temps et en un lieu de l'espace; mais en multipliant les lieux et les moments, on se donne le moyen d'au moins entrevoir les processus qui font évoluer l'attitude des agriculteurs face à l'environnement. Il faut ajouter que la médiatisation des pollutions d'origine agricole contribue aussi à rendre les opinions des agriculteurs très sensibles à la conjoncture.

Cette recherche s'appuie par conséquent sur divers travaux réalisés en des lieux et des moments différents, à partir de questions différentes, souvent très spécifiques, en particulier sur des travaux d'étudiants de troisième cycle que cette recherche a permis d'encadrer et de soutenir. Elle repose aussi, en ce qui concerne la première partie, sur une étude cofinancée par la Région Wallonne (Belgique) portant sur les circuits d'information des agriculteurs.

Les travaux qui ont pu être réalisés ou soutenus dans le cadre de cette recherche sont les suivants :

CLAESSEN Ariane, *Les pratiques agricoles respectueuses de l'environnement, comparaison Wallonie - Bourgogne*, mémoire de maîtrise en sciences de l'environnement, FUL, 1994.

SOUBEYRAN Vincent, *Agriculture et environnement en Lorraine : organisation de programmes d'action et mesures agri-environnementaux*, rapport intermédiaire du Diplôme européen en Sciences de l'Environnement, FUL, 1994.

BOUCHAT Damien, *L'information des agriculteurs en matière d'environnement*, mémoire de troisième cycle en sociologie, Louvain-la-Neuve, 1993.

CONTET Claudine, *Les agriculteurs et la gestion de l'eau*, Mémoire ITA, INPSA, Dijon, 1992.

GRAND Bruno & PICOT Xavier, *Pour une filière "valorisation agricole du compost d'origine urbaine" en Bourgogne*, Mémoire ITA, INPSA, Dijon, 1994.

Ce rapport final a été rédigé par Marc Mormont et Ariane Claessen.

## Chapitre 1

### Problématique, objectifs et méthodologie de la recherche

#### Section.1. Problématique de recherche<sup>1</sup>

Cette section esquisse l'approche générale qui sera faite dans ce rapport des relations entre agriculture et environnement. Elle met en avant une série de notions qui cherchent à renouveler l'approche des questions d'environnement par les sciences sociales. En quelques mots, on privilégie la variable d'incertitude comme caractéristique des relations entre monde social et monde naturel et, à travers des concepts comme ceux d'anticipations, d'engagements et de dispositifs institutionnels, on cherche à se donner un cadre théorique qui permette de comprendre la manière dont le lien social se construit et se reconstruit pour gérer des contextes où ces incertitudes émergent.

On commence par rappeler l'ambivalence des sciences sociales face aux questions d'environnement, ambivalence qui tient à la difficulté de penser les objets qui constituent l'environnement. C'est que l'environnement fait apparaître dans le champ social une série d'incertitudes (qu'on peut aussi penser comme des risques), mais ces incertitudes sont multiples : elles concernent aussi bien le domaine de la nature ou des objets qui relèvent traditionnellement des sciences de la nature ou de la technique que

---

<sup>1</sup> Cette section est une version remaniée d'un texte précédemment publié comme réflexion théorique dans Blanc M., Mormont M., Storrie T., Remy J., *Démocratie et vie quotidienne, Pour une sociologie de la transaction sociale (suite)*, 1994, Paris, L'Harmattan, coll. Logiques Sociales.



du domaine social qui relève de l'économie, du droit ou des sciences sociales au sens large. Constitué par le fait même de ces diverses incertitudes, l'environnement se spécifie encore par le fait qu'il concerne néanmoins des objets sur lesquels il y a à décider et à agir. La perspective de la transaction<sup>2</sup> peut contribuer à définir une approche des incertitudes, spécialement si on met en avant le rôle des engagements dans leur réduction. Ces engagements renvoient aux dispositifs institutionnels qui peuvent assurer, plus ou moins, l'implication des agents dans un jeu social dont les limites restent toujours ouvertes.

### 1.1. Environnement et sciences sociales

La sociologie s'est constituée au siècle dernier sur une revendication d'autonomie par rapport aux sciences de la nature. Il s'agissait de reconnaître et de faire reconnaître la spécificité des faits sociaux, la réalité propre du domaine qu'elle tentait de constituer comme objet de science (traiter les faits sociaux comme des choses) donc la spécificité d'une science qui ait ses propres déterminations et qui ne soit pas le simple prolongement de la biologie ou d'une science de la nature. Par le fait même, la sociologie rejetait hors de ses préoccupations centrales tous les faits de nature qu'elle abandonnait aux sciences naturelles et à leurs applications techniques.

La question contemporaine de l'environnement peut évidemment être abordée dans une perspective sociologique classique, elle s'y prête même bien à certains égards. La plupart des problèmes d'environnement, en effet, relèvent d'un processus d'élaboration sociale qui les fait reconnaître comme problèmes non à partir d'une perception directe des faits (des pollutions), ni à partir de la seule analyse des scientifiques, mais à partir d'un processus social qui implique des experts scientifiques, des groupes de pression ou d'opinion, des journalistes et des médias<sup>3</sup>. On sait bien aussi que les mouvements de défense de l'environnement et les organisations écologiques ont des composantes idéologiques, ou même plus largement que la sensibilité écologique n'est pas distribuée au hasard dans nos sociétés. Elle serait, selon certains auteurs, plutôt le fait de couches sociales moyennes déclassées ou en voie de déclassément qui y

---

2 Blanc et al, op. cit.

3 Pour une analyse très représentative de cette approche, voir Roqueplo P., *Les pluies acides : menace pour l'Europe*, Paris, Economica, 1988.

trouveraient un langage spécifique pour affirmer leurs propres valeurs<sup>4</sup> et leur point de vue critique sur le changement social. Enfin, par le fait même, il est aussi vraisemblable que l'écologisme charrie dans ses préoccupations et ses revendications une part non négligeable d'intérêts matériels et culturels spécifiques à certains groupes sociaux et à certains contextes spécifiques : la revendication d'une protection écologique des campagnes renvoie aux intérêts spécifiques des nouveaux usagers de la campagne que sont les touristes, les résidents secondaires et, plus généralement, les citoyens qui accèdent à la campagne comme espace de loisir<sup>5</sup>.

La perspective classique de la sociologie de l'environnement est donc très souvent une perspective de déconstruction des questions d'environnement : dans cette optique, le sociologue se donne pour tâche spécifique de saisir les déterminants sociaux et culturels de la revendication et du projet écologique, de révéler les intérêts qui se dissimulent derrière la préoccupation universalisante de défense d'un patrimoine commun. Cette critique relativisante de l'environnement n'est pas contestable dans son principe ni dans la fonction sociale qu'elle peut remplir.

Elle est pourtant insuffisante dès lors qu'on accepte d'affronter les questions d'environnement telles qu'elles se posent dans la pratique des acteurs sociaux confrontés à des objets réels. S'agissant par exemple de la pollution des eaux souterraines par les nitrates (laquelle peut effectivement faire l'objet de mesures scientifiques), on pourrait évidemment très bien montrer que la définition d'une norme sanitaire (50 mg/litres) est relativement arbitraire, montrer aussi que l'imputation de cette pollution aux agriculteurs relève d'un processus socio-politique cohérent avec un contexte de mise en cause économique de l'intensification agricole, montrer également les effets déstabilisateurs de la représentation médiatisée de l'agriculteur pollueur sur une profession agricole déjà ébranlée par la crise... Ces analyses butent néanmoins sur une réalité spécifique : cette forme de pollution existe, elle est en partie imputable à l'activité agricole, elle constitue un risque qu'il faut "gérer".

Dès lors qu'on admet la réalité du risque, l'analyse sociologique est sollicitée dans une autre direction. Souvent à la demande des décideurs ou des militants de

---

4 Voir par exemple Cotgrove S., *Catastrophy or Conurcopia*, Chichester : John Wiley and Sons, 1982.

5 On trouve de nombreuses analyses de ce type dans la tradition sociologique française, par exemple Chamboredon J.C., Les usages urbains de l'espace rural : du moyen de production au lieu de récréation, *Revue Française de Sociologie*, 21, 1 : 97-119; Kalaora B., *Le Musée vert : naissance et développement d'un loisir urbain, le cas de la forêt de Fontenaibleau*, Paris, Anthropos, 1981; Billaud J.P., L'Etat nécessaire ? Aménagement et corporatisme dans le marais poitevin, *Etudes Rurales*, 1986, 101-102 : 73-111; ou encore Mormont M., The emergence of rural struggles, *International Journal of Urban and Regional Research*, 1983, 7, 4 : 559-575.

l'environnement, les sciences sociales se trouvent appelées pour éclairer les acteurs sur les transformations sociales qui peuvent permettre de s'adapter aux contraintes d'environnement, de gérer ces risques. Elles devraient permettre de comprendre les raisons des comportements socialement déterminés qui conduisent au gaspillage des ressources, aux pollutions, et indiquer les voies à prendre. En un mot, elles deviennent un instrument des politiques de l'environnement et les objectifs de celles-ci sont exclusivement ou principalement définis par la connaissance que les sciences naturelles leur fournissent des limites et des contraintes du milieu. Cette perspective instrumentale pose deux problèmes fondamentaux : d'abord elle place les sciences sociales dans une position de dépendance par rapport aux savoirs naturalistes et techniques, alors que ceux-ci ne sont ni réellement unifiés (il y a des controverses scientifiques) ni stables et elle interdit pratiquement de s'interroger sur la dynamique propre de la construction des faits scientifiques et de leur interprétation en termes de risques. D'autre part, elle place aussi le sociologue dans la position inconfortable de celui qui devrait savoir ce que doivent être la société et la culture comme si de contraintes objectives et naturelles, on pouvait faire découler de manière univoque une conception de l'ordre social ou une hiérarchie de valeurs. La sociologie a-t-elle une telle vocation prophétique ou technocratique ?

Le débat entre ces deux types de position peut prendre un tour philosophique ou polémique si on le transforme en une discussion sur le caractère sacré de la nature (M. Serres) ou sur le primat de la liberté de l'homme (L. Ferry), mais dans l'un et l'autre cas, on manque peut-être de s'interroger sur la réalité de l'environnement et de la nature et des modalités de leur gestion.

Si nous revenons à cet exemple de l'eau souterraine en effet, la déconstruction de jeux d'intérêts et de représentation ne suffit pas à penser complètement le problème. Dans une société moderne développée, l'eau n'existe plus à l'état "naturel" car, dans toutes les phases du cycle de l'eau, celle-ci se trouve modifiée par les interventions humaines et l'eau potable, celle qui arrive à l'utilisateur, est le produit de nombreuses interactions entre des processus naturels et des processus technico-économiques. Elle est un produit dont la qualité n'est garantie que par de multiples opérations de surveillance, de protection, de transformations. Loin d'être un objet naturel extérieur au jeu des forces sociales et économiques, l'eau est un médiateur des relations entre différents groupes, différentes activités, différentes régions, elle est en quelque sorte un vaste "système" où interfèrent des processus et des équilibres naturels, et des processus techniques et des équilibres socio-économiques. Elle n'est pourtant pas un objet technique, produit de la seule activité humaine : son état dépend de processus nombreux



que l'homme ne maîtrise pas. Elle n'est ni nature, ni artéfact, mais les deux à la fois, et c'est sans doute ce statut objectif qui spécifie la question de l'environnement. Nous n'avons affaire ni à la nature (comme entité indépendante de l'homme) ni non plus à la seule projection de l'homme dans un objet qui en serait le pur reflet. L'environnement n'est donc pas un impératif pragmatique ou politique qui viendrait imposer au sociologue son objet de recherche : il s'agit plutôt de considérer que ce type de risque (impliquant des interdépendances proprement sociales, médiatisées par la connaissance scientifique et connaissables à travers la science) constitue une dimension de la réalité sociale tout autant que n'importe quel autre type de rapport social.

On ne peut donc pas comprendre cette question des eaux souterraines sans intégrer pratiquement une connaissance qui englobe des processus physiques, des processus biologiques, des procédés techniques mais aussi des rapports économiques et des rapports institutionnels. Par suite, la connaissance de l'eau comme objet réel (et non comme représentation plus ou moins mythique) relève à la fois de la connaissance classique des sciences naturelles, mais aussi de la connaissance des procédés techniques qui permettent de l'épurer, de la traiter ou de la protéger, ainsi que des rapports économiques et sociaux qui rendent ces techniques possibles (faisables au sens de la faisabilité économique) et acceptables socialement au sens où les agents acceptent et admettent cette gestion complexe comme raisonnable.

On dira qu'il n'y a là rien de nouveau et que la gestion concrète des problèmes de développement socio-économique (par exemple l'agronomie) a depuis longtemps intégré l'idée que, dans la pratique, c'est l'articulation concrète de données physiques et socio-économiques qui fait la spécificité des sciences appliquées. La mise au point d'une technique de production agricole se fait toujours et s'est toujours faite en intégrant des données naturelles et des contraintes socio-économiques, que ce soit des opportunités marchandes ou des contraintes liées au travail. C'est d'ailleurs le mérite de la sociologie de l'innovation<sup>6</sup> que d'avoir insisté sur le fait que dans la démarche d'innovation, l'ingénieur met en relation, par des procédés d'intéressement et de mobilisation, des connaissances relatives à la nature et des savoirs relatifs au monde social, des "acteurs" qui sont apparemment d'ordre différent mais qui pratiquement sont traités comme des données équivalentes et manipulables de la même manière. La démarche technique précisément procède ainsi : elle opère un double découpage dans la réalité des connaissances physiques et dans la réalité des rapports sociaux pour

---

<sup>6</sup> Sur ces travaux, voir : Latour B. & S. Woolgar, *La vie de laboratoire*, Paris, La Découverte, 1988; Callon M. (dir), *La science et ses réseaux*, Paris, La Découverte et Strasbourg, Unesco, 1989; pour une synthèse, voir Vinck D. (sous la dir. de), *Gestion de la recherche*, Bruxelles, De Boeck, 1991.

"inventer" une mise en relation nouvelle et pour modifier l'un ou l'autre domaine afin de les rendre compatibles. Une nouvelle technique d'épuration de l'eau suppose à la fois une mise au point d'un procédé biophysique et un aménagement institutionnel (administratif, financier, politique) qui la rendent possible et efficiente. Toute technique est donc un arrangement local entre des données biophysiques - qui sont connues à travers des modèles relevant des sciences naturelles - et des données sociales - contraintes juridiques, rapports économiques, demandes sociales - de manière à former un dispositif qui les harmonise provisoirement au moins, mais avec assez de stabilité pour que la technique puisse fonctionner et réponde à des "besoins".

Mais ce qui spécifie ensuite l'environnement, ce sont précisément les effets imprévus et non maîtrisés de ces multiples arrangements locaux que forment les systèmes techniques. La multiplication des applications techniques a des effets globaux - d'agrégation, de cumul des effets ou de système - dans l'espace et dans le temps qui constituent les problèmes d'environnement. La pollution des nappes par les nitrates résulte d'un ensemble de processus techniques indépendants les uns des autres - dans l'agriculture, l'industrie, les ménages - et le problème social émerge à la suite d'une croissance de la demande en eau potable dont la qualité est définie par des normes juridiques. Et il est très difficile dans l'analyse de ce problème de distinguer des causalités : elles sont à la fois écologiques (le cycle de l'eau), techniques (les processus de production), économiques (la consommation d'eau, la distribution spatiale des activités agricoles), culturelles (par exemple l'attitude des agriculteurs dont certains surdosent leurs engrais par mesure de sécurité) et juridiques. Ainsi le cycle de l'eau est à la fois un processus naturel - qui met en relation des flux et des mécanismes biochimiques - et un processus social qui met en relation de concurrence des activités, des secteurs, des groupes et des institutions. A tel point qu'il devient nécessaire, pour comprendre le problème dans sa réalité sociale, d'intégrer dans l'analyse sociologique l'ensemble de ces processus.

On comprend alors que, d'un point de vue sociologique, ce type de problème peut être analysé en termes de conflits de légitimité. La demande des consommateurs à disposer d'une eau potable en abondance et à bas prix est-elle plus ou moins légitime que les nécessités économiques des producteurs agricoles à produire de manière intensive des produits agricoles qui eux aussi doivent être transformés en produits alimentaires au prix le plus bas ? Et les rejets d'eaux usées des ménages sont-ils plus ou moins légitimes que les surplus d'engrais des agriculteurs ? Mais les questions qui se posent aux acteurs ne sont pas seulement celles-là. Elles sont aussi des questions de fait ou d'évaluation de la réalité et de l'avenir. Peut-on en effet attendre que les techniques

agricoles s'améliorent à l'avenir et faut-il investir dans la recherche en ce domaine ou faut-il investir au contraire dans d'autres systèmes de gestion de l'eau ?

## 1.2. Les objets de l'environnement

Précisons d'abord en quoi consistent ces objets particuliers qui constituent l'environnement ou les problèmes d'environnement. Autrement dit : que sont les objets d'environnement ?

Le cas du lisier de porc - produit en grande quantité par les élevages intensifs - illustre bien le changement de statut des objets matériels selon le champ de relations dans lequel ils sont envisagés. Conformément à la vision agronomique classique, la plupart des agriculteurs considèrent le lisier comme un engrais : ce sous-produit de l'élevage peut être réinséré dans le cycle productif par un épandage approprié sur les prairies ou terres de culture. L'intensification agricole de certaines régions conduit cependant à des excès considérables de lisier par rapport aux capacités d'absorption des terres avoisinantes et les rejets en excès (sur les terres ou quelquefois directement dans les cours d'eau) ou encore la commercialisation du lisier qui peut être transporté et épandu dans d'autres régions tend à faire du lisier un déchet : s'agissant de protéger les nappes phréatiques ou les rivières, il faut réglementer ces rejets et ces transactions commerciales, en fixant des normes de rejets, des modalités de commercialisation et transport, des modalités de contrôle. Engrais "naturel", produit commercial ou déchet, le lisier peut faire l'objet de lectures radicalement différentes, mais sa gestion impose de combiner ces différentes lectures dans un dispositif institutionnel. Encore faut-il insister sur le fait que ces lectures différentes d'un même objet ne relèvent pas seulement de logiques culturelles ou de représentations, elles correspondent directement à des relations écologiques en ce sens qu'il est exact que les effets du lisier sur les ressources en eau sont effectivement différents selon les quantités, les modes d'épandage, les types de sols; et c'est, par suite, la science qui va être mobilisée pour définir des "normes".

Les problèmes d'environnement sont très souvent des problèmes de ce type : ce sont les effets non voulus d'un élément matériel qui a un sens dans une activité donnée sur d'autres activités, d'autres espaces, d'autres acteurs. On retrouve bien là la notion d'externalité à travers laquelle les économistes analysent le plus souvent les pollutions et les nuisances. En termes sociologiques, on parlerait volontiers d'interdépendances

écologiques pour désigner les relations entre activités quand elles s'opèrent à travers les mécanismes biophysiques qui régissent les systèmes "naturels". Ce qui spécifierait l'environnement comme champ de problèmes (et non comme objet), ce serait bien ces multiples interdépendances écologiques si on admet qu'à mesure que croissent les interventions de l'homme sur le monde matériel, ces interdépendances sont de plus en plus des artefacts qui ne sont que très partiellement contrôlés. Il n'y a plus de systèmes naturels mais seulement des systèmes modifiés, mais le contrôle de ces mécanismes biophysiques, des interférences entre activités à travers la nature, n'est que très partiel et la science ne les connaît que très partiellement.

Dans la gestion de tels problèmes, on va, par conséquent, devoir combiner - par exemple pour fixer une norme d'épandage (la quantité qui peut être déversée sur une surface de terre - des considérations ou des contraintes qui tiennent à la connaissance des sols et des modes de culture, des contraintes économiques et des contraintes juridiques<sup>7</sup>. Ce travail de mise en relation constituera la définition socialement acceptée du lisier, et celui-ci sera un objet hybride fait de connaissances naturalistes et techniques, de données juridiques (l'agriculteur tiendra un registre des quantités produites et de leur utilisation) et socio-économiques (les modes de commercialisation admis, le contrôle sera effectué d'une certaine manière). Dans l'activité de gestion, on essaye en fait d'harmoniser, dans un dispositif concret et fonctionnel, une série hétérogène de données et d'en assurer un contrôle suffisant. Ici les variables sociales sont aussi importantes que les variables naturelles : il s'agit notamment de savoir si les éleveurs respecteront les règles, adopteront un code de bonne pratique (en matière de conditions d'épandage notamment qui sont très importantes). Il y a donc, dans cette gestion, hybridation entre des savoirs et des hypothèses sociales autant que naturelles.

L'exemple du lisier est néanmoins encore un cas assez simple puisqu'on peut identifier clairement diverses lectures d'un même objet matériel selon sa position dans l'un ou l'autre champ d'activité. Il existe bon nombre d'autres objets hybrides dans la gestion de l'environnement.

Un exemple plus complexe peut être trouvé dans une notion comme celle de friche ou de déprise que nous empruntons à un rapport officiel français<sup>8</sup>. Cette notion de déprise, de friche ou de zone sensible regroupe sous une seule notion - dont la

---

7 Sur le passage de la connaissance à la norme, cf. A. Rip & P. Groenewegen, Les faits scientifiques à l'épreuve de la politique, in Callon M. (ed), *La science et ses réseaux*, Paris, La Découverte-Unesco, 1989.

8 *Les espaces naturels : un capital pour l'avenir*, Rapport du groupe de prospective présidé par H. Jouve, Commissariat général au Plan, Paris, La Documentation Française, 1991.

finalité est bien la gestion de certains territoires ruraux - un ensemble de constats et de phénomènes relativement hétérogènes. La friche peut en effet être envisagée :

- en termes de risques occasionnés par la disparition de certaines activités agricoles : incendie, inondation, avalanche, qui posent un problème de sécurité publique;
- en termes écologiques avec des évaluations diverses sur l'évolution biologique des espaces considérés;
- en termes de paysage où les effets peuvent être de fermeture, de banalisation ou au contraire de diversification;
- en termes socio-économiques où la déprise agricole peut signifier aussi bien une perte de ressources que des conflits entre activités agricoles et activités touristiques de substitution...

D'un point de vue extérieur, on pourrait considérer la polysémie du terme comme une forme de confusion, mais cette superposition des significations désigne bien un phénomène réel du point de vue environnemental, à savoir les effets mutuels qu'exercent les uns sur les autres, dans ces espaces, les modes d'utilisation du territoire, sans que l'on puisse toujours prévoir la manière dont les évolutions socio-économiques, biologiques et autres vont interagir. La notion de déprise ou de friche combine donc une appréhension globale des effets mutuels de diverses évolutions, une appréhension globale d'une série d'incertitudes qui sont à la fois naturelles et sociales. Il s'agit notamment de savoir quels seraient les effets sur le milieu biologique d'une réduction de l'activité agricole, ce qui dépendra à la fois des caractéristiques écologiques du milieu, mais aussi des stratégies foncières des familles agricoles (abandon, reboisement) et des effets induits sur d'autres activités (développement du tourisme en fonction des attraits naturels ou le contraire du fait de la banalisation du paysage ou de la désertification).

La fabrication d'une telle notion hybride a bien sûr une finalité pratique, puisque ce rapport officiel cherche à ouvrir la voie à de nouveaux dispositifs institutionnels de gestion du territoire qui devraient associer, à travers des instruments économiques, financiers, juridiques, les différents partenaires concernés, en faisant reconnaître la notion d'espace naturel comme catégorie de perception du territoire rural, en faisant aussi reconnaître par les agriculteurs leur rôle de gestionnaires de la nature et du paysage.

En résumé, les objets d'environnement se constituent là où des interdépendances écologiques se manifestent comme faisant problème : ce sont nécessairement des objets qui ont plusieurs lectures possibles, selon l'endroit où l'acteur qui les perçoit se situe dans l'enchevêtrement des relations. Dans la pratique sociale, ces objets/problèmes d'environnement se révèlent aussi presque toujours à travers des conflits et des revendications, des accusations et des dénonciations qui font apparaître la diversité des intérêts. Et cette émergence d'un problème fait aussi souvent apparaître de nouvelles questions à la science et aux techniques, au point qu'on peut considérer que la dynamique de la recherche est induite par la dynamique des conflits sociaux qui font surgir de nouvelles incertitudes.

La gestion de ces problèmes d'environnement va donc passer par des arbitrages entre des intérêts divers. Elle peut se faire par voie réglementaire ou en mobilisant d'autres instruments comme les outils économiques qui peuvent inciter les agents économiques à modifier leurs comportements de consommation ou d'investissement. Mais ces instruments juridiques et économiques supposent toujours que soit défini un ensemble d'intérêts et de responsabilités identifiables. Ceci suppose qu'on puisse identifier des causes et des effets, imputer des responsabilités et prévoir les effets de tel ou tel changement de comportement des acteurs.

### 1.3. Environnement et incertitudes

En matière d'environnement nous nous trouvons dès lors dans des situations caractérisées par l'enchevêtrement de nombreuses incertitudes. Cette notion d'incertitude, mise en avant par un chercheur britannique<sup>9</sup>, tend à renverser quelque peu notre conception traditionnelle du rapport entre les savoirs scientifico-techniques et le monde social.

Wynne pose en fait que les connaissances scientifiques - celles des sciences de la nature et de la technique - sont en fait des connaissances dont il s'agit moins de contester le caractère vrai ou opérationnel que de dégager les limites de leur application. Toute connaissance de ce type procède en effet par un découpage du réel qui délimite les variables qui sont prises en compte et qui, en même temps, rejette un

---

<sup>9</sup> Wynne B., Uncertainty and environmental learning, *Global Environmental Change*, 1992, June, 111-127.

certain nombre de variables en dehors de son champ d'investigation. Cette démarche est non seulement légitime, mais c'est une condition d'efficacité de la recherche elle-même que de délimiter des objets partiels et de les étudier dans des conditions définies. Les difficultés adviennent en fait d'abord du fait que les connaissances scientifiques ne sont jamais de l'ordre de la certitude absolue, qu'elles sont toujours des approximations ou mieux décrites en termes de probabilités : un processus technique mis au point sur base de connaissances vérifiées peut tomber en panne, provoquer un accident. Mais surtout les difficultés surviennent quand on transpose des modèles ou des connaissances d'un contexte à un autre, sans voir ou sans analyser les effets de ces contextes sur la validité des modèles mis en cause. Il y a donc non seulement des incertitudes scientifiques du fait des limites propres de la connaissance scientifique - limites qui peuvent être reculées par la recherche ultérieure - mais des limites qui reposent sur le transfert des modèles à des contextes différents : ces incertitudes constituent des problèmes graves quand elles ne sont pas vues ou prévues, ce qui arrive quand on applique un modèle vérifié dans un contexte à un contexte autre.

On sait par exemple que la plupart des pesticides utilisés en agriculture font l'objet d'études toxicologiques, en laboratoire, de manière à définir des doses légales et à définir ensuite, avec des marges de sécurité très grandes, des doses admissibles par les personnes en contact avec ces produits. Les modèles d'analyse sont sûrs, les marges de sécurité paraissent larges. Mais la référence sous-jacente à ces modèles d'analyse, ce sont des situations de travail où une personne est mise en présence d'un produit. Peut-on transposer ce modèle à la présence de ces produits dans l'environnement ? Rien n'est moins sûr dans la mesure où il s'agirait ici d'évaluer non seulement les effets directs de l'ingestion d'un de ces produits, mais bien d'évaluer les effets combinés, dans le temps et dans l'espace, de l'ensemble des produits (qui peuvent interagir entre eux ou avec d'autres). De plus, il est très coûteux de mesurer la présence des résidus de pesticides dans l'environnement, et encore plus d'imputer la responsabilité de ces résidus à l'agriculture ou aux pratiques agricoles : il y a nombre d'autres utilisateurs possibles, et les conditions de transfert des pesticides dans le milieu sont très variables selon les conditions d'application, les circonstances climatiques, etc. Enfin, dernière incertitude scientifique, les effets de ces résidus sont très difficiles à évaluer, que ce soit sur la nature (faune) ou la santé humaine. Les coûts d'une analyse épidémiologique seraient énormes. On est donc dans une situation typique de risque potentiel, et cet exemple fait entrevoir l'effet d'ignorance que peut avoir le transfert d'un modèle obtenu dans un contexte donné, et correspondant à une situation sociale donnée, à des contextes différents.



Mais on est encore ici dans un champ d'incertitudes qui relève finalement des sciences naturelles et du contrôle qu'elles doivent exercer sur l'usage pratique de leurs propres modèles. Wynne va plus loin en montrant que, dans nombre de problèmes d'environnement, ces incertitudes scientifiques se combinent avec d'autres incertitudes, proprement sociales. Envisageant par exemple des problèmes de risque industriel, il observe que les dispositifs de sécurité comprennent généralement non seulement des dispositifs techniques - visant à limiter les accidents, à prévenir leurs conséquences - mais aussi des dispositifs sociaux : il s'agit que les opérateurs des machines, par exemple, se conduisent d'une certaine manière, que les dispositifs d'alerte soient correctement appliqués, que les signaux soient adéquatement interprétés par les opérateurs, etc. La sécurité globale ne peut souvent être obtenue et optimisée qu'en associant des dispositifs techniques ou matériels et des dispositifs sociaux qui reposent quant à eux sur la formation du personnel, sur la communication entre catégories de personnel, tous facteurs proprement sociaux qui peuvent comporter leurs propres zones d'incertitude, à tel point que cette sécurité globale repose en fait à la fois sur la maîtrise des dispositifs sociaux et des dispositifs matériels.

Si nous transposons cette analyse à des questions d'environnement, il est facile de s'apercevoir que les incertitudes sociales ont un poids très important. Elles sont en fait le plus souvent des indéterminations sociales : il est difficile de prévoir ce que sera le comportement des agents et l'évolution des systèmes techniques et économiques. S'agissant par exemple de limiter les risques de rejets de pesticides dans les milieux aquatiques, il s'avère économiquement de simplement interdire tout usage de ces produits. Une norme juridique est elle-même très difficile à élaborer puisque l'usage des pesticides est très variable selon les cultures, les sols et les conditions climatiques. Son contrôle s'avérerait quasiment impossible par ailleurs. Il ne reste donc qu'à mettre en place des systèmes incitatifs : codes de bonne pratique agricole, diffusion et vulgarisation technique, incitants économiques à utiliser des matériels plus sûrs, etc. L'efficacité de toutes ces mesures est largement conditionnée par leur acceptation par les divers agents de la chaîne (producteurs, commerçants, utilisateurs). Le contrôle du risque environnemental repose ici davantage sur le dispositif social que sur une démarche normative qui découlerait d'une connaissance scientifique précise.

On pourrait poursuivre l'analyse dans cette direction en indiquant qu'à mesure que nous vivons dans un monde de plus en plus artificialisé (c'est-à-dire où les éléments "naturels" sont transformés et modifiés par les interventions techniques), nous vivons aussi dans un monde de plus en plus constitué d'incertitudes qui tiennent à ces interventions techniques : une *société du risque* où celui-ci est de plus en plus non pas

naturel au sens d'une fatalité exogène ou d'un hasard indépendant du monde social, mais est le fait des effets imprévus et mal connus de l'intervention de la science et des techniques. L'incertitude est autant le fait de l'intervention de l'homme que de la nature, elle est directement liée aux dispositifs d'intervention de l'homme dans le domaine des faits naturels et elle ne peut être contrôlée seulement par des dispositifs techniques ou des normes juridiques qui en découleraient.

#### 1.4. Controverses et désaccords

Les conflits d'environnement font dès lors apparaître deux types spécifiques de désaccord : les désaccords qui portent sur les incertitudes scientifiques, relatives au monde des objets de la nature et les désaccords sociaux qui portent sur les critères de mise en oeuvre des mesures qui doivent être appliquées.

Appelons les premiers controverses scientifiques pour les distinguer des désaccords sociaux et essayons de montrer que, dans nombre de problèmes d'environnement, ces deux types de désaccords sont enchevêtrés et forment un ensemble où les intérêts sont relativement indécidables.

Si nous revenons à notre exemple de la pollution des nappes souterraines par les nitrates, la controverse scientifique se développe sur un fond de certitude qui est reconnu : les nappes sont relativement polluées et on peut identifier des pertes de nitrates agricoles par lessivage des engrais. Mais la controverse peut se développer à un premier niveau quant à l'imputation des responsabilités<sup>10</sup>. Quelle part a l'agriculture dans cette dégradation des ressources en eau ? Quelles pratiques agricoles sont responsables, toutes ou seulement certains excès ? Quelles cultures sont préjudiciables, est-ce plutôt les engrais chimiques utilisés dans les grandes cultures ou l'élevage semi-intensif est-il aussi coupable ? D'autre part, y-a-t-il des techniques alternatives aux techniques actuelles, permettant d'obtenir les mêmes rendements sans effets néfastes ?

Dans ces contextes d'incertitude, caractéristiques des questions d'environnement, la controverse scientifique et technique n'est pas extérieure au champ social. Comme

---

<sup>10</sup> Cf. par exemple Tychon B. & Vanderborcht P.(eds), *Gestion de l'azote agricole et qualité de l'eau*, 1992, Liège, Cebedoc.

nombre d'études empiriques l'ont montré<sup>11</sup>, les décideurs, face à de tels contextes, sont soumis à la pression de l'opinion ou de certains groupes de pression, pour prendre des décisions. Et celles-ci vont très largement être conditionnées par l'existence de coalitions possibles entre des acteurs qui peuvent proposer des mesures ou des normes qui leur conviennent, c'est-à-dire qui s'inscrivent dans leurs stratégies. Dans le cas des nitrates par exemple, une telle coalition pourrait se constituer entre des producteurs de machines agricoles, les producteurs d'engrais et certaines fractions du monde agricole, autour d'une technique de localisation des engrais : celle-ci, permettant de placer les particules d'engrais au plus près du système racinaire des plantes, permet, en principe, de limiter les pertes de nitrates. Ce type de solution peut rencontrer à la fois les intérêts économiques des uns et des autres (les agriculteurs dépensent moins en engrais mais doivent être assez performants que pour consentir à l'investissement).

Mais ce type de solution paraît peu probable aujourd'hui, en tout cas comme solution globale. Elle ne concerne qu'une partie de l'agriculture (les grandes cultures) et elle n'est vraisemblablement pas acceptable par les agriculteurs moins performants. Elle se heurte aussi à la résistance des "entrepreneurs agricoles" qui effectuent les travaux pour les agriculteurs et pour qui elle représente non seulement un investissement supplémentaire, mais aussi un coût plus élevé en main-d'oeuvre du fait de manipulations plus complexes des produits. Enfin et surtout peut-être, elle présuppose que les agriculteurs aient, à l'égard des engrais et de leur exploitation, un comportement de gestionnaire rationnel, d'entrepreneur qui calcule les coûts et les avantages de manière stricte, alors que pour beaucoup d'entre eux le dosage des engrais relève d'une autre logique pratique en fonction de leur emploi du temps, de la facilité du travail ou encore parce qu'ils considèrent les engrais comme une sorte d'assurance contre les risques climatiques ou autres. Bref, les solutions proposées supposent aussi l'adéquation, souvent mal entrevue par les décideurs et les techniciens, entre la technique (ou la norme juridique) et les identités pratiques des acteurs.

On s'aperçoit alors rapidement que tous les agriculteurs - mais aussi les autres acteurs, producteurs d'engrais, commerçants, etc. - ne sont pas également "intéressés" à chacune des solutions que les experts peuvent proposer. Et ce qui s'affronte dans ces débats, ce sont à la fois des intérêts identifiables (en termes de coûts et de bénéfices) mais aussi des visions à long terme de ce que doit être l'agriculture et des identités

---

<sup>11</sup> Voir par exemple Salles J.M. (1992), Godard O., Social Decision Making in the context of scientific controversies, *Global Environmental Change*, September, 1992.

professionnelles concernées. La relation des différentes catégories d'acteurs à des catégories d'experts constitue le lieu crucial d'élaboration de revendications.

L'enchevêtrement des incertitudes se reflète aussi dans les perceptions des acteurs. Si on interroge en effet des agriculteurs, on s'aperçoit que leurs réactions sont constituées d'une combinaison d'éléments cognitifs, d'éléments affectifs, d'intérêts et des évaluations qu'ils font des avenir possibles.

La perception qu'on a d'un risque environnemental - auquel on participe comme auteur et comme victime - se construit non pas à partir d'une évaluation rationnelle et distincte des données scientifiques et des opportunités sociales, mais à travers une perception globale qui articule des données de fait, des affects, des contraintes objectives et des opportunités positives ou négatives<sup>12</sup>. Ce caractère composite de l'appréhension de la pollution et du risque par les agriculteurs résulte du fait que dans l'appréhension de la pollution possible, les différentes catégories d'incertitude que nous avons identifiées ne sont pas superposées ou reliées de manière hiérarchique, mais qu'elles interfèrent de manière complexe. Ou encore l'appréhension du risque de pollution est appréciée par l'acteur dans un contexte qui comprend tous les autres risques (économiques, identitaires) que l'imputation du premier révèle pour sa propre situation.

Si certains agriculteurs interprètent en effet la mise en évidence de la pollution de l'eau d'abord à partir de la présentation médiatique qui en est faite et qui tend vers l'équation agriculteur-pollueur, il est vraisemblable qu'ils associent cette accusation à beaucoup d'autres (fraude sur les hormones, coûts budgétaires de la politique agricole, etc.) et qu'ils attribuent une crédibilité faible ou nulle à ce genre d'expertise qui leur paraît faire partie d'une campagne anti-agricole. Cette donnée scientifique s'inscrit donc pour eux dans un scénario de conflit entre agriculture et société. Et le fait que les constats sur cette pollution de l'eau sont généraux et procèdent rarement à des analyses locales précises permettant d'identifier les causes contribue encore à décrédibiliser le message des experts.

### 1.5. Les représentations ou constructions sociales des objets

---

<sup>12</sup> cfr Roqueplo P, op.cit. ou pour un autre exemple Mormont M., Appraisal systems and global change, communication au Congrès Mondial de Sociologie, Bielfeld, juillet 1994.

De plus, il faut aussi ajouter le rôle crucial des représentations qui fondent les prétentions des uns et des autres sur un bien comme l'eau. Pour les agriculteurs, l'eau est un bien à la fois gratuit et parfois rare du fait des aléas climatiques, un bien indispensable mais qui leur vient du ciel et sur lequel, dans la conception qu'ils ont de leur métier, ils ont un droit premier : ils estiment pouvoir utiliser l'eau, comme leur terre d'ailleurs, selon leurs besoins ou leur nécessité de producteurs de produits de nécessité par rapport auxquels les usages urbains de l'eau (laver sa voiture, arroser sa pelouse, etc.) leur paraissent futiles ou quelquefois superflus. Il y a donc dans leur esprit une sorte de hiérarchie des usages légitimes de l'eau qui peut leur rendre incompréhensible la préoccupation croissante pour la qualité de l'eau, préoccupation d'ailleurs de plus en plus portée par des institutions (intercommunales ou sociétés publiques centralisées) fort éloignées de leur contexte de vie quotidienne.

Cette perception des usages légitimes de l'eau est cependant ambiguë car elle peut aussi bien dans un cas renforcer l'idée d'une agression à l'égard du monde agricole qu'on priverait ainsi du droit d'utiliser librement sa ressource que renforcer l'idée que les agriculteurs, en protégeant une ressource de plus en plus rare, peuvent retrouver une fonction et un rôle social nouveaux. La donnée scientifique peut par là se trouver un sens différent, une crédibilité différente, selon le cadre d'interprétation dans lequel les acteurs la situent.

### 1.6. Les anticipations

La clé de ce genre de situations se trouve dans le fait que les prévisions que l'on peut faire s'inscrivent nécessairement dans le long terme : l'évolution de la qualité des eaux souterraines se fait dans certains cas sur plusieurs décennies; dans le même horizon temporel, l'évolution du monde agricole, de l'économie agricole est d'autant plus imprévisible que la politique agricole elle-même est en pleine redéfinition, s'orientant apparemment vers une réduction des productions et vers des mesures favorables à une agriculture moins intensive, mais plaçant, à court terme, les agriculteurs devant des défis difficiles de reconversion économique et technique. Les prévisions que l'on peut faire sont de plus enchevêtrées. Evolutions techniques, connaissances des milieux naturels, orientations des politiques agricoles évoluant parallèlement, il est difficile de construire des scénarios rationnels qui permettent aux acteurs d'anticiper l'avenir. Il est par exemple évident que la croissance de

consommation d'eau potable est une tendance avérée du mode de vie contemporain, mais cette croissance n'est-elle pas aussi mise en avant par les producteurs d'eau potable pour justifier les investissements qu'ils font autant que pour faire pression sur les agriculteurs ? Ou bien peut-on envisager d'autres évolutions et par exemple d'autres sources ou d'autres techniques d'alimentation en eau ? Dans de tels contextes, la référence à tel ou tel scénario peut en même temps servir aux acteurs pour anticiper l'avenir et pour mettre en doute ou dénoncer les intérêts cachés des autres acteurs.

La notion d'anticipation est cruciale pour saisir la complexité des problèmes d'environnement. Un problème d'environnement apparaît alors comme une situation dans laquelle différents scénarios d'anticipation sont possibles, se référant chacun à la fois à des prévisions ou des extrapolations scientifiques (sur base de connaissances partielles) et à des revendications en termes de valeur ou d'identité. Ainsi est-il difficile pour un agriculteur de comprendre que la réduction des quantités produites peut constituer un objectif raisonnable, alors qu'il se perçoit à la fois comme un producteur jugé à l'aune de ses performances techniques, et comme faisant partie d'une catégorie sociale irremplaçable dans son rôle de "nourricier". Combien plus si cette perception s'appuie en outre sur une représentation (approximative) de la terre comme un filtre qui lui rend inconcevable l'idée d'une pollution des nappes (qu'il perçoit éventuellement comme un réservoir et non comme un flux) !

On pourrait proposer nombre d'autres exemples de questions d'environnement où la difficulté à arbitrer - par des normes juridiques ou des mesures économiques - repose bien sur la difficulté à proposer et à réaliser un consensus sur des anticipations communes, anticipations qui puissent à la fois rencontrer l'exigence de réalisme et celle de conformité aux identités en présence.

L'appréhension des problèmes et objets d'environnement par des acteurs ordinaires comme les agriculteurs (ordinaires par opposition aux experts) suppose donc des anticipations sur l'avenir tant biophysique que social et économique. Ceci conduit donc à s'interroger sur les modèles sous-jacents à partir desquels ces anticipations peuvent se faire et se traduire dans des actions effectives.

### 1.7. Anticipations et modèles institutionnalisés

Les anticipations que les agents effectuent portent aussi bien sur l'espace des objets et systèmes naturels que sur l'espace des relations économiques et sociales. Quand un agriculteur applique à un certain moment un pesticide à sa culture de betteraves, il mobilise en fait en même temps une hypothèse sur la menace de maladie qui pèse sur sa culture et une hypothèse sur les effets de ce produit, compte tenu de la dose et des circonstances climatiques ou autres : ces données lui sont fournies par des conseillers agricoles, qu'ils soient fonctionnaires ou représentants commerciaux des firmes productrices. Dans la pratique, il est vraisemblable que l'agriculteur n'a pas accès aux tests scientifiques qui servent d'épreuves scientifiques à ces modèles et son savoir, empreint d'incertitudes, sera basé largement sur la confiance ou la crédibilité qu'il accorde à ces sources d'information. On peut déjà remarquer qu'ici la crédibilité des sources est relative puisqu'il peut soupçonner le commercial de vouloir promouvoir les produits qu'il vend, mais qu'à l'inverse, il peut aussi lui accorder une confiance plus grande en se basant sur l'idée que, de sa part, un mauvais conseil se traduira par un rejet du produit. Quant au fonctionnaire, il peut peut-être le créditer de désintéressement, mais il peut aussi le soupçonner de ne prendre, lui, aucun risque. A cette notion de crédibilité, il faut cependant ajouter que l'agriculteur a, dans une certaine mesure, capacité à mesurer la valeur des conseils et produits en fonction des résultats qu'il obtient. Il a donc accès sinon à l'épreuve scientifique du moins à une certaine expérience, éventuellement appuyée aussi sur celle des autres agriculteurs avec lesquels il compare ces résultats.

Mais pour opérer ses choix cultureux, l'agriculteur introduit aussi nécessairement des modèles d'anticipation économiques et sociaux, et ceux-ci sont moins faciles à imaginer. La théorie des vulgarisateurs parfois, des experts souvent, postule que les agriculteurs font un calcul économique, mettant en relation le coût du traitement phytosanitaire avec le surplus de production (ou la perte de rendement évitée) : c'est l'hypothèse de l'agriculteur "rationnel" opérant des choix technico-économiques. Mais il est également possible que l'agriculteur fasse intervenir d'autres considérations : par exemple, comme on l'a évoqué, il peut privilégier un surdosage par mesure de sécurité, l'essentiel étant peut-être pour lui d'atteindre un rendement prévisible et sûr, quel que soit le coût marginal du dosage, de manière à garantir une production fixée qui lui assure une trésorerie suffisante pour couvrir ses charges d'endettement. Il peut aussi très bien faire intervenir des considérations autres : quand les conseillers agricoles lui



suggèrent - par mesure de prudence environnementale - de fractionner ses traitements, cela peut représenter pour lui une charge de travail supplémentaire qui ne correspond pas à ses possibilités ou son calendrier de travail. Bref les rationalités immédiates de l'agriculteur n'obéissent pas nécessairement aux représentations que les théories expertes s'en font, et ceci constitue un problème essentiel pour la mise en oeuvre de politiques préventives. Cette hypothèse attire l'attention sur les modèles sociologiques spontanés que les différents acteurs mobilisent pour penser le comportement des autres acteurs : ces sociologies spontanées sont elles-mêmes liées à des structures institutionnelles et à des politiques, et l'encadrement agricole (enseignement, vulgarisation, etc.) est nécessairement porteur d'une sociologie spontanée de l'agriculteur. De même, tout expert, dans la mesure où il doit anticiper sur le comportement des agents dont il doit réguler les comportements, mobilise nécessairement une représentation des autres acteurs<sup>13</sup>.

En effet, la plupart des politiques de prévention des pollutions agricoles engagent, de la part des experts, aussi des modèles sur la nature (ou la technique) et des modèles sur le comportement des agriculteurs. Leur imposer des bacs hermétiques de stockage de leur lisier, comme on l'envisage, présuppose que le risque se situe au niveau de la technique de stockage et non au niveau des pratiques d'épandage, alors que pour certains agriculteurs, il est évident que leur stockage, sans répondre à des normes techniques précises, est sûr et ne provoque aucune perte, alors qu'ils sont prêts à reconnaître qu'épandre du lisier sur une terre nue est effectivement une mauvaise pratique qu'ils pourraient abandonner.

Ceci suggère que les experts, quand ils imaginent des mesures de prévention des pollutions (qui en l'occurrence ne peuvent guère passer par des normes juridiques contrôlables) sont obligés de mobiliser des modèles par lesquels ils anticipent à la fois sur des processus naturels et sur des comportements sociaux; ainsi que sur leur relation : ils doivent postuler que les agents se comportent de telle manière avec les objets et les choses de l'environnement. L'encadrement agricole mobilise nécessairement une sociologie spontanée à propos des agriculteurs, sociologie qui leur permet de formuler leurs propres anticipations.

---

13 C'est une des critiques qu'on peut adresser à certains passages de la sociologie des sciences et de l'expertise de Latour, car rien ne dit que les modèles que les experts ou les scientifiques mobilisent dans leurs démarches d'intéressement sont des modèles pertinents. Dans la pratique scientifique, il est vrai que des modèles faux conduiront le chercheur à l'échec; mais dans le cas des situations d'expertise, des modèles faux peuvent très bien être imposés et maintenus par les rapports de pouvoir et d'autorité. Pour un exemple Wynne B., *Misunderstood misunderstanding : social identities and public uptake of science*, in *Public Understanding of Science*, London, IOP & The Science Museum, 1992, 1, 281-304.

Par conséquent, notre hypothèse est que l'efficacité des mesures de prévention est fortement soumise à une contrainte de correspondance entre les modèles d'anticipation des experts (auteurs de normes et des conseils) et les modèles d'anticipation des agents eux-mêmes.

Cette hypothèse est aisée à comprendre au niveau de pratiques techniques précises que l'on souhaite modifier : elle permet de penser que la négociation directe avec les agriculteurs permettrait éventuellement de trouver des mesures adaptées à leurs conditions naturelles et à leurs conditions socio-techniques locales mieux que des normes générales ou des mesures appliquées de manière uniforme.

### 1.8. Dispositifs institutionnels et légitimité

Mais ceci porte à nous interroger d'abord sur la manière dont le long terme peut se stabiliser dans un jeu d'anticipations. Dans une analyse de la représentation politique, Pizzorno<sup>14</sup> s'attache à montrer que si le schéma utilitariste de l'intérêt peut à la rigueur, sous certaines conditions, rendre compte de comportements politiques portant sur des choix à court terme, il échoue à rendre compte du comportement politique majoritaire qui se situe dans une logique du long terme. En effet, selon son analyse, le système politique, jouant par représentation, ne permet pas à l'individu de faire des choix immédiats; par ailleurs, il impose aux représentants élus de se poser à la fois en défenseurs d'intérêts spécifiques et d'intérêts collectifs qui émergent du débat politique. Dès lors, le long terme est incertain et ne relève pas du calcul, d'autant plus qu'on ne peut pas anticiper aujourd'hui sur ce que seront nos préférences demain. Par suite, le comportement politique relève beaucoup plus d'une logique de l'identité et de discussion sur des principes légitimes : ces deux éléments sont les seuls qui peuvent garantir l'existence d'une collectivité ayant un même ordre de préférences. Cette analyse, qu'on ne peut discuter ici, peut servir à comprendre pourquoi les agriculteurs, face aux questions de pollution, mobilisent autant de réactions qui relèvent de leurs identités d'une part et de positions qui portent sur les critères qui peuvent légitimement s'appliquer aux objets naturels en cause.

---

14 Pizzorno A., Sur la rationalité du choix démocratique, in Birnbaum P. & Leca J., *Sur l'individualisme*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1986.

C'est que les questions d'environnement, bien qu'elles engagent souvent des pratiques agricoles précises, des techniques circonscrites, engagent en fait des modèles d'anticipation qui ne trouvent sens que dans la définition du métier et de l'identité agricole, et dans la définition des droits légitimes sur des objets naturels comme l'eau, le sol, les animaux ou leur propre travail.

On peut appeler dispositifs institutionnels l'ensemble formé par les pratiques, règles, représentations et agents qui constituent pour un domaine donné le cadre dans lequel ils peuvent effectuer des anticipations : pour stabiliser un tel univers, dans le cas de l'agriculture, il existe en fait un immense appareil de règles (la politique agricole), d'organisations (publiques et privées) et d'agents (vulgarisateurs, organisations professionnelles) qui portent en fait une définition légitime de l'agriculteur et de son métier. C'est ce qui constitue l'encadrement agricole. Considérer cet ensemble non seulement comme un appareil de domination, mais comme un cadre stabilisateur permettant des anticipations, c'est insister sur le fait que ces appareils ont un rôle dans la diminution des incertitudes, mais aussi sur le fait qu'ils sont soumis, au moins en partie<sup>15</sup>, à des épreuves de vérification de leur validité pour les agents. C'est quotidiennement, dans la beauté de ses récoltes et dans les résultats financiers de son exploitation, que l'agriculteur peut vérifier la pertinence du modèle professionnel qu'on lui a proposé en même temps que des techniques qu'il a appris à utiliser.

Par conséquent, la possibilité de développer des mesures préventives pour réguler les pollutions agricoles suppose de développer d'autres dispositifs institutionnels dans lesquels puissent être élaborés et testés d'autres modèles d'anticipation, ces dispositifs ayant à inclure aussi bien des éléments identitaires que des éléments techniques et des connaissances quant à la nature.

Mais ce dont nous manquons le plus, dans l'analyse comme dans la pratique, c'est d'une conceptualisation permettant de penser la manière dont peuvent se construire de nouveaux dispositifs institutionnels. Et c'est ici que la notion d'engagements peut être mobilisée pour comprendre comment les individus peuvent entrer dans des processus de transformation qui concernent, dans des contextes d'incertitudes, aussi bien les outils

---

<sup>15</sup> Ce qui ne signifie pas que tous les acteurs ont un égal pouvoir sur ces épreuves de vérification ni ne doit faire ignorer la possibilité d'une exclusion totale des agents concernés de ces épreuves. Il est clair que, dans le cas de l'agriculteur, la plupart des agriculteurs marginalisés économiquement n'ont guère d'accès, pour des raisons culturelles autant que politiques, à la négociation.

Sur le fait que la règle juridique peut être analysée du point de vue du processus qui la fait changer et s'adapter aux contextes locaux, voir Lascoumes P., Normes juridiques et mise en oeuvre des politiques publiques, *L'Année Sociologique*, 1990, 40 : 43-71.

techniques qu'ils utilisent que les représentations qu'ils se font de la réalité, des objets naturels comme des réalités sociales.

### 1.9. Engagements et dispositifs institutionnels

La notion d'engagement peut être explicitée à partir d'un constat général en matière d'environnement qui consiste dans le paradoxe suivant : les sondages d'opinion tendent à confirmer que l'environnement - notion vague il est vrai - constitue un des premiers sujets de préoccupation de l'opinion publique, mais les mêmes enquêtes confirment aussi que les dispositions à agir concrètement ou à payer (des taxes, des impôts) pour la défense de l'environnement sont bien moins répandues. Ce paradoxe n'est peut-être qu'apparent en ce sens que la prise en charge de l'environnement suppose pour les individus que leur soient proposées des mesures qui soient à la fois crédibles quant à leur efficacité et qui leur paraissent proportionnées aux menaces qu'ils perçoivent.

Or, d'un côté, la préoccupation pour l'environnement repose peut-être beaucoup moins sur l'identification par les individus de menaces précises auxquelles pourraient répondre des actions également bien définies; c'est peut-être beaucoup plus un sentiment diffus de dégradation ou de menace qui se condense sur quelques catastrophes ou accidents : l'incertitude de l'environnement trouve peut-être autant sa source dans un sentiment général d'incertitude que dans des pollutions ou des risques précis et identifiés; et d'autre part, les mesures proposées leur paraissent peut-être peu crédibles, dans la mesure même où elles ne leur donnent pas de garanties quant à la réduction de cette incertitude : elles portent sur des objectifs précis et partiels qui ne modifient pas radicalement les perspectives d'avenir, parce qu'elles proviennent des mêmes sources sociales (la science, la technique, les grands ensembles internationaux) que les individus ressentent comme menaçants.

Il est fréquent par exemple de voir des agriculteurs admettre que l'agriculture pollue, comme les autres activités, mais que de ces pollutions, les agriculteurs n'en sont pas responsables : ce sont les choix de la politique agricole qui les ont poussés à intensifier et produire toujours plus, ce sont les scientifiques qui leur ont proposé les techniques qu'ils utilisent, et on pressent souvent dans ce type de réaction un ressentiment profond à l'égard de l'encadrement agricole, d'autant plus grand que la crise

agricole actuelle place certains d'entre eux dans des situations délicates. Ce ressenti se traduit forcément par une méfiance encore plus grande à l'égard de tous ceux qui, scientifiques, experts ou écologistes, sont perçus comme une menace de plus pour l'agriculture.

Ceci indique que le refus de prise en charge de l'environnement par les agriculteurs s'enracine peut-être beaucoup plus dans la perte de confiance (et l'incertitude) à l'égard de l'appareil d'encadrement technique et économique de l'agriculture et que cette prise en charge suppose de reconstruire des dispositifs dans lesquels ils puissent à nouveau s'engager en accordant suffisamment de crédibilité à de nouveaux experts et assez de confiance dans leur devenir professionnel. Ces dispositifs institutionnels doivent être vus comme des dispositifs d'échange, constitués de transactions, c'est-à-dire de combinaison de règles, dans lesquelles sont reconnus à la fois des intérêts sectoriels et des intérêts généraux, des identités professionnelles et des légitimités sociétales (Jobert & Muller, op.cit).

La politique agricole qui a fonctionné depuis les années cinquante, reposait effectivement sur un dispositif qui reconnaissait aux agriculteurs une place spécifique, qui en échange d'un effort constant de productivité et d'une réduction de leur nombre, leur offrait des garanties de prix et de revenu; elle leur reconnaissait une identité spécifique de producteurs efficaces mais aussi d'exploitants familiaux, indépendants et souverains sur leurs exploitations. Qu'il y ait une part de mythe et de croyance dans ce modèle n'empêche pas qu'il soit effectivement un cadre d'échange sur la base duquel les acteurs pouvaient s'engager à la fois dans leur métier et dans une négociation avec leurs partenaires.

Dans ce contexte d'incertitude, le paradigme de la transaction est éclairant pour essayer d'identifier les modes d'élaboration possibles de nouveaux dispositifs institutionnels susceptibles d'intégrer progressivement la protection de l'environnement.

Quatre considérations peuvent résumer notre problématique.

a. La première concerne l'*environnement* qu'on a proposé de considérer comme une forme d'*interdépendance sociale* qui a ceci de spécifique d'une part, qu'elle n'est guère pensable à travers les schémas réducteurs qui sont propres à chaque champ d'activité (lequel procède à son découpage de la réalité et rejette dans l'environnement les autres parts de la réalité que réellement elle ne "connaît" pas), d'autre part, qu'une fois révélée par des analyses scientifiques sous forme de risques ou de dommages, elle s'avère peu maîtrisable et source d'incertitudes. L'environnement met donc en cause les

rapports entre groupes, secteurs et activités à travers une série d'incertitudes qui concernent le monde biophysique.

b. Mais il apparaît rapidement que ces incertitudes naturelles ne sont mises à jour et révélées que parce qu'elles sont liées à des tensions sociales et que *leur maîtrise suppose des hypothèses à plus ou moins long terme sur le comportement des autres agents* : elles sont enchevêtrées avec des incertitudes sociales et d'autant plus que leur "gestion" suppose que d'autres acteurs modifient leur comportement. Mettant en cause des modèles sociaux concernant les futurs possibles, les problèmes d'environnement sont saisis par les acteurs non en tant que problèmes biophysiques (dotés du statut de vérité scientifique) mais en termes d'autant plus globaux que l'avenir est source d'incertitude sociale pour les acteurs et pour leurs identités. La gestion de l'environnement ne se réduit donc pas à des questions techniques ou scientifiques et elle implique une redéfinition des règles du jeu dans ces contextes d'incertitudes enchevêtrées.

c. Les modèles qui servent aux acteurs pour penser ces incertitudes sociales, contrairement aux incertitudes scientifiques qui relèvent de la science et qui valent socialement en fonction de la crédibilité de l'expertise, ont une légitimité plus ou moins grande qui correspond à leur capacité à constituer des cadres d'anticipation. Ces modèles institutionnalisés - correspondant à la cohérence des identités et des cadres d'anticipation - constituent en fait des transactions stabilisées entre un secteur et un groupe social (et à l'intérieur de celui-ci entre fractions) d'une part et l'univers social d'autre part<sup>16</sup>. La gestion de l'environnement suppose l'élaboration de nouvelles transactions qui ne peuvent être tentées que dans des dispositifs institutionnels qui permettent d'expérimenter de nouvelles représentations et pratiques.

d. Le paradigme de la transaction apparaît par conséquent pouvoir être utilisé comme une grille d'analyse des interdépendances soit sous la forme de rapports stabilisés (qui impliquent de lire dans les institutions les rapports sous-jacents qu'elles entretiennent entre elles), soit sous la forme de situations d'invention sociale de nouvelles régulations de ces interdépendances. La transaction se différencie pour nous de la négociation par le fait qu'elle porte sur les principes de base des identités sociales et sur les représentations des objets qui ne peuvent donner lieu à négociations qu'à partir du

---

16 Pour une explicitation de ces transactions, voir la notion d'articulation entre référentiel global et sectoriel dans le schéma que proposent Jobert et Muller pour l'analyse des politiques publiques (Jobert B. et Muller P., *L'Etat en action*, Paris, PUF, 1990).

moment où ils sont suffisamment stabilisés pour constituer des cadres d'anticipation où des intérêts peuvent être identifiés et calculés.



## Section 2. Objectifs et méthodologie de la recherche

A partir de ce cadre théorique, les objectifs de la recherche peuvent être définis dans deux grandes directions:

- comprendre les mécanismes de médiation qu'exerce l'encadrement agricole sur le rapport que les agriculteurs entretiennent avec les questions d'environnement<sup>17</sup>.

\*- comprendre comment des dispositifs institutionnels<sup>18</sup> se construisent et interviennent dans cette relation des agriculteurs à l'environnement.

### 1. La médiation de l'encadrement agricole

Ce que nous appellerons encadrement agricole comprend l'ensemble des institutions publiques et privées qui interviennent directement ou indirectement pour orienter l'activité des producteurs agricoles : il comprend les organismes de vulgarisation et de conseil, les organisations agricoles, professionnelles ou sectorielles, économiques, sociales ou culturelles, ainsi que les organismes publics (jusqu'à la CEE). Il est évidemment hors de question d'analyser ce vaste ensemble qui dans un pays comme la France, comprend des centaines d'organisations de toutes tailles et de toutes natures. Nous privilégierons ici une analyse à partir des agriculteurs, en essayant de

---

17 Nous spécifions ici le rapport que les agriculteurs entretiennent avec les problèmes d'environnement et non avec l'environnement. Cette dernière formulation est ambiguë, car ce rapport de l'agriculteur à l'environnement est bien autre chose (d'ailleurs mal connu) ; c'est sa relation avec la plante, le sol, l'animal, etc. Mais ces éléments, qui forment le milieu naturel perçu et pratiqué par les agriculteurs, ne sont pas "l'environnement", car celui-ci se présente en fait comme un ensemble de questions, essentiellement posées par la science, portées par des acteurs sociaux, et qui posent problème aux agriculteurs.

18 L'importance de l'encadrement dans la prise en compte de l'environnement par les agriculteurs a déjà été soulignée par d'autres études; ainsi C. Larrue souligne que "les mesures informatives spécifiquement mises en place afin de lutter contre la pollution des eaux n'ont eu qu'un faible impact auprès des agriculteurs, lorsqu'elles n'étaient pas soutenues ou reprises dans le cadre de la vulgarisation agricole". (C. Larrue, Le comportement des agriculteurs face aux mesures de protection de l'eau, communication au colloque sur *L'agriculture et la gestion des ressources renouvelables*, Société Française d'Economie Rurale, 29-30 mai 1991 (publié dans *Economie Rurale*, 1992, n° 208-209 : 42-49). A. Cattani et L. Mermet distinguent, eux, deux registres d'appréhension de l'environnement qui sont la réaction négative à la pression culpabilisante de la société globale et d'autre part la recherche technique (Identification des facteurs de blocage à l'adoption de pratiques agricoles favorables à l'environnement, *Economie Rurale*, 1992, n° 208-209).

saisir la relation entre leur mode d'insertion dans ces structures d'encadrement et leur relation aux questions d'environnement.

Il est clair que ces institutions d'encadrement n'auraient aucune efficacité et aucune portée réelle si les agriculteurs n'y étaient pas impliqués, fût-ce sous le simple mode de la soumission silencieuse. Cet appareil d'encadrement implique donc des engagements de la part des producteurs agricoles, et c'est la nature de ces engagements qui va nous intéresser. Ces engagements sont évidemment divers, non seulement en termes de degré d'implication, mais également dans le sens qu'ils ont. Nous faisons l'hypothèse qu'on peut distinguer différents modes de relation à l'encadrement agricole, et qu'à chacun d'eux correspondent des perceptions et des attitudes différentes à l'égard de l'environnement. Cette hypothèse est importante car les questions de pollution agricole et d'environnement sont largement des questions exogènes, c'est-à-dire des questions posées par des acteurs extérieurs au monde agricole<sup>19</sup>.

Nous faisons également l'hypothèse que l'environnement n'est pas une question unique pour les agriculteurs, surtout quand on l'aborde par le biais des solutions proposées. Nous pensons au contraire que résoudre les problèmes de relation entre agriculture et environnement peut se faire dans plusieurs directions qui entretiennent des affinités avec différentes perceptions de l'environnement, mais aussi de la profession agricole, de son avenir et de la politique agricole. Nous essayerons donc de proposer un diagnostic des stratégies possibles à partir des propos des agriculteurs selon les réseaux dans lesquels ils sont impliqués.

Cette double hypothèse - poids de l'encadrement agricole, diversité des stratégies - confère une dimension dynamique à la recherche, puisque c'est l'interaction entre les propositions de l'encadrement agricole et les stratégies jugées sensées par les agriculteurs qui constitue le lieu décisif de l'analyse.

Pour éclairer cette question, nous nous appuierons sur différents types de données :

- d'une part, une enquête menée dans trois régions agricoles belges (wallonnes) dans la perspective d'un diagnostic des réseaux d'information des agriculteurs; cette enquête a été menée dans trois régions aux caractéristiques différentes (qui seront résumées dans le texte) de manière à favoriser la comparaison. On a choisi d'une part des régions très différentes par leurs caractéristiques agricoles (région de grandes

---

<sup>19</sup> Nous entendons ici par "monde agricole" l'ensemble formé des agriculteurs et des institutions d'encadrement agricole sans pour autant postuler une unité a priori de ce monde agricole.

cultures, région d'élevage, région d'agriculture mixte), mais aussi des régions dont deux ont connu des expériences de prise en compte de l'environnement : l'une est dotée d'un parc naturel régional, l'autre a vu se développer une expérience de création d'un bocage. C'était là deux occasions privilégiées de saisir la manière dont l'environnement est appréhendé. Dans les monographies françaises, on a aussi centré l'étude sur des petites régions où des problèmes d'environnement se posaient.

- d'autre part, des études monographiques menées en Belgique et en France sur des situations locales de gestion de la pollution agricole, ces monographies, plus qu'une enquête, permettant de saisir les processus de changement que la prise en compte de l'environnement implique dans ces structures d'encadrement.

Il convient de noter qu'on a privilégié une approche locale, en se référant de manière large à l'idée que, si l'encadrement agricole existe comme un vaste appareil institutionnel qui tend à monopoliser représentation et encadrement, les agriculteurs conservent des structures<sup>20</sup> plus informelles d'organisation, ce que d'autres appellent des réseaux locaux.

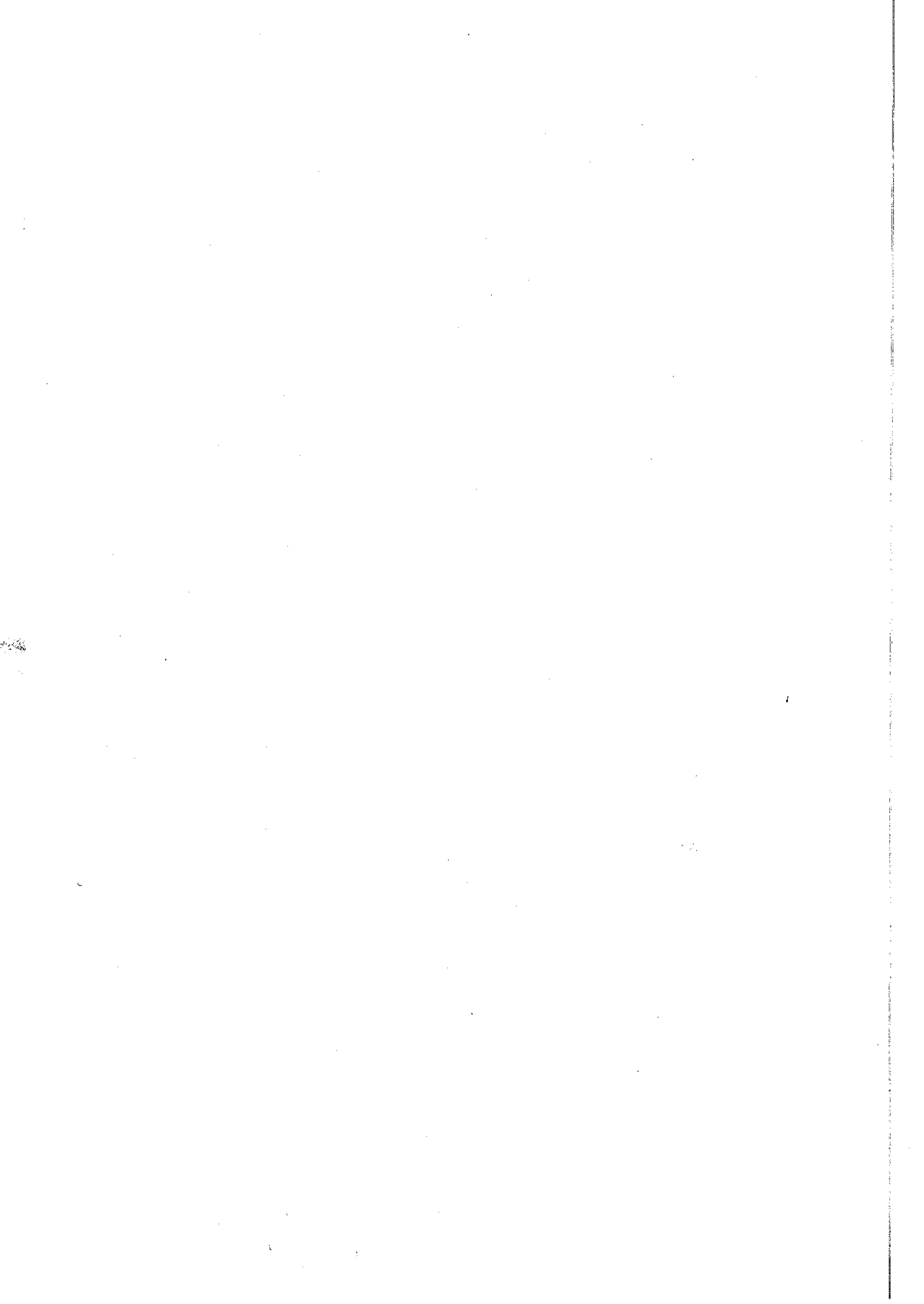
## 2. Les dispositifs institutionnels

Le deuxième objectif de cette recherche consiste à opérer un diagnostic des dispositifs institutionnels mis en place dans les deux pays pour opérer une prise en compte de l'environnement par l'agriculture. Ces dispositifs institutionnels sont relativement nouveaux, la plupart sont liés à des initiatives législatives européennes transposées dans les législations et pratiques administratives nationales et régionales. Leur nouveauté même, la diversité des modalités d'application, les incertitudes nombreuses sur leur efficacité ou leur effectivité interdisent de proposer une analyse généralisante, et l'objectif sera plutôt de faire un diagnostic des mécanismes de mise en place de ces dispositifs et de leur articulation avec les logiques de producteurs agricoles.

---

20 Cette hypothèse rejoint aussi celle qui considère qu'en dépit de l'encadrement du développement agricole, il subsiste une diversité des modes de production et de représentation qui ont "leur logique et leur rationalité propre" (Billaud JP, L'homme, l'eau, le marais : quelques aspects d'une relation sociale dans une zone humide, communication au colloque sur *L'agriculture et la gestion des ressources renouvelables*, Société Française d'Economie Rurale, 29-30 mai 1991). Mais nous suggérons ici que cette diversité des modes de production se traduit aussi dans une diversité de réseaux d'encadrement et de représentation, même si ceux-ci ont un poids très inégal.

Pour atteindre cet objectif, nous avons essayé de comparer des situations régionales - lesquelles constituent, en Belgique comme en France, le lieu où des dispositions générales (nationales) sont opérationnalisées et traduites en programmes d'action qui coordonnent et orientent des actions locales. C'est pourquoi nous comparerons les dispositifs en train de se construire en Côte d'Or, dans la région Lorraine et dans la région Wallonne en Belgique.



## Chapitre 2

### Les agriculteurs et leurs réseaux face à l'environnement

#### Section 1 Introduction

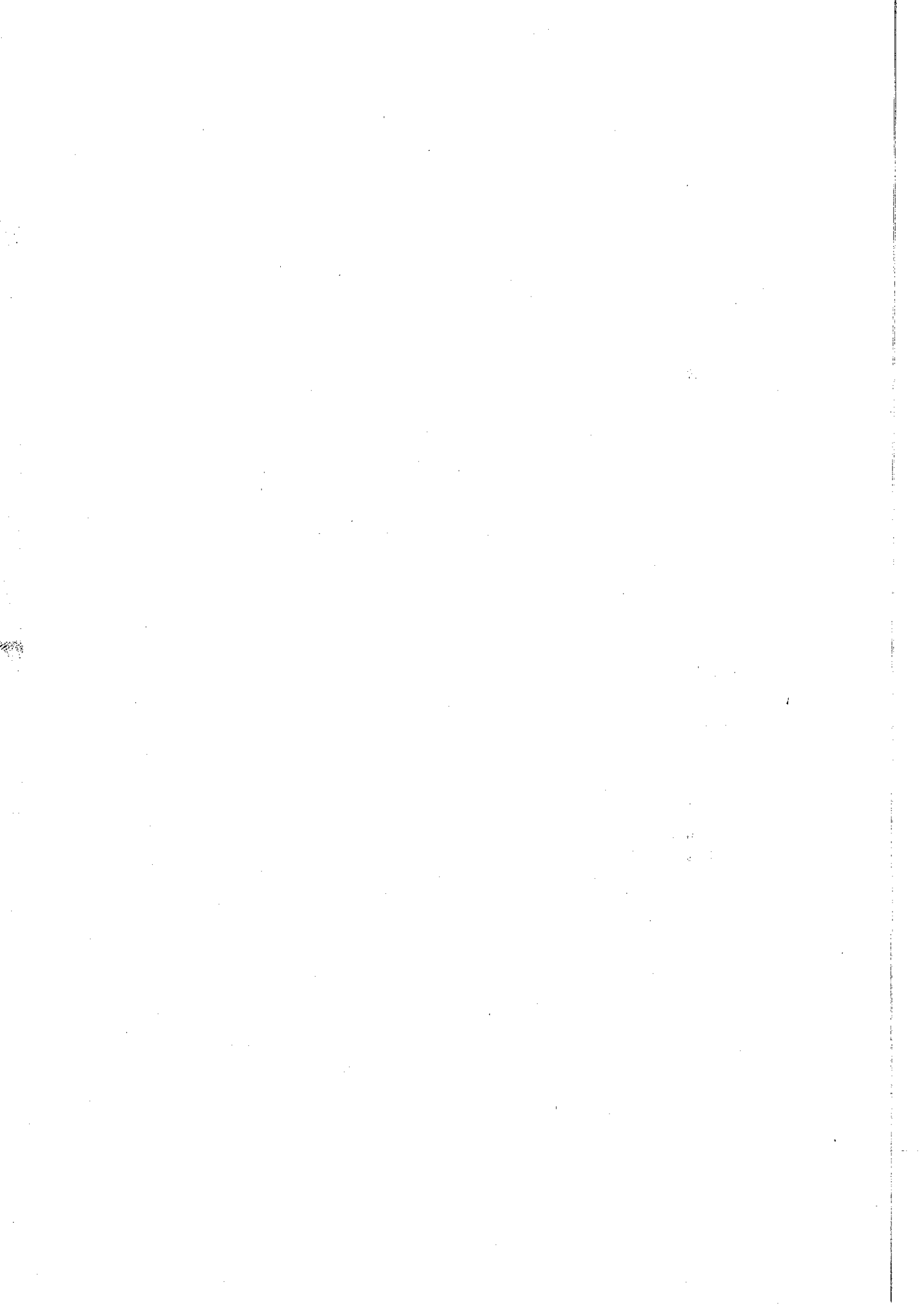
Cette première partie propose une analyse de la manière dont l'encadrement agricole conditionne le rapport des agriculteurs aux questions d'environnement. Notre hypothèse de travail se résume comme suit. Les agriculteurs ne sont pas en contact direct avec l'environnement dans leurs propres pratiques quotidiennes et professionnelles. C'est à travers une série de médiations, d'informations, d'interprétations et de propositions, d'origines diverses, que leurs attitudes se définissent à l'égard des problèmes d'environnement.

Les dégradations de l'environnement ne sont pas souvent perceptibles directement; elles sont mises à jour par des études scientifiques, relayées par la presse ou le travail des associations, et reprises dans des discours politiques ou administratifs. Il en va ainsi pour la plupart des problèmes d'environnement. Mais le cas des agriculteurs est spécifique pour plusieurs raisons :

- 1° La plupart des diagnostics en matière d'environnement sont faits et vulgarisés dans des milieux sociaux largement extérieurs et éloignés des milieux agricoles : milieux scientifiques, médias, souvent en milieu urbain...

- 2° Les agriculteurs figurent, dans le domaine de l'environnement, en position d'accusés, sont définis comme pollueurs, et on peut même affirmer que, si certains secteurs industriels (chimie, nucléaire) ont été montrés du doigt, surtout dans des cas de pollutions accidentelles, les agriculteurs sont le seul groupe social à avoir été, dans un passé récent, désigné publiquement et globalement comme une catégorie "pollueuse".

- 3° S'il est vrai que les agriculteurs, dans leurs pratiques productives, ont un rapport avec la nature, ce rapport est complexe, et ne peut se ramener à des catégories





usuelles du discours sur l'environnement<sup>1</sup>; de même, en tant qu'habitants de collectivités rurales, les agriculteurs entretiennent avec l'espace des relations également complexes, mais qui sont très rarement codées dans un discours environnemental.

- 4° Les agriculteurs ont un ensemble de schémas cognitifs à propos des processus naturels (biophysiques) auxquels ils ont affaire, mais ces schémas cognitifs, liés à des pratiques et à une logique pratique, ne correspondent pas nécessairement à ceux de l'écologie : ainsi peuvent-ils avoir une idée de ce qu'est le transfert des nitrates dans le sol ou le lessivage qui est à l'opposé des analyses scientifiques, par exemple concevoir le lessivage comme un nettoyage bénéfique du sol : leurs connaissances des processus naturels en cause sont en fait imprégnées de données scientifiques et techniques, mais celles-ci sont réinterprétées dans des schémas pratiques<sup>2</sup> qui leur donnent un sens, qui sélectionnent des faits pertinents et en rejettent d'autres dans l'inconnu.

Par ailleurs, c'est une spécificité des agriculteurs que de faire l'objet d'un encadrement «global» qui concerne à la fois un secteur de production et une catégorie sociale. Cette spécificité agricole, que certains qualifient de néo-corporatiste<sup>3</sup>, signifie qu'entre les agriculteurs et la société, s'est construit un vaste appareil d'organisation et d'institutions (de la presse et l'école jusqu'aux échanges économiques), qui ont à la fois pour rôle d'assurer une représentation des agriculteurs et de permettre à l'Etat de mettre en oeuvre sa politique agricole : cela constitue la relation des agriculteurs à la société comme un tout. Et comme tout problème qui concerne les agriculteurs est médiatisé par cet appareil d'encadrement, celui-ci constitue le prisme à travers lequel les agriculteurs se voient et voient la société.

Il n'en va pas différemment de l'environnement. Ces questions d'environnement, les agriculteurs tendent à les voir à travers ce prisme de leurs relations d'une catégorie à la société, telle qu'elle leur paraît stabilisée par le mode d'encadrement de l'agriculture. Longtemps les agriculteurs ont perçu l'environnement comme un problème des villes et de l'industrie et eux se voyaient sur l'autre versant, celui de la nature, du monde rural,

---

<sup>1</sup> Pour un excellent exemple de la spécificité des relations à la nature de différentes catégories d'agriculteurs, voir Remy J, *Agriculteurs hors-sol et maraîchers face à la nature*, in Jollivet M et N. Mathieu, *Du Rural à l'Environnement*, Paris, L'Harmattan, 1989.

<sup>2</sup> Ainsi il est vraisemblable, comme le soulignent Sylvestre et Jacobi (*Représentations et usages de l'eau chez les agriculteurs français*, comm. au colloque *Eau, Mythes, Réalités*, Université de Bourgogne, novembre 1992) que les agriculteurs privilégient le sol, la terre comme un objet central, alors que l'eau n'est pas réellement un objet de pratiques, mais seulement une condition nécessaire et un peu aléatoire de la culture. Une telle hypothèse devrait sans doute être nuancée pour les régions où l'irrigation et la maîtrise de l'eau sont une part importante du travail agricole.

<sup>3</sup> Keeler J.T.S., *The Politics of Neo-Corporatism in France*, New-York & Oxford, Oxford University Press, 1987.

préservé des pollutions. La question de pollutions agricoles les prend en quelque sorte à contre-pied.

Enfin, et c'est l'intérêt de ce premier chapitre, il s'en faut que tous les agriculteurs aient la même relation à l'encadrement agricole. D'un côté, l'encadrement agricole est lui-même différencié, traversé de divisions et de clivages, de tensions voire de contradictions qui sont liées aux transformations de la politique agricole. D'un autre côté, tous les agriculteurs ne sont pas impliqués au même degré dans ces structures d'encadrement. Certains y sont activement engagés, alors que d'autres y participent peu : ils sont donc inégalement soumis aux messages diffusés. Notre hypothèse de travail vise donc à saisir la diversité des structures d'encadrement et des implications des agriculteurs relativement à la perception de l'environnement. Cette diversité appelle une remarque de méthode importante pour interpréter nos résultats. La diversité n'a de sens que par rapport à son contraire<sup>4</sup> : dans le monde agricole dont il est question ici, nous insisterons sur la diversité de réactions et d'attitudes à l'égard de l'environnement, en essayant de la relier à la diversité des implications dans l'encadrement. L'environnement, s'il a un poids dans le devenir de l'agriculture, est un nouveau facteur de différenciation qui vient s'ajouter aux disparités anciennes<sup>5</sup>, les infléchir ou les reformuler.

Cette hypothèse de travail nous permet alors de faire un certain nombre de propositions qui pourront être testées empiriquement et qu'on peut résumer comme suit :

1. Les agriculteurs perçoivent l'environnement en termes d'échanges avec la société globale autant qu'en tant que problèmes à résoudre. L'environnement est donc interprété en fonction de la question qu'il pose à l'identité des agriculteurs.

2. Les attitudes des agriculteurs à l'égard de l'environnement sont déterminées par la manière dont les solutions proposées s'articulent à des reformulations de ces échanges avec la société englobante.

3. Ces perceptions de l'environnement sont par suite déterminées en bonne partie par la manière dont les agriculteurs s'insèrent dans différents types de réseaux et

---

4 Lagrave R.M., Diversité et reproduction des exploitations, in Jollivet M (ed) *Pour une agriculture diversifiée*, Paris, L'Harmattan, 1988, pp. 104-108.

5 Il est généralement admis par les spécialistes que les questions d'environnement constitueront à l'avenir un facteur de restructuration de l'agriculture. Mais les modalités selon lesquelles cette restructuration se fera ne font pas consensus. Ainsi par exemple, dans une perspective très anglo-saxonne, C. Potter (Approaching Limits : Farming Contraction and Environmental Conservation in the UK, in Goodman M & M. Redclift, *The International Farm Crisis*, London : MacMillan, 1989) considère que les mesures agri-environnementales par le biais de subventions directes pour la conservation de l'environnement pourraient être une stratégie de réponse au déclin agricole, mais d'autres considèrent au contraire que c'est le changement technologique qui permettra de limiter les pollutions.

structures d'encadrement qui peuvent en même temps leur fournir informations, propositions et redéfinitions de leur rôle.

4. L'identification des incertitudes, qu'elles soient liées à la politique agricole, à la trajectoire des exploitations ou à d'autres facteurs, joue un rôle déterminant dans la construction de ces réactions des agriculteurs. Toute information ou proposition pratique quant à l'environnement est réinterprétée par les agriculteurs à l'intérieur des contraintes, des incertitudes et des projets qui sont les leurs.

Pour vérifier ces hypothèses et leur donner un contenu empirique, nous allons passer en revue un certain nombre de données d'enquête, qui permettront de saisir un certain nombre de mécanismes à l'oeuvre. Nous nous intéresserons d'abord à une vision statique de la situation, décrivant à un moment donné du temps (dans une conjoncture donc) un état de ces relations pour proposer ensuite une vision plus dynamique des facteurs qui peuvent faire évoluer ces réactions dans un sens différent.

## Section 2. Réseaux d'information et information sur l'environnement

### **Le degré zéro de l'information**

Dans les cas où les agriculteurs n'ont pas reçu d'informations spécifiques (dans leur univers agricole) sur les pollutions agricoles ou les dégradations de l'environnement imputables à l'agriculture, ils n'ont que deux sources possibles d'informations : les médias généraux (presse générale et télévision) et des informations propres au milieu local. Il est clair que la manière dont les médias rendent compte de la relation agriculture - environnement a pour effet (probablement largement inconscient) de déclencher une attitude de rejet chez les agriculteurs. Elle est généralement globalisante, en ce sens qu'elle différencie rarement types d'agriculture et types d'agriculteurs; elle est généralement accusatrice en ce sens qu'elle désigne aux faits de pollution des auteurs qui seraient une catégorie. Surtout elle est généralement peu technique et donne peu d'éléments pour interpréter la situation. Et cette information est généralement polémique, en ce sens qu'elle est utilisée dans un débat politique<sup>6</sup> pour argumenter sur d'autres

---

6 On prendra ici seulement un exemple dans le cas de la Wallonie où suite à une série de plaintes d'habitants de communes rurales, la Division de la Police de l'Environnement a entrepris un inventaire systématique des causes possibles de pollutions dues aux agriculteurs par une description de l'équipement

débats, que ce soit la politique de l'eau ou la politique tout court. Enfin, cette information parvient aux agriculteurs dans un contexte précis qui est celui de la mise en cause de la politique agricole au niveau européen.

Il n'est alors pas étonnant que cette information soit très généralement perçue comme une agression, une atteinte à la dignité de la profession agricole, voire le plus souvent comme une manière de disqualifier et de dénigrer une profession. Cette médiatisation a d'autant plus de poids chez les agriculteurs que ceux-ci ont peu d'informations autres, par exemple parce qu'ils sont peu insérés dans des circuits d'information technique ou professionnelle. C'est donc chez les agriculteurs les moins informés que cet effet de rejet est le plus fort, alors que ce ne sont pas nécessairement et même probablement pas eux les plus pollués. Il est en effet caractéristique de toutes nos enquêtes, dans différents contextes, que les agriculteurs âgés, titulaires de petites exploitations, souvent peu intensives et faiblement modernisées, soient ceux pour qui cette information est la seule qu'ils aient sur l'environnement, et qu'elle suscite des réactions fortement négatives. L'effet de sous-information se combine probablement avec un effet de déclassement<sup>7</sup> de certaines catégories d'agriculteurs pour qui c'est une agression de plus.

Enfin il est important de remarquer, et c'est un constat général de nos enquêtes, que ce type de situation, où l'information vient exclusivement des médias et sous une forme telle qu'elle est refusée, est une situation où les agriculteurs ne sont pas enclins à chercher de l'information objective et sont même disposés à la refuser : il y a donc une sorte de cercle vicieux de la non-information qui fait qu'une information trop générale et trop accusatrice induit un rejet de toute information plus précise, par un effet de consistance psychologique. En effet pour un agriculteur qui perçoit ainsi les choses, chercher une information supplémentaire, ce serait comme donner raison aux agresseurs.

### **Des circuits d'information**

L'analyse des différents canaux d'information dont disposent les agriculteurs nous a permis d'identifier différents "réseaux" qui, s'ils ne sont pas exclusifs, se caractérisent

---

des exploitations. Cette étude, faite à l'insu des agriculteurs, a ensuite été divulguée dans la presse où il était affirmé, sans plus de détails, que la majorité des exploitations ne respectait pas les prescriptions environnementales.

<sup>7</sup> Au sens où des catégories sociales en voie de marginalisation sont probablement les plus enclines à réagir négativement à de nouvelles questions, cf. Bourdieu P., *Avenir de classe et causalité du probable*, *Revue Française de Sociologie*, 1974, 15, 1 : 3-42.

néanmoins par des contenus différents en matière d'information sur l'environnement. Cette étude a été menée sur quelques sous-régions de la Région Wallonne (Belgique), mais peut être globalement confirmée par les monographies effectuées sur les régions françaises (en particulier la Bourgogne et la Haute-Saône).

Remarquons d'abord qu'il y a un obstacle méthodologique à cette analyse et qu'il fait partie du problème : il n'est en effet pas facile d'interroger les agriculteurs sur leur "information". Les réponses aux questions que nous nous posions n'ont pu être obtenues que de manière détournée, en les interrogeant sur certaines pratiques et à partir de là sur leurs sources d'information : tout se passe comme si l'information, en milieu agricole (sauf pour une minorité) ne faisait pas l'objet d'une gestion explicite. Les agriculteurs ne savent pas, en tout cas pas dire, d'où ils tirent leur information, parce que celle-ci leur arrive implicitement, à travers des canaux diffus, mal identifiés par eux-mêmes. C'est en fait que ces réseaux d'information sont indissociables des réseaux d'encadrement social et économique des agriculteurs : tout se passe comme si les agriculteurs appartenaient en fait à des réseaux qui ont pour spécificité d'être à la fois des appareils de représentation, d'information générale, de diffusion technique et des réseaux d'échange économique. Les agriculteurs n'opèrent pas de distinction claire entre sources d'information, entre types d'information et avec des "services" autres. Ce que nous saisissons en fait, en interrogeant les agriculteurs sur la nature et les sources de leur information, ce sont leurs réseaux socio-professionnels et non des réseaux spécifiques d'information<sup>8</sup>. Nous allons en proposer une typologie qui est forcément schématique et simplificatrice, mais qui illustre les différences d'information sur l'environnement selon les réseaux dans lesquels les agriculteurs sont insérés.

---

<sup>8</sup> Cette hypothèse repose sur deux considérations :

a. on sait de manière générale qu'une information est d'autant plus susceptible d'avoir un effet qu'elle est l'objet d'échanges (discussions) entre les récepteurs;

b. en milieu agricole, comme dans d'autres milieux professionnels d'ailleurs, l'information circule à travers des canaux qui sont en même temps des canaux d'information et des réseaux d'identification.

## Typologie des circuits d'information et environnement

Pour cette étude, on a défini l'information en milieu agricole comme l'ensemble des réseaux et canaux qui assurent aux agriculteurs les connaissances qui sont nécessaires à leur activité professionnelle. Ceci implique que l'information concernée est multiple.

Nous avons considéré que l'information en cause peut être :

- a- une information technique concernant les pratiques culturales, les techniques de production, la gestion de l'exploitation, les démarches administratives; les différentes formes de "conseil technique" illustrent le mieux ce type d'information;
- b- une information sociopolitique concernant la politique agricole, l'administration et le contexte sociopolitique; on y rangera par exemple leur information en matière de politique agricole, de législation, etc.;
- c- l'information générale dans la mesure où elle peut avoir une importance pour l'activité agricole, par exemple l'information générale sur l'environnement, la consommation, etc.;
- d- l'information en matière d'environnement tel qu'ils le perçoivent.

Enfin nous avons, dans la méthode même de l'enquête (par sous-régions), considéré l'hypothèse de l'existence de groupes professionnels locaux<sup>9</sup>, c'est-à-dire de réseaux de relations professionnelles dans lesquels des modèles technico-économiques d'exploitation prennent forme. Et nous ferons l'hypothèse que ces groupes professionnels locaux, si on en vérifie l'existence, constituent des médiations importantes dans la circulation de l'information.

### Le problème de l'information en milieu agricole

Un premier constat doit être fait d'emblée parce qu'il conditionne aussi bien notre méthode de travail que les conclusions qu'on pourra en tirer.

On a déjà signalé que beaucoup d'agriculteurs n'ont pas une démarche explicite, raisonnée et consciente dans leur information. L'information arrive en milieu agricole par différentes sources, par divers canaux; elle est discutée et diffusée dans différents endroits et groupes, mais elle ne fait pas l'objet d'une démarche systématique de la part des agriculteurs.

---

<sup>9</sup> Cette hypothèse a été mise en avant par les travaux du GERDAL et de J.P. Darré en particulier.

En ce qui concerne l'environnement en particulier, les agriculteurs peuvent recourir aussi bien :

- aux médias généraux (presse et surtout télévision) qui leur donnent l'image que l'opinion publique se fait d'eux;
- aux médias proprement agricoles (syndicaux ou professionnels) qu'on suppose avoir une crédibilité pour eux;
- aux informations officielles (brochures, etc.) qui semblent rarement prises en compte par eux;
- aux informations informelles qui leur viennent de réunions d'agriculteurs, de contacts locaux, de réseaux privés, etc.

Sur base de données issues des trois régions, nous pensons pouvoir caractériser les circuits d'information des agriculteurs en quelques types qui se différencient à partir des critères suivants :

- spécificité agricole
- type d'information
- identification des agriculteurs
- type de relation sociale (sociabilité)
- type de projets collectifs (explicites ou implicites).

### 1. Les circuits agricoles "généralistes"

On regroupera dans cette catégorie différents canaux d'information qui ont pour caractéristiques :

- d'être des canaux spécifiquement agricoles, c'est-à-dire destinés aux agriculteurs;
- de fournir des informations de base aux agriculteurs aussi bien en termes de vulgarisation technique que d'information économique ou sur la politique agricole, mais cette information est rarement très fine et ne conditionne pas directement les choix techniques de l'exploitant;
- d'être des canaux professionnels, c'est-à-dire qui assurent en même temps la représentation de la profession : que les agriculteurs soient satisfaits ou non de cette représentation, qu'ils y adhèrent ou non, si ces organisations sont celles de la profession;
- de constituer en même temps des lieux de rassemblement et de discussion entre les agriculteurs;

- de ne pas donner lieu à des projets collectifs.

On classera dans cette catégorie : les réunions des comices agricoles, certaines associations généralistes, la presse et les organisations agricoles, les formations générales (jeunes agriculteurs).

a. Les organisations professionnelles agricoles et leur presse demeurent une source d'information reconnue par la majeure partie des agriculteurs; c'est par elles que la plupart d'entre eux sont informés des changements de la politique agricole.

Ils y cherchent aussi une information technique générale mais ils y trouvent rarement une information pointue, répondant aux besoins spécifiques de leur exploitation ou la réponse à un problème ponctuel.

On peut ranger dans le même chapitre les réunions, conférences et autres formes de vulgarisation générale qui remplissent le même rôle. Pour un nombre significatif d'agriculteurs, surtout ceux qui sont moins spécialisés, c'est une source importante d'information.

b. Ces canaux d'information jouent aussi un rôle important en tant que lieux de discussion entre agriculteurs : si on va assister à une conférence du comice local, ce n'est pas nécessairement, disent les agriculteurs, par intérêt pour le sujet abordé, mais parce que c'est une occasion de rencontre avec d'autres, d'échanges divers. Cela signifie aussi que c'est l'endroit où on se fait une opinion collective sur les questions agricoles, sur le politique du secteur, sur l'avenir.

c. Il est clair aussi que pour les agriculteurs les plus spécialisés et les plus performants, cette source d'information perd de plus en plus de son importance, ce qui donne lieu à deux critiques :

- soit l'information est insuffisante et il faut chercher ailleurs : c'est la critique "technique" des organisations agricoles dont certains agriculteurs attendent plus de "services" techniques, de conseils, d'aides administratives, etc.

- soit le discours des organisations ou de la presse agricole est trop radical : c'est la critique "politique" qui témoigne de ce qu'il y a des débats dans le milieu agricole (sur la politique à suivre, sur les revendications, etc.).



Les réseaux généralistes, et en particulier les organisations professionnelles, ont pour fonction de représenter les agriculteurs (et notamment de négocier en leur nom avec les pouvoirs publics ou l'opinion publique. Ils adoptent une attitude souvent défensive face aux questions d'environnement. On ne peut pas dire que ces canaux d'information jouent un rôle important dans le changement de pratiques agricoles en rapport avec l'environnement. Les agriculteurs y trouvent surtout une information sur les législations qui peuvent ou pourraient les concerner, et des prises de position (défensives).

Ce qui est spécifique de ces canaux d'information, c'est leur préoccupation unitaire par rapport aux agriculteurs, autrement dit leur souci d'éviter que les questions d'environnement ne divisent le monde agricole. Aussi abordent-ils fréquemment la question à travers des considérations générales qui opposent l'agriculture à la société englobante, définissant notamment globalement l'agriculture par rapport à ses fonctions écologiques et sociales. Autant l'agriculture est définie par sa fonction globale de nourricière de la population, autant elle remplit des fonctions écologiques globales.

"L'agriculture peut et doit s'intégrer de manière optimale dans cette politique environnementale, pour autant qu'on reconnaisse un caractère économique indissociable du rôle écologique qu'elle joue déjà depuis longtemps" (service d'études d'un syndicat agricole belge). Cette approche est visiblement en contradiction avec les perceptions de certains agriculteurs pour qui les pollutions existent et sont souvent imputables à des fractions du monde agricole (les "intensifs"). On peut donc s'interroger sur la crédibilité de ces messages pour le monde agricole lui-même.

### Conclusion

Pour la prise en compte de l'environnement, il ne semble pas que ces canaux d'information soient susceptibles d'avoir une influence sur les pratiques agricoles, ce n'est pas un canal où les agriculteurs trouvent les éléments à partir de quoi ils font leurs choix techniques (en matière de fumure, de traitements, etc.).

Par contre, il reste sans doute important que ces canaux "généralistes" continuent à donner une information générale et à susciter des discussions entre agriculteurs, si on veut faire évoluer l'"opinion" du monde agricole. Leur fonction est, à l'égard des agriculteurs, une fonction politique : par suite, ils perçoivent et présentent les questions d'environnement comme une question politique, comme une menace pour l'agriculture et surtout comme une menace pour l'unité du monde agricole.

## 2. Les circuits "spécialisés"

On regroupera dans cette catégorie les canaux d'information définis comme :

- des canaux centrés sur une type de production spécifique ou centrés sur des techniques particulières (de production ou de gestion);
- des canaux dont l'utilisation renvoie directement à l'activité de production dans l'exploitation, aux choix techniques et économiques; fournissant une information spécialisée qui concerne seulement des catégories de producteurs;
- les agriculteurs ne s'identifient guère professionnellement à ces sources d'information qui sont plus instrumentales qu'identitaires;
- ce ne sont pas non plus des réseaux de relations entre eux, même si des groupes locaux d'agriculteurs spécialisés existent;
- ils constituent parfois des groupes ou des projets collectifs qui sont des projets économiques sectoriels ou des 'groupes d'intérêt'<sup>10</sup>.

On classera dans cette catégorie les associations spécialisées par production, certains réseaux organisés par exemple autour d'un label<sup>11</sup>, des syndicats spécialisés et leur presse, les CETA, et enfin les fournisseurs et les techniciens spécialisés.

### a. Les CETA

Ce sont des organisations auxquelles leurs membres attachent beaucoup d'importance et qui diffusent une information technique et économique précise. Mais ils ne semblent pas avoir un impact très grand au-delà de leurs membres, car l'information n'est guère diffusée au-delà du cercle des membres, et parfois même est limitée à l'intérieur. Les CETA ont sans doute un effet d'entraînement indirect quand certains de leurs membres, performants techniquement et économiquement, servent de modèle aux agriculteurs de la région. I

---

10 On peut ainsi citer à titre d'exemple l'APPO (Association pour la Promotion des Protéagineux et Oléagineux), organisation qui s'était constituée comme association de recherche et de vulgarisation technique auprès des agriculteurs et qui envisage maintenant de développer une activité de promotion en direction des décideurs politiques pour "défendre" une production.

11 Les organisations de labellisation semblent être à la base de réseaux qui diffusent de l'information technique. Ceci pourrait indiquer que les réseaux organisés autour de produits deviennent des moteurs du développement agricole.

#### b. Les associations spécialisées classiques : approche technique

Les associations spécialisées sont ici les associations constituées autour d'une production spécifique (betterave, etc.) ou d'un type de production. Pour les agriculteurs qui en sont membres, c'est une source importante d'informations techniques et économiques, qui conditionnent leurs choix culturels et qui orientent leurs pratiques agricoles.

Elles diffusent souvent une information écrite très régulière et adaptée aux besoins précis des exploitants. La tendance semble se dessiner de développer un service de conseil à la ferme qui répondrait encore mieux aux besoins des agriculteurs<sup>12</sup>.

#### c. Les nouvelles associations spécialisées

De nouvelles associations spécialisées se constituent, autour de productions très spécifiques, et qui se voient comme des associations qui vont plus loin que le conseil technique en cherchant à organiser des filières ou des circuits de production. Cas de l'orge de brasserie par exemple, ou de certains labels par exemple qui sont en même temps des projets "locaux"<sup>13</sup>.

#### d. Les centres de référence subventionnés

Ils peuvent jouer un rôle important de diffusion de certaines innovations à condition que ce rôle soit clairement identifié. Il semble que la multiplication des centres de référence dans un secteur (engraissement du bétail) soit perçue par les autres agriculteurs comme un subventionnement déguisé qui n'est pas objectif et qui dévalorise le système.

f. Les technico-commerciaux des firmes jouent un rôle important surtout pour les agriculteurs isolés (qui n'ont pas d'autre source d'information) et parce que les agents viennent à la ferme. Ils jouent effectivement un rôle de conseil personnalisé. Les agriculteurs leur accordent une confiance pas toujours de manière naïve, mais sur base

---

<sup>12</sup> Le CHPTE (Centre Hesbignon de Promotion des Techniques d'Elevage) peut être pris comme *exemple* : comme centre de vulgarisation à caractère à la fois public et privé, il fonctionne comme un service qui fournit une information technique et économique aux agriculteurs membres, par exemple sur la base "classique" de champs d'essai, mais il développe un service payant de conseil individuel.

<sup>13</sup> Un exemple de ceci est fourni par une initiative récente qui s'intitule Euro-Elevages : constituée en association (asbl ou loi 1901), elle a développé un service de gestion de la qualité (sur le modèle de la norme ISO 9000) de la production; parallèlement une coopérative de producteurs assure la gestion des ventes et des achats pour les coopérateurs. Son activité s'étend sur une sous-région (équivalente à un département français) et elle est exclusivement financée par les membres.

d'un rapport marchand où ils considèrent que l'intérêt du vendeur est de donner un conseil judicieux à ses clients.

g. en matière d'environnement : ces canaux d'information prennent effectivement en compte, de plus en plus, la question de l'environnement, notamment en essayant de déterminer les avantages économiques que cela pourrait comporter, et en proposant des innovations techniques aux agriculteurs. Ils sont donc des sources crédibles pour le changement technique et ils disent répondre aux demandes de certains agriculteurs qui veulent, pour des raisons économiques autant qu'environnementales, réduire leur dose d'intrants<sup>14</sup>.

Leur approche de la pollution agricole situe le risque au plan de la gestion et du choix des techniques : c'est pourquoi ils privilégient la recherche technique et l'expérimentation en vue de mettre au point des techniques "propres" et rentables à la fois. Certains groupes affirment clairement que ces deux objectifs sont compatibles. Aux pouvoirs publics, ils demandent du temps et un effort de recherche.

### Conclusion

Ces canaux "spécialisés" d'information des agriculteurs sont très importants parce qu'ils constituent les sources d'information technique/économique d'une fraction importante des agriculteurs, que leur information est directement branchée sur les pratiques agricoles et est généralement considérée comme fiable.

La tendance est au développement de ces canaux d'information, à une spécialisation encore plus grande, voire à leur transformation en opérateur économique (organiser une filière). Elle correspond à une spécialisation accrue de la production agricole et à l'élévation du niveau technique.

Le souhait de bon nombre d'agriculteurs concernés est de voir ces canaux développer un conseil personnalisé aux exploitants ("à la ferme"), conseil qu'ils admettent parfois devoir rémunérer, et ces réseaux sont sans doute les plus efficaces en matière de prise en compte de l'environnement dès qu'il s'agit de susciter des changements techniques, de les tester et de les diffuser. La plupart de ces réseaux

---

<sup>14</sup> A ceux qui penseraient que la confiance des agriculteurs dans l'industrie des intrants est naïve ou trop grande, on pourrait opposer que les pouvoirs administratifs font en fait de même, notamment en consultant ces industriels sur les programmes de limitations d'usage des intrants : en Belgique, par exemple, les comités Nitrates et Phyto (cf. infra) comportent des représentants des industriels; au niveau européen, ils sont aussi formellement consultés dans la recherche de solutions.

spécialisés nouent des relations avec des centres de recherche ou se créent leurs propres institutions de recherche appliquée.

### 3. Les réseaux agricoles locaux

Dans cette catégorie, on regroupera évidemment les relations informelles de proximité entre agriculteurs, mais aussi généralement les associations locales qui assurent une sociabilité au monde agricole et qui constituent aussi souvent des projets collectifs (coopérative, mutuelle d'entraide).

Ce qui caractérise ces réseaux, c'est :

- de constituer des groupes souvent à dimension locale ou sous-régionale qui sont propres aux agriculteurs, mais souvent ouverts sur le monde local (la commune, le village);
- de fournir peu d'information technique et économique au sens strict;
- de constituer une base d'attachement des agriculteurs à leur région ou leur milieu;
- d'être des réseaux de sociabilité forts;
- d'être le lieu d'élaboration de certains projets collectifs.

#### a. des réseaux d'entraide

Ces réseaux sont souvent à la base de coopératives, mutuelles d'entraide, services d'achat de matériel en commun, etc., toutes formes d'association qui sont basées sur des solidarités locales entre des agriculteurs qui ont les mêmes structures d'exploitation et les mêmes modes de travail.

#### b. des réseaux "locaux"

Ces réseaux ou associations, bien qu'agricoles, sont généralement ouverts sur les collectivités locales, par la présence de leurs membres et/ou responsables dans les conseils communaux, les CCAT (Commissions Communales d'Aménagement du Territoire) ou d'autres groupements locaux.

### c. des réseaux de projets collectifs

Ces réseaux et associations sont souvent issus de projets collectifs locaux du monde agricole. Beaucoup de ces associations semblent être des créations de la génération des agriculteurs de plus cinquante ans. Cependant certains projets nouveaux (organisations de labels locaux) semblent renouveler cette dynamique, mais la solidarité ne porte plus alors sur l'entraide et le partage d'outils techniques, mais sur des projets de diversification ou de valorisation de la production, comme dans le cas de l'association "Boeuf Ardennes" où c'est plutôt un projet économique qui organise une solidarité entre des producteurs.

Comme tels, ces réseaux ne sont pas des canaux privilégiés d'information technique pour les exploitants agricoles. Certaines de ces associations semblent en déclin et ne suscitent plus toujours beaucoup d'intérêt, peut-être parce que, comme certains agriculteurs le soulignent, la spécialisation croissante des exploitations rend difficiles des formes de solidarité qui supposent l'homogénéité des situations, des techniques et des modes de travail des participants.

### d. en matière d'environnement

Ces canaux locaux ne sont donc pas des canaux qui véhiculent une information technique de manière privilégiée. Leur préoccupation pour des questions d'environnement, quand elle existe, est davantage basée sur deux orientations :

a. soit un intérêt pour la défense du territoire local : du fait de leur insertion dans la gestion communale ou d'autres problèmes locaux, les agriculteurs concernés sont relativement sensibles à leur rôle dans l'entretien de l'environnement, à leur bonne image dans la collectivité locale.

b. soit un intérêt pour des stratégies de diversification économique pour lesquelles l'image de marque de "qualité" les conduit à prendre en compte l'environnement.

### Conclusion

L'existence de ces réseaux locaux va évidemment à l'encontre, au moins à première vue, de la tendance signalée plus haut au développement de canaux spécialisés d'information. On pourrait évidemment faire l'hypothèse (que retiennent certains

agriculteurs) que ces réseaux locaux sont plutôt des réseaux anciens, surtout composés d'agriculteurs âgés, et que c'est une génération dépassée d'association agricole.

Cependant, comme on le verra dans les descriptions régionales, ces associations ne sont pas nécessairement dépassées dans la mesure où :

- il est possible que se développent une nouvelle génération d'associations locales, plus axées sur des projets de diversification de la production; c'est le cas, par exemple, d'associations de promotion de produits ou de labels locaux : ce sont des initiatives relativement locales (à l'échelle d'une sous-région).

- ces associations sont sans doute les groupements agricoles les plus sensibles à la dimension de gestion du territoire, laquelle pourrait être encouragée par certaines mesures agri-environnementales de la politique agricole commune. Ils pourraient donc être réactualisés dans une perspective de solidarité territoriale.

#### 4. Les réseaux spécifiques d'information sur l'environnement

Il existe en France comme en Belgique des organismes spécifiquement destinés à la diffusion d'information sur l'environnement vers les agriculteurs. Nous ne les aborderons pas ici<sup>15</sup> en détail en raison du fait que, quand on interroge les agriculteurs au cours des études de cas, ces organismes n'apparaissent guère comme des sources d'information sauf s'ils sont relayés par des organismes de vulgarisation ou la presse agricole, ou, surtout, s'ils sont relayés par des organismes locaux<sup>16</sup>.

Dans le cas belge, pris ici comme *exemple*, il existe depuis plusieurs années un comité "Nitrates". On peut simplement noter à cet égard qu'environ 20 % des agriculteurs interrogés (dans nos monographies) connaissent l'existence de cet organisme, que la moitié environ de ceux-ci déclarent lire effectivement les communiqués de ce comité qui sont publiés dans la presse généraliste agricole, et que quelques-uns seulement signalent que cela influence leurs pratiques d'exploitation. Ces derniers sont cependant toujours des agriculteurs qui ont reçu des informations par d'autres sources ou qui sont impliqués

---

<sup>15</sup> Certains seront évoqués dans le chapitre 3.

<sup>16</sup> La même situation existe en France où la majeure partie des agriculteurs ignorent l'existence du CORPEN, mais ont connaissance de son message par le biais d'opérations locales menées de concert avec les Chambres d'Agriculture.

dans des actions locales. L'impact réel de ces canaux d'information est donc très limité en ce qui concerne l'information des agriculteurs eux-mêmes.

La raison principale de cette difficulté de communication, du point de vue des agriculteurs, nous paraît être double. C'est d'abord une question de crédibilité et d'identification de la source, en ce sens que les agriculteurs perçoivent mal qui sont les membres de ces organismes, qui ils représentent; ils les perçoivent plus ou moins implicitement comme des acteurs extra-agricoles, des chercheurs ou des gens de la théorie et non comme des acteurs engagés dans la défense et la promotion de l'agriculture. Le caractère hybride de ces comités (composés d'universitaires, d'industriels, de fonctionnaires) renforce cette impression. C'est ensuite une question de message en ce sens que les communiqués et informations diffusés ont souvent un caractère général (non spécifié dans le temps et l'espace) et peu technique (guère de conseils précis en ce qui concerne telle pratique agricole) ou supposent un niveau d'information préalable des agriculteurs (voir annexe 1 pour des exemples).

L'intervention de ces organismes se révèle par contre efficace (acceptée) quand ils interviennent dans des processus locaux de diagnostic ou de recherche de solutions à des problèmes précis et localisés.

##### 5. Les circuits de "services" ou "circuits institutionnels"

Il existe enfin des canaux d'information spécifiques qui ne peuvent être directement rattachés aux précédents et qui sont constitués par des institutions de services aux agriculteurs : ils y trouvent en général des réponses à des questions précises concernant aussi bien leur exploitation, certaines techniques, la gestion ou des démarches administratives.

Ce sont des canaux qui se caractérisent comme

- réseaux propres aux agriculteurs;
- fournissant une information ponctuelle et précise plutôt occasionnelle en relation à des "services" (comptabilité, analyses de sols, etc.). L'information est plus technique que socioéconomique;
- des canaux institutionnels que les agriculteurs reconnaissent comme utiles mais auxquels ils ne s'identifient pas;
- ils ne constituent pas des réseaux de relation entre agriculteurs.



L'inexistence en Belgique d'institutions comparables aux Chambres d'Agriculture<sup>17</sup> (régionales et départementales) confère une importance plus grande qu'en France à ces institutions dont la forme et le statut sont très variables d'une sous-région à l'autre.

Il est très difficile de généraliser quelque conclusion que ce soit à propos de ces services dont chacun est généralement spécialisé sur des problèmes très particuliers et par rapport auxquels les agriculteurs se comportent de manière plus utilitaire. De manière générale, on note plutôt un déclin des formes classiques de vulgarisation (conférences, visites de sites d'essai), ce qui correspond sans doute à la demande d'information plus personnalisée. Dans certains cas, ils sont reconnus pour la qualité de leur information technique, dans d'autres, ils sont réduits au rôle de service technique ou administratif.

Ces réseaux tendent enfin à développer des actions qui se rapprochent des circuits spécialisés dans la mesure où ils cherchent à soutenir ou proposer la construction de filières économiques.

A titre d'hypothèse, on penserait volontiers que leur efficacité dépend de leur capacité / possibilité à proposer non seulement des services individuels (ce qu'ils font, à la satisfaction des agriculteurs) mais aussi des projets de développement qui rencontrent les intérêts et préoccupations de groupes d'agriculteurs déjà existants et organisés.

Leur rôle en matière d'environnement est directement lié au type de services qu'ils peuvent fournir. Ils interviennent surtout à partir de projets "institutionnels", c'est-à-dire basés sur des réglementations, des plans de développement.

\* \* \* \*

---

<sup>17</sup> Il subsiste en Belgique des "comices agricoles" qui, à l'échelle des provinces et des sous-régions, ont joué jadis le même rôle : ce sont aujourd'hui des organisations sans fonction autre qu'une information générale qui sert au fonctionnaire territorial du Ministère de l'Agriculture de lieu de vulgarisation générale. En Belgique, au contraire de la France, l'essentiel du conseil technique agricole est assuré (de manière générale) par des ingénieurs agronomes (agents territoriaux du Ministère de l'Agriculture) dont les tâches sont de plus en plus administratives, soit par des institutions spécialisées (dans un type de production généralement) qui sont parfois publiques, mais souvent des associations privées subventionnées par le biais de conventions.

Tableau 1 **Typologie** des réseaux d'information

<i>Critères</i>	Réseaux généralistes	Réseaux spécialisés	Réseaux locaux	Réseaux institutionnels	Réseaux spécifiques
Spécificité	syndicale et professionnelle	économique sectorielle	rurale locale	technique	scientifique hybride
ouverte vers	politique	filière /industrie	milieu local	science	politique
Type d'information prioritaire	générale	technico-économique (agro /économique:	locale	technique	agronomique et environnementale
Identification	profession	entrepreneur	appartenance	technicien	-
Forme de sociabilité	organisation	échange économique	sociabilité	client / usager	public
Projets collectifs	représentation des intérêts services	promotion sectorielle	solidarités locales	vulgarisation diffusion	extra -agricole?
Tendance d'évolution	vers services	vers autonomisation	déclin ou nouveaux projets	vers projets - filières ?	vers normes juridiques
Relation à environnement	défensive	innovation technique	prise en charge du terroire	projets institutionnels	pression

## Remarques sur la typologie

Distinguer différents types de canaux d'information n'implique pas que ces canaux soient complètement disjoints ou exclusifs dans leur fonctionnement concret, ni non plus qu'on puisse systématiquement associer un individu à un canal d'information.

a - d'une part, il existe des croisements entre ces canaux d'information en ce sens qu'un même instrument d'information peut fournir plusieurs types d'information en même temps; de plus, on retrouvera aussi des individus qui jouent un rôle dans plusieurs circuits (cf. infra);

Cette situation est plus fréquente en France où il existe des organisations qui jouent au plan départemental (les Chambres d'Agriculture) une fonction de coordination qui n'existe pratiquement pas ou plus en Belgique.

b - d'autre part, il doit aussi être clair qu'un même canal d'information concret peut jouer un rôle différent selon les régions ou selon les personnes ou encore selon les groupes d'agriculteurs; l'exemple le plus clair est en Belgique celui de l'ingénieur agronome de l'Etat (fonctionnaire territorial) qui, dans certains cas, est considéré par les agriculteurs comme un simple agent administratif auquel on s'adresse pour des démarches administratives alors que, dans d'autres, il est considéré comme un informateur spécialisé, impliqué dans le développement agricole.

c - par ailleurs, il existe aussi certaines divergences entre les différents canaux d'information : la plus évidente est constituée en Belgique par une opposition latente entre les organisations professionnelles agricoles (OPA) et les CETA, en ce sens que les agriculteurs les plus engagés dans des CETA semblent souvent réticents à l'égard des OPA et inversement.

d - néanmoins, on a de bonnes raisons de penser aussi que des canaux différents d'information semblent privilégiés par des catégories différentes d'agriculteurs : on y reviendra plus loin, mais on peut noter ici des tendances à titre d'hypothèses:

+ les réseaux spécialisés semblent logiquement plus en affinité avec des exploitations plus spécialisées et des exploitants plus jeunes ou plus importants;

+ les réseaux locaux sont plutôt animés par des agriculteurs plus âgés (peut-être simplement pour une raison de temps disponible) et renvoyés à des projets plus anciens (coopératives, mutuelles);

+ les réseaux généralistes sont sans doute les plus fréquentés par l'ensemble des agriculteurs, ils sont le point de rencontre, parfois conflictuel, des différentes couches agricoles; à l'échelle locale, ils sont un lieu de sociabilité professionnelle qui reste important.

Cette typologie doit donc être utilisée avec précaution et ne peut jamais être interprétée en termes de canaux étanches les uns par rapport aux autres, mais plutôt comme une série de canaux qui se mêlent et se superposent les uns aux autres. Néanmoins, chaque agriculteur est plus ou moins exposé à tel ou tel canal d'information et c'est ce qui justifie de les distinguer.

Enfin, on notera que chaque canal d'information correspond probablement à un mode de représentation et de leadership en milieu agricole : les circuits généralistes sont plutôt centrés sur des représentants "socioprofessionnels", les circuits spécialisés sur des exploitants qui servent de référence ou de modèle technique, les circuits locaux sur des représentants "territoriaux" pouvant par exemple jouer un rôle dans la politique locale. Ils représentent chacun une forme particulière d'"excellence" du métier d'agriculteur.

L'état actuel des circuits/réseaux d'information des agriculteurs ne doit pas être vu comme une situation figée. C'est le *résultat d'une série d'évolutions* qui sont toujours en cours.

Les évolutions que l'on peut observer actuellement et qui sont importantes à signaler sont les suivantes :

- une tendance à la spécialisation économique (et forcément technique) qui tend à induire une diversification des réseaux d'information (qui se spécialisent) et une certaine autonomisation des réseaux "spécialisés";
- une tendance à créer des réseaux qui soient moins centrés sur la technique que sur la maîtrise d'une filière de production (un type de production et sa valorisation); cela vaut aussi bien pour des réseaux locaux (défense et promotion d'un produit local) que pour des secteurs spécialisés (une production).
- une tendance à l'émergence de nouveaux projets qui, localement, adopteraient la même stratégie à travers des circuits courts ou d'autres formules de commercialisation; les réseaux locaux émergent sont plutôt dans cette orientation;
- une tendance à l'individualisation du conseil agricole mais qui, en France comme en Belgique, est mieux suivie par les firmes privées (vendeurs d'engrais et de produits phytopharmaceutiques) que par la vulgarisation classique.

Ces évolutions tendanciennes, et variables d'une région à l'autre, conditionnent largement l'accès des agriculteurs à une information sur l'environnement, ainsi que les conditions de réception de ces informations.

En guise de conclusion provisoire, nous synthétiserons nos données autour de deux questions : y a-t-il une affinité entre réseaux d'information et discours/information sur l'environnement ? les conditions locales affectent-elles la réception de ces discours<sup>18</sup> ?

### Réseaux et discours sur l'environnement

L'hypothèse d'une affinité entre réseaux d'information et discours sur l'environnement nous paraît confirmée par nos données, aussi bien par les entretiens avec les agriculteurs que par une analyse des contenus diffusés par ces différents réseaux d'information. Que signifie cette affinité, compte tenu des évolutions en cours que nous avons repérées à travers nos enquêtes ? Comme on le verra dans quelques extraits de presse cités en annexe et comme on l'a signalé dans la description des réseaux, chacun d'eux envisage les problèmes d'environnement d'une manière qui lui est propre.

C'est, nous semble-t-il, que pour chaque organisation (et pour les agriculteurs qui s'y rattachent) les problèmes d'environnement - pollutions agricoles et mesures légales de lutte contre ces pollutions - sont identifiés comme un risque, et ce risque est construit différemment selon qu'on perçoit d'abord le risque politique pour la classe agricole (cas des syndicats), le risque économique pour l'exploitant ou pour un secteur, ou encore qu'on rattache ces questions d'environnement à des problèmes locaux tels qu'on les perçoit; ou encore finalement qu'on les perçoive avant tout comme des législations à mettre en oeuvre, à appliquer. Chacun des réseaux construit son discours sur l'environnement (mais aussi sa pratique) en fonction de la manière dont le risque environnemental constitue un risque spécifique pour lui. On peut supposer qu'il existe certaines affinités entre des profils d'exploitants agricoles et ces discours, et donc une correspondance entre les messages de ces canaux d'information et des catégories d'agriculteurs : c'est ce que nous étudierons dans la section suivante.

---

18 Nous considérons ici sous le terme "discours" tout message sur l'environnement (position politique, information, conseil, etc) adressé aux agriculteurs par ces réseaux.

## Interpénétration des réseaux et espaces locaux : les conditions de réception

Les conditions locales de réception de ces messages sur l'environnement doivent cependant être prises en compte. Nous voudrions le montrer brièvement à partir de deux cas pour suggérer que la réception de l'information ou des propositions sur les politiques d'environnement est influencée par une intervention dans les structures locales.

Dans une petite région, en effet, il y a une réelle interpénétration de ces réseaux d'information et ceci interdit, dans la pratique, de considérer une sorte de corrépondance simple entre des catégories d'agriculteurs et des réseaux d'information. De ce point de vue, l'encadrement du monde agricole apparaît plutôt comme une série de "possibilités" offertes aux agriculteurs, entre lesquelles ils font un arbitrage qui n'est pas individuel, mais qui est médiatisé par les réseaux à l'échelle locale ou sous-régionale.

Considérons par exemple le cas d'une petite région<sup>19</sup> : il s'agit d'une région de grandes cultures, mais où subsistent un certain nombre d'exploitations mixtes. Un parc naturel régional a été créé dans la dernière décennie et un certain nombre d'agriculteurs y sont associés. Nous avons essayé de reconstituer (à partir d'entretiens avec des agriculteurs) quelques "groupements" d'agriculteurs engagés dans l'un ou l'autre réseau.

Douze sources d'informations spécifiques (désignées par les agriculteurs eux-mêmes) ont été repérées, tandis qu'on a considéré en plus 6 groupements formels qui pouvaient être sources d'informations.

Sans pouvoir donner une vision exhaustive des réseaux et des appartenances, on peut, à partir de cet inventaire<sup>20</sup>, tirer un certain nombre de conclusions significatives.

a. Il existe des réseaux évidents, qui ont une base technico-économique : c'est par exemple le cas du CETA qui regroupe avant tout des agriculteurs exploitant de grandes exploitations de cultures. Parallèlement, et dans la même logique, il existe des réseaux encore plus étroitement liés par un projet économique précis : c'est le cas des associations de labélisation ou de promotion d'un produit (comme l'orge de brasserie). Ces réseaux sont relativement étanches dans la mesure où ils correspondent à des spécialisations très

---

19 Il s'agit d'une des études de cas qui sera résumée plus loin (Section 4 de ce chapitre)

20 Nous avons renoncé, pour des raisons pratiques (de lisibilité autant que d'anonymat), à présenter dans le texte un schéma de ces affiliations diverses. On retrouvera en annexe 2 une liste et un schéma de ces données.

différentes et relativement peu compatibles dans la pratique, bien que certaines aient des individus en commun (quand des exploitations ont deux spécialisations différentes).

b. certaines associations sont beaucoup plus larges et recourent plusieurs des réseaux précédents : c'est évidemment le cas des réseaux à base syndicale et professionnelle. Mais c'est aussi le cas par exemple de l'association de promotion du parc dans laquelle se trouvent des agriculteurs appartenant à plusieurs des réseaux technico-économiques cités ci-dessus.

c. certains individus apparaissent comme des individus localement importants parce que se situant à l'intersection de plusieurs de ces réseaux : cas par exemple d'un agriculteur (T) appartenant à un CETA et membre à la fois de l'association du parc, du syndicat agricole et d'une autre organisation spécialisée. Ceci laisse penser qu'il y a des personnages-clés dans la circulation de l'information entre les réseaux. Ce n'est pas un hasard si ces personnages sont généralement considérés comme représentatifs<sup>21</sup> du monde agricole local. Ce sont eux aussi qu'on retrouve le plus souvent dans des instances de représentation hors du monde agricole, comme conseiller communal ou comme membre actif d'une commission consultative d'aménagement.

d. Cependant beaucoup d'agriculteurs n'appartiennent guère qu'à une ou deux associations et ceux-là appartiennent plus souvent à des organisations généralistes (syndicat) ou à des organisations de type local au sens que nous avons donné à ce terme (réseaux d'entraide, de matériel en commun). Ce sont généralement des exploitations plus petites, moins spécialisées.

On notera aussi dans le même sens qu'un certain nombre d'agriculteurs, même parfois spécialisés dans une production, ont comme source d'information principale les techniciens des firmes agro-alimentaires qui les fournissent.

e. Il est extrêmement frappant, quand on parcourt la liste des sources d'informations signalées par chaque agriculteur, de voir la diversité des sources d'informations : à ces réseaux qui ont une dimension locale, il faut en effet ajouter toutes les sources d'information qu'individuellement, chaque agriculteur mobilise selon ses besoins : le

---

21 Notre méthode d'échantillonnage, dans chacune des régions de Wallonie, a consisté à partir de ces "personnages" qu'on nous avait renseignés comme représentatifs, et à partir d'eux, à identifier les associations et leurs membres : le procédé a conduit à identifier les personnages-clés pour "descendre" ensuite vers les agriculteurs les moins engagés. Cette méthode, qui n'est pas statistiquement représentative, a l'avantage de donner accès aux réseaux réels d'organisation locale des agriculteurs, même si elle surestime effectivement l'appartenance à des associations.

nombre de ces sources augmente significativement avec la dimension de l'exploitation et avec son degré de spécialisation.

En conclusion, nous pouvons dire qu'une vision réaliste de l'information en milieu agricole doit prendre en compte une triple dimension : celle de la spécialisation des exploitations qui tend à différencier les réseaux d'information et d'appartenance; celle de la hiérarchisation socioéconomique du monde agricole en ce sens que la dimension des exploitations (mais aussi d'autres variables associées comme le niveau de formation) se combine à la première (les petits exploitants dans des réseaux locaux); celle de la structuration locale des réseaux (superposition et interaction des réseaux) qui fait que les échanges entre réseaux (notamment via des personnages représentatifs) sont plus ou moins intenses et générateurs d'innovations.

En ce qui concerne l'environnement, il est intéressant de noter que l'association du parc intéresse plusieurs agriculteurs appartenant à des réseaux différents et qui s'y rencontrent avec des projets différents : l'un est là d'abord, dit-il, comme instrument de contrôle et de défense de la profession, mais d'autres, moins représentatifs, sont là par intérêt pour des projets précis, par exemple de diversification.

La structuration locale des réseaux d'information est donc une dimension importante de l'encadrement agricole, car elle conditionne à la fois la circulation de l'information entre les différents réseaux (notamment par le biais de personnages représentatifs) et la structuration de nouveaux réseaux autour de projets pouvant avoir une dimension environnementale locale.



### Section 3. Modèles de prise en compte de l'environnement et réseaux

#### Remarque de méthode

La prise en compte de l'environnement par les agriculteurs (comme sans doute par d'autres acteurs professionnels) est un processus complexe au sein duquel nous distinguons, méthodologiquement, trois niveaux : celui des argumentations, celui des dispositions et celui des initiatives qu'on pourrait aussi appeler celui des pratiques (section 4). Cette distinction est importante en raison du contexte même de la question. Etant donné que la question de la pollution vient de l'extérieur (souvent perçue comme une accusation), les entretiens avec les agriculteurs constituent inévitablement un rapport social inséparable de ce contexte : le sociologue ou l'enquêteur est presque toujours situé du côté du monde extérieur d'où vient l'accusation qui est implicite pour l'agriculteur. Le premier "discours"<sup>22</sup> qui se donne à entendre est donc d'abord une réponse à la situation telle que l'agriculteur se la représente : elle est une argumentation au sens propre du terme. Un tout autre niveau est celui que nous appelons des "dispositions" où l'agriculteur, mis en confiance par l'attitude neutre de l'enquêteur, fait état des questions d'environnement qui lui paraissent pertinentes, des informations dont il dispose, des perspectives qu'il envisage comme acceptables. Ces dispositions sont individuelles, elles correspondent parfois, mais pas toujours à des pratiques, et elles résultent de l'appréciation que l'agriculteur a de sa situation, des propositions qui lui sont ou qui peuvent lui être faites, de sa perspective d'avenir, bref d'une série d'anticipations qu'il opère. Enfin un tout autre niveau est celui des pratiques réelles qui sont rarement isolées et individuelles et qui permettent de lire les conditions dans lesquelles des actions ou des changements sont possibles.

La distinction ainsi opérée nous paraît fondamentale. La plupart des sondages ou des enquêtes rapides auprès des agriculteurs, de par leurs conditions de mise en oeuvre (questions standards, prioritairement centrées sur des faits médiatisés ou des mesures prises, rapidité d'administration des questionnaires), révèlent surtout des opinions des agriculteurs qui relèvent du niveau de l'argumentation. Pour saisir ce que sont les dispositions des individus, il faut prendre le temps d'un entretien qui consacre du temps à

---

<sup>22</sup> En l'occurrence, il peut aussi s'agir d'un acte de refus de l'entretien et le fait pour les agriculteurs d'accepter un entretien sur ce thème fait déjà preuve d'une manière de se situer par rapport au problème telle qu'on accepte la discussion et l'échange d'arguments.

situer l'exploitation et la famille, qui fait preuve d'un peu de sympathie pour les agriculteurs et qui neutralise ainsi un peu le rapport social implicite de la situation d'enquête. Pour saisir, plus loin, les pratiques, il faut également se donner l'occasion de faire des études de cas qui permettent de saisir - c'est l'objet de la section consacrée à la dynamique - à quelles conditions les agriculteurs modifient certaines de leurs pratiques, et ces conditions sont souvent des conditions qui ne sont pas réductibles à l'individu mais qui tiennent au "contexte" local et social. C'est donc avant tout par des études monographiques que ce dernier niveau est accessible au chercheur.

## 1. Argumentations

Dans cette première analyse, nous allons essayer de rendre compte de la manière dont les agriculteurs se situent face aux questions d'environnement; on peut essayer d'organiser les divers arguments possibles dans une sorte de répertoire.

### *1° argumentation : les pollutions agricoles n'existent pas, c'est une invention. NON CONCERNES*

Les agriculteurs qui refusent toute responsabilité de l'agriculture dans la pollution développent pour expliquer leur position plusieurs types d'argumentations différentes qui ne sont pas sur le même plan:

a. le rejet global de ce qu'ils perçoivent comme une accusation : ce sont alors les médias, les journalistes qui sont accusés d'exagération, d'accusations non fondées scientifiquement; ce rejet est souvent explicité par des arguments comme "il y avait autant de vaches il y a trente ans, et on n'en parlait pas" ou "tout ce qui est organique est bon pour la nature" ...<sup>23</sup>

---

23... *du bétail, il y en a depuis des siècles et les gens n'étaient pas plus malades qu'ils ne le sont",  
"on dit qu'il y a plus de bétail mais ce n'est pas vrai parce que dans le temps, quasiment tout le monde avait deux, trois bêtes",  
"on dit qu'on pollue. Pourtant, il est prouvé que le sol est le meilleur filtre"  
"Quand on dit que l'agriculteur pollue, ce n'est pas sur des bases scientifiques"  
"les accusations de la RTB, c'est dangereux"  
"Ce qui est organique ne peut pas être mauvais".*

b. le rejet sur des individus ou groupes qui se plaignent localement des certaines pratiques agricoles : voisins, citadins, touristes.

Il est souvent ici fait référence à des situations locales réelles de conflits entre des agriculteurs ou des projets agricoles. Ces situations sont aussi très souvent liées à celle des effluents d'élevage, de leur épandage et des nuisances qu'ils provoquent. L'argument souvent utilisé par les agriculteurs est de reconnaître que ces nuisances existent, mais qu'elles sont peu importantes et que les autres doivent aussi respecter le travail des agriculteurs.

Au plan local, cette réaction témoigne de ce que certains agriculteurs acceptent difficilement que l'espace rural ne soit pas prioritairement réservé à l'agriculture, que les exigences des résidents, des touristes ou d'autres usagers soient mises sur le même pied que les exigences qui découlent de leur travail.

c. le rejet sur d'autres catégories d'agriculteurs en dehors de leur contexte : si des pollutions d'origine agricole existent, c'est le fait des autres, de la Flandre<sup>24</sup> pour l'essentiel et on affirme qu'ici (sous-entendu en Wallonie), ce type de problème n'existe pas.

Cet argument peut s'appuyer sur le témoignage individuel quand il s'agit de petits producteurs faiblement intensifs.

d. l'appel au bon sens : soit à reconnaître que leur région n'est pas polluée (en Ardenne) ou que cela a toujours été comme cela.

Sous-jacent à cette première ligne d'argumentation, il y a un raisonnement fondamental qui est celui d'être victime d'une accusation : souvent même les agriculteurs estiment être une sorte de bouc émissaire, d'être agressés.

---

*24"En Flandre, oui, il y a des problèmes de pollution.. En Flandre, ce ne sont plus des fermes familiales. Ce sont des industries. C'est ça qu'il y a. Il y a des porcs en forte concentration. Ca, c'est forcé, on ne saurait pas faire autrement, cela reviendrait au même si ici dans la ferme, on disait qu'on a 5000 bêtes de bétail, là alors, il y aurait certainement un problème... il faudrait épandre ces fumiers où ?"*

2° argumentation : les pollutions agricoles existent, mais sans responsabilité des agriculteurs et donc sans action à mener.<sup>25</sup> LUCIDES DERESPONSABILISES

a. tout le monde pollue, et les agriculteurs aussi, mais pas plus que les autres. Dans cette logique, on est amené à affirmer implicitement que les industries et les particuliers sont les principaux pollueurs et que l'agriculture n'est finalement que "légèrement coupable". On retrouve ici souvent le sentiment d'une accusation et d'un rejet de la profession agricole.

b. les pollutions agricoles existent, mais elles sont le fait d'une minorité, de cas exceptionnels<sup>26</sup>, de pratiques peu soigneuses (par exemple rejeter du lisier dans la rivière, rejeter des restes de produits phyto dans l'égout). Le rejet de l'accusation sur *certain*s agriculteurs ouvre la porte à la reconnaissance que des normes doivent être respectées et que les agriculteurs doivent être "soigneux", mais il y a peu de concrétisation de ces normes.

c. les pollutions agricoles existent, mais elles ne relèvent pas de la "faute" des agriculteurs : ici on reconnaît plus explicitement que nombre de pratiques agricoles sont polluantes, mais on estime que les agriculteurs n'ont pas le choix, que ces pratiques leur sont imposées par les contraintes économiques, qu'elles leur ont été proposées par les agronomes et la politique agricole ou les firmes agro-alimentaires, que les agriculteurs sont autant victimes de ces pollutions que coupables<sup>27</sup> : donc qu'il n'y a rien à faire.<sup>28</sup>

d. dans cette argumentation, on en appelle souvent à l'Etat et à ses responsabilités en matière aussi bien d'agriculture que d'environnement.

---

25 "l'Environnement concerne tout le monde mais pas que l'agriculteur".

"il n'y a pas que nous" (sous-entendu, il y a nous aussi).

"on n'est pas neutre, c'est sûr qu'on a pollué et puis qu'on pollue encore mais on n'est pas les seuls et je pense qu'il ne faut pas être alarmiste comme ça".

26 Il y en a qui profitent de l'orage pour aller déverser leur lisier dans leur ruisseau..."

"Avec le fumier, il n'y a pas de problème mais c'est vrai qu'il y a parfois de la provocation de la part de certains agriculteurs". "90 % des agriculteurs ne font pas d'excès".

27 "c'est pas nous qui avons inventé les produits. C'est les savants, les chercheurs qui se disent malins. On nous a poussé à les utiliser pour produire".

"Bayer, BASF ne vont pas scier la branche sur laquelle ils sont assis. Ils ont tout à dire au niveau de la recherche"

"... mais pourquoi est-ce qu'on ne nous interdirait pas de mettre autant de produits phyto ? Ca diminuerait les rendements mais ce qu'il y a, c'est que ça ferait du tort aux grosses sociétés comme Rhône-Poulenc et compagnie".

28 "laisseriez-vous 10 % de votre salaire pour l'écologie ? moi, non"

"on ne nous incite pas. Les insecticides sélectifs sont plus chers. On n'a pas le choix. C'est pas logique".

*3° argumentation : les pollutions existent et il est possible d'agir LUCIDES RESPONSABLES*

Dans cette argumentation, les agriculteurs interrogés développent deux perspectives différentes qui sont:

a. les pollutions d'origine agricole existent, et elles doivent être limitées. Mais cette limitation, compte tenu des contraintes économiques qui pèsent sur les exploitations, doit venir d'un effort de recherche, de mise au point de techniques moins polluantes, de produits phytosanitaires moins dangereux, toutes innovations techniques qui permettront de préserver la rentabilité de l'exploitation tout en limitant les impacts.

La responsabilité est donc attribuée à l'encadrement technico-économique de l'agriculture.

b. une seconde argumentation est développée et elle consiste à dire que ces pollutions sont déjà fortement limitées par les efforts récents que les agriculteurs ont faits pour réduire les doses d'engrais, limiter les traitements phytosanitaires ou adopter des pratiques plus prudentes. Les agriculteurs estiment alors soit que les pollutions sont réduites (voire insignifiantes, ce qui ramène à la seconde argumentation), soit sont réduites autant qu'elles peuvent l'être dans le cadre des contraintes économiques actuelles (ce qui ramène à l'argument précédent).

Cette argumentation est finalement une argumentation avant tout technico-économique; elle est généralement plus précise et mieux argumentée que les précédentes.

*4° argumentation : l'agriculture est complémentaire de l'environnement  
COMPLEMENTARISTES*

Une quatrième argumentation se situe sur un tout autre plan, car elle met en évidence la complémentarité de l'agriculture et de l'environnement à partir de trois arguments différents :

a. la crainte que la disparition de l'agriculture n'aboutisse à une désertification<sup>29</sup> qui est le plus souvent illustrée par le retour à la forêt ou la "broussaille";

b. l'affirmation que l'environnement est une question importante et que les agriculteurs peuvent jouer un rôle dans la gestion du territoire, voire dans la protection de la nature<sup>30</sup>;

c. la reconnaissance de ce que l'image de marque de l'agriculture est conditionnée par l'impact de l'agriculture sur le milieu et qu'en particulier, si on veut miser sur la qualité des produits, sur la diversification ou la vente directe, il est important de donner une image de qualité, de propreté aux exploitations agricoles.

Ces différentes argumentations ne sont pas toujours séparées les unes des autres : un agriculteur utilise souvent plusieurs argumentations en même temps.

Par exemple

*"L'agriculteur respecte l'environnement dans la mesure de ses moyens. Ce n'est pas l'agriculteur qui a inventé les produits phyto, ce n'est pas à lui de trouver les solutions. Les stations de recherche doivent mettre au point des techniques qui soient plus propres pour une rentabilité égale.*

*L'agriculteur ne pulvérise pas à tort et à travers. Le consommateur pollue beaucoup sans faire attention. Il met la dose maximale dans son jardin pour ne pas être embêté.*

*Le problème de la pollution, c'est au niveau de l'Etat qui ne fait pas grand-chose pour que ça change.*

*En Hollande, ils ont compris qu'il fallait mettre l'accent sur une production écologique. Et ils sont beaucoup plus rigoureux.*

*Dans le Sillon belge, on propose de garder un petit coin sur ses terres, c'est pas sérieux..."*

<sup>29</sup>"Il y a des risques de désertification ou de pollution par les touristes si il n'y a plus d'agriculteurs..."

<sup>30</sup>"... je ne tiens pas à devenir un fonctionnaire qu'on payerait pour entretenir le paysage. Pourtant, si on disparaît, c'est ce qu'ils devront faire : payer des fonctionnaires pour le faire à notre place..."

"Tout le monde doit faire un effort pour être un peu propre si on veut attirer les touristes..."

Cet agriculteur, très bien formé, très sensible à la demande des consommateurs et aux pressions de l'environnement, valorise surtout l'innovation technique (se reconvertisse vers l'horticulture, utilise des techniques nouvelles de recyclage de l'eau, de récupération des engrais, etc.) est assez typique d'une réaction qui minimise les responsabilités des agriculteurs et qui attend de l'innovation technique les solutions à des problèmes qu'il reconnaît implicitement.

En repérant ces différents types d'argumentation des agriculteurs, on s'aperçoit que la réaction des agriculteurs est loin d'être homogène et d'être systématiquement négative. On peut y repérer trois aspects qui nous paraissent fondamentaux pour mener une politique et une communication.

Ces réactions ont en effet trois dimensions fondamentales qui doivent être prises en considération dans une stratégie de "communication":

- une dimension de **justice** qui consiste à s'interroger et à se justifier en termes de responsabilité des agriculteurs par rapport à une accusation ou par rapport à des exigences qui viennent de l'extérieur de la profession;

Pour la majeure partie des agriculteurs, l'environnement, saisi comme "les pollutions", c'est d'abord une accusation qui vient de l'extérieur. Ils peuvent percevoir cette accusation à travers les médias (qui généralement généralisent), à travers la presse agricole (qui généralement les défend en se plaçant aussi en position d'accusée) ou à travers des contacts divers que peuvent être de petits conflits de voisinage, des études d'impact sur des projets de porcherie, par exemple.

Ce sentiment d'être victimes traduit peut-être simplement des sentiments plus larges de la profession agricole qui se sent menacée par les réformes et qui perçoit aussi que même dans l'espace rural et le village, elle n'est plus qu'une minorité. L'environnement est perçu comme un manière de les dévaloriser, d'en faire des boucs émissaires.

Ce sentiment peut aussi s'appuyer sur des constats concrets (voir § suivant), par exemple le fait que les cours d'eau proches sont aussi pollués par les égouts urbains.

Il est important qu'une information sur l'environnement aborde ces questions (qu'on peut appeler sous-jacentes), car cette réaction des agriculteurs en termes d'équité doit permettre de poser le problème de la responsabilité des agriculteurs au même titre que des autres catégories sociales.

- une dimension de **justesse** qui consiste à se demander si ces pollutions existent réellement, comment elles sont prouvées, quelles pratiques sont concernées et quelles mesures sont possibles et efficaces;

Très souvent les agriculteurs mettent en doute la *réalité* des pollutions dont ils se sentent accusés. Cela peut reposer sur plusieurs facteurs qu'il est important de détailler :

- d'un côté, il y a un certain niveau d'ignorance des agriculteurs quant aux processus réels de ces pollutions : certains croient (comme ils disent l'avoir appris) que la terre est le meilleur des filtres, que les nappes sont des réservoirs, que l'agrégation des pesticides garantit leur innocuité, etc.;

- d'un autre côté, il y a un manque réel de connaissances sur l'état écologique non en général, mais de leur région en particulier qui fait qu'il est difficile vraisemblablement de les convaincre que telle de leurs pratiques est polluante.

Ceci traduit un manque d'information technique et scientifique de base dans les informations qui circulent par exemple sur la pollution de l'eau. Les agriculteurs se laissent peu impressionner par les exemples spectaculaires que peuvent montrer les médias et regardent autour d'eux. A cet égard, les diagnostics de l'environnement ou des pollutions d'origine agricole sont généralement faits à une autre échelle que celle qui est pertinente pour l'agriculteur; ils se traduisent généralement par des extrapolations, des moyennes qui paraissent peu réalistes aux agriculteurs, dans la mesure où elles ne permettent pas de relier la pollution à des pratiques techniques précises sur l'exploitation ou la parcelle.

Il y a donc un travail de diagnostic local et régional à faire qui soit capable de montrer effectivement les impacts environnementaux des pratiques agricoles.

- une dimension de **projet** qui pousse certains agriculteurs à se demander si l'environnement n'est pas au contraire ou bien leur affaire ou bien une opportunité pour eux et leurs exploitations, que ce soit dans une direction de progrès technico-économique ou dans une direction autre (gestion du territoire, diversification, image de marque);

Enfin la plupart des agriculteurs perçoivent et posent la question des pollutions à travers le prisme de leur exploitation et des contraintes techniques ou économiques qui sont les leurs.

- Ils réagissent d'autant plus négativement qu'ils voient la question de la pollution comme une contrainte de plus, mais ils peuvent aussi réagir positivement si des mesures proposées



peuvent s'intégrer à leur projet d'exploitation. C'est pourquoi l'information en matière d'environnement doit éviter d'être isolée des aspects techniques des différents types d'exploitation.

- D'autre part, certains agriculteurs peuvent très bien voir de manière plus positive les questions d'environnement s'ils y voient une possibilité de valoriser leur projet d'exploitation (peu intensive ou axée sur la qualité) ou leur projet de défendre leur région et son activité agricole.

Dans ces deux cas cependant, il faut bien voir que des réactions positives n'apparaissent que quand des propositions concrètes (techniques ou socioéconomiques) ont été faites aux agriculteurs par des partenaires dans leurs réseaux d'encadrement : cas des innovations techniques venant des circuits spécialisés, cas des initiatives comme le Parc ou l'asbl Bocages.

Cette dimension du "projet" est celle qui fait passer du niveau de l'argumentation à celui des dispositions des agriculteurs. Elle explique, selon nous, pourquoi la plupart des projets de prise en compte de l'environnement ont nécessairement à se traduire par une reformulation des projets individuels ou collectifs des exploitants agricoles, comme on le verra dans le chapitre suivant.

## § 2. Dispositions

Notre hypothèse peut se résumer comme suit : les agriculteurs pensent les questions d'environnement en fonction de la manière dont ils pensent pouvoir y répondre, compte tenu de la situation de leur exploitation et de la manière dont ils la gèrent :

a. le rejet de la responsabilité de l'agriculture (ou de la réalité des pollutions d'origine agricole) paraît être le fait d'une réaction de ressentiment à l'égard de l'évolution de l'agriculture et de la politique agricole; on refuse d'autant plus cette question qu'on se sent dépendant, dans ses perspectives d'avenir et dans ses choix techniques, des contraintes économiques et de politique agricole.

b. l'argumentation qu'on a appelée technico-économique semble plus être le fait des agriculteurs plus optimistes et plus efficaces techniquement et qui ont un projet d'avenir pour leur exploitation (agriculteurs jeunes ou agriculteurs ayant un successeur).

Elle est aussi largement conditionnée par le niveau d'information technique des agriculteurs et c'est d'ailleurs pourquoi les agriculteurs "isolés" (dont les sources d'information technique sont par exemple limitées aux commerçants) l'adoptent peu.

c. l'argumentation qui valorise le rôle environnemental de l'agriculture comme gestion du territoire ou à travers l'image de qualité semble plutôt relever d'agriculteurs qui cherchent d'autres voies de développement à leur exploitation (diversification, circuits courts, vente directe) et/ou qui perçoivent l'environnement à l'échelle principalement de leur espace local

Nous allons essayer d'explicitier cette hypothèse en décrivant quelques logiques<sup>31</sup> de pensée et de comportement qui sous-tendent les réactions à l'égard de l'environnement.

### 1. La logique "de dépendance" technique et économique

produire - ne pas produire investir - ne pas investir pas de stock - stocks "tenir gros" - "tenir petit" suivre l'évolution - ne pas suivre l'évolution
---

Cette logique est basée sur une valorisation de la production. Elle se caractérise par une production mixte, une forte intensification et la consommation de recettes techniques.

#### a. Production mixte

La règle semble être d'investir dans les différentes productions possibles à leurs yeux :

*"... on ne sait plus dans quoi investir. On a des productions animales et végétales. On ne saurait plus spéculer là-dedans pour le moment.*

---

<sup>31</sup> L'analyse de ces logiques a été plus particulièrement développée par Damien BOUCHAT.

Ils sont peu ouverts à développer d'autres types d'activités dans leur exploitation, car la production alimentaire est leur métier et ils se sentent incapables ou ont une répulsion pour d'autres activités.

*"... le cultivateur n'est pas un hôtelier. Celui qui fait du gîte, pour moi, c'est un agriculteur déchu".*

### b. Forte intensification

Ce qui est recherché est la production maximum.

*"on veut produire le maximum avec le minimum de main-d'oeuvre"*

*"... l'azote qu'on met, c'est pour avoir une rentabilité. Avec la diminution des prix que prévoit la réforme de la PAC, on va devoir encore produire plus..."<sup>32</sup>*

Ici, on met en doute l'existence d'un surplus de production.

*"... mais je crois qu'on parle beaucoup de stocks, de stocks et de stocks mais il n'y a pas tant de stocks!"*

*Je ne crois pas que cela soit aussi important qu'on veut nous le faire croire..."*

Ou bien, on justifie l'existence d'une production importante :

*"on m'a appris à être performant et maintenant, on met des restrictions sur la production. C'est un non-sens alors que deux tiers du monde meurent".*

Pour produire toujours plus, une utilisation importante des facteurs de production a été réalisée :

*"... le gros problème, c'est qu'on a investi énormément pour pouvoir rembourser, on doit travailler le double..."*

*"Il y a certainement presque 20 ans qu'on fait des investissements en machines. Une fois qu'on est dans le roulement, il faut continuer, quoi... mais alors, on a réinvesti dans le bâtiment d'engraissement, tout cela il y a quatre ans..."*

---

32 Les calculs du CHPTE montrent qu'avec la réforme de la PAC qui prévoit une diminution des prix et des subsides compensatoires, une agriculture plus extensive, c'est-à-dire moins consommatrice d'intrants, sera à l'avenir plus rentable qu'une agriculture intensive.

*"... on est dans un cercle vicieux. On ne saurait plus faire sans produits, il en faut de plus en plus car il y a de plus en plus de résistances..."*

Tous expriment un sentiment de pression. Ils se sentent contraints dans leur choix d'intensification.

*"on nous a poussés à produire en utilisant les produits. C'est pas nous les responsables, ce sont les firmes"*

*"... c'est eux-mêmes qui ne sont pas bien conseillés parce qu'on nous a fait investir, investir, investir... maintenant, voilà qu'on nous dit que... alors qu'on les avait suivies... il fallait produire, produire. On a suivi tous les conseils, on a fait tout ce qu'on a pu pour produire. Maintenant, il ne faut plus produire".*

Cette confiance dans le conseil s'accompagne d'une difficulté à changer ses façons de faire :

*"... Qu'est-ce qu'il faut faire ? Il n'y a rien qui va. Il n'y a pas un secteur qui aille mieux que l'autre"*

*"Je ne sais plus dans quoi investir. Il n'y a plus rien de stable".*

Par rapport au contexte actuel qui est mouvant, ces agriculteurs sont déçus et éprouvent un sentiment d'insécurité.

*"Tantôt, on vous dit : "il faut en tenir beaucoup" et puis, on vous dit : "vous en tenez de trop"... question de pollution.*

*Donc, il y a toujours soit une limite d'un côté, soit une limite de l'autre. Alors, qu'est-ce qu'il faut faire ? en tenir beaucoup ? en tenir peu ?*

*Enfin, de toutes façons, maintenant, il est trop tard... c'est déjà... on a fait des bâtiments et il faut les payer jusqu'à, tant que..."*

### c. Consommation de recettes techniques

Leur logique peut se résumer par une citation d'un d'entre eux :

*"on a suivi l'évolution"*

Ces agriculteurs suivent avec soin les conseils qui leur sont donnés. Ils suivent également les choix techniques faits par les autres agriculteurs :

*"... les agriculteurs de pointe allaient aux réunions du "Livre blanc" <sup>33</sup> à Gembloux. Et alors, c'étaient des références qu'on suivait dans les villages"*

*"... oui mais de l'azote, il en faut parce que Gembloux avait montré que plus on met d'azote, meilleure est la qualité..."*

Pour être appliquées dans leur exploitation, ces techniques doivent donc d'abord être "prédigérées" par un centre de recherche, un organisme ou d'autres agriculteurs.

## 2. La logique technico-économique

Calculer - ne pas calculer  
être compétitif - ne pas être compétitif  
être performant - ne pas être performant  
être compétent - être incompetent  
innover - ne pas innover

Cette logique est basée sur une forte valorisation des performances techniques. Elle se caractérise par une spécialisation dans la production, la recherche de l'"efficacité" plutôt que de l'efficacité et l'innovation technique.

### a. Spécialisation

La spécialisation caractérise ces exploitations, mais elle n'est pas figée : certains d'entre eux sont prêts à spéculer dans d'autres productions que celles dans lesquelles ils se sont spécialisés.

*"avant, c'était un assolement triennal : betteraves, froment, escourgeon. Mais il n'y avait plus de spéculations possibles dans ces productions. Alors, on a mis du colza, un peu de lin et depuis deux ans,*

---

<sup>33</sup> Référence est ici faite à une série de rencontres organisées au plan régional et qui visaient à définir de nouveaux axes de développement de la production agricole wallonne. Ces rencontres organisées en marge des circuits classiques d'information (sortes d'Etats généraux de l'Agriculture) ont connu un certain succès dans les années 80.

*on s'est lancé dans une autre spéculation : l'orge de brasserie. Parce que l'on a constaté que les malteurs allaient chercher l'orge ailleurs..."*

b. "Efficience plutôt qu'"efficacité"

Il semble que ce qui importe pour ces agriculteurs, c'est d'augmenter ou au moins de maintenir leur marge bénéficiaire. Ce qui ne signifie pas nécessairement augmenter la production.

Cela peut par exemple s'obtenir en diminuant les coûts, le prix de revient.

*"on met moins d'intrants et on a toujours les mêmes rendements qu'avant. On s'est rendu compte que ce n'est pas parce qu'on mettait plus de produits qu'on avait plus de rendements..."*

Ce qui est recherché est la performance économique.

*"l'agriculteur devient de plus en plus "économique" et plus seulement "agronomique". Il faut de plus en plus calculer pour voir ce qui est rentable, ce qui procure une marge bénéficiaire..."*

Cela demande donc des compétences nouvelles de plus en plus nombreuses.

*"Pour la fertilisation, je ne le fais plus systématiquement, j'observe le moment où il faut appliquer"*

*"aujourd'hui, le fermier doit être compétent dans une série de domaines qui n'étaient pas nécessaires avant : au niveau économique, comptabilité et puis au niveau technique, ..."*

Il est donc fait ici mention des qualités de "gestionnaire" dont doit faire preuve l'agriculteur.

Il ne s'agit donc pas de réduire tel ou tel facteur de production pour réduire la production à l'hectare. Mais il s'agit de bâtir des itinéraires techniques différents jouant sur tous les équilibres et interactions du système de production pour, si pas produire plus, augmenter la marge obtenue.

Une utilisation moins importante ou plus raisonnée des facteurs de production ne se fera donc pas de manière inconsidérée, mais après un examen approfondi de ses conséquences.

Il s'agit donc d'une intensification raisonnée. Ce qui est recherché est donc davantage l'efficacité que l'efficacités.

. l'efficacité est l'obtention d'un rendement satisfaisant imputable à une recherche volontaire systématique en prenant en compte les moyens mis en oeuvre

. l'efficacités est ce qui produit l'effet attendu. Ici, les moyens ne sont pas pris en compte.

### c. Innovation technique

Ces agriculteurs se vivent comme étant porteurs de techniques nouvelles. Ils sont parmi les premiers, dans leur région, à mettre en pratique dans leur exploitation des innovations sur le plan technique.

*"on va encore diminuer les intrants grâce à la technique. J'ai un ordinateur sur mon pulvérisateur... bon, on est à quelques-uns à avoir ça ici dans la région mais l'investissement est déjà rentabilisé"*

*"au point de vue fertilisation, pour les betteraves, je fais de l'engrais localisé depuis quatre ans"*

*"je fais du "sous-couvert". Les terres sont cultivées tout l'hiver après labour. je mets du fumier de poule retenu par le "couvert". Et au printemps, je sème les betteraves. On va de plus en plus pousser les gens à le faire pour une question de perte d'azote..."*

*"... oui donc, l'alimentation des vaches est gérée par l'ordinateur... j'ai été un des premiers à faire ça ici. Il y en a quelques-uns qui sont venus voir..."*

Ils se voient donc comme précurseurs par rapport à des pratiques qui vont se généraliser à l'avenir. Ils sont également conscients d'être une référence pour d'autres dans leur région.

Leur discours est en général très technique et structuré :

*"Il y a trois éléments importants : l'azote, le phosphore, le potasse.*

*Depuis quelques années, les phosphates ont commencé à monter. On en a mis moins sans diminution de rendements.*

*Il y a 25 ans, on utilisait les organochlorés, les plus dangereux. Depuis 10 ans, on utilise les microgranulés déposés dans la ligne de la betterave. Maintenant, on incorpore l'insecticide dans la graine de betterave.*

*Au niveau des herbicides, avant, on traitait tout le sol. Maintenant, on traite le sol après les semis..."*

Le caractère de recherche est primordial. Cela s'illustre en partie par l'importance donnée dans le discours aux essais réalisés dans l'exploitation.

*"C'est quand même scientifique. C'est comme les agriculteurs qui font de l'agriculture biologique. L'agriculteur, le vrai biologique, qui respecte le cahier des charges et tout comme ça devrait être fait. Je leur tire mon chapeau. Il y a quand même du suivi à faire, il y a des rotations. On ne règle pas la nature à coup de lois".*

### 3. La logique "intégrée"

diversifier - ne pas diversifier
s'adapter - ne pas s'adapter
"plus-value" - "moins-value"
équilibre - déséquilibre
qualité - quantité

Elle se caractérise par une pluri-activité, la recherche de la qualité plutôt que de la quantité et une relative ouverture à l'évolution technique.

#### a. Pluri-activité ou diversification

Ces agriculteurs n'ont pas pour seule activité la production de biens alimentaires. Celle-ci est associée à d'autres activités :

*"Je fais de la vente directe de pommes de terre, je voudrais bien me lancer dans le commerce : je fais déjà des pommes de terre. Pour la commercialisation de la viande, on étudie la possibilité avec un boucher. Au niveau de la farine, j'ai un frère commerçant qui pourrait la commercialiser. C'est ça l'avenir, la vente directe !"*

*"Je fais de la maquée, du beurre, du yaourt, du fromage et on les vend ici, soit en tournée soit ici"*

*"Je fais du gîte à la ferme".*

Ces activités sont donc des activités de transformation, de commercialisation et d'accueil à la ferme essentiellement.

Il s'agit donc d'une diversification des activités et des marchés.



On trouve également des agriculteurs qui sont dans une logique de diversification par rapport à la région dans laquelle ils se trouvent :

*"C'est une exploitation herbagère. C'est assez rare dans la région"*

*"je me suis fait passer pour un désaxé parce que je ne faisais pas comme les autres..."*

Une des caractéristiques de ces agriculteurs est qu'ils semblent avoir une vision globale de leur exploitation. Leurs activités ne sont pas juxtaposées les unes à côté des autres :

*"Ici, c'est une ferme autarcique. Toute la surface, c'est des productions fourragères. J'éleve mes porcs en circuit fermé. C'est ça l'avenir : il faut diminuer les coûts de production et mettre sur le marché des produits en circuits fermés. Il faut lier l'exploitation au sol"*

*"je fais attention aux nitrates que je mets sur les prairies parce que ça peut être mauvais pour le bétail au niveau fertilité..."*

Par la transformation, ce qui est recherché est une "plus-value".

*"Il faut une valeur ajoutée à la production qu'on n'a pas si on produit uniquement des matières premières"*

Pour ceux qui développent une activité commerciale, celle-ci semble alors "hiérarchiser" les autres activités : les biens sont produits en fonction de l'usage qui en sera fait, c'est-à-dire de la manière la plus "naturelle" possible, étant entendu que c'est là le souhait de ceux qui viennent s'alimenter directement à la ferme.

On recherche par là une personnalisation du rapport marchand, comme symbolique de la maîtrise à l'échelle de l'individu :

*"j'ai besoin de contacts avec les gens"*

*"Il ne faut pas faire marche arrière techniquement mais socialement. Il faut revenir à une société plus humaine".*

## b. Qualité plutôt que quantité

Ici, on cherche à mettre sur le marché des produits de bonne qualité plutôt qu'en grande quantité :

*"Ecolo a de bonnes idées : par exemple, mieux rémunérer la qualité. Je suis d'accord"*

*"l'industrialisation s'est faite au détriment de la qualité"*

Qu'est-ce que la qualité pour eux ?

Il s'agit de produits les plus "naturels" possible, c'est-à-dire des produits venant directement de la ferme, avec un minimum d'adjonction de produits chimiques et répondant à des normes.

Il est fait une utilisation "raisonnée" des facteurs de production :

*"on n'a pas voulu s'endetter en s'agrandissant"*

*"il faut que l'investissement puisse être amorti"*

Ici aussi, c'est l'équilibre qui semble recherché :

*"Il faut un bon équilibre entre main-d'oeuvre, surface et cheptel"*

## c. Relative ouverture à l'évolution technologique

Ces agriculteurs s'accordent en tout cas pour dire qu'il ne faut pas une marche arrière au niveau technique.

Même si dans leurs pratiques culturales, ces agriculteurs sont plutôt "traditionnels", ça ne les empêche pas d'être ouverts et à l'aise à l'égard de techniques nouvelles qui peuvent renforcer leur "image de marque" positive auprès de clients potentiels :

*"j'ai fait une cour bétonnée avec une fosse à fumier et je l'arrose avant de l'épandre. Je suis cinq ans en avance à ce niveau-là. Je l'ai fait pour être en avance, mais aussi pour ne pas avoir d'ennuis avec les voisins"*.

#### 4. La logique "extensive"

ne pas trop s'agrandir - s'agrandir  
avenir incertain - avenir certain  
être lésé - être favorisé  
nostalgie - aller de l'avant  
traditionnel - moderne

Cette logique est rare. Nous avons cependant jugé utile de la résumer, dans la mesure où elle nous paraît exister et occuper une certaine place dans le milieu agricole.

Elle se caractérise par une production extensive et l'emploi de techniques traditionnelles.

##### a. Production extensive

Dans l'enquête menée dans trois petites régions de la wallonie, seuls quelques agriculteurs relèvent de cette logique. Deux agriculteurs ont tous deux un élevage bovin de type viandeux. Ils n'ont pas de production laitière et ne font pas d'engraissement. Un autre est aussi éleveur et cultive en plus quelque cinquante hectares.

Ces agriculteurs n'ont pas voulu ou pas pu investir beaucoup dans leur exploitation.

*"Il ne faut pas trop agrandir. On a poussé trop au gigantisme à un moment, puis, maintenant, il y a un retour en arrière"*

*"J'ai quand même acheté 25 hectares. C'est ça que je ne sais pas m'équiper. Je suis en train de payer mes terres"*

Cette faible utilisation des facteurs de production est aussi expliquée par l'avenir plus qu'incertain de leur exploitation.

*"... non, bon, ma ferme, ici, elle n'a pas d'avenir. Je n'ai pas investi, je n'ai pas modernisé parce qu'il n'y a pas de repreneur"*

Ils se sentent marginalisés par rapport au système agricole dominant mis en place par la politique agricole.

*"... Ce sont encore ceux-là qui sont favorisés. Parce que bon, ils produisaient déjà beaucoup, et on n'a plus la moyenne de ces années-là. Moi qui produisais normalement, je suis lésé, et le quota, on ne sait plus le changer"*

Une certaine nostalgie pour un "temps passé" peut s'observer.

*"... on n'est plus considéré. Je ne demande pas à être mis sur un piédestal... Je fais quand même dix, douze heures par jour..."*

*"... je crois que la race s'affaiblit..."*

*"... et on est arrivé à ce système-là aujourd'hui"*

### b. Emploi de techniques traditionnelles

Ces agriculteurs n'ont pas innové et n'ont pas suivi les évolutions technologiques.

Ils ont continué à utiliser des techniques traditionnelles :

*"... et j'estime qu'à l'heure actuelle, traire comme je fais encore ici et comme mon ouvrier fait, et nettoyer les vaches à la main, c'est dépassé"*

C'est dans ces deux dernières catégories d'agriculteurs qu'on a le plus de chance de rencontrer des agriculteurs pour qui agriculture et environnement sont complémentaires (argumentation complémentariste).

Cette complémentarité peut s'exprimer de deux manières :

- soit en termes de produits: le souci de se diversifier, de chercher la qualité, d'entrer en contact avec le consommateur conduit à se préoccuper de la qualité du produit, mais aussi de la qualité des méthodes de production et de la présentation de la ferme : l'environnement devient un élément de l'image de marque de l'agriculteur et de ses produits;

- soit en termes de gestion du territoire : il s'agit alors de trouver à valoriser le rôle de l'agriculteur dans l'entretien du territoire.

## 5. La question de l'extensification

Le terme et l'idée d'extensification suscitent plus que de la méfiance et du scepticisme chez les agriculteurs interrogés. On peut comprendre les arguments avancés par les agriculteurs à partir des logiques précédentes :

a. pour les agriculteurs "dépendants", le rendement et la quantité de production restent un critère important pour évaluer leur exploitation et l'idée d'extensification est tout à fait à contre-courant; très souvent la réforme de la PAC est interprétée comme une obligation à être encore plus rentable, c'est-à-dire à produire plus pour compenser les baisses de prix.

b. les agriculteurs que nous avons appelés technico-économiques (surtout dans le secteur des cultures) estiment souvent qu'il est possible d'être rentables en étant un peu moins intensifs, mais l'idée d'extensification leur paraît un retour en arrière et ils préfèrent parler d'"intensification raisonnée". C'est peut-être un terme plus réaliste.

c. pour l'ensemble des agriculteurs, l'obstacle le plus souvent invoqué est celui des surfaces : extensifier suppose de plus grandes surfaces, et cela leur paraît difficile à envisager (obstacle foncier) ou conduire à privilégier les plus riches qui peuvent acheter de la terre.

Il est important de souligner que peu d'agriculteurs envisagent une combinaison extensification / diversification comme une piste possible.

### **Synthèse : trois approches possibles**

L'analyse qui précède indique, nous semble-t-il, que des dispositions à prendre en compte l'environnement existent et peuvent se lier à leurs logiques de gestion de leurs exploitations.

A travers les propos ci-dessus, il nous semble possible de dégager trois pistes positives qui sont différentes les unes des autres. Nous les illustrerons à partir d'exemples et de citations empruntés à la presse agricole récente (1994) des deux pays.

## 1. L'approche technico-économique

Elle consisterait à privilégier les choix techniques et pratiques des agriculteurs dans leur système d'exploitation. Elle consiste à :

- signaler et expliquer les nouvelles techniques utilisables et faire un calcul de rentabilité;
- signaler les pratiques agricoles positives sans coût (toutes les pratiques de prudence comme le stockage des produits phyto);
- s'appuyer essentiellement sur les réseaux d'information spécialisée existants, en ce compris les techniciens et les commerciaux des firmes distributrices.

Cette approche est celle qui est la plus présente dans la presse agricole spécialisée, bien qu'en France elle soit aussi bien présente dans la presse généraliste, en particulier dans "Jeunes Agriculteurs" (organe du CNJA).

Cette approche repose souvent sur des réseaux spécialisés par produits, qui ont leur propre centre d'études, ainsi que sur l'industrie. C'est par exemple le cas en France du récent réseau FARRE (Forum de l'agriculture raisonnée respectueuse de l'environnement), créé à l'initiative de l'industrie phytosanitaire.

Un autre exemple comparable, et plus institutionnalisé, est celui de l'IRBAB (Institut Royal Belge de la Betterave) dont l'équivalent et le correspondant en France est l'Institut Technique de la Betterave : tous deux se sont très tôt intéressés à la réduction des intrants, non seulement pour leurs impacts environnementaux mais aussi en termes de qualité du produit : trop d'azote semble nuire à la qualité industrielle de la betterave sucrière<sup>34</sup>. L'idée d'une recherche technique combinant production plus efficace et protection de l'environnement trouve, en Belgique, son modèle dans cette organisation et ses recherches sur la fertilisation localisée.

Enfin cette approche est aussi privilégiée, nous semble-t-il, par des institutions comme le CORPEN en France ou les comités "Nitrates" ou "Phyto" en Belgique<sup>35</sup> : leur propos est en effet plus souvent la mise au point de solutions techniques et économiquement rentables.

Ce modèle connaît essentiellement deux limites qui lui sont propres : la première est que seuils écologiques et optimums économiques ne sont identiques qu'en théorie, et que

---

<sup>34</sup> Voir Bibliographie, annexe 4, COMIFER.

<sup>35</sup> Voir documents en annexe 1.

la pratique de l'agriculteur en matière d'intrants n'est pas toujours une pratique de production ou de rentabilité maximales, mais souvent une pratique d'assurance contre les aléas climatiques ou autres<sup>36</sup>; la seconde limite est plus technique car beaucoup d'innovations de ce genre déclenchent des controverses techniques sur les résultats des essais qui sont publiés<sup>37</sup>.

Les débats sur cette orientation sont donc essentiellement des débats techniques, mais qui mettent aussi en présence les composantes des réseaux d'encadrement. Car dans l'application de ces innovations, les relations de conseil, le niveau de formation des agriculteurs, la mise à disposition des références techniques et l'individualisation des choix (selon le climat, la parcelle...) sont des questions centrales. On pourrait même faire l'hypothèse que les solutions viendront de la capacité de la recherche technique à fournir aux agriculteurs des instruments de mesure pratiques, individualisés et peu coûteux pour effectuer sur le terrain des mesures et adapter leurs doses d'intrants en conséquence.

## 2. L'approche territoire et le rôle des agriculteurs

Elle consisterait à privilégier les services rendus par l'agriculture. Elle consiste à :

- identifier les contributions positives que les agriculteurs peuvent apporter à la gestion du territoire et éviter toute connotation péjorative (concierges ou jardiniers);
- s'appuyer sur des réseaux techniques qui ont du sens dans une petite région donnée;
- s'appuyer aussi sur des partenaires extérieurs à la profession (association de conservation, communes, etc.).

---

<sup>36</sup>; Dans un article consacré au désherbage du maïs, la revue "Réussir Lait/Elevage" de mars 1994 insiste sur cette dimension assurantielle des traitements phytosanitaires en sous-titrant " Programme : Sécurité". Voir aussi entre autres Cultivar, n° 335, p35 (février 1993) à propos des doses d'azote : "...l'agriculteur peut être amené, dans un réflexe de sécurité, à retenir la valeur supérieure des doses préconisées..."

<sup>37</sup> L'exemple le plus frappant est, en Belgique, la controverse à propos de la fertilisation localisée qui oppose l'IRBAB (institut de recherche sur la betterave financé par l'industrie sucrière et les producteurs de betterave) à des centres de recherche publics soutenus par l'industrie. Voir dans Le Betteravier un article de promotion de la technique par les chercheurs de l'Irbab (février 1994) suivi en mars 1994 d'un article d'un responsable de BASF Belgique, d'un communiqué de l'Association Belge de l'Industrie des Produits Azotés en avril 1994, un article de chercheurs de l'Irbab dans le Sillon Belge d'avril 1994, un article dans l'Alliance Agricole (8 juillet 1994). Nous n'avons pas trouvé d'exemple comparable de controverse technique dans la presse agricole française récente, même si on y trouve quelquefois des articles mettant en garde contre des méthodes nouvelles. Voir par exemple : "Gare aux excès...d'impasses", dans Circuits Culture, n° 268, 1994; ou "Les erreurs peuvent coûter cher" dans Réussir - Céréales/Grandes Cultures, n° 62, de juillet-août 1994.

Cette approche n'est pratiquement pas présente dans la presse spécialisée, qui ne la considère que très occasionnellement à travers la mesure rendue obligatoire de mise en jachère, par exemple sous la forme de jachère "faune sauvage" : dans ce cas en effet, on peut concilier une gestion agricole avec d'autres objectifs de gestion qui peuvent bénéficier à d'autres usagers de l'espace rural<sup>38</sup>.

L'optique de l'agriculteur gestionnaire du territoire est fréquemment mise en avant par les responsables politiques de l'agriculture, mais elle est beaucoup moins appréciée des responsables professionnels et syndicaux dès qu'elle prend la forme d'une subvention spécifique ou d'une rémunération de travaux non agricoles. En témoigne par exemple cet extrait d'un journal agricole belge

" Quant aux communes, elles proposent un salaire aux agriculteurs pour gérer des surfaces, parfois de plusieurs centaines d'hectares. Pour entretenir le domaine, l'agriculteur gère un troupeau de ruminants.

Ce faisant les communes sont en train de faire dévier totalement la notion d'agriculteur, le gestionnaire de la nature. Pour cause il n'est plus indépendant, mais dépendant. Pour certains une nouvelle forme d'asservissement est en train de naître" (annexe 1, document 5 et document 2).

Au-delà du caractère excessif du propos, on peut voir la réticence du monde agricole à séparer l'activité de production de l'activité d'entretien du territoire. La presse agricole ne manque pas d'articles qui argumentent en faveur de la défense de l'agriculture au nom de la qualité du territoire et des paysages : mais si ceux-ci sont mis en avant, c'est généralement comme argument pour défendre le soutien à une production ou à des régions agricoles menacées et non pour mettre en avant les services spécifiques rendus par des agriculteurs sous forme d'actions rémunérées.

C'est donc seulement dans des réseaux non agricoles<sup>39</sup> que cette perspective est formulée ou alors, comme on le verra dans les études de cas et au chapitre suivant, dans des réseaux locaux et en partenariat avec des acteurs non agricoles. C'est donc bien que, même s'il n'existe finalement aucun réseau organisé, les agriculteurs ou certains d'entre eux sont disposés, sous certaines conditions, à entrer dans de telles expériences.

---

<sup>38</sup> Voir par exemple " La jachère «faune sauvage» est possible sur le gel fixe ", L'Information Agricole, n° 665, mars 1994. Mais la presse spécialisée cherche plutôt des manières de rentabiliser la jachère à travers des productions non alimentaires ou pour l'intégrer dans une nouvelle gestion agronomique (voir l'interview d'un responsable de Monsanto dans "Circuits Culture", n° 267, 1994.

<sup>39</sup> En France ces réseaux semblent surtout animés par les parcs naturels régionaux ou les conservatoires des sites, alors qu'en Belgique il s'agit plutôt d'initiatives récentes comme les contrats de rivière ou contrats de biodiversité (voir annexe 1, document 3 et 4).



Enfin on insistera sur le fait que les organisations agricoles sont généralement réticentes aux différentes formes de partenariat ou de transaction que ces expériences impliquent. Voir par exemple le rapport du sénateur Legrand au Premier Ministre (sur la protection de l'environnement rural : il insiste sur la complexité des procédures d'application des dispositions agri-environnementales de la CEE et sur "l'atomisation des opérateurs du secteur" c'est-à-dire sur la variété des partenaires possibles<sup>40</sup>. Les représentants du monde agricole tendent en fait à voir ces initiatives comme une dilution de la profession agricole, une perte d'identité de la profession et de son indépendance.

### 3. L'approche produit et la qualité

Elle consiste (et la démarche de labélisation l'illustre bien) à privilégier l'approche par le produit, la valeur ajoutée et l'image de marque d'une production locale ou régionale.

Elle devrait :

- s'appuyer sur des projets locaux orientés vers le développement de productions de qualité, de circuits courts ou de filières de valorisation en prise directe avec les consommateurs<sup>41</sup>;

- s'élargir à d'autres activités (tourisme, par exemple) qui n'ont souvent du sens que par l'existence de projets de développement local.

Cette approche est beaucoup plus développée en France qu'en Belgique (pour des raisons de marché touristique beaucoup plus important) et de plus elle est relativement présente dans la presse agricole spécialisée qui, même si ce n'est pas sa préoccupation principale, présente désormais ces alternatives en insistant sur le professionnalisme nécessaire de ces métiers<sup>42</sup>. En Belgique, en dépit par exemple d'organisations d'agritourisme liées aux syndicats agricoles, ce type d'initiative repose plus sur des associations de développement local et rural que sur les réseaux d'encadrement agricole. De même, les initiatives de création de "circuits courts" viennent aussi souvent

---

<sup>40</sup> Faute d'avoir pu nous procurer ce rapport, nous citons un article de *Circuits Culture*, n°267, 1994.

<sup>41</sup> Bien que ce ne soit pas notre objet de recherche, on notera que les expériences rencontrées qui vont dans ce sens sont souvent décrites par les agriculteurs comme des moyens de sortir de contraintes de la politique agricole, qui leur apparaît comme leur imposant des limites de production et comme leur imposant de plus en plus leurs choix de production, d'affectation des sols. La dimension d'autonomie que les agriculteurs veulent garder à leur métier (à ne pas confondre avec l'esprit d'entreprise qui n'en est qu'une formulation) est aussi une composante importante de leurs réactions aux questions d'environnement : les mesures environnementales sont aussi évaluées par eux en termes de perte ou de gain d'autonomie.

<sup>42</sup> Voir pour un exemple l'article "Tourisme vert : soyez pro", *Top Cultures*, n° 35, mars-avril 1994.

de l'extérieur du monde agricole, et elles sont peu mises en valeur par la presse agricole<sup>43</sup>.

Il est clair que, dans la pratique, ces trois types d'approche, en fonction des dispositions des agriculteurs, des propositions faites par les réseaux d'encadrement, peuvent se combiner, se lier l'une à l'autre dans un projet concret. Ce ne sont pas des approches exclusives et nos études de cas montreront au contraire l'interpénétration constante de ces approches, leur articulation concrète et très variable selon les conjonctures. Pour ne prendre qu'un exemple, le développement de l'agri-tourisme est relativement faible en Belgique et a plutôt été considéré comme un projet marginal par les organisations agricoles et les réseaux généralistes : aujourd'hui il quitte son statut de marginalité pour être défendu par des réseaux spécialisés, mais sur le modèle de l'entreprise professionnalisée<sup>44</sup>.

Il est aussi symptomatique que certaine presse agricole spécialisée (surtout en France) s'ouvre progressivement à ces différentes voies de progrès ou de développement agricole. Ainsi, sur les premiers mois de 1994, la revue "Réussir - Lait/Elevage"<sup>45</sup> a en même temps publié les articles suivants :

- "Vente directe : Un magasin à la ferme" mettant en évidence une expérience de vente directe dans le Nord (n° 59, avril 1994).

- "Désherbage du maïs : Choisir le bon programme" qui évalue les essais de diminution des pesticides, conclut qu'on ne peut éviter l'atrazine, mais suggère un code de bonnes pratiques (qui consiste en fait à éviter tout rejet de résidus dans le milieu) (n° 58, mars 1994).

- "Fertilisation azotée : Simplifier pour gagner" qui introduit à la technique du bilan simplifié de l'azote sur la parcelle, donne des équivalences entre lisier/fumier et azote, indique des techniques simples de mesure et insiste sur la gain économique d'une fertilisation mieux raisonnée (n° 58, mars 1994).

- "Après deux années de transition : Désintensification réussie" qui présente l'expérience d'un jeune agriculteur de Loire-Atlantique qui a, avec le soutien d'un réseau local, réduit nettement le niveau d'intensité de son exploitation d'élevage tout en améliorant ses conditions de travail (n° 58, mars 1994).

Ces trois types de dispositions, et c'est ce que nous voulons examiner dans la section suivante, supposent des modes de négociation différents avec les agriculteurs, et

---

<sup>43</sup> En Belgique, la presse agricole rend généralement compte, de manière neutre (sans les condamner mais sans les proposer comme modèle) des initiatives des associations ruralistes qui cherchent à développer ces filières. (Voir annexe 1, document 8)

<sup>44</sup> Voir annexe 1, document 7.

<sup>45</sup> En fait, de par son public (éleveurs), ce journal est en fait moins spécialisé que des revues comme Cultivar qui s'adresse surtout aux céréaliers.

plus largement ce que nous appelons des modes de transaction<sup>46</sup> différents entre agriculteurs et partenaires non agricoles. Et ces modes de transaction supposent eux-mêmes des dispositifs différents d'encadrement de l'agriculture.

X X XX XX X X

Les différentes typologies proposées ci-dessus ne doivent pas être lues comme une représentation statistique de la réalité. Elles reposent sur des analyses locales et n'ont pas prétention à être représentatives du monde agricole. L'essentiel est pour nous qu'elles permettent de dégager quelques-uns des mécanismes qui déterminent l'appréhension que les agriculteurs ont des problèmes d'environnement qui leur sont imputés. Si nous essayons de synthétiser cette analyse, nous le ferons autour des propositions suivantes.

1° - La diversité des réactions des agriculteurs aux questions d'environnement ne nous paraît pas relever d'une explication simple, encore moins d'une explication mécanique en termes de variables qui conditionneraient telle ou telle attitude.

Les agriculteurs ont souvent une attitude dubitative : ils doutent et mettent en doute les imputations de pollution qu'on leur adresse. C'est qu'il est rare finalement qu'on puisse établir de manière claire et convaincante pour eux un lien entre la pratique agricole concrète et la dégradation de l'environnement. C'est pour eux de l'ordre de l'incertain, du vraisemblable, voire du possible. Le rejet de cette imputation est le produit de causes multiples : on peut y mêler des facteurs identitaires ("on" nous accuse), des facteurs cognitifs (le lessivage "nettoie"), des facteurs de contrainte (l'impératif est de produire plus, je m'y soumetts) réelle ou ressentie. Il n'y a pas d'explication unique de leur rejet, pas plus qu'il n'y en a du fait que certains considèrent le problème comme réel (en le rejetant sur les intensifs, en demandant de nouvelles techniques, en imaginant valoriser leur produit). Chaque réaction ne peut en fait s'expliquer que si on comprend qu'elle est une réaction tactique ou stratégique par rapport à l'interprétation que l'agriculteur se donne des contraintes ou des opportunités que le défi de l'environnement représente.

---

46 La distinction faite entre négociation et transaction repose sur l'idée que le concept de négociation, employé par la sociologie des organisations, s'applique bien à des situations où les identités et les intérêts des acteurs sont prédéfinis et relativement stabilisés par la structure de l'organisation. L'idée de transaction renvoie plus à des situations moins stabilisées où la redéfinition des identités et des règles du jeu est elle-même en cause dans l'échange. Cf. Blanc M., La transaction dans les sciences sociales, vers un paradigme élargi, in Blanc M et al, *Vie quotidienne et démocratie*, Paris, L'Harmattan, 1994, coll. Logiques Sociales p. 36 et suiv.

2° - L'incertitude est une notion centrale pour comprendre ce phénomène. De manière générale, les agriculteurs insisteraient sur l'incertitude des pollutions parce que celle-ci représente une incertitude qu'ils ne contrôlent pas, et donc, selon une interprétation conforme à la sociologie des "systèmes d'action concrets"<sup>47</sup>, un facteur de dépendance ou de perte de pouvoir. Cette incertitude "naturelle" ne prend son sens que parce qu'elle est mise en relation avec les autres incertitudes du métier ou de la profession. Pour certains, par exemple fortement engagés financièrement dans une intensification (donc endettés), la pollution représente une menace de plus; et, si ces investissements ont été faits en suivant les conseils de l'encadrement, en essayant de s'adapter aux changements de la politique agricole, cela devient facilement une agression contre la profession, contre le métier. Par contre, si l'agriculteur a des marges de manoeuvre économiques, si, par ailleurs, par d'autres réseaux, il perçoit d'autres demandes sociales à l'égard de l'agriculture, et si l'intensification est pour lui un risque qu'il n'a pas voulu prendre, l'environnement peut prendre la figure d'une opportunité, certes incertaine, mais pas plus risquée qu'une autre. La perception de l'environnement par l'agriculteur constituerait alors une réaction "stratégique" en fonction de la place que l'environnement peut prendre dans une stratégie de gestion des risques<sup>48</sup>. Dans certains cas, c'est un risque supplémentaire, insupportable parce qu'il s'ajoute à des risques déjà importants dont il menace la gestion; dans d'autres c'est une opportunité, c'est-à-dire un risque qu'on peut courir parce que sa maîtrise peut très bien stabiliser une position menacée par d'autres risques<sup>49</sup>. La réaction des agriculteurs à l'imputation du risque environnemental dépendrait alors du jeu des risques/opportunités que sa reconnaissance et sa prise en compte comportent dans une stratégie individuelle.

3° - Les réseaux - qui sont en même temps des réseaux d'identification et d'encadrement technique et social - peuvent alors être lus comme des modalités de réduction du risque principal que les agriculteurs perçoivent, c'est-à-dire du risque et des opportunités que l'émergence de la question d'environnement représente pour eux. Il faut pour le comprendre se mettre dans la logique (pratique) de l'acteur et non dans la logique (théorique) de l'observateur. Les réseaux d'encadrement ne peuvent pas être interprétés ni

---

<sup>47</sup>Friedberg E, *Le pouvoir et la règle*, Paris, Seuil, 1993.

<sup>48</sup> Cette hypothèse a l'avantage important de considérer l'agriculteur (quelle que soit sa situation) non comme un acteur passif (soumis au conditionnement de variables exogènes) mais comme un acteur gérant des risques. Ce n'est pas nécessairement un "entrepreneur" au sens de M Douglas, mais cela correspond quand même au contexte pratique de l'activité agricole, laquelle se doit de composer avec des facteurs aléatoires. L'agriculteur serait peut-être mieux défini comme un entrepreneur (le risque est une catégorie fondamentale) mais dont la stratégie est plus souvent la minimisation du risque que le jeu avec le risque.

<sup>49</sup> Tel pourrait être le cas d'un agriculteur ayant renoncé à une stratégie d'intensification et menacé par le succès de cette stratégie (par exemple un éleveur qui n'aurait pas retourné ses prairies pour les mettre en cultures en vue de bénéficier d'une prime à la jachère et dès lors défavorisé *relativement* à ses voisins).

dans une logique utilitaire (en faire partie sert à quelque chose), ni dans une logique culturaliste (s'y identifier enserme dans un type d'information et de projet). Les agriculteurs ont accès, de par l'interpénétration des réseaux, à différents registres qui leur proposent à la fois des argumentations, des outils (techniques et relationnels). Ce sont des réseaux de ressources dont ils évaluent l'opportunité en fonction des chances que ces ressources représentent de réduire certains risques. Dans la pratique d'ailleurs, les agriculteurs, la plupart d'entre eux, n'hésitent pas à jouer de plusieurs registres et à utiliser différentes ressources. Peut-être vivent-ils leur insertion dans le monde social sur le même mode qu'ils gèrent leurs cultures face aux aléas climatiques, minimisant les risques, jouant de plusieurs réseaux comme de la diversité des parcelles et des exigences culturelles.

## Section 4. Dynamiques de la prise en compte de l'environnement

Dans cette section en effet, nous voudrions avant tout analyser quelques cas où la prise en compte de l'environnement par des agriculteurs s'opère ou est sur le point de s'opérer afin d'essayer de dégager les conditions dans lesquelles des initiatives sont possibles. Nous commencerons par reprendre de manière synthétique quelques études monographiques pour proposer en suite un exposé plus analytique des facteurs favorables.

### 1. Etudes de cas

#### Les agriculteurs et l'eau en Haute-Saône<sup>50</sup>

Cette première étude de cas est principalement centrée sur les modalités par lesquelles des agriculteurs sont confrontés à des questions d'environnement : leurs réactions apparaissent à la fois liées à leurs trajectoires et aux réseaux à travers lesquels la rencontre avec l'environnement se fait. Elle concerne la Haute-Saône et dans cette région, trois collectivités locales assez différentes tant par leurs activités agricoles que par la place des agriculteurs dans la société locale.

La question de l'eau dans cette région est assez spécifique. Couverte de superficies forestières importantes (42 % du territoire), cette région dispose en fait de ressources abondantes et l'eau potable est uniquement prélevée sur les eaux souterraines. Néanmoins les réseaux d'adduction sont nombreux et petits, et certaines localités n'en disposent même pas. L'inquiétude quant à la qualité de l'eau est formulée par la DDASS et, dans certains endroits, par les communes elles-mêmes. Le problème principal semble être la qualité bactériologique de l'eau du fait des stockages de lisier et de l'inexistence de réseaux d'assainissement domestique.

La première localité (A) étudiée est une localité de moyenne montagne où l'agriculture, tournée vers l'élevage, reste l'activité dominante. Y coexiste une agriculture peu modernisée (agriculteurs âgés, pluriactifs) avec une couche d'agriculteurs plus jeunes

---

<sup>50</sup> Pour un exposé plus complet, cf. Contet C., *Les agriculteurs et l'eau*, Dijon, INPSA, mémoire ITA, 1992, sous la direction de M.Mormont.

et modernistes en termes techniques : dans ce dernier groupe, un leader s'impose; c'est l'agriculteur qui innove techniquement et qui sert de modèle. Il a réussi, contre tous les avis de l'encadrement technique, à développer des cultures de maïs à une altitude élevée. Il a développé des pratiques d'ensilage qui se diffusent chez les jeunes agriculteurs de la commune. Le débat technique local est entièrement organisé autour des modes d'alimentation du bétail et des systèmes de production correspondants.

Le problème de l'eau s'y pose suite au constat fait par la commune de la mauvaise qualité de l'eau du puits qui alimente la mairie. Elle envisage de creuser un nouveau puits et de créer un petit réseau. Plusieurs agriculteurs, ainsi alertés, feront analyser leur propre eau et feront des constats divers. Un deuxième événement joue un rôle : un projet d'élevage porcin hors-sol a été vigoureusement contesté par des organisations écologiques de la région, ce qui a entraîné un nouveau débat avec les agriculteurs. Enfin un troisième élément joue un rôle-clé : cette petite région contient de nombreux étangs (artificiels) dans lesquels les habitants pratiquent depuis toujours une aquaculture artisanale. Et certains étangs semblent menacés. D'autre part, ces étangs sont réellement un élément de l'identité de cette région qui commence à voir des touristes la visiter ou s'y installer comme résidents secondaires.

Ces trois facteurs ne jouent un rôle que parce que les hommes et les réseaux qui les lient les mettent en relation : le leader agricole local est intéressé à la politique locale (il n'est pas élu mais il envisage de l'être) et se sent concerné par la question de l'eau potable; comme leader agricole, il a été confronté à la discussion avec les écologistes, d'autant qu'il ne se cache pas d'être un agriculteur intensif (relativement aux conditions de la région); enfin comme jeune agriculteur, il entretient de bonnes relations avec d'autres jeunes dont certains tentent de développer un projet agro-touristique où les étangs jouent un rôle évident.

La seconde localité (B) est un village de vallée très différent. L'agriculture y est globalement plus modernisée avec un développement croissant des cultures de céréales et d'oléagineux et parallèlement d'un élevage intensif où le zéro pâturage se développe. Les agriculteurs sont peu nombreux dans un milieu dominé par des catégories ouvrières. Le réseau agricole local est peu vivant et divisé suite à de vieilles affaires de remembrement : seule la coopérative locale est un lieu de rencontre. La question de l'eau est posée de l'extérieur par une lettre adressée par la Maire, suite à une information de la DDASS, enjoignant aux agriculteurs de changer leurs pratiques de stockage de lisier, et d'épandage.

Enfin la troisième localité (C) est un petit bourg urbanisé où l'agriculture est devenue minoritaire "reléguée en bout de territoire". L'agriculture s'y modernise aussi et s'y spécialise de plus en plus soit dans la filière lait, soit dans la filière céréales. Et la question de l'eau qui se pose (taux de nitrates au-dessus des normes) n'est en fait pas discutée et peu connue des agriculteurs : elle préoccupe la commune qui cherche à trouver de nouveaux captages.

Ces trois contextes, résumés sommairement, ne peuvent être comparés terme à terme : ils correspondent à la fois à des structures agricoles différentes, à des structures sociales locales différentes et à des modalités d'émergence de la question de l'eau qui sont différentes. On a donc essayé pour faire cette comparaison de construire une typologie des agriculteurs de manière à séparer les facteurs locaux (de contexte) des facteurs propres aux systèmes de production agricole.

Cette typologie des exploitants agricoles correspond d'assez près à celle proposée plus haut en ce qu'elle distingue une logique technicienne, une logique imitative et une logique extensive. La première se caractérise par une distance croissante avec les organismes de vulgarisation et d'encadrement agricole classique (Chambre, syndicats agricoles) et la recherche d'un conseil agricole plus spécialisé et plus individualisé. La seconde caractérise un nombre significatif d'agriculteurs qui ont investi dans des équipements, du cheptel et qui se sont spécialisés suivant les conseils de l'encadrement agricole dont ils sont "dépendants". Enfin la logique extensive concerne des agriculteurs âgés ou des pluriactifs pour qui le conseil agricole reste la vulgarisation classique.

Les réactions face à la question de l'eau ne peuvent cependant s'interpréter seulement en fonction de ces logiques. Certes les agriculteurs "dépendants" sont les moins ouverts à la question des pollutions agricoles, mais les techniciens comme les extensifs se partagent en deux types de réaction (de refus de la question ou d'ouverture) selon la manière dont la question se pose localement ou individuellement. En particulier, un certain nombre d'agriculteurs relevant de la logique technicienne se déclarent ouverts et prêts à des changements de pratique dans la mesure où la question de l'eau se pose en termes de développement local (tourisme) à travers des réseaux où ils sont présents (réseau politique de la collectivité locale ou autre. De même si la tendance des agriculteurs extensifs est de refuser la question en la renvoyant aux agriculteurs intensifs (comme responsables de la pollution ou de pratiques "excessives"), certains d'entre eux se déclarent aussi prêts à des changements par le fait qu'ils sont en contact avec des réseaux extra agricoles (famille, métier principal). Pour quelques-uns d'entre eux,



l'environnement est même saisi comme une manière de revaloriser leurs pratiques agricoles ("traditionnelles") par rapport aux innovateurs qui servent de modèle local.

De plus, il est important de noter que l'articulation des réseaux agricoles aux réseaux sociaux de gestion des collectivités locales apparaît aussi comme un facteur décisif : plus les agriculteurs restent présents dans cette gestion locale, plus la question de l'eau est acceptée comme une question à discuter.

Enfin il apparaît, à travers les entretiens réalisés, que la connaissance des phénomènes de pollution de l'eau par l'activité agricole est aussi conditionnée par les perceptions que les agriculteurs ont des phénomènes et processus naturels en cause, ainsi que par la situation locale du point de vue des ressources en eau.

L'apport principal de cette monographie est de montrer l'importance des processus de médiation qui s'interposent entre la question générale de la pollution de l'eau et les agriculteurs. L'implication relative des agriculteurs dans la question de l'eau apparaît déterminée par les modalités selon lesquelles cette question leur est adressée compte tenu de la situation hydrologique locale, des réseaux d'encadrement, de leur place dans la structure sociale locale.

Une première médiation est certainement constituée par la place de l'eau dans le jeu local : selon qu'elle est une ressource directement perceptible (le puits, l'étang, l'alimentation en eau) et selon la place que les agriculteurs occupent par rapport à cette ressource (utilisateurs ou non, impliqués ou non dans la gestion locale), l'eau acquiert ou non un statut d'objet à maîtriser.

Une seconde médiation est certainement constituée par les modalités selon lesquelles le diagnostic de la qualité de l'eau ou de sa dégradation est rendu accessible aux agriculteurs : selon que cela passe par le groupe professionnel local<sup>51</sup> ou via une pression de extérieure, la qualité de l'eau prend un sens différent, celui d'une accusation ou celui d'un risque partagé.

Par suite la nature, la cohésion des réseaux professionnels agricoles locaux intervient comme une troisième médiation. Certains de ces réseaux sont plus fermés par rapport à des réseaux extérieurs (collectivités locales, développement local, autres milieux sociaux) et d'autres plus ouverts (pluriactivité, projets locaux, politique locale).

---

<sup>51</sup> Sur cette notion qui s'applique ici très bien au cas de la localité A, voir Darré J.P., *La parole et la technique, L'univers de pensée des éleveurs du Ternois*, Paris, L'Harmattan, 1987.

Ces médiations - dont la plupart sont locales en ce sens qu'elles s'exercent dans le cadre des collectivités à l'échelle de la commune ou du canton - interviennent en fait comme des modulateurs des réactions spontanées des agriculteurs qui découleraient de leurs trajectoires agricoles (d'exploitation). Il est clair que la spécialisation et la modernisation technique (avec l'intensification qu'elles impliquent) ont en général pour effet de rendre ces agriculteurs lucides sur la pollution agricole (notamment parce qu'ils sont mieux formés et comprennent mieux les mécanismes de transfert), mais aussi de les rendre réfractaires au changement. Par contre si ces mêmes agriculteurs, par le jeu des médiations locales, se saisissent de la question de l'eau, ils deviennent des acteurs disposés à s'engager dans des changements et une gestion de la ressource. De même, les agriculteurs extensifs, s'ils tendent à repousser la question en arguant qu'elle ne les concerne pas, peuvent très bien s'impliquer aussi si c'est pour eux, par le jeu du développement local notamment, une manière de revaloriser leurs pratiques. Le cas des agriculteurs qualifiés de "dépendants" (logique imitative) est encore différent : ceux d'entre eux qui sont relativement isolés (faute de groupe professionnel local vivant, faute d'encadrement personnalisé, ou parce que leurs conseils sont principalement ceux des vendeurs d'intrants) sont les plus réfractaires à la question et ils argumentent en termes de non-responsabilité des agriculteurs; ceux qui sont mieux insérés dans l'encadrement agricole nous semblent plutôt s'aligner sur les prises de position des syndicats ou de leaders locaux.

Cette monographie constitue un apport significatif à nos analyses précédentes en ce qu'elle met en évidence la médiation locale dans la prise en compte de la pollution ou plus généralement de l'environnement. Cette médiation locale est complexe et diverse, mais l'analyse met en évidence qu'une prise en compte de l'environnement par l'agriculture suppose des médiations qui rendent le problème concret et perceptible d'une part, et des médiations qui assurent la communication avec des milieux non agricoles d'autre part, pourvu que ces relations ne soient pas des relations conflictuelles ou compétitives.

#### Le Parc naturel régional de la Burdinale<sup>52</sup>

Le cas étudié ici illustre la dimension transactionnelle de la prise en compte de l'environnement ainsi que la dimension temporelle du processus. Le Parc naturel régional de la Burdinale est une création relativement récente (1987-88). C'est un espace très spécifique, car ce Parc est relativement petit et comprend une vallée ainsi que sa bordure

---

52 Les données de cette étude ainsi que de la suivante sont extraites de l'enquête menée en Région Wallonne par D. Bouchat sous la direction de M. Mormont.

de plateau : la vallée elle-même est boisée ou habitée et comprend très peu d'espaces agricoles. Par contre, le plateau qui l'entoure est le plateau hesbignon, région de grande cultures très intensives (céréales) qui sont mises en oeuvre par des agriculteurs peu nombreux qui exploitent en majorité de grandes fermes. La dimension restreinte du Parc s'explique précisément par la volonté de limiter son emprise à des zones non agricoles, ce qui a permis d'obtenir l'accord des autorités locales sur lesquelles les agriculteurs, bien que très peu nombreux (5% de la population active), gardent une influence significative. C'est un fait que les agriculteurs rappellent encore aujourd'hui : ils n'ont accepté la création du Parc qu'à condition que ses limites géographiques soient restreintes et qu'aucune disposition ne soit inscrite dans la charte qui puisse constituer une contrainte pour les exploitations agricoles du plateau.

Face à la création de ce Parc à laquelle les agriculteurs étaient relativement hostiles, ils vont pourtant réagir de manière habile : loin de s'exclure, après en avoir limité l'emprise, ils vont en effet se doter d'un représentant dans la structure de gestion du Parc. Cet agriculteur est un leader agricole local, il possède une grande exploitation, est un représentant professionnel et a eu des responsabilités politiques locales. C'est donc un personnage représentatif et d'emblée il va accepter de siéger dans le comité de gestion du Parc de manière, dit-il, "à veiller à ce qu'aucune initiative contre l'agriculture". Cette attitude défensive peut être considérée comme efficace, car les responsables du Parc n'aborderont aucune question qui aurait pu contrarier les agriculteurs, alors même que la question de l'eau est une question qui se pose de manière aiguë dans cette région : ce plateau couvre en fait une importante nappe phréatique qui alimente une part significative de la population wallonne en eau potable, et on sait que le taux de nitrates de cette nappe est déjà élevé, certains captages dépassant déjà les normes de qualité. Cette question restera aussi en dehors des relations Parc-agriculteurs pour une autre raison : c'est que la Parc naturel régional se donne surtout des objectifs de conservation de la nature et du patrimoine (bâti) et non des objectifs directs de lutte contre la pollution. La question la plus cruciale est donc hors de ses priorités.

Une deuxième étape des relations entre agriculteurs et Parc va commencer quand le Parc lui-même va prendre des initiatives en direction des agriculteurs, mais en visant (inconsciemment sans doute) des agriculteurs en marge du mode de production et des réseaux dominants. Dans cette région en effet, la majeure partie des agriculteurs se définissent comme des entrepreneurs : leur mode d'organisation privilégié est de type technico-économique. Producteurs de céréales ou de betteraves, beaucoup d'entre eux appartiennent à des organisations spécialisées (dont ils reçoivent des conseils techniques) ou encore font partie de CETA. Leur appartenance aux syndicats agricoles est réelle, mais

elle les mobilise peu. Néanmoins à côté de cette majorité d'entrepreneurs agricoles, techniquement avancés, subsistent un certain nombre de petites exploitations agricoles, moins spécialisées, et dont un certain nombre pratiquent encore la polyculture-élevage. De plus dans cette région très proche de grandes villes, quelques exploitations nouvelles se sont installées récemment où des jeunes essayent de développer des productions nouvelles, fruitières par exemple, axées sur le marché local ou de petits créneaux de production. C'est à ces fractions minoritaires que la Parc va s'adresser pour leur proposer de développer de nouvelles productions dans une perspective de diversification agricole. Des initiatives (à partir de 1990) vont se développer lentement largement en marge des réseaux dominants de vulgarisation et d'encadrement agricole. Dans ces réseaux, on considère ces projets comme dérisoires, voire farfelus, mais le représentant de agriculteurs au sein du Parc, par sa position, est néanmoins amené à les suivre et les observer.

C'est à partir de cet objectif de diversification, proposé à des agriculteurs relativement marginaux de la région, que la Parc va réussir à prendre pied dans le monde agricole. Deux initiatives au moins vont sortir de ce processus : un projet d'expérimentation de production de noisettes, mené par le Parc d'une part, un projet de promotion d'un label de production de viande boeuf de qualité d'autre part, mené par une association qui rassemble des agriculteurs et des commerçants d'autre part. Celle-ci, sans se considérer avoir partie liée avec le Parc, tâche de développer une filière de production complète pour un produit dont elle tâche de contrôler les méthodes de production 'en se référant aussi bien à la qualité du produit qu'à celle de la méthode de production définie comme bonne pour le bien-être des animaux et pour l'environnement.

Cette expérience, actuellement en cours, est intéressante à trois titres : comme création d'un nouveau réseau, comme articulation nouvelle entre production et environnement, comme initiative exemplaire enfin.

- Le label "Boeuf des Moines" ainsi créé se caractérise en tant que réseau par le fait qu'il combine un réseau local (d'agriculteurs qui se connaissent, partagent leurs expériences techniques), une logique de filière (dont on a vu qu'elle est une tendance d'évolution de l'encadrement) et l'appui direct sur la recherche y compris en dehors des circuits agronomiques. Comme réseau local, c'est avant tout une initiative d'agriculteurs locaux, tenanciers d'exploitations mixtes (donc peu spécialisés) et cherchant à défendre leur avenir. Mais c'est aussi une logique de filière où les agriculteurs cherchent sur le modèle d'autres associations de la région à créer des circuits qui comprennent la

production, la commercialisation, la recherche, voire la promotion de leurs produits<sup>53</sup>. Enfin la mise au point de leur produit les a conduits à se mettre en contact avec un nutritionniste, avec des commerçants de la région.

- Cette initiative est aussi un exemple typique de l'articulation recherchée et affirmée entre un produit de qualité, ayant une identité régionale, et une qualité de l'environnement. Dans leur dossier de presse, on peut lire :

" Les méthodes de production respectent l'animal, son bien-être autant que l'environnement. Les taureaux, issus des meilleurs élevages de la région, sont engraisés dans des boxes spacieux, paillés tous les jours et suivis durant toute leur croissance par les responsables de la filière. Nous évitons les engraisseurs industriels qui amèneraient de la sorte une surcharge de la population animale par rapport à la surface disponible"<sup>54</sup>.

- Enfin cette initiative constitue, notamment pour le leader agricole présent dans le comité de gestion du Parc, l'exemple (qu'il popularise et cite volontiers) d'une bonne relation avec l'environnement. Elle constitue en quelque sorte une référence qui lui rend pensable une articulation entre le Parc (et son programme de diversification) et l'agriculture locale.

Nous avons donc affaire, dans cet exemple, à un processus dont on peut souligner la signification. Le clivage de départ entre Parc-environnement et agriculture a été dépassé (ou est en voie de dépassement) grâce à un triple processus :

- dans une première phase, le cloisonnement des problèmes par la nette séparation des objectifs du Parc et des activités agricoles : la présence d'un agriculteur est vue de manière purement défensive ou préventive à l'égard des "écolos";

- dans une deuxième phase, des initiatives du Parc en direction d'agriculteurs relativement marginaux à qui elle propose des perspectives nouvelles : ces initiatives ne mettent en question ni les réseaux, ni les pratiques agricoles dominantes. Elle ne font l'objet d'aucune résistance et elles sont observées de loin. Elles se déroulent finalement dans un contexte largement informel puisque les normes sur le produit sont déterminées par les agriculteurs avec leurs partenaires dans la filière.

- dans une troisième phase, la relative réussite de l'expérience (qui marque néanmoins ses distances à l'égard du Parc) en fait un exemple de ce qu'il est possible (au

---

53 Dans cette région il existe déjà différents projets de ce type notamment pour l'orge de brasserie.

54 ASBL Tradition Campagnarde, dossier de presse, 1992.

moins pour quelques agriculteurs interrogés) de faire en relation avec le Parc, dans la mesure où cette diversification pourrait s'appuyer sur l'image de marque du Parc et de l'Environnement pour valoriser certaines productions locales.

### Le Bocage Ardennais

Il s'agit ici d'une autre initiative et dans une tout autre région. Nous sommes sur la Plateau Ardennais, zone aux sols de qualité médiocre, et dans une petite région dont le climat est un des plus froids de toute l'Ardenne. Pour des raisons historiques qui remontent à l'Ancien Régime, c'est une région qui a conservé de nombreuses petites exploitations moyennes et petites et où l'agriculture reste l'activité économique locale dominante (occupant jusqu'à 50% de la population active de certaines communes, ce qui est très rare dans le contexte belge). On y pratique presque uniquement l'élevage, laitier ou viandeux, avec une tendance à la spécialisation dans une de ces productions depuis l'instauration des quotas laitiers. Les problèmes d'environnement n'y sont pas réellement des problèmes de pollution agricole. Pour les agriculteurs, environnement signifie pollution, et cela ne concerne que les régions intensives (Flandre, avec ses élevages hors-sol).

Par contre, deux questions - mais ils ne les associent pas souvent à l'"environnement" - leur tiennent généralement à coeur : le déclin de l'agriculture conduit à un reboisement (souvent anarchique de résineux) auquel ils sont sensibles parce qu'ils voient se modifier le paysage. Ce boisement est pour eux moins une question esthétique (fermeture du paysage) que le symbole de leur disparition ou de la menace qui pèse sur leurs villages. Bientôt, disent-ils, il n'y aura plus que des sapins, on revient en arrière, on n'a plus besoin de nous. D'autre part, ils sont aussi souvent sensibles au développement du tourisme (spécialement dense dans les vallées, mais avec une croissance des résidences secondaires dans les villages) et aux pressions que les touristes exercent sur les agriculteurs en matière de bruit, de propreté, d'entretien des chemins, etc.

C'est dans ce contexte de "menace" pour l'agriculture locale que le projet "Bocage Ardennais" a pris naissance. Le village concerné se situe depuis le début des années quatre-vingt dans un périmètre de rénovation rurale, opération menée par la Région pour revitaliser les zones rurales, mais qui, pour des raisons de compétences administratives (l'agriculture belge est alors encore de compétence nationale), s'est surtout préoccupée d'infrastructures (routes, espaces publics), d'équipements collectifs et d'urbanisme (assistance architecturale). Néanmoins dans un secteur où les agriculteurs sont encore

nombreux, certains d'entre eux se sont associés à ces opérations, souvent par le biais de leurs engagements dans la vie politique locale. Il y a donc un arrière-plan de redynamisation rurale qui explique qu'à la fin de ces années quatre-vingt, un jeune agronome stagiaire de l'Office Wallon de Développement Rural (OWDR) va faire une étude sur la possibilité de (re-)créer des haies dans cet espace ardennais. Dans son étude il en montrera l'intérêt paysager autant que les avantages potentiels pour l'agriculture et le milieu sauvage.

Dans cette région, la forme dominante d'organisation des agriculteurs reste l'organisation agricole de type généraliste (syndicat, comice agricole) d'une part, et les réseaux locaux d'autre part, même si ceux-ci sont en perte de vitesse au profit d'organisations spécialisées (associations des éleveurs de BBB, projets de filières, CETA). Ces réseaux locaux sont surtout des réseaux défensifs, pratiquant l'échange de matériel, l'échange de travail, bref la solidarité immédiate des paysans dans le cadre villageois ou cantonal. Et les leaders agricoles reconnus sont plutôt des personnages issus de ces réseaux locaux et engagés dans la politique locale ou les syndicats, souvent les deux. Ce sont souvent aussi des agriculteurs plus âgés.

C'est dans ce maillage de réseaux locaux que le projet de Bocage va prendre corps et être mené par une association avec le soutien de l'OWDR qui peut, à ce moment, bénéficier de crédits européens dans le cadre d'un programme de développement intégré (ancêtre des programmes 5B). Ces financements vont permettre d'assurer l'achat des plants, le financement d'achat de matériel, tandis que l'OWDR fera l'étude technique. Seront ainsi mis en place quelques dizaines de kilomètres de haies qui sont aujourd'hui une référence dans toute la région, même s'il n'y a pas réellement eu de diffusion.

Sur le plan de l'argumentation, ce projet illustre un type d'initiative où la rationalité des agriculteurs engagés est loin d'être une rationalité de type économique ou même agronomique. Bien sûr, les agriculteurs engagés dans cette expérience reprennent à leur compte les arguments des scientifiques qui disent avoir montré l'intérêt agronomique des haies en matière de protection contre les vents, etc. Mais quand on les interroge, ils insistent tout autant sur l'idée d'une agriculture qui aménage et entretient le territoire, un territoire auquel ils sont attachés et qu'ils veulent garder attractif et vivant. C'est beaucoup plus pour eux une opération qui fait savoir cet attachement et cette défense du territoire local et de son agriculture qu'une opération proprement agronomique.

Les limites de cette expérience peuvent alors facilement être identifiées. Si cette expérience tarde à se diffuser dans la région (un seul projet similaire est connu, dans un

village voisin), et si certaines défections sont apparues dans le groupe des agriculteurs, on peut penser que c'est avant tout parce cette activité est en fait une activité de services, d'entretien de l'environnement, pour laquelle il n'existe, hormis l'aide fournie à l'investissement, aucun débouché réel, aucune possibilité de rémunération, même indirecte (par exemple par un développement d'activité touristique).

On est donc dans un cas de figure où l'argumentation environnementale s'est articulée à une attitude de défense de l'agriculture locale, s'est accrochée à des réseaux locaux traditionnellement défensifs et encouragés par une opération de rénovation rurale (très axée sur le symbolique), mais où aucune forme de valorisation des services rendus ne s'est dégagée. C'est probablement aussi la raison pour laquelle les agriculteurs engagés dans cette expérience étaient plutôt des agriculteurs d'âge mûr, dont plusieurs envisagent la reprise de leur exploitation par leurs enfants.

Les mesures agri-environnementales adoptées en Région Wallonne envisagent des subventions pour l'entretien des haies, mais seront-elles suffisantes pour susciter de nouvelles expériences de ce type ? On peut penser que pour développer une agriculture de services<sup>55</sup>, il faudrait en fait envisager une gamme bien plus large de services et concevoir un autre type d'exploitation agricole. Et la limite de cette expérience est probablement qu'en termes de réseaux d'encadrement, elle n'a pas réellement modifié l'encadrement local, notamment qu'elle n'a pas ouvert le réseau local vers d'autres réseaux qui auraient pu ouvrir des pistes de valorisation économique du paysage ainsi entretenu ou (re-)créé<sup>56</sup>.

#### Des agriculteurs face aux déchets urbains<sup>57</sup>

Ce dernier exemple est d'une autre nature que les monographies précédentes. Il s'agit d'une enquête qualitative menée en Bourgogne auprès de vignerons, de céréaliers et de maraîchers sur les attitudes de ces professionnels à l'égard d'une possible utilisation de compost d'origine urbaine dans leurs exploitations. L'enquête menée a cherché à

---

55 Voir sur cette notion Muller P., Vers une agriculture de services, *Société Française d'Economie Rurale*, Session de Printemps 1990, 5-6 juin 1990, Paris.

56 Remarquons simplement au passage que bien qu'il soit parfois fait état de restauration du bocage ardennais, tout le monde sait bien que cette région n'a jamais été bocagère : depuis la mise en valeur des communaux fin du XIX<sup>e</sup> siècle, ce plateau a toujours été constitué de prairies avec de rares bouquets d'arbres. Il s'agit donc bien ici d'une véritable création d'un paysage qui ne prend son sens que par opposition au boisement de résineux en cours depuis plusieurs décennies.

57 Pour un exposé plus complet, cf. Grand B & X. Picot, Pour une filière "valorisation agricole du compost d'origine urbaine" en Bourgogne, Dijon, INPSA, mémoire ITA, 1994, sous la direction de M.Mormont.



identifier les facteurs qui sous-tendraient des attitudes de refus ou d'acceptation, en veillant notamment à analyser sérieusement si les connaissances des agriculteurs (agronomiques : sur le compost) et les exigences techniques de leurs exploitations (exigences agronomiques ou de conditions de travail) étaient des facteurs décisifs. On en retiendra ici seulement les conclusions significatives pour notre recherche.

- Les connaissances techniques et les exigences propres au mode de production jouent un rôle dans la réaction de certains agriculteurs et de certains agriculteurs seulement : c'est le cas de certains viticulteurs et généralement des maraîchers. Pour les maraîchers, les connaissances agronomiques de la matière agronomique et de la valeur du compost sont variables. Chez certains c'est une conviction de métier, chez d'autres ce sont de réelles connaissances techniques. Il y a donc un intérêt réel pour le compost, mais le compost d'origine urbaine comporte des inconvénients techniques importants (restes de verre par exemple qui rendent sa manipulation difficile). On est là dans un cas de figure typique de refus qu'on peut appeler technique.

Pour les viticulteurs, le problème est autre. Dans cette région, beaucoup ont eu vent des expériences menées en Champagne et de l'effet très négatif de l'utilisation de déchets urbains. C'est plus une question d'image de marque : au plus ils sont soucieux de la qualité de leur produit, au plus ils ont un contact commercial direct avec des acheteurs, au plus ils refusent l'idée d'utiliser ce type de compost qui nuirait à leur image de marque.

Enfin les agriculteurs biologiques - les plus compétents en ce qui concerne la matière organique - ont une attitude encore plus tranchée qui peut s'apparenter aux précédentes : ce compost a une composition qui le rend inapte à une utilisation pour la production de l'alimentation. On est là dans une objection qui est à la fois technique et commerciale, et qui est fondée dans le mode de production même des agro-biologistes.

- Chez les autres agriculteurs, la plupart céréaliers, des régions enquêtées, on peut conclure que les arguments techniques ou économique-commerciaux ne sont pas premiers dans leur réaction<sup>58</sup>. Si certains réagissent positivement et d'autres négativement, c'est d'abord en fonction de la représentation qu'ils se font de la proposition qui leur est faite.

La notion de compost d'origine urbaine est d'abord interprétée par eux comme une question de relation entre ville et campagne, et souvent associée à la question de

---

58 La plupart n'ont d'ailleurs pas d'exigence ou de besoin très important de supplément de matière organique; ce n'est donc pas pour eux d'abord un problème technique, ni un problème qui se pose de manière aiguë dans leur exploitation.

l'environnement. Schématiquement on peut opposer ceux qui refusent nettement et ceux qui manifestent un intérêt pour la proposition.

Le refus se trouve argumenté essentiellement par l'idée que les déchets, c'est un problème des villes; que les proposer aux agriculteurs, c'est proposer aux agriculteurs de prendre en charge des déchets qui ne sont pas les leurs et leur faire porter la responsabilité d'une pollution qui n'est pas la leur, alors que les agriculteurs sont déjà au rang des accusés. Certains verraient même dans cette proposition une machinerie machiavélique qui consisterait à proposer aux paysans d'épandre ces déchets pour ensuite leur reprocher de polluer les sols... On le voit, ces refus s'enracinent dans une représentation très conflictuelle du rapport agriculteurs - villes.

A l'opposé, les attitudes plus favorables ou en tout cas plus ouvertes à l'égard d'une utilisation agricole des composts d'origine urbaine s'argumentent surtout par les termes suivants : chacun produit des déchets et chacun doit participer à les gérer, les déchets, c'est un problème réel; pour les agriculteurs, prendre en charge ces déchets, ce peut être une manière de se refaire une image de marque en montrant l'utilité sociale de l'agriculture, bref l'occasion de rendre un service à la communauté. Certains y voient aussi une opportunité économique, puisqu'ils envisagent que ces composts pourraient leur être délivrés à un bon prix ou même qu'on pourrait les rémunérer pour ce service.

Ce qui est significatif alors, c'est que ces deux attitudes opposées se fondent finalement sur le même type d'argumentation, à savoir que c'est le rapport des agriculteurs à la société globale qui définit finalement l'attitude à l'égard des composts d'origine urbaine. C'est donc l'identité des agriculteurs qui, pour eux, est en jeu, et c'est le mode d'intégration sociale des agriculteurs qui définit leur réaction à l'égard des déchets.

Une deuxième conclusion peut être tirée de cette étude. Bon nombre d'agriculteurs et notamment de céréaliers ont une expérience (locale) d'utilisation d'un autre type de déchets, les boues d'épuration et cela conditionne souvent négativement leurs perceptions. Mais aussi beaucoup d'entre eux sont hésitants, oscillant entre les deux attitudes évoquées plus haut et raisonnant en fait sur les conditions dans lesquelles cette prise en charge des déchets urbains pourrait se faire. Ainsi certains, connaissant les risques associés à la présence de métaux lourds dans ces composts, n'hésitent pas à estimer que ces composts, loin d'être gratuits, devraient au contraire être achetés par les agriculteurs : cela donnerait à l'agriculteur un poids de négociation avec le vendeur quant à la qualité du produit. D'autres, au contraire, l'envisagent plus comme un service (même

à rémunérer) mais à condition de négocier avec les fournisseurs sur les quantités, la qualité, les conditions d'épandage et ils envisagent alors plutôt une sorte de négociation avec des collectivités proches et un contrôle par leurs organisations professionnelles. Ceci conduit à penser qu'au-delà de l'argumentation, les modalités d'échange (c'est-à-dire le statut des partenaires, les règles d'échange, les moyens de contrôle) sont en fait décisives dans les choix que les agriculteurs auraient à faire. Certains envisagent un échange marchand avec sa logique (de liberté des partenaires), alors que d'autres envisagent plutôt une négociation (locale ou régionale) entre la profession et des collectivités. Ceci laisse penser que c'est la nature et les modalités des arrangements possibles qui deviennent alors décisives de la réaction des agriculteurs, et notamment la nature des réseaux par lesquels la négociation peut se faire et aboutir à un échange qui, de toute manière, aurait pour eux valeur identitaire en tant que représentation de la relation entre ville et campagne, entre agriculture et société. Ceci indique qu'en réalité, il y a possibilité d'amorcer une séquence de négociation avec des agriculteurs sur un terrain comme celui-là à condition d'intégrer dans la négociation des éléments de représentation (d'image de marque), des éléments techniques (ici la qualité du compost), des éléments économiques (rétribution ? achat ?) et des structures d'encadrement (qui représente qui ? avec qui négocie-t-on ?).

Un troisième apport intéressant de cette étude est que cette séquence de négociation n'est possible qu'à certaines conditions : d'une part que l'agriculteur accepte de discuter (et donc dépasse - même dans la fiction de l'entretien - le clivage agriculture - société), mais d'autre part qu'il ait une information suffisante sur la qualité et les usages du compost de manière à pouvoir entrer en négociation. C'est souvent seulement après que les enquêteurs aient donné cette information technique<sup>59</sup> que les agriculteurs interrogés entrent dans une discussion où ils évaluent ces opportunités et ces risques.

## 2. Synthèse

Ces quatre études de cas, résumées sur un mode qui pourra paraître journalistique, constituent en fait des études complémentaires qui éclairent chacune un cas de figure parmi les relations possibles entre agriculteurs et environnement et elle permettent porter l'attention sur la dynamique de la prise en compte de l'environnement par les agriculteurs.

---

<sup>59</sup> Signalons au passage l'originalité du protocole d'enquête qui interrogeait successivement les agriculteurs sur la matière organique (savoirs et pratiques); sur le compost puis sur le compost d'origine urbaine; dans une dernière phase de l'entretien, les enquêteurs donnaient une information technique sommaire mais complète sur les différentes qualités de compost et reprenaient la discussion avec les agriculteurs. Ce protocole permit de montrer que bon nombre d'agriculteurs modifiaient leurs attitudes à partir de cette information.

Si dans une première partie nous avons insisté sur l'importance des réseaux d'encadrement (avec leur discours et leur information), et si nous avons ensuite insisté sur la diversité des approches possibles compte tenu des "dispositions" des agriculteurs, ces études de cas indiquent que la prise en compte de l'environnement par les agriculteurs implique des processus (avec des séquences, des conditions d'apparition, des issues possibles) et pas seulement la rencontre entre une proposition venue de l'extérieur et un état des structures agricoles. Ces processus, ce sera notre hypothèse de synthèse, sont des processus de redéfinition qui touchent à la fois aux identités des agriculteurs, aux réseaux d'encadrement, aux échanges avec des partenaires non agricoles et aux "connaissances" des agriculteurs, et qui sont largement conditionnés par les possibilités de faire de nouvelles anticipations sur l'avenir.

Centrer l'analyse sur les processus consiste à chercher à montrer comment les variables qui interviennent peuvent éventuellement modifier leur relation dans des séquences dont l'issue n'est pas prédéterminée par les conditions de départ. Ce sont donc des séquences dans lesquelles les anticipations des acteurs vont se modifier et conduire à des pratiques nouvelles, elles-mêmes susceptibles de venir modifier des conditions de départ, qu'elles soient des représentations, des relations sociales, des opportunités techniques ou économiques. Chacune des études de cas résumées ci-avant illustre un cas de figure, sans doute parmi beaucoup d'autres possibles et permet de faire quelques hypothèses sur le changement.

Un bon point de départ pour analyser ces processus consiste à se mettre dans une perspective où on considère que, de toute manière, des changements sont en cours. Il est évident que la réforme de la politique agricole, contemporaine de nos observations, est une donnée de base : tantôt elle conduit à un certain immobilisme (crainte pour l'avenir, perplexité quant à l'avenir, indécision) souvent empreint de rancune à l'égard de la société englobante, tantôt elle conduit certains groupes d'agriculteurs à modifier leurs pratiques, à innover dans des domaines qui leur paraissent prometteurs. D'autre part, indépendamment de cette politique agricole, la tendance à la spécialisation des exploitations s'affirme et se traduit par un développement des réseaux d'encadrement spécialisés (centrés sur des produits, des filières) dont certains prétendent même représenter les agriculteurs dans des instances de négociation. Enfin la pression environnementale sur l'agriculture s'accroît continuellement, dans l'opinion publique et politique, et se traduit par l'adoption progressive de normes et de règles à travers lesquelles les agriculteurs perçoivent le caractère inéluctable du changement de leurs pratiques.

Ces changements ne sont pas un contexte indépendant des agriculteurs : ce sont des processus en cours dans lesquels ils sont tous engagés, activement ou passivement, et qui se traduisent localement, dans des changements partiels, mais qu'ils reconnaissent. La prise en compte de l'environnement va alors s'opérer dans des séquences qui vont réarticuler, de manière spécifique à chaque cas de figure, les éléments constitutifs de l'activité agricole.

- La transformation des identités agricoles est une composante évidente de ces séquences. Si la médiatisation, voire la politisation des pollutions agricoles, est spontanément perçue comme une agression du milieu agricole, elle l'est d'autant plus qu'aucun moyen n'est proposé de redéfinir l'identité de l'agriculteur face à la société globale. Il nous semble qu'on peut faire l'hypothèse que trois voies de redéfinition sont possibles. L'agriculteur, défini comme technicien - entrepreneur, cherche de nouvelles techniques plus propres selon un schéma similaire à celui de l'industrie. Il se redéfinit comme un quasi-industriel, dépendant de l'innovation technique. Cette logique (que n'illustre directement aucune de nos études de cas) suppose une organisation d'encadrement spécialisée, centrée sur un produit et des techniques de production, et capable de tester les solutions techniques. L'agriculteur comme gestionnaire du territoire suppose, pour émerger, la survivance d'un "corporatisme territorial" qui se traduit dans des réseaux locaux (souvent défensifs) et elle suppose que soit redonné un sens à l'appartenance à une petite région à travers des composantes non agricoles (paysage, tourisme) et que, dans une séquence suivante, soit imaginées des possibilités de valorisation en termes de services rémunérés. Cette séquence est plus probable dans des espaces marginalisés ou pour des groupes d'agriculteurs plus marginaux dans des espaces dont la valorisation est possible (zone de parc, par exemple), mais elle est limitée par la faiblesse de l'offre sociale en termes de rémunération. Enfin, dans un troisième type de séquence, qui n'est pas incompatible avec les précédents, car il leur emprunte à chacun un élément, se constituent des filières locales où l'agriculteur se redéfinit par rapport à une demande spécifique (d'un produit), en créant des réseaux qui vont jusqu'au consommateur (il se redéfinit comme producteur et vendeur) et où l'environnement est saisi à travers la qualité du produit dont il devient une composante.

C'est dire que les trois approches - technico-économique, gestion du territoire et innovation marchande - ne sont des approches ni exclusives, ni incompatibles : elles se combinent dans des projets, en proportions diverses et il est possible même que les projets efficaces soient toujours des combinaisons de ces trois modalités. Les distinguer est pourtant pertinent, comme on le verra dans le chapitre suivant, car chacune de ces

modalités engage des éléments, des composantes différentes, qui ont chacun leurs sources d'information, leurs experts, leurs réseaux.

La prise en compte de l'environnement par les agriculteurs, ce sera notre conclusion, implique finalement des transformations qui vont bien au-delà d'un simple changement de pratique ou du respect d'une norme particulière. Ces transformations peuvent être classées comme suit :

- Restructuration des réseaux

Par le fait même les réseaux d'encadrement se redéfinissent. Dans la première séquence évoquée, il y a développement accru du réseau spécialisé, tandis que dans les autres cas ce sont des réseaux locaux ou régionaux qui sont à construire : réseaux economico-commerciaux ouverts sur la recherche, réseaux de partenaires privés et publics dans une agriculture de services.- Changement du rapport à la demande.

Nécessairement, cette évolution des réseaux d'encadrement aboutit dans chaque cas, à des échelles différentes et des secteurs différents, à rapprocher l'agriculteur d'une demande sociale avec laquelle les institutions agricoles ne sont plus les intermédiaires obligés. Dans un cas on se rapproche plus des exigences de l'industrie, dans l'autre de la demande du consommateur final; dans le dernier on cherche en fait une demande solvable de services. Ceci explique peut-être pourquoi les organisations professionnelles et syndicales se trouvent en fait souvent à l'écart de ces processus de redéfinition et d'innovation où leur rôle de représentation des agriculteurs n'est plus crucial puisqu'on cherche moins à négocier avec l'Etat qu'avec des utilisateurs.

- Irruption de partenaires non agricoles

C'est sans doute un aspect fondamental<sup>60</sup> des séquences et des changements en cours : la prise en compte de l'environnement suppose presque toujours, dans la séquence observée, l'intervention de partenaires non agricoles : ce peuvent être des gestionnaires de parc avec lesquels on va entretenir une relation d'opposition, puis de

---

<sup>60</sup> Sur le plan méthodologique, on remarquera que cette variable reste cachée si on en reste à des analyses des réseaux proprement agricoles : seules des monographies locales et une attention aux contextes locaux (familiaux, villageois) permettent de mettre à jour le fait que les agriculteurs sont, à des degrés divers, exposés à d'autres sources d'information et de réflexion que les réseaux professionnels.

cohabitation informelle avant de passer à des coopérations. Ce peuvent être des instances officielles, tout comme cela peut être des touristes présents sur le territoire ou encore des membres de la famille travaillant à la ville. Mais il semble toujours nécessaire que le rapport au non-agricole soit médiatisé dans des expériences réelles où les nouvelles demandes puissent se valider en prenant la figure de personnes et d'usages concrets.

- Innovation technique et tests sociotechniques

Enfin il est clair que ces séquences comportent toutes des composantes techniques, qu'il s'agisse de nouvelles techniques de production, de définition normée de certains produits (à labeliser) ou de techniques de gestion du territoire (outils modernes de taille de haies), c'est presque toujours dans la définition des techniques possibles (et de leur pertinence économique) que le choix de l'agriculteur s'opère ou change. Pour ne prendre qu'un seul exemple, c'est par la discussion de normes à fixer pour le compost d'origine urbaine, par la discussion des moyens de contrôle envisageables pour maintenir sa qualité, par la discussion des qualités des partenaires avec qui traiter, que les agriculteurs prennent position à l'égard des demandes sociales.

Ces différents éléments sont finalement ce qu'on pourrait appeler les composantes des systèmes d'action que les questions d'environnement mobilisent chez les agriculteurs.

## **Section 5. Conclusion : des identités aux dispositifs**

Toute l'analyse qui précède postule finalement une théorie de l'identité qu'il faut expliciter brièvement. Cette théorie considère que l'identité ne peut pas être considérée comme un attribut et donc comme un facteur explicatif des comportements ou des pratiques. Elle est plutôt un processus interactif où l'identité se construit dans le jeu. Elle est mieux décrite comme une référence dans un jeu de questions et de réponses, un processus qui se rapproche plus de la narration. Dans une conversation, l'individu se définit par rapport à autrui. Et pour le faire, il enchaîne des morceaux d'histoires qui racontent - à travers des éléments partiels et fragmentaires - d'où il vient, ce qu'est la situation présente et où il va. L'identité se construit alors comme reconstruction

provisoire et partielle du passé et comme prospective de l'avenir qui sont toujours référées à l'épreuve des réponses de l'autre. Cette perspective interactionniste ne peut évidemment cacher le fait que, dans cette interaction, chaque individu dispose de ressources propres : on n'est pas dans un processus d'invention ou d'imagination ou, plus exactement, cette invention s'opère à la rencontre des dispositions et des ressources disponibles et des opportunités que la conversation crée pour imaginer de nouvelles issues.

Face aux questions d'environnement, les agriculteurs sont évidemment situés. Leurs situations économiques, leurs systèmes de production, leurs trajectoires entraînent pour eux à la fois des contraintes et des dispositions intériorisées qui font que certains s'identifient à un profil d'entrepreneur, d'autres à un profil d'artisan... Mais chacune de ces identités s'inscrit pour eux dans une histoire qui est à la fois leur histoire individuelle, celle de leur famille, de leur région, et globalement l'histoire de la modernisation agricole. C'est la raison pour laquelle ils se réfèrent toujours aux efforts de modernisation qu'ils ont consentis, en réponse aux sollicitations des politiques agricoles. Ces identités, si implicites et si inconscientes qu'elles soient, se disent en fait dans des histoires qu'ils peuvent raconter. Cette dimension narrative de l'identité est importante pour deux raisons : c'est d'abord que l'identité peut être reconstruite par de nouvelles narrations et de nouvelles conversations; c'est ensuite que toute narration fait intervenir des acteurs, des partenaires. Dans une conversation, on est en fait confronté - de manière en partie réelle, en partie imaginaire, - à de nouvelles histoires, de nouveaux jeux qui ouvrent de nouvelles possibilités. Comme telle, la conversation ouvre à de nouveaux scénarios, des perspectives nouvelles et l'interaction a d'autant plus d'intérêt précisément qu'elle crée ces perspectives nouvelles. La question de l'environnement, adressée aux agriculteurs par les médias et certains acteurs politiques, peut alors être considérée comme une sorte de conversation où de nouvelles questions leur sont posées, de nouvelles sollicitations sont exprimées.

Néanmoins, ce modèle très général qui postule des identités ouvertes doit être spécifié de deux manières. D'abord, ce dialogue ne se déroule pas entre l'agriculture et la société. Il est médiatisé par toute une série d'interlocuteurs : les multiples réseaux d'encadrement agricole réinterprètent ces questions d'environnement dans les langages qui leur sont propres, et notre analyse a montré les différents modes d'interprétation qui leur sont proposés. D'autre part, nos analyses de cas ont aussi indiqué que ce dialogue est soumis à des tests concrets et très souvent locaux dans lesquels la reformulation de l'identité n'est possible qu'à travers des "négociations" qui portent à la fois sur les techniques et sur les modalités de l'échange avec les partenaires agricoles et de nouveaux



partenaires. Chacun des modèles suggérés (technique, territorial, marchand) postule à la fois des changements dans les pratiques techniques, dans les modalités d'échange et dans les représentations aussi bien de soi que de la nature.

Cette analyse des éléments qui interviennent dans les manières dont les agriculteurs appréhendent l'environnement nous conduit à formuler une hypothèse qui introduit et justifie la deuxième partie de cette recherche. Quand on réinterroge ces quatre études de cas en tant que processus ou séquences de changement, on pourrait n'y voir que des exemples un peu aléatoires ou improbables. Or il nous semble possible de faire l'hypothèse que dans chacun des cas, compte tenu des dispositions des acteurs, il y a un certain nombre de conditions qui ont permis à des séquences de se dérouler. Et nous appellerons ces conditions "dispositifs" pour indiquer qu'il s'agit de la rencontre d'un certain nombre de conditions (institutionnelles, sociales, relationnelles, techniques) qui ont permis à une action de s'entreprendre, à un (petit) système d'action de se construire.

Comme ces études de cas le suggèrent, des initiatives existent, mais elles sont le plus souvent le résultat de sollicitations extérieures au monde agricole. La notion de dispositif est un outil d'analyse qui va nous permettre de passer de l'analyse des composantes du changement pour les agriculteurs à celle des composantes de l'action organisée qui cherche à solliciter les agriculteurs. L'action publique, qu'il s'agisse de l'article 19 ou d'une programme de sensibilisation à la fertilisation raisonnée, comprend une série d'éléments, juridiques, humains, cognitifs, communicationnels, dont l'efficacité va dépendre de ce que l'arrangement constitué de ces éléments va correspondre ou s'articuler aux composantes des systèmes d'action des agriculteurs.

Cette notion de "dispositif" (ou d'agencement) vise à regrouper dans une même analyse des composantes qui sont séparées dans l'analyse mais qui, dans la pratique, forment un tout organisé : ce que vise la notion de dispositif, c'est à la fois le caractère relativement instable et mobile de l'agencement de ces composantes, et le caractère de relative cohérence de leur agencement. En outre, l'idée d'un dispositif implique celle de la construction progressive de cet agencement dans une séquence où les éléments ont une importance différente dans les différents moments, voire où ils changent de signification au cours du temps. Pour ne prendre qu'un exemple, dans une initiative de prise en compte de l'environnement, la première phase peut très bien s'appuyer sur une réaction de défense identitaire de la profession agricole face à une accusation de pollution adressée au milieu agricole, alors que, dans une deuxième phase, suite à des contacts avec des partenaires nouveaux, l'initiative peut se tourner vers un projet local de diversification de la production où c'est l'identité locale qui va prévaloir, et dans une

troisième phase, ce peuvent être des considérations de marché et de contact avec la clientèle qui vont sous-tendre la préoccupation environnementale. Dans une telle séquence, la composante identitaire change et change de signification, tout comme d'ailleurs le groupe des agriculteurs concernés peut évoluer en même temps que les réseaux d'encadrement et les partenaires non agricoles. Pour qu'une telle séquence se déroule, il y aura donc, à chaque moment, un agencement particulier des composantes et une certaine cohérence entre ces composantes. Il est clair par exemple qu'il doit y avoir une cohérence entre les techniques proposées ou les pratiques agricoles suggérées et les autres composantes. Une pratique de fertilisation nouvelle, plus économe, prend mieux sens dans un dispositif centré autour de la technique de production et d'un calcul économique; alors qu'un conseil en matière d'épandage (moment conseillé) prend mieux sens dans une perspective de responsabilité civique de l'agriculteur face aux autres citoyens.

Mais un dispositif est une construction et non un donné institué. Dès qu'on analyse des séquences et non des situations, on s'aperçoit que les institutions (représentations, normes, organisations, savoirs) sont utilisées par les acteurs comme des ressources pour construire ces dispositifs et les modifier. La notion de dispositif comme élaboration tâtonnante d'un agencement entre des composantes devrait donc permettre de rendre compte des processus et du rôle du temps.

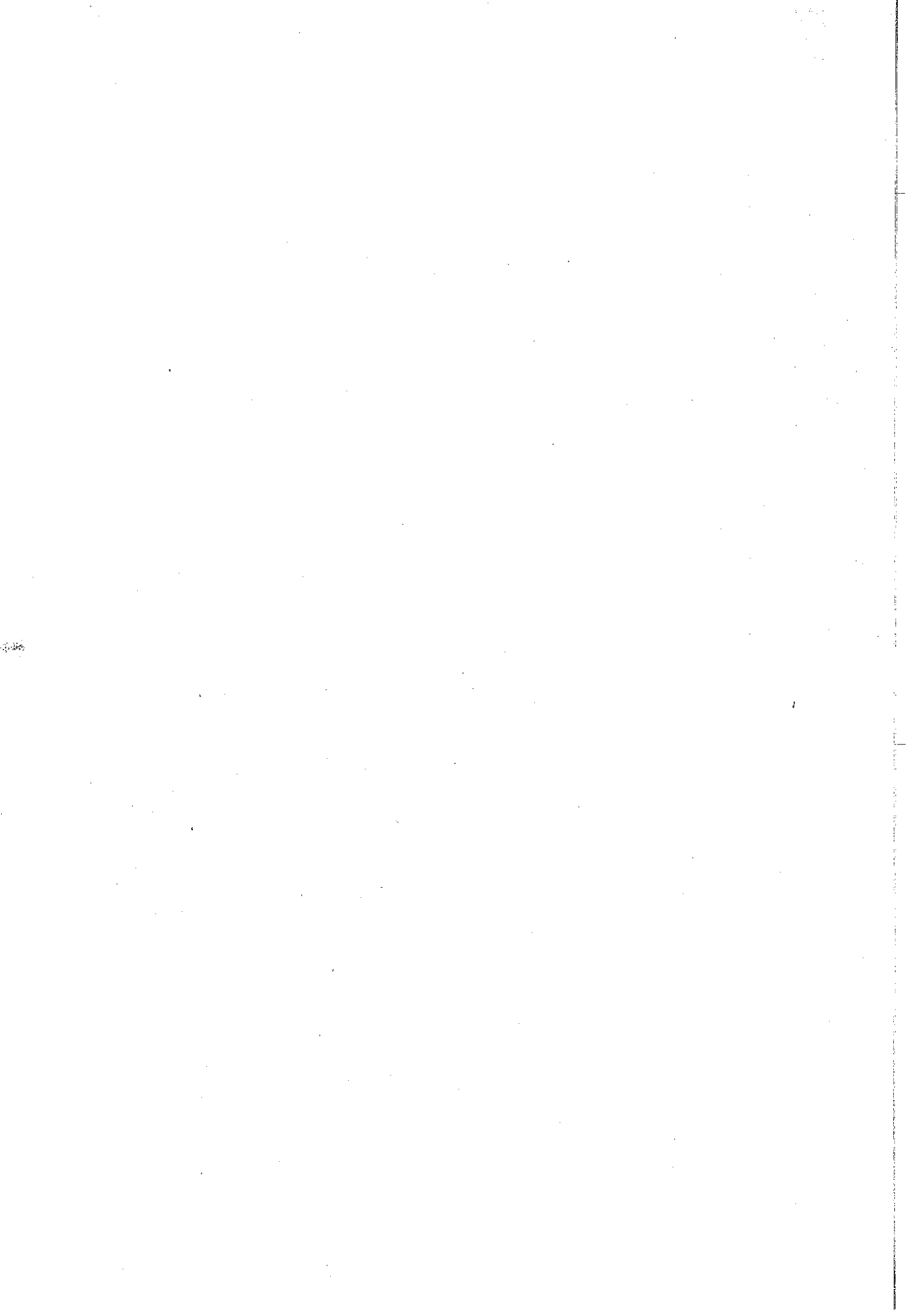
Un élément-clé de ces processus nous paraît être celui de la réduction des incertitudes. Chacune des situations évoquées comporte pour les acteurs agricoles un certain nombre d'incertitudes significatives et diverses. La construction d'un dispositif consiste en fait à réduire progressivement chacune d'entre elles, dans un ordre qui n'est pas prédéterminé. Si nous reprenons le cas des déchets urbains compostés et que nous considérons les agriculteurs qui acceptent de négocier cette possibilité, nous pouvons constater qu'ils se trouvent devant une incertitude de type technique (qualité du compost), incertitude qu'ils acceptent en quelque sorte en échange d'une réduction de l'incertitude quant à leur statut social ou leur place dans la société : mais ce qui leur importe, et ce sur quoi porte la négociation, c'est le dispositif qui permettra (par l'échange marchand pour certains, par la garantie de la négociation entre profession et représentants publics pour d'autres) de réduire cette incertitude. Le mécanisme marchand permet de garantir que l'agriculteur gardera sa liberté et son pouvoir individuel de négocier, alors que dans l'autre hypothèse, c'est l'engagement mutuel de la profession et des institutions (locales) de gestion des déchets qui doit offrir cette garantie.

Dans le cas du parc naturel, on voit que la première séquence du processus consiste pour les agriculteurs à se prémunir contre des interventions du parc sur leurs pratiques agricoles : cette attitude défensive cède progressivement la place à une attitude plus ouverte (à des innovations) à mesure que la pratique effective du parc les convainc qu'il n'y a pas de risque de ce côté, et leur laisse même penser qu'il y a peut-être quelques opportunités. On a là aussi affaire à un processus de réduction d'une incertitude qui suppose du temps.

Si nous esquissons la portée théorique de cette notion de dispositif, nous pourrions brièvement la situer par rapport à la sociologie des organisations : celle-ci est progressivement passée d'une analyse réaliste de l'organisation (l'organisation comme un objet réel) qui opposa d'abord les relations formelles aux relations informelles à une analyse de l'organisation comme système d'action concret : dans cette perspective renouvelée par l'école française, on met l'accent sur une sorte de continuum<sup>61</sup> entre différents degrés d'organisation et on abolit la distinction formel-informel pour considérer les jeux d'acteurs comme le principe d'analyse central. Ce faisant, le degré de formalisation de l'organisation n'est qu'un des aspects, une des dimensions de l'action organisée. La notion de dispositif, avancée ici, est une notion qui permet de comprendre comment se construisent des formes de régulation, et en particulier comment on passe d'une situation de non-régulation à une situation de régulation. C'est que la gestion de l'environnement par rapport aux agriculteurs exige à la fois la création de règles (formalisation), mais aussi que les acteurs, les agriculteurs prennent conscience de cette régulation et acceptent des formes de délégation de cette régulation. La dimension de formalisation est ici largement assurée par les dispositifs réglementaires, mais pour des raisons multiples, elle ne peut être efficace qu'à deux conditions : que les agriculteurs intériorisent au moins en partie les exigences environnementales car le contrôle est difficile, que des systèmes d'action concrets, adaptés aux circonstances locales, se mettent en place.

---

<sup>61</sup> Voir Friedberg E (1992), Les quatre dimensions de l'action organisée, *Revue Française de Sociologie*, 33, 4 :531-558.



## Chapitre 3

### Dispositifs comparés de prise en compte de l'environnement au niveau régional et local

#### Section 1. Introduction : objectifs et méthodologie

##### Des politiques aux dispositifs

L'intégration d'objectifs environnementaux dans l'activité agricole est, dans les politiques actuelles, principalement envisagée comme modification des pratiques agricoles : le lieu d'intervention est l'exploitation agricole et l'agriculteur est donc la cible presque unique des dispositifs qui sont mis en place. Bien sûr on procède souvent à des opérations "locales", visant des zones spécifiques, mais le dispositif conduit presque toujours à des formes de contractualisation avec l'exploitant agricole.

Cette approche fait l'impasse sur le rôle des structures agricoles dans les dégradations de l'environnement dues à l'agriculture. Beaucoup d'études<sup>1</sup> ont en effet montré que la distribution spatiale des pollutions d'origine agricole est aussi analysable comme un effet des processus de concentration et de spécialisation régionale des productions. Sans reprendre ici les multiples analyses qui ont été dans ce sens, il est important de noter qu'aucune approche de transformation volontariste de ces structures n'a été envisagée, par exemple dans la réforme de la Politique Agricole Commune. Tout au plus espère-t-on que certains aspects de cette réforme auront des effets positifs sur

---

<sup>1</sup> Pour une analyse antérieure aux politiques environnementales : Reboul C, Les déterminants sociaux de la fertilité des sols, *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 1977.

l'environnement par des effets de déconcentration de certaines productions. C'est ainsi que certains peuvent penser que l'aide directe aux revenus permettra de mieux soutenir des petites exploitations qui sont généralement moins intensives, de protéger les régions plus marginales. Certains ont même escompté que la mise en jachère obligatoire pouvait être bénéfique à l'environnement puisqu'elle implique la non-exploitation de certaines terres. Ces espoirs sont souvent mis en doute principalement en fonction de la conjecture que l'intensification agricole va en fait s'accroître sur les terres exploitées. D'autres font l'hypothèse que la baisse des prix de céréales et le maintien de l'importation d'aliments pour le bétail créera en fait une concurrence supplémentaire pour les exploitations d'élevage basées sur l'herbe et les productions fourragères. Il y a donc des controverses multiples sur les effets qu'aura la réforme de la PAC sur l'environnement.

Les politiques agri-environnementales - politiques qui visent à intégrer les contraintes et exigences environnementales dans le secteur agricole - ne visent en fait pas de telles modifications des structures agricoles. Elles visent la pratique de l'agriculteur, qu'elles espèrent modifier de plusieurs manières.

On peut d'abord considérer les politiques qu'on appellera "normatives" en ce sens qu'elles cherchent à fixer des normes obligatoires pour les exploitants : ce sont par exemple des normes concernant les bâtiments d'élevage (qui peuvent faire l'objet de contrôle au titre des établissements classés), ou concernant le degré d'intensité des élevages (normes fixant le nombre d'unités de gros bétail à l'hectare et assorties par exemple de taxes ou redevances sur l'eau). La démarche normative est possible et peut être appliquée à certains objets (bétail, bâtiments, machines), mais elle est difficilement applicable à des pratiques concrètes qui sont difficilement contrôlables. Ces pratiques normatives peuvent aussi s'appuyer sur des dispositifs territoriaux en définissant des zones protégées où certaines pratiques seront interdites ou limitées.

Aussi a-t-on mis très tôt, et souvent en premier lieu, en place des politiques incitatives qui procèdent par la voie de conseil aux agriculteurs. Ces politiques peuvent s'appuyer sur des actions de communication, faire appel à diverses motivations des agriculteurs, que ce soit leur sens moral (responsabilité) ou leur intérêt économique (des pratiques plus économes en intrants), et elles peuvent s'appuyer sur divers canaux de communication. C'est généralement le type de politiques qui ont été élaborées en ce qui concerne les "intrants", car ces pratiques sont difficiles, sinon à normer, du moins à contrôler.

Un troisième type de politique émerge en Angleterre et en Allemagne : il s'agit ici d'objectifs environnementaux qui concernent des zones sensibles. Son originalité est que, visant certains territoires bien définis, elle opère par voie de contractualisation et de compensation financière aux agriculteurs, théoriquement en proportion des pertes de revenu occasionnées par des pratiques agricoles "favorables à l'environnement" (moins intensives le plus souvent). C'est la philosophie du fameux article 19.

Cette politique, qui sera surtout appliquée dans certains pays (Royaume-Uni, Allemagne, Pays-Bas, Danemark, tardivement en France) avec un certain succès, va évoluer vers une définition beaucoup plus large des espaces et des pratiques considérées. On va non plus envisager certaines zones sensibles, mais pratiquement tout le territoire, et les pratiques agricoles envisagées sont également plus nombreuses puisqu'elles vont de la réduction des intrants à la reconversion vers l'agriculture biologique, en passant par des travaux d'entretien du paysage ou permettant l'accessibilité du territoire rural.

Cette dernière évolution s'inscrit cependant dans un nouveau contexte. Alors que l'article 19 constituait un règlement ad hoc, explicitement centré sur la protection de l'environnement, le nouveau règlement s'inscrit désormais dans la réforme de la PAC elle-même, donc dans la politique agricole rénovée dont il est une des mesures d'accompagnement au même titre que les dispositions qui facilitent la préretraite des agriculteurs ou le reboisement des terres agricoles.

Ce nouveau contexte fait de ce règlement (c'est-à-dire les mesures agri-environnementales) un règlement qui a deux faces : une face environnementale avec des objectifs explicites de réduction des nuisances et de contribution de l'agriculture à l'environnement, une face agricole, plus implicite mais qui est effective, qui correspond à un objectif de réduction de la production agricole<sup>2</sup>. Les fonctionnaires européens qui gèrent ces programmes et les discutent avec les Etats-membres affirment clairement que le premier critère auquel doit répondre toute mesure agri-environnementale proposée par une Etat est de correspondre à une diminution sensible (mesurable) de la production, ce qui n'est évidemment pas le cas d'un certain nombre de projets qui, tout en étant

---

<sup>2</sup> Selon tous les interlocuteurs que nous avons rencontrés et qui sont ou ont été en contact avec le comité Star (lequel était l'instance de négociation entre la Direction de l'Agriculture de la CEE et les représentants des pays membres, c'est un règle de sélection des programmes nationaux et des mesures que de pouvoir montrer que les primes correspondent à une réduction de la production. Cette "épreuve" paraît plus importante dans la sélection des projets que l'"épreuve" qui consisterait à montrer le bénéfice environnemental de la mesure.

favorables à l'environnement, n'ont pas ce genre d'effet : c'est le cas par exemple d'amélioration apportée aux installations de stockage d'effluents agricoles, ou encore de nouvelles techniques de fertilisation qui, tout en diminuant les pertes de nitrates, maintiennent un niveau équivalent de production. L'évaluation des primes accordées aux agriculteurs découle d'ailleurs directement de cette optique, puisqu'elle doit, en principe, correspondre à une perte de revenu liée à une diminution de la production.

Deux questions se posent à propos de ces politiques "agri-environnementales" : ont-elles une cohérence interne et forment-elles réellement une politique ? A la première question, cette étude pourra apporter des éléments de réponse par l'analyse de leur application. Mais c'est peut-être une hypothèse trop lourde que de supposer qu'on a affaire à *une* politique, ce qui supposerait un lieu d'élaboration et de négociation dont résulterait une sorte de programme d'action. On pourrait au contraire penser que cet ensemble de directives et de règlements européens sont un amalgame de mesures diverses, ayant des intentions et des logiques différentes. Certaines sont typiquement environnementales et s'inspirent du principe pollueur-payeur, d'autres sont plus agricoles et visent, comme d'autres mesures de politique agricole, à soutenir l'activité des régions ou catégories moins favorisées.

#### Dispositifs : de l'Europe à l'espace local

Néanmoins la mise en oeuvre des mesures agri-environnementales passe par un processus de "transposition"<sup>3</sup> de puis le niveau européen jusqu'au niveau des opérations locales et des agriculteurs individuels. Ce processus, qui a d'ailleurs, dans plusieurs pays, été beaucoup plus long que prévu, implique que chaque État définisse, dans le menu des mesures prévues<sup>4</sup>, son propre choix et qu'il fasse accepter son programme par l'administration de l'Union Européenne et par un comité (comité "Star") composé de représentants des administrations agricoles nationales. Dans la plupart des Etats, c'est

---

<sup>3</sup> Le terme de transposition n'est pas employé ici au sens juridique de transposition d'une directive dans le droit national, mais au sens d'une définition des conditions d'application concrètes. Le terme d'application paraît insuffisant à traduire la liberté d'initiative des Etats et des régions.

<sup>4</sup> Si le règlement concernant les mesures agri-environnementales est d'application obligatoire au niveau des Etats, ceux-ci ont une grande marge de liberté dans le choix des mesures qu'ils appliquent, et dans les montants financiers qu'ils affectent au cofinancement; même dans le cas d'une directive comme la Directive "Nitrates", Etats et régions peuvent délimiter à leur gré les zones de protection. En Flandre comme aux Pays-Bas, c'est tout le territoire qui est "protégé au titre de cette directive, alors que la Wallonie, comme la France, s'attachent actuellement à délimiter les zones de protection des eaux souterraines.



en fait au niveau des régions (des Länder en Allemagne, des régions en Belgique, des Communautés Autonomes en Espagne) que cette définition des programmes a eu lieu. C'est ensuite presque toujours dans les régions (même en France) que ces mesures sont traduites en programmes opérationnels où sont privilégiés certains espaces, certaines mesures, voire certaines catégories d'agriculteurs.

Ce processus de transposition est celui qui conduit à élaborer des dispositifs concrets à travers lesquels les autorités régionales, nationales cherchent à mobiliser des agriculteurs, à les intéresser à une prise en compte de l'environnement dans leurs pratiques agricoles. Nous faisons l'hypothèse que, étant donné la faible cohérence des réglementations européennes et la liberté laissée à leur transposition, ce sont ces dispositifs qui sont décisifs des effets qu'on peut attendre de ces politiques agri-environnementales.

Si nous employons ce terme de "transposition", c'est que la mise en place de ces dispositifs n'est pas un simple application "locale" de règles élaborées au niveau européen. Il y a un véritable processus de choix de la part des autorités nationales ou régionales, dans la sélection des mesures, dans la définition des budgets, dans l'organisation des procédures. Mais d'autre part, ce processus n'est pas et n'a pas été, ni en France ni surtout en Belgique, non plus un processus ascendant où ce seraient des initiatives locales qui auraient été rassemblées et formalisées de manière à entrer dans le cadre du nouveau règlement européen. Au-delà de la transposition du règlement européen dans un programme national ou régional, il y a un processus de mise en oeuvre de ces mesures dans des opérations locales concrètes. Ici interviennent des acteurs régionaux et locaux, mais aussi d'autres programmes mis en oeuvre à différentes échelles : intervention des agences de l'eau, rôle des collectivités locales, etc.. Ce stade de la mise en oeuvre contribue aussi à définir des priorités et à orienter l'action. Le type de partenaires impliqués, les mises en relation avec d'autres programmes contribuent à donner du sens aux actions et aux mesures, en particulier aux yeux des agriculteurs. Surtout elles définissent concrètement le mode d'encadrement spécifique de la relation entre agriculture et environnement.

Une première question de recherche consiste donc à se demander quel a été le poids de différents acteurs dans le choix de ces priorités. Et s'agit-il d'un choix d'abord environnemental ou d'un choix d'abord agricole ? Entraîne-t-il une réorientation des politiques agricoles, au plan régional et local tout au moins ?

Une seconde question consiste à se demander dans quelle mesure la mise en place de ces dispositifs vient infléchir ou transformer les structures actuelles d'encadrement de l'agriculture. Modifie-t-elle les modèles de référence de l'encadrement ? Ouvre-t-elle l'encadrement agricole à d'autres acteurs publics ou privés ? C'est essentiellement une question qui revient à se demander qui représente les intérêts d'environnement dans ces dispositifs et comment l'environnement est-il représenté. Les canaux d'information et les structures de représentation des agriculteurs sont-ils modifiés par ces dispositifs ou bien voit-on se juxtaposer des dispositifs parallèles ?

Enfin une troisième question concerne les effets que l'on peut attendre de la mise en oeuvre de ces politiques à travers ces dispositifs. Ces effets peuvent être évalués à partir de critères environnementaux, mais ils peuvent aussi être évalués en termes d'évolution du secteur agricole, de la profession et même des structures de production agricole. D'un côté, on peut penser qu'il s'agit de mesures marginales qui ont surtout un effet symbolique, mais d'un autre côté, on peut y voir l'amorce de l'émergence de nouvelles formes de production agricole, de nouvelles définitions du métier. Il est évidemment un peu tôt, vu l'état d'avancement de ces programmes, pour réellement évaluer ces effets : au moins peut-on lire, dans le déroulement de ces expériences, les problèmes rencontrés, les débuts d'innovation et de solution qui sont envisagés.

### Méthodologie

Pour répondre à ces questions, nous avons examiné le cas de trois régions. deux sont françaises : la Lorraine et la Côte d'Or, l'autre est belge, il s'agit de la Région Wallonne. Ce choix est de nature à permettre des comparaisons réalistes : chacune de ces régions comporte en effet des zones de production relativement intensives à côté de zones plus marginales. Elles ont une dimension comparable, un niveau d'urbanisation et d'industrialisation également comparables. Enfin les problèmes d'environnement à rencontrer sont également semblables avec des problèmes d'alimentation en eau de déprise agricole et de protection de zones naturelles sensibles. Il aurait été moins facile de comparer avec des régions de montagne ou des régions méditerranéennes dont les structures écologiques autant qu'agricoles sont très différentes.

Cette comparaison, nous la ferons en exposant pour chacune des régions l'ensemble du dispositif qui a été mis en place, de manière à saisir la dynamique régionale de transposition des contraintes d'environnement; puis nous examinerons un certain nombre de cas (études de cas) qui nous ont paru éclairer de manière intéressante

l'un ou l'autre aspect de ces dispositifs. Comme dans la première partie, nous essaierons d'en tirer quelques conclusions sur la dynamique de prise en compte de l'environnement par l'agriculture. S'agissant d'un problème en pleine évolution, de politiques nouvelles dont l'application commence seulement sur le terrain, nous ne pouvons espérer tirer de conclusions définitives de cette analyse. Notre objectif sera plutôt de repérer à la fois des pistes de recherche et des enseignements pour la pratique de ces dispositifs.

## Section 2. Les composantes des dispositifs : hypothèses

Si les politiques résumées plus haut se donnent finalement comme terrain d'intervention les pratiques agricoles des exploitants, les dispositifs sont nettement plus complexes qu'on ne pourrait l'imaginer. Bien sûr, si on pouvait s'en tenir à l'échelle de l'agriculteur et de son exploitation, le problème serait relativement simple : il suffirait de définir un objectif environnemental, d'éventuellement admettre certaines données économiques des exploitations comme des contraintes et de définir un optimum qui fixerait les pratiques à adopter ou les changements à apporter dans l'exploitation. A l'inverse, il serait commode de définir des mesures globales qui exerceraient leurs effets par des mécanismes de marché ou de contrôle réglementaire. Il se fait que les choses sont beaucoup moins simples pour une série de raisons qui expliquent la complexité et la diversité des dispositifs mis en place.

Les contraintes environnementales sont rarement des données brutes et évidentes : elles résultent en fait d'un processus social de construction et de légitimation<sup>5</sup>. Mais aussi elles sont ensuite rarement définissables de manière générale; même quand il existe des normes précises, comme c'est le cas de la qualité de l'eau potable, il est très difficile d'imputer directement telle dégradation ou telle menace à telle pratique agricole au plan individuel. C'est aussi que les "objectifs" environnementaux<sup>1</sup> sont rarement individualisables : ils concernent des espaces, des processus complexes dans lesquels il y a des interactions avec des modes d'occupation de l'espace et des pratiques agricoles très variables. Le processus de définition d'objectifs environnementaux comporte donc des incertitudes diverses. Les dispositifs doivent à la fois s'appuyer sur des diagnostics environnementaux relativement localisés et légitimés, et d'autre part établir certaines "preuves" des liaisons causales entre la qualité de l'environnement et les pratiques agricoles considérées comme typiques.

Si on se tourne vers les pratiques agricoles elles-mêmes, il serait naïf de croire qu'on puisse définir de manière simple et univoque des pratiques agricoles en relation avec le milieu écologique. Ces pratiques agricoles évoluent, liées à des stratégies d'investissement, de transmission, d'évolution technique et des marchés : elles

---

<sup>5</sup> Hubert B et C. Deverre, Agriculture et environnement : derrière un slogan, de nécessaires reformulations pour la recherche, *Symposium Recherches-système en agriculture et développement rural*, Montpellier, novembre 1994, atelier n°2.

comportent donc d'un milieu à l'autre, d'un agriculteur à l'autre des sens et des rigidités différentes. C'est ce qui explique notamment que des agriculteurs du même type peuvent réagir très différemment selon qu'ils ont procédé à des investissements récents ou non. Les pratiques agricoles s'inscrivent donc dans ce qu'on pourrait appeler des "trajectoires" d'exploitation, elles-mêmes inscrites dans des trajectoires locales ou sous-régionales liées à des styles d'encadrement, des projets collectifs. Les dispositifs ne peuvent donc traiter des exploitations agricoles comme des machines qui pourraient, sous tous leurs aspects, être objectivées dans des indicateurs mesurables.

Il y a encore bien d'autres raisons, déjà évoquées, qui expliquent la complexité des dispositifs à mettre en place : difficulté de certains contrôles qui implique des formes d'incitation originales, nécessité de réaliser des opérations concertées pour obtenir des effets significatifs, décalages entre les zonages environnementaux et les zonages agricoles, décalages temporels entre les actions et les effets qui peuvent être évalués sur le terrain, intervention nécessaire de nouvelles expertises, etc.. Surtout peut-être, les agriculteurs, l'encadrement agricole, mais aussi d'autres acteurs ont des stratégies et l'adhésion à ces mesures s'inscrit dans ces stratégies socioéconomiques.

Il en résulte que les dispositifs mis en place ont des composantes multiples, qu'ils sont rarement inscrits dans le seul encadrement agricole institutionnel et qu'ils traduisent, actuellement, plutôt un processus de recherche, parfois tâtonnante, de dispositifs efficaces. La complexité de ces dispositifs se traduit, comme on le verra, dans une procédure administrative, qui n'est pas de nature à faciliter la transparence pour l'observateur. Nous distinguerons huit composantes dans ces dispositifs et nous allons formuler quelques hypothèses sur leur rôle : ceci composera notre grille d'analyse des dispositifs que nous analyserons dans les sections suivantes.

### 1. La fonction environnementale des dispositifs

Par fonction environnementale des dispositifs, on entend simplement l'objectif environnemental qui est visé. Cette fonction environnementale est toujours facile à définir en termes généraux (protéger la qualité de l'eau, les paysages, etc..), mais elle ne se traduit pas toujours en normes claires, surtout au niveau local. L'objectivation locale de cette fonction environnementale passe par l'intervention d'acteurs, souvent non agricoles, qui expriment la demande d'environnement, par l'intervention d'experts qui vont sanctionner ou légitimer les choix d'environnement. Les valeurs d'environnement

ainsi dégagées devront être ensuite traduites en objectifs agricoles et agronomiques, et transposées au niveau de l'exploitation agricole.

La plus évidente de ces fonctions est la protection de la qualité de l'eau. C'est elle qui, en France, a d'ailleurs été dotée des premiers dispositifs tant normatifs qu'incitatifs (CORPEN et campagnes FERTI-MIEUX). Ici ce sont les collectivités locales, et les Agences de l'Eau qui manifestent le plus la demande, sachant qu'ils peuvent s'appuyer sur la volonté du Ministère de l'Environnement d'introduire peu à peu les exploitations agricoles dans le régime des installations classées et de les soumettre, à terme, au régime de la redevance sur l'eau. En Belgique, le processus est très similaire avec l'installation d'un comité Nitrates chargé d'une information aux agriculteurs et ensuite l'adoption d'une loi sur l'eau qui prévoit une taxe sur la consommation qui s'applique aux agriculteurs (éleveurs) comme aux autres consommateurs, sauf s'ils prouvent un niveau d'intensification inférieur à une norme déterminée. On le voit, ces dispositifs généraux s'appliquent relativement bien aux exploitations d'élevage dont on peut mesurer la consommation d'eau, et dont on peut compter le bétail ainsi que les surfaces. C'est en partie une fiction, puisqu'on ignore tant les pratiques réelles d'épandage<sup>6</sup> que l'usage éventuel de fertilisants minéraux. C'est encore beaucoup moins simple quand il s'agit de cultures pour lesquelles l'agriculteur utilise des fertilisants minéraux, en combinaison ou non avec une fertilisation organique.

Quant aux fonctions paysagères ou de protection de la nature de certaines pratiques agricoles, elles posent encore d'autres problèmes plus complexes que les dispositifs ont à résoudre : c'est notamment la question du temps et de la mesure des effets des pratiques agricoles sur des écosystèmes dont le rythme d'évolution n'est pas celui du cycle végétatif.

Il existe une troisième fonction environnementale de l'agriculture : elle se définit comme la contribution des formes d'agriculture extensive à la gestion des territoires marginaux. Cette contribution se définit tantôt par rapport au paysage en général, tantôt par le simple maintien d'une occupation de l'espace, tantôt par la réponse à des risques précis (incendie, avalanche), tantôt encore par rapport à des enjeux naturels spécifiques

---

<sup>6</sup> Notamment la distribution dans le temps et dans l'espace des fertilisations : il est par exemple très possible qu'un agriculteur avec un niveau d'intensité très moyen procède à une exploitation intensive de certaines prairies (plusieurs fauches avec ensilages et plusieurs fertilisations) tout en gardant une utilisation très extensive de certaines autres prairies.

(nidification d'oiseaux). Ici, encore plus, la fonction environnementale est mal définie et suppose une "traduction" locale complexe.

On fera l'hypothèse que plus la fonction environnementale est difficile à traduire et à formuler de manière claire en termes de pratiques agricoles, plus il est nécessaire que le dispositif contienne et fasse intervenir des représentants de la nature ou du paysage comme partenaires actifs de l'exploitant agricole.

## 2. La fonction agricole

Par fonction agricole, on entendra ici les modalités selon lesquelles les pratiques agricole sont mises en relation avec l'objectif environnemental. Cette relation est évidemment simple dans un certain nombre de cas : c'est généralement le cas de pratiques que les agriculteurs reconnaissent eux-mêmes comme abusives, négligentes ou sales. Rejeter au ruisseau des restes de produits phytosanitaires est une faute évidente. Mais les choses ne se résument pas souvent à de tels comportements de civilité, car certains objectifs environnementaux touchent plus profondément le système de production de l'exploitant. Les mesures à prendre ont souvent un coût en termes d'équipement, de rendement, de temps de travail ou plus profondément de réorganisation de la production.

Si on place au plan du conseil à donner par l'encadrement des agriculteurs, quatre facteurs interviennent dans cette mise en relation de la pratique agricole avec l'objectif environnemental.

- l'identification des pratiques concernées : c'est en quelque sorte le domaine des incertitudes naturelles et techniques. Qu'il s'agisse de protéger une zone de captage ou de modifier des pratiques de fertilisation pour la protection de la nature, les mesures proposées supposent que soient établies des causalités claires et compréhensibles par l'exploitant entre ses pratiques agricoles et le milieu. Il existe bien sûr des variables culturelles qui peuvent expliquer les difficultés des agriculteurs à admettre ces relations de causalité : il est vraisemblable par exemple que l'eau n'a pas, pour les agriculteurs, le même statut que le sol<sup>7</sup>; clair aussi que bon nombre d'agriculteurs n'ont pas une vision réaliste des processus en cause et que certains se font des représentations fausses de ce

---

7

qu'est une nappe phréatique. Néanmoins, il est aussi exact que l'imputation des dégradations de l'environnement aux pratiques agricoles est rarement directe et univoque, que subsistent certaines incertitudes quant aux doses d'engrais, aux modes d'épandage, toutes incertitudes qui ne permettent pas de définir une pratique agricole de manière simple et univoque.

- une relation claire au zonage agricole : la définition d'un objectif environnemental ne se fait pas dans la même échelle, ni les mêmes coordonnées spatiales que celles de la pratique de l'agriculteur. Le message qui lui est adressé doit être capable de passer d'une échelle à une autre.

- un modèle du comportement de l'agriculteur : au-delà de cas domaines qui peuvent apparaître techniques, le conseil agricole et les mesures proposées supposent une représentation du comportement de l'agriculteur, de sa rationalité économique et sociale, de telle manière qu'on puisse inscrire ces mesures et les incitants associés, dans une "logique" de l'agriculteur. A cet égard, il ne suffit sans doute pas d'en appeler au sens de la responsabilité de l'agriculteur, encore faut-il que le dispositif "rencontre" effectivement les perspectives de l'exploitant.

Le dispositif suppose donc une sorte de sociologie (spontanée) de l'agriculteur qui a elle-même des effets identitaires, à savoir que les mesures proposées sont aussi une manière de redéfinir ou de confirmer des identités professionnelles ou locales.

- la cohérence des changements de pratique avec la trajectoire de l'exploitation : enfin la question de la cohérence des pratiques à introduire avec la trajectoire de l'exploitation se pose de manière d'autant plus importante qu'on ne propose pas des changements ponctuels de pratiques isolées, mais qu'on touche aux systèmes de production, aux choix techniques et à l'organisation du travail, voire au projet familial.

Un des aspects importants de cette liaison entre pratiques agricoles et enjeux environnementaux pourrait être les effets de disparité que les mesures entraînent dans le milieu agricole : en intervenant implicitement sur les identités, en infléchissant indirectement certaines trajectoires économiques et techniques, les dispositifs peuvent introduire, entre différentes catégories d'agriculteurs, des différences et des redéfinitions de modèles professionnels. Dans quelle mesure les dispositifs prennent-ils en compte ces effets et les gèrent-ils ?



### 3. Le zonage

La prise en compte de l'environnement introduit dans l'activité agricole un fait nouveau, à savoir qu'à l'évaluation agronomique des sols, à la perception du territoire comme espace de déploiement de l'activité productive, elle vient nécessairement ajouter un nouvel ordre d'évaluation du territoire. Elle introduit nécessairement un nouveau zonage du territoire, ou plus exactement une série de zonages différents : des zonages en termes de protection de la nature, des zonages en termes de protection des ressources en eau, des zonages en fonction de critères paysagers.

Dès lors la mise en place concrète de ces mesures ne peut éviter des processus de redéfinition des valeurs, des relations entre agriculteurs avec l'espace, la propriété, et avec d'autres acteurs qui se présentent comme représentants de ces "fonctions environnementales" de l'espace.

- un premier type de zonage concerne l'objectif ou le risque environnemental : zones de captage, zones sensibles de différentes natures : ces zonages relèvent d'une expertise non agricole et de l'identification de processus biologiques ou autres qui permettent une imputation des dégâts ou des dégradations de l'environnement à des causes (agricoles ou autres), même si, très souvent, il est difficile d'imputer de manière claire telle caractéristique du milieu à tel agent ou telle pratique agricole.

- un second type de zonage est proprement agricole : il désigne des zones de production, des zones caractérisées par un type de pratique agricole, mais il peut aussi être un zonage "juridique" qui renvoie à des rapports de propriété. Ce zonage agricole existe à l'intérieur même de l'exploitation et n'est pas un zonage unidimensionnel qui serait fondé par exemple uniquement sur la valeur agronomique des sols. Le zonage auquel l'agriculteur procède en distribuant sa production sur ses terres tient compte de considérations d'organisation du travail, d'accessibilité, de sécurité de sa production autant que de considérations pédologiques.

- enfin, il y a généralement un zonage qu'on pourrait appeler le zonage d'intervention qui définit les territoires sur lesquels on peut agir ou sur lesquels on veut agir de manière préférentielle, soit parce que les risques sont plus grands, soit parce que c'est techniquement ou juridiquement possible, soit parce qu'on a des partenaires qui correspondent à ces territoires.

Ces zones d'intervention peuvent souvent conduire au niveau de la parcelle sur laquelle on va faire des mesures, parcelle qui est aussi l'unité des parcelles de démonstration ou des champs d'essai.

Les dispositifs doivent donc être capables de faire des passages relativement clairs entre les différents types de zonage qui sont ici pertinents : entre le zonage environnemental et le zonage agricole de la zone, et ensuite avec le zonage propre de chaque agriculteur, c'est-à-dire la distribution spatiale de ses pratiques agricoles.

#### 4. Les incitants

La plupart des programmes et mesures examinés comportent des formes d'incitation destinées aux agriculteurs : ces incitations peuvent être financières (subventions à l'investissement, aides au revenu, etc.), mais les programmes comportent aussi des incitations autres, explicites ou implicites.

- incitants individuels ou locaux
- incitants d'image de marque
- incitants techniques et agronomiques
- incitants juridiques ou économiques (redevance aux agences de bassin, taxes sur l'eau, subventions à la mise aux normes des bâtiments d'élevage et surtout primes compensatoires).

La question centrale ici est de savoir si ces incitants sont cohérents d'une part avec le lien établi entre objectif environnemental et pratiques agricoles, d'autre part avec les trajectoires individuelles ou locales des exploitations. La définition et l'utilisation des incitants supposent nécessairement qu'on anticipe sur le comportement des agriculteurs, donc qu'on en ait une certaine "sociologie" spontanée.

#### 5. L'évaluation et rémunération

Un aspect très important des dispositifs d'incitation est constitué par la conception que l'on se fait du rapport entre l'effort de l'agriculteur (ce qu'il est prêt lui-même à consentir comme effort) et l'incitant financier qu'on lui propose. Cette question se pose de manière évidente dans le cas des primes agri-environnementales (art. 19, art 21-24)

où il s'agit d'évaluer par exemple des pertes de revenu occasionnées par l'adoption de pratiques favorables à l'environnement. L'évaluation de la rémunération (ou de la compensation, ou encore des subventions) est au fond une autre manière d'anticiper sur la réaction des agriculteurs, puisque la manière de fixer ces montants revient à définir des seuils d'incitation. Néanmoins, cette évaluation comporte aussi des aspects d'équité pour les agriculteurs ainsi que des aspects identitaires puisque certains argumentent contre toute forme d'aide au revenu qui ne correspond pas à une production économique.

#### 6. Le mode de communication

La mise en place de programmes de protection de l'environnement implique nécessairement un mode de communication entre les acteurs institutionnels et les agriculteurs, et d'autres acteurs impliqués dans les procédures.

Trois aspects de ces modes de communication nous paraissent importants :

- mise en relation d'acteurs agricoles et d'acteurs "environnementaux"
- crédibilité des diagnostics
- pouvoir et autonomie de l'acteur agricole.

#### 7. Les partenaires

La plupart des opérations ont pour caractéristique d'introduire dans le champ (relativement clos) de l'encadrement agricole de nouveaux partenaires tant au niveau des commanditaires (collectivités, agences de l'eau, etc..), qu'au niveau des agents chargés de la communication, du contrôle ou de l'évaluation. Comment ces partenariats sont-ils organisés et structurés ?

#### 8. Le mode de contrôle et d'évaluation

Deux aspects sont à prendre en compte.

L'évaluation du programme et des mesures adoptées qui peut se faire en évaluant l'évolution du milieu (ce qui suppose des hypothèses d'imputation fortes), soit en évaluant l'évolution des pratiques agricoles.

Le contrôle concerne plutôt la vérification de la conformité des pratiques agricoles aux "contrats" qui ont été passés avec les exploitants agricoles. Les possibilités de contrôle sont très différentes d'un domaine à l'autre, très faciles en ce qui concerne des investissements à réaliser, difficiles s'il s'agit de juger de quantités d'intrants utilisées dans une culture.

X X XX XX X X

Ces dispositifs sont finalement tenus par une double contrainte.

Ils doivent d'abord assurer une double représentation : une «représentation» des intérêts de l'environnement et une «représentation» des intérêts agricoles. Les uns et les autres sont multiples et les manières de les mettre en relation sont également diverses : le paysage, la faune sauvage, les ressources en eau ne forment pas un ensemble d'objectifs immédiatement cohérents; de l'autre côté, les intérêts des agriculteurs sont également multiples selon les systèmes de production, selon qu'on se place dans une vision à court ou à long terme.

Ensuite ces objectifs multiples doivent être transposés ou traduits à l'échelle des pratiques agricoles individuelles. C'est un problème qui concerne bon nombre de politiques environnementales : elles requièrent non seulement des changements juridiques, des réorientations techniques ou économiques, mais aussi des changements dans les pratiques individuelles, que ce soit celles des consommateurs ou comme ici celles de petits producteurs indépendants.

### Section 3. Aperçu des transpositions en France et en Belgique

Ce n'est pas l'objet de notre recherche, mais il importe de situer brièvement la manière dont les programmes agri-environnementaux ont été introduits dans les politiques des deux pays, sachant que l'intégration du règlement 2078/92 s'insère dans une histoire propre des relations entre agriculture et environnement.

#### **1. En France**

En France, on notera d'abord que la confection du programme agri-environnemental résulte d'une négociation entre les Ministères de l'Agriculture et de l'Environnement, qu'elle est soumise à une concertation avec les organisations syndicales agricoles et les associations naturalistes, mais qu'elle s'inscrit aussi dans le rapport Etat-Régions.

- la répartition budgétaire s'est faite par une pondération régionale selon la superficie agricole utilisée, et ceci tient sans doute aussi à la pression des organisations agricoles qui souhaitent systématiquement une distribution la plus large et "équitable" des ressources financières sur le monde agricole;

- pour le Ministère de l'Environnement, la priorité allait sans doute vers les zones sensibles du point de vue de la nature ou des paysages, alors que le Ministère de l'Agriculture souhaitait que les priorités aillent aux zones menacées de déprise agricole ou sensibles du point de vue de l'eau. Cette position semble avoir été rejointe par la FNSEA qui accepte qu'on oriente l'action sur les zones sensibles au point de vue nitrates pourvu qu'on compense les pertes de revenu des agriculteurs. C'est une nouveauté puisque, dans le cadre des discussions de l'article 19, les syndicats avaient souhaité que son application soit étendue à tout le territoire, ce qui était évidemment impossible pour une mesure visant des zones sensibles.

D'autre part, en France toujours, le programme agri-environnemental s'inscrit dans un ensemble de mesures qui sont effectivement principalement axées sur la déprise agricole et sur la maîtrise ou reconquête de l'eau. En ce qui concerne la déprise, la prime à l'herbe est considérée comme l'outil principal et la mise en conformité des bâtiments d'élevage, comme un outil important de la maîtrise de l'eau. Le programme agri-environnemental s'inscrit donc en fait comme un programme de soutien et

d'élargissement de politiques existantes. Enfin, la politique des plans de développement durable est conçue comme une politique future qui intégrerait ces mesures agri-environnementales. C'est dire que ce règlement est implicitement considéré par la France comme un programme de transition qui permet d'aller d'une politique à l'autre.

Les mesures principales sont donc envisagées comme des programmes régionaux qui peuvent concerner :

- la protection des eaux sur des zones sensibles par la réduction d'intrants, le retour à l'herbe ou le retrait à long terme;
- la conversion à l'agriculture biologique
- l'extensification de l'élevage
- la protection de races locales menacées
- la protection de la faune et de la flore
- la formation - sensibilisation.

En outre, des opérations locales pourront être menées sur des zones sensibles, alors que les mesures sont envisagées comme des opérations zonales, c'est-à-dire s'adressant à tous les agriculteurs d'une zone définie comme concernée par telle ou telle mesure.

C'est finalement aux régions de faire leurs choix dans les mesures et les zones qu'elles estiment les plus adéquates.

## **2. En Belgique**

La prise en compte de l'environnement, en ce qui concerne l'agriculture, est fortement marquée par la différenciation de l'espace national : d'une part, les structures agricoles (systèmes de production, organisation) sont très différentes d'une région à l'autre et d'autre part, la fédéralisation de l'Etat belge se traduit par un immobilisme politique (concernant cette question) aussi longtemps que l'agriculture reste fédérale, et par une claire différenciation des politiques dès le moment où l'agriculture est partiellement dévolue aux régions. En un mot, la prise en compte de l'environnement est conditionnée par la manière dont les disparités socioéconomiques se reflètent dans les structures politiques et la concurrence entre régions.

### 1. La question centrale : l'eau

Le caractère primordial de la question de l'eau dans les rapports entre agriculture et environnement s'explique par la conjonction de plusieurs facteurs.

- En premier lieu, la Flandre cumule deux handicaps : une agriculture très intensive, avec dans plusieurs régions, une agriculture hors-sol (élevage porcin, mais aussi horticulture et fortes densités d'élevage bovin) productrice de "déchets"<sup>8</sup> et utilisant des quantités importantes d'intrants (engrais minéraux et produits phytosanitaires), et des ressources en eau relativement faibles, eu égard à la forte densité de population qui la caractérise. Elle importe donc de l'eau (de Wallonie), comme elle importe des engrais et des aliments pour le bétail. Au contraire, la Wallonie connaît une densité moindre de population, des réserves d'eau souterraine importantes et une agriculture moins intensive surtout dans sa zone Sud-Est (Ardenne, zone de moyenne montagne et d'agriculture peu intensive).

La fédéralisation de l'Etat belge connaît une première étape importante en 1980 qui voit notamment les compétences de l'environnement dévolues aux régions : c'est le cas de la politique de l'eau comme de la forêt. L'agriculture reste fédérale. Une première tension va apparaître dans la tentative de la région Wallonne d'instaurer une taxe spécifique sur les exportations d'eau vers la Flandre, mais ce sera un échec. Ceci produit cependant en Flandre une prise de conscience de la rareté de la ressource et de son rôle stratégique<sup>9</sup>. Le phénomène est semblable en Wallonie, mais avec une connotation différente : la Wallonie (sur son inexorable pente de désindustrialisation) prend conscience de ce que ses ressources naturelles (eau, forêt, espace) existent et sont peu ou mal valorisées.

Par ailleurs, on a affaire en Flandre à une puissante corporation agricole en position hégémonique qui garde un poids politique important<sup>10</sup> et qui, au moment de la constitution de l'administration régionale, obtient le contrôle indirect de l'administration de l'aménagement du territoire. Au contraire en Wallonie, la classe agricole est divisée et dispose de moins de relais politiques dans les partis au pouvoir.

---

<sup>8</sup> C Larrue (in Jollivet M & N. Mathieu, *La nature et le rural*, Paris, L'Harmattan, 1989) avait justement remarqué le débat, en Flandre, sur la classification du lisier comme engrais ou comme déchet.

<sup>9</sup> Cet aspect stratégique de l'eau dans l'économie régionale sera aussi révélé par des projets de délocalisation d'entreprises (textiles) flamandes de la Flandre vers la Wallonie suite aux difficultés rencontrées dans leur alimentation en eau. Cet "enjeu" politique est en fait plus large puisqu'il inclut une discussion triangulaire avec les Pays-Bas qui sont demandeurs d'une eau de meilleure qualité dans les fleuves où ils s'alimentent et qui peuvent offrir en échange des facilités d'aménagement des voies d'eau (accès à la mer) pour la Flandre, qui, elle, contrôle l'accès de la Wallonie à la mer, celle-ci étant aussi demandeuse d'aménagement sur le canal Albert.

<sup>10</sup> Pour une analyse détaillée voir Mormont M. et Van Doninck B, Belgique : l'hégémonie du Boerenbond, in Hervieu B et Lagsrave RM (eds), *Les syndicats agricoles en Europe*, Paris L'Harmattan, 1992.

La Flandre va mettre en place un double dispositif de la gestion des pollutions agricoles :

- un dispositif (inspiré des Pays-Bas) de contrôle des rejets et du commerce de lisier via un système de contrôle des transferts, obligeant les exploitants agricoles à tenir des registres, faire des déclarations, et prévoyant l'agrément des transporteurs : l'objectif est évidemment de contrôler la circulation des lisiers.

- des dispositions diverses de différentes réglementations de protection des eaux de surface ou eaux souterraines ayant en référence en général une norme de 400 unités d'azote à l'hectare, valable pour toute la Région.

- Par ailleurs, le dispositif de taxation de la consommation de l'eau ne prend pas en compte les agriculteurs comme catégorie spécifique.

En Wallonie, aucun dispositif n'existe en ce qui concerne les lisiers, sauf l'interdiction de l'importation de lisiers en provenance d'autres régions ou pays, ceci de manière à prévenir l'exportation des surplus hollandais ou flamands.

Les dispositions de protection principales sont les suivantes :

- définition de zones sensibles (zones de captage) où des limites peuvent être imposées;

- taxation de l'eau consommée par les exploitants selon le régime des eaux usées domestiques, sauf si l'exploitant prouve qu'il dispose de surfaces d'épandage suffisantes pour son lisier, auquel cas il n'est pas soumis à la taxe d'épuration (selon le principe qu'il veut que cette eau incorporée au lisier n'est pas un déchet puisque recyclée comme engrais).

Schématiquement ces dispositifs traduisent une triple réalité :

- la dimension industrielle du rapport agriculture/environnement qui est focalisé sur les déchets, la pollution de l'eau;

- le caractère relativement privilégié de l'agriculture qui conserve un traitement spécifique dans plusieurs domaines (pas d'autorisation de rejets; régime de taxation),

- la dimension régionale des politiques où il s'agit à la fois de protéger sa ressource en eau et son agriculture dans un jeu concurrentiel.



## 2. La nature

### a. une application des plus tardives

Le second grand type (en fait le plus ancien à l'échelle européenne) de mesures d'environnement concernant l'agriculture est constitué par ce qu'on appelle communément les mesures agri-environnementales. Elles ne seront appliquées en Belgique qu'à partir de 1995, car il n'y eut jamais de dispositif de mise en oeuvre du Règlement de 1985 qui permettait de protéger les zones sensibles. Quelles en sont les raisons ? Cela peut paraître étonnant dans un pays très dense, relativement urbanisé et très industrialisé. Les raisons sont à la fois culturelles et politiques.

- les raisons politiques se situent à nouveau dans le contexte de la fédéralisation de l'Etat. La plupart des zones naturelles qui auraient pu faire l'objet d'une protection au titre de ce règlement se situent en Wallonie où une moindre densité et une moindre intensification ont laissé subsister des zones semi-naturelles en nombre et superficie suffisants. Des demandes d'application ont été formulées et la Région Wallonne avait désigné comme zones potentielles d'application l'ensemble des zones de protection spéciale au titre de la directive "oiseaux". Néanmoins l'agriculture restant de compétence fédérale, c'eût été au gouvernement fédéral de financer les subventions (au titre de la politique agricole) et la traditionnelle domination flamande sur le département de l'agriculture, cumulée aux réticences des organisations agricoles, l'interdit.

- les raisons culturelles sont plus profondes : elles nous paraissent tenir au fait que la protection de la nature, en Belgique, est relativement peu prise en charge par l'Etat, mais plutôt par une série d'organisations au recrutement assez bourgeois, voire aristocratique : ces organisations sont peu militantes, ont peu de liens avec les organisations écologiques, sont plutôt conservatrices politiquement. Elles n'ont guère d'intérêt pour les politiques en général et se préoccupent de conserver des sites, d'acheter des terrains et de gérer des réserves. En un mot, la conservation de la nature ne semble avoir guère vu d'intérêt dans une sorte de négociation avec les agriculteurs.

### b - vers des politiques agri-environnementales ?

La mise en oeuvre (1992-1994) des articles nouveaux, inscrits dans la politique agricole réformée, se fera à partir de 1995 sur base de programmes désormais adoptés régionalement, puisque une partie des compétences agricoles est dévolue aux régions depuis la dernière réforme de l'Etat belge, désormais Etat fédéral. Comme on peut s'y attendre, les programmes flamands et wallons diffèrent considérablement dans leur contenu.

En Wallonie, on distingue des mesures horizontales (applicables sur tout le territoire) et des mesures verticales (applicables dans certaines zones délimitées : essentiellement les zones de protection des eaux souterraines d'une part, les zones de protection spéciale et parcs naturels régionaux d'autre part. Les mesures adoptées sont résumées dans le tableau suivant avec les superficies envisagées pour l'application.

Tableau. Les mesures agri-environnementales en Wallonie.

Contenu de la mesure	subvention / ha en FB	superficie estimée et % de superficie concernée	taux de croissance annuel
<u>Mesures horizontales</u>			
Fauches tardives et diversification des ses en prairies temporaires	5000	4900 - 3 %	5 %
Tournières de conservation	5 à 10000	1700 - 10 %	
Maintien et entretien des haies	2000	12000-100%	
Maintien de faibles charges de bétail = ou < 1,4 UGB	2000	15000-100%	
Races locales menacées	4800/UGB	3700 têtes- 100%	
<u>Mesures verticales</u>			
ZPEaux - Réduction intrants céréales	3600	600 - 0,75%	
ZPEaux - Réduction et localisation herbicides en maïs avec mécanisation désherbage et sous-semis	6000	200 - 2%	
ZPEaux - Couverture sol avant cultures de printemps	4000	400 - 1,3 %	
ZPS et Parcs - Fauches très tardives et limitation des intrants	20000	100- 0,5 %	
ZPS et Parcs - Conservation zones humides	10000	50 - 0,5 %	
ZPS et Parcs - Conservation vergers traditionnels	5000/10000	60 - ?	
ZPS et Parcs - Cultures traditionnelles en grandes cultures et maraîchage	4 à 12000	70 - ?	

On peut noter que le budget prévu pour 1995 est d'environ 100 millions de francs belges (soit 16 millions de FF).

En Flandre, les mesures proposées sont beaucoup moins ambitieuses et se résument aux rubriques suivantes, mais on notera d'emblée que le développement de l'agriculture biologique occupe une place nettement plus importante (au départ c'était même la seule mesure envisagée, où on peut soupçonner que la politique flamande se préoccupe surtout de développer des filières rentables, sans mise en cause de l'agriculture intensive<sup>11</sup>).

En Flandre, les mesures proposées sont :

- gestion de zones tampons (avec des zones sensibles)
- gestion botanique
- gestion des oiseaux des prés
- entretien des éléments paysagers
- gel et entretien des terres agricoles (gel à long terme)

Toutes ces mesures s'inscrivent dans une logique de protection de la nature et du paysage.

### 3. Des initiatives locales et des expérimentations

Le résumé des politiques menées par les Etats-Régions ne doivent pas dissimuler qu'un certain nombre d'expériences et d'initiatives se développent sur le terrain, en liaison ou en anticipation de ces politiques.

On notera d'abord que les premières initiatives prises par les régions en la matière ont été des initiatives d'information et de conseil aux agriculteurs. C'est ainsi qu'en Wallonie ont été mis en place les comités "Nitrates" puis "Phyto" : ces instances indépendantes, composées de scientifiques, de représentants agricoles, de représentants des industries concernées, se sont vus confier la tâche de formuler des conseils de bonne pratique agricole aux exploitants, essentiellement par le biais de la presse syndicale et professionnelle.

---

<sup>11</sup> Il nous semble possible de faire l'hypothèse que les flamands adoptent une stratégie proche de celle des néerlandais qui consiste à considérer en général que l'objectif n'est pas de diminuer l'intensification mais bien de développer une agriculture plus propre et plus intensive. Le pari est alors technologique, celui d'une agriculture sans déchets, sans rejets et économiquement compétitive.

Des secteurs agro-industriels se sont également préoccupés de recherche technique et de conseil : c'est notamment le cas de l'Institut de Recherche pour l'Amélioration de la Betterave (IRBAB) (émanation des producteurs de betteraves et des sucreries) qui a développé une recherche appliquée sur la localisation de l'engrais<sup>12</sup> et qui semble avoir obtenu des résultats réels bien que controversés.

Dans une sous-région d'agriculture intensive (céréales, betteraves) qui est aussi une importante nappe phréatique, une expérience de contrat de nappe<sup>13</sup> (associant producteurs d'eau potable, administrations, agriculteurs, chercheurs) est en cours de manière à assurer un conseil aux agriculteurs directement lié aux observations de terrain.

Enfin, on notera par exemple aussi une expérience limitée<sup>14</sup> de re-création d'un bocage dans une zone agricole périphérique. Et plus largement le fait que, peu à peu, à travers diverses opérations locales, souvent menées par des acteurs "indépendants" (ni agricoles, ni étatiques), des agriculteurs s'impliquent dans des initiatives variées de prise en compte de l'environnement. C'est particulièrement le cas dans des opérations de type "contractuel", sans contenu réglementaire, qui à partir de divers thèmes (biodiversité, gestion de l'eau, aménagement local), cherchent à impliquer les agriculteurs, parmi d'autres acteurs locaux, dans la gestion de l'espace ou des ressources.

### Conclusion

La prise en compte de l'environnement dans la politique agricole en Belgique semble marquée par quelques traits fondamentaux :

- en l'absence d'une imposition par l'Europe de règles impératives, c'est plutôt la pression de l'industrie et des besoins en eau qui semble un moteur de mesures réelles et susceptibles d'effets; c'est spécialement le cas des problèmes d'eau. En Flandre, cela est surtout abordé via des mesures réglementaires et des efforts technologiques, tandis qu'en Wallonie, à côté de ces mêmes efforts, on mobilise les subventions agri-environnementales pour mener des expériences locales.

- les situations régionales semblent déterminantes des politiques menées à travers une série de contraintes écologiques et économiques médiatisées par le politique; il ne

---

<sup>12</sup> Technique qui permet de déposer l'engrais minéral à proximité des racines et qui, cumulée au fractionnement des traitements, permet de limiter les quantités, et donc le lessivage : elle demande néanmoins un matériel adapté et un peu plus de main-d'oeuvre.

<sup>13</sup> Voir au chapitre 3, section 7, § 72 pour un exposé plus complet.

<sup>14</sup> Voir au chapitre 2, section 4.

nous semble en effet pas y avoir de déterminant ni écologique, ni politique des politiques :celles-ci combinent des éléments de diverses natures pour proposer des programmes qui semblent acceptables par les agriculteurs.

- à côté de ces processus politiques, et sans en être indépendants, il nous semble se profiler une progressive prise en charge des questions par les agriculteurs eux-mêmes, souvent à l'échelle locale et dans des programmes précis où interviennent des acteurs non agricoles très divers.

## Section 4. Le dispositif en Lorraine

En essayant de décrire rapidement<sup>15</sup> un dispositif à l'échelle régionale, nous allons essayer de formuler quelques hypothèses quant à la manière dont les choix sont opérés. Notre grille d'analyse peut être adoptée, *mutatis mutandis*, à ce dispositif régional qui encadre les dispositifs locaux que nous étudierons ensuite. Nous faisons l'hypothèse que la manière dont se construisent ces dispositifs régionaux conditionne au moins partiellement la construction des dispositifs locaux, en désignant des enjeux, des acteurs, des modes d'action et en les hiérarchisant.

### 41. L'Agence de l'Eau et le diagnostic de la qualité de l'eau

Deux éléments de nature scientifique fondent l'Agence de l'Eau Rhin-Meuse à intervenir dans le dispositif de lutte contre la pollution de l'eau. C'est d'abord un diagnostic<sup>16</sup> détaillé et cartographique de la qualité des eaux souterraines et ensuite une analyse statistique<sup>17</sup> de l'évolution des bilans d'azote dans la Région Lorraine.

La cartographie des eaux souterraines de cette région est faite sur base d'indicateurs divers (nitrates, chlorures, sulfates et autres éléments dont des indices bactériologiques). Le résultat principal est que sur 7800 km<sup>2</sup> de nappes exploitables, 180 km<sup>2</sup> sont perdus, soit 2% dont 42 km<sup>2</sup> pour raison de présence de nitrates, soit 0,5 % environ. La plupart des autres sources de pollution identifiées sont des sources industrielles anciennes, dont certaines sont des traces d'activités disparues (mines de fer par exemple). Le diagnostic cartographique ne distingue pas les sources de nitrates (agriculture ou assainissement), bien que la carte permette au moins de faire l'hypothèse que les deux sources de pollution existent et se cumulent en certains endroits. Le bref rapport laisse entendre que certaines pollutions sont en croissance et que c'est cela qui inquiète et permet d'affirmer que 10% de la ressource est menacée.

La carte identifie cependant un certain nombre de zones rurales où cela s'avère exact avec des zones relativement vastes où le taux de nitrates se situe entre 25 et 50 mg, et approche donc la norme européenne.

---

<sup>15</sup> Cette description est probablement incomplète, car elle est faite sur base des documents disponibles (cités en note) et surtout des entretiens réalisés au cours de l'enquête.

<sup>16</sup> Préfecture de la Région Lorraine et Agence de l'Eau Rhin-Meuse, *Qualité des eaux souterraines du Bassin Rhin-Meuse à l'Ouest des Vosges, Etat en 1990-1992*, sl, sd, 4 pages et 5 cartes.

<sup>17</sup> Agence de l'Eau Rhin-Meuse, *Flux d'azote agricole en Lorraine et Alsace*, Metz, 1992, 7 pages et 5 annexes statistiques.

Ce diagnostic sommaire n'identifie donc pas les sources de pollution. C'est néanmoins un document utile qui permet d'identifier des zones menacées ou atteintes.

Le second document est nettement plus précis en ce qui concerne l'agriculture puisqu'il cherche à mesurer l'évolution des excès de nitrates depuis 1980. Les conclusions en sont simples : il y a un excès croissant de nitrates, cet excès est essentiellement dû à une forte croissance de l'usage des engrais chimiques, et cette évolution est très significative dans toute la Lorraine alors que l'Alsace connaît une certaine stabilisation, ce qui est attribué au développement d'un conseil agricole en la matière. Ces excédents sont surtout importants dans les régions où les cultures sont importantes (Meurthe-et-Moselle, Moselle) ainsi que dans les Vosges, alors qu'ils sont modérés dans la Meuse, au niveau de l'Alsace.

Ce diagnostic est assorti de nombreux tableaux statistiques, reprenant les données de base, ainsi que des synthèses graphiques par départements. Mais précisément quelles sont ces données de base ? La méthode n'est absolument pas basée sur une observation directe de l'azote dans les sols ou les nappes; la méthode consiste simplement à additionner la somme des volumes d'engrais (chimiques) vendus sur la région aux volumes d'azote produits par les élevages (effluents) et à en soustraire l'azote exporté dans les productions végétales. La méthode (généralisation du bilan d'azote qu'on peut faire pour une parcelle ou une exploitation<sup>18</sup>) souffre évidemment de nombreuses approximations qui sont d'ailleurs signalées : on ignore l'apport de boues d'épuration, on considère l'apport d'azote par l'atmosphère neutralisé par les pertes lors de l'épandage; les données sur les volumes d'engrais chimiques achetés sont très variables d'une année à l'autre, les lieux d'achat ne correspondent pas nécessairement aux lieux d'utilisation. Un certain nombre de productions agricoles sont négligées et tout est basé sur des valeurs moyennes. Tout cela permet cependant de présenter des graphiques départementaux qui montrent un excès croissant d'azote (différence entre azote consommé et azote exporté), cet excès correspondant en gros à la croissance des achats d'engrais chimiques. Les séries statistiques sur 12 ans montrent cette croissance mais avec de fortes variations annuelles.

Ce rapport identifie donc bien une menace dont parlait la cartographie précédente. Mais outre qu'il repose sur des données imprécises, il ne s'interroge guère sur les variations ni annuelles, ni spatiales de ces excédents : il établit seulement une

---

<sup>18</sup> Selon les experts consultés, le bilan d'azote est d'autant plus précis et pertinent qu'on est au niveau de la parcelle : la précision se perd à mesure qu'on change d'échelle.

croissance des consommations et présume une croissance des excès. Enfin il insiste peu sur le fait que ce sont les cultures et non l'élevage qui sont responsables de ces excès (cultures en expansion par ailleurs).

L'Agence de l'Eau apparaît donc comme un acteur qui met en forme un diagnostic environnemental et un début d'imputation de ces pollutions à l'agriculture. Comme les études de cas le montrent, elle trouve un appui solide dans le fait de problèmes locaux reconnus comme problématiques par des acteurs aussi importants que la ville de Metz, le Parc Naturel Régional ou des collectivités locales.

En mai 94, la commission consultative agricole de bassin de l'Agence de l'Eau a adopté un programme intitulé "les opérations coordonnées". Ce programme prévoit d'aider des opérations localisées visant surtout les élevages et des zones critiques : son originalité est d'abord d'aider toutes les exploitations de plus de 40 vaches sur des zones prioritaires. Ces zones critiques sont établies en fonction de la densité de l'élevage et des données sur la qualité des eaux. Mais on privilégie aussi les zones dans lesquelles une synergie peut être trouvée avec des opérations autres (Ferti-Mieux, article 19, ou autres).

#### 42. Les qualités de nature et le Parc Naturel Régional de Lorraine

Le second élément de diagnostic environnemental de cette région est tout autre et concerne un tout autre domaine d'intervention. C'est l'action du Parc Naturel Régional de Lorraine en matière de protection de la nature et aussi de développement rural dans la partie Ouest du Parc (Côtes de Meuse). Dans la partie Est du Parc, on a surtout affaire à des problèmes de protection, conservation de sites d'intérêt biologique et paysager, menacés autant par la déprise agricole que par des pollutions, alors que dans la partie Ouest, on a affaire à un territoire rural dépeuplé (mais en voie de reprise démographique), aux qualités paysagères évidentes menacées autant par la déprise que par certaines formes d'intensification agricole (par exemple l'usage croissant de pesticides en arboriculture ou encore le développement de certaines cultures comme le colza ou la maïs).

Le rôle du PNRL apparaît ici comme une action bien antérieure aux dispositifs actuels avec une volonté du Parc de réaliser ses objectifs de protection avec la coopération des acteurs locaux, voire des agriculteurs, comme en témoigne le projet ACNAT que nous exposerons plus loin.



#### 43. Diagnostic des territoires ruraux

Come on le verra dans nos études de cas, l'action du Parc se combine avec celle d'organismes de développement rural locaux. S'ajoute donc au diagnostic environnemental un diagnostic de l'évolution de certains territoires ruraux, diagnostic qui est surtout pertinent en ce qu'il cherche à identifier de nouvelles vocations régionales pour une diversification des activités agricoles ou para-agricoles.

#### 44. Le Contrat de Plan Etat-Région et les choix nationaux

Ces différents acteurs forment comme des «pré-dispositifs» au programme qui nous concerne : ce sont réellement des acteurs «pré-disposés» à s'emparer de dispositions réglementaires ou financières pour la prise en charge de la relation agriculture-environnement. Ce ne sont pas pourtant eux qui produisent ce dispositif, car les moyens d'action sont largement déterminés par les choix de l'Etat et par les choix négociés avec la Région dans le cadre des contrats de Plan.

Dans le cas de la Région Lorraine, on peut retenir que le contrat de plan Etat Région prévoit une enveloppe<sup>19</sup> d'environ 260 millions de francs pour cinq ans par partenaire et que ce programme prévoit que l'Etat consacre 43 millions et la Région, 28 (dont 14 du budget environnement) pour la mise aux normes des bâtiments d'élevage. Cet objectif apparaît donc une priorité de l'Etat et du Ministère de l'Agriculture.

Un autre programme préexistant est constitué par les opérations FERTI-MIEUX, mais leur mécanisme de fonctionnement n'est pas lié au contrat de plan Etat-Région. Et le dernier programme est celui des Plans de Développement Durable qui sont à l'initiative du Ministère de l'Agriculture depuis 1991-92 et qui, dans la Région Lorraine, sont dans une phase de diagnostic. Sous la responsabilité de la Chambre d'Agriculture, les PDD lorrains sont étudiés en partenariat avec le Parc (PNRL) qui apparaîtra comme l'acteur dynamique dans nos études de cas en Meuse.

---

<sup>19</sup> Il est intéressant de noter dans notre perspective d'analyse que les autres objectifs retenus sont : installations des jeunes agriculteurs, diversification, valorisation de la forêt, développement de nouvelles filières de qualité, et que de ces objectifs, seul le premier sera retrouvé dans nos études de cas en lien avec des stratégies environnementales.

Un élément nouveau et important est certainement la décision prise d'inclure (arrêté du 2 novembre 1993) les éleveurs dans le dispositif financier (aides-redevances) des agences de l'eau : cet arrêté qui résulte d'une négociation entre la profession agricole, les agences, le Ministère de l'Agriculture et celui de l'Environnement autorise en effet les agences de l'eau à devenir des partenaires presque obligés des agriculteurs.

#### 45. Les programmes de l'Union Européenne

Une tout autre composante du dispositif est constituée par les projets en application de l'article 19, des articles 21-24 et du nouveau règlement reprenant les mesures agri-environnementales. Ici à nouveau, les initiatives semblent avoir été des initiatives extérieures à l'encadrement agricole, où nous retrouvons le PNRL, et le Conservatoire des Sites Lorrains dans des opérations de protection de sites naturels ou paysagers.

#### 46. Dynamiques locales

On peut parler de dynamiques locales en relation avec l'émergence de ce dispositif dans ce sens que certains éléments du dispositif sont directement des élaborations locales : diagnostic des menaces sur les ressources en eau dans une ville comme Metz, mais aussi dans certaines petites communes rurales; diagnostic des déclin ou des reconversions rurales dans certaines autres zones. On ferait volontiers l'hypothèse que ces dynamiques sont soit des dynamiques urbaines (d'emprise sur l'espace rural), soit des dynamiques de résistance de territoires ruraux menacés de désertification ou de déclin, comme c'est le cas dans les Côtes de Meuse : tout se passe comme si c'était aux deux extrêmes d'un continuum rural-urbain que les problèmes d'environnement émergent localement comme manières de repenser l'espace et son utilisation, alors que dans les zones intermédiaires, ils émergeraient plutôt à la rencontre de l'action de grands organismes de gestion (Chambres d'Agriculture versus Agence de l'Eau spécialement).

#### 47. Le dispositif (synthèse)

Le dispositif apparaît comme la rencontre de divers types de diagnostics, d'acteurs, de projets et de moyens financiers et administratifs. Mais s'agit-il vraiment d'une rencontre ?

- On notera d'abord que les problèmes environnementaux traités par le dispositif sont largement définis par des acteurs régionaux (Agence, Parc, Villes, Chambre d'Agriculture), si on excepte les opérations Ferti-Mieux et mise aux normes des bâtiments d'élevage qui sont d'initiative nationale, largement agricole : encore le choix des sites prioritaires semble bien relever de choix régionaux et d'une construction des problèmes et des sites par ces acteurs. C'est un constat important car il indique que la région est actuellement le lieu de l'élaboration d'une redéfinition du territoire et, en partie, de l'agriculture.

- On notera ensuite qu'à l'échelle même de la région, il ne semble pas y avoir de relation préalable forte entre les structures d'encadrement agricole (CA, ADASEA, etc..) et les autres acteurs : ce n'est que récemment (dans la ligne de l'arrêté évoqué plus haut) que l'Agence de l'Eau a mis sur pied une commission consultative agricole et les relations du Parc avec les milieux agricoles sont plutôt locales, au niveau de projets précis dans l'un ou l'autre site. Il y a donc, préalablement à ces opérations, des relations privilégiées de chaque acteur régional avec des espaces locaux qui sont importants pour lui : zone du Saulnois pour le Parc naturel Régional, zones critiques d'alimentation en eau potable pour l'Agence.

- Il est remarquable de constater que, vu dans son ensemble, le dispositif traite de problèmes très différents et relativement contradictoires dans leur relation à l'agriculture : dans certains cas, on lutte contre la déprise agricole et la réduction des surfaces, alors que dans d'autres, on lutte contre des processus d'intensification des cultures (concentration, régression de l'élevage, croissance des intrants). Dans un cas (Saulnois) sur lequel on reviendra, les deux processus sont en cours dans le même espace avec une réduction des surfaces et un chargement croissant des espaces utilisés. Le dispositif actuel ne met pas ces processus en relation et ne les questionne pas explicitement. Cependant on verra que, dans les opérations locales, ces problèmes émergent progressivement.

## Section 5. Etudes de cas en Lorraine

### **51. Etude de cas : opération Ferti-Mieux de la Gorce**

Il s'agit d'une opération centrée sur une zone spécifique, et où tente d'obtenir une réduction des pertes de nitrates. C'est une opération de dimension réduite puisqu'elle concerne une cinquantaine d'exploitations agricoles.

#### 1. Enjeu environnemental

La zone concernée est une zone d'alimentation en eau potable de la ville de Metz dont elle assure l'approvisionnement à hauteur de 15%. La ville de Metz est demandeuse, elle intervient d'ailleurs dans le financement car le problème est identifié bien avant les mesures agri-environnementales, semble-t-il. C'est une zone karstique, donc très sensible au transfert de nitrates qui atteignent rapidement la nappe d'eau souterraine. C'est donc une zone sensible. Le dossier explicatif ajoute que les pratiques agricoles "y sont reconnues comme polluantes".

Sur le plan agricole, quelque cinquante-trois exploitations agricoles sont concernées : une moitié environ sont exclusivement céréalières, les autres - on le suppose - sont des exploitations mixtes élevage - cultures. Ce sont des exploitations assez grandes (150 ha en moyenne).

Néanmoins, le diagnostic reconnaît que la source de pollution est aussi l'habitat et que s'y ajoute un problème d'hydraulique du fait d'une zone très sensible (proche du captage ?) où le lessivage des nitrates s'ajoute aux effluents domestiques. Dès ce diagnostic, deux solutions sont envisagées : l'aménagement d'un fossé étanche d'écoulement qui déplacerait la pollution et surtout qui serait très coûteux, ou encore un gel de ces terres par achat qui semble impossible...

On voit que le diagnostic environnemental pose déjà des solutions qui semblent impraticables, comme pour mieux les exclure d'emblée.

#### 2. Pratiques agricoles

Le diagnostic des pratiques agricoles met d'abord au centre du jeu les céréaliculteurs qui sont définis de trois manières : exploitations spécialisées, agriculteurs cherchant la performance et donc soucieux de ne pas gaspiller les intrants

(rationnels donc...) et enfin bien disposés à l'égard de l'opération, (responsables donc...). Un peu plus tard, on reconnaîtra cependant qu'ils manquent de références techniques, appliquent des doses standards sans tenir compte ni des sols, ni du climat, bref qu'ils sont relativement peu compétents.

Les problèmes identifiés sont divers et bien explicités :

- surfertilisation avec application d'engrais excessive et trop précoce;
- ceci est compliqué par la mise en jachères : des sols sont laissés nus (sur des sols superficiels), et de plus la rotation pose aux agriculteurs le problème du diagnostic au moment de la remise en culture : on peut supposer qu'ignorant de l'azote présent dans le sol, ils continuent à surfertiliser;
- le problème d'aménagement d'une zone sensible est rappelé;
- enfin les éleveurs (jusqu'ici peu évoqués) se voient imputer une mauvaise gestion de leurs effluents : 12% sont rejetés, près de 80% sont épandus sans plan de fumure et seuls 10% sont réellement "gérés".

On évoque enfin les variations climatiques pour expliquer les surfertilisations.

### 3. Le zonage

Un double zonage est envisagé. D'un côté, on distingue des sols superficiels très sensibles au lessivage en cas de surfertilisation et d'autre part, des sols profonds où le risque est plus important. Aucune explication n'est donnée au lecteur naïf (donc à l'agriculteur). Enfin on distingue des zones normales de la zone sensible évoquée plus haut.

Ce double zonage évoque sans doute des processus différents de transferts, plus lent ou plus rapides selon la nature du sol, ainsi que la différenciation des zones qui menacent le plus directement la nappe. On peut également supposer que les pratiques agricoles sont différentes sur les sols profonds et sur les sols superficiels, mais cela n'est pas explicité.

### 4. Les incitants

Le programme d'incitation ne suit pas la logique ni du diagnostic des zones, ni de celle des pratiques agricoles. Les incitants sont définis par rapport aux moyens existants et par rapport à leur possibilité d'application immédiate. C'est pourquoi le premier incitant concerne les éleveurs et la mise aux normes des bâtiments d'élevage, alors même que les défauts d'équipement des bâtiments n'ont pas été signalés comme sources

de pollution (ils le sont probablement, mais dans quelle mesure ?). Cet incitant existe parce que des financements existent qui permettent de reconnaître la zone comme zone pilote (ce qui accroît le financement public).

Le second incitant consiste à mettre sur pied, avec l'aide de l'ITCF et du CETIOM de Nancy, une série de champs d'essais (parcelles de démonstration) où on va suivre 36 parcelles en développant un programme particulier d'étude du rôle des rythmes d'épandage sur les sols superficiels.

Un troisième incitant concerne un suivi personnalisé de parcelles de certains agriculteurs qui se prêteront à l'expérience et ici s'ajoute à l'étude la prise en considération de variables économiques puisqu'on fera un calcul de rentabilité.

Pour les éleveurs, des essais de compostage de fumier sont envisagés avec le soutien d'une station INRA.

Le problème d'aménagement hydraulique est réévoqué comme "à définir": le problème est en fait renvoyé faute de moyens financiers ou juridiques ou de soutien des agriculteurs...

##### 5. Compensation économique

Dans ce type de programme, il n'est pas question de compenser des pratiques nouvelles. OU plus exactement, il n'est pas proposé aux agriculteurs, en particulier aux céréaliers, de changer leurs pratiques. Dans leur cas, on leur propose une expérimentation et une évaluation économique. On peut supposer que les techniciens font l'hypothèse que ces essais montreront qu'une fertilisation est aussi rentable : c'est bien le sens d'une expérimentation qui vise à leur donner des "références" techniques, expérimentation qui compte sur leur rationalité d'agriculteurs "performants".

Par contre, un outil financier existe pour les éleveurs, puisque des programmes de mise aux normes des bâtiments d'élevage permettent de financer jusqu'à 70 ou 75% des investissements nécessaires.

## 6. Communication

Un programme de communication est explicitement prévu. Il ne semble pas viser d'abord les agriculteurs, puisqu'il vise à valoriser l'image de marque des agriculteurs participants (comme agriculteurs responsables, supposons-nous), à mettre en évidence le rôle des partenaires (experts scientifiques, Chambre d'Agriculture ??) et à expliquer l'opération au grand public. Tout nous porte à penser que ce programme de communication s'adresse en fait aux agriculteurs en leur faisant comprendre que leur image de marque et leur réputation dépendent du succès de l'opération... Il vise finalement à crédibiliser l'opération aux yeux de agriculteurs par le biais du miroir de l'opinion publique.

## 7. Partenariat

Dans cette optique, le partenariat a une double face. D'un côté, on associe (financièrement) des partenaires nouveaux, notamment la ville de Metz et à travers elle les consommateurs (le public ?). D'un autre côté, au plan opérationnel, du contact avec les agriculteurs, on reste dans la filière classique de l'encadrement agricole. Il est à noter que les collectivités locales (communes) (responsables de la pollution en partie, à travers leur réseau d'assainissement) ne sont ni interpellées, ni parties prenantes.

## 8. Evaluation et contrôle

Cet aspect du programme est curieux à plusieurs titres. D'abord aucun financement n'est actuellement prévu pour le faire. D'autre part, un contrôle de la qualité de l'eau est prévu tous les dix jours... ce qui peut paraître surprenant, même en milieu karstique.

Quant aux pratiques agricoles, elles ne sont pas encore définies et leur contrôle n'a donc pas de sens.

On notera enfin que le plan financier prévoit une somme importante pour la mise aux normes des bâtiments d'élevage (étalée sur deux ans), une somme annuelle pour les parcelles de démonstration (supposée renouvelable) et un budget annuel de conseil personnalisé. Les opérations de communication sont à charge des partenaires principalement agricoles (mais on y compte aussi l'Agence de l'Eau).

XXXXXXXXXX

Ce résumé peut paraître ironique et peu conscient des réalités de mise en oeuvre de ce type de programme. Il cherche simplement à souligner sinon les incohérences, du moins les glissements qui s'opèrent entre les différentes parties du dispositif.

La demande explicite du consommateur (ville de Metz) d'une eau potable se trouve progressivement retraduite, par une série de mécanismes divers, en un programme qui, dans l'immédiat, va consacrer une part importante du budget à la mise aux normes de bâtiments d'élevage dont la mauvaise qualité (probable) n'est pas mesurée, ni même identifiée au départ comme une cause de pollution. On ne sait d'ailleurs pas si ces bâtiments, ou la majeure partie d'entre eux, se trouvent sur la zone concernée. Ce processus a, nous semble-t-il, trois explications :

- la première qui vient à l'esprit est certainement qu'un dispositif fortement incitatif (financement) existe en ce domaine, ce qui permet d'atténuer la résistance de ces exploitants (d'autant plus que la menace d'une redevance existe, sans être mentionnée);

- la seconde, nous la dérivons - a contrario - de la description donnée des céréaliers (rationnels et responsables) et du processus de communication qui vise à mettre en valeur leurs efforts ainsi que la contribution des autres partenaires : ceci fait penser que la résistance est forte chez eux, plus peut-être que chez les éleveurs;

- la troisième raison est sans doute constituée des incertitudes qui existent sur les mécanismes de transfert des nitrates : les variables en cause tiennent autant aux circonstances climatiques, aux nouvelles pratiques de jachère, aux différences de sols qu'aux pratiques des agriculteurs. Le suivi personnalisé et les parcelles de démonstration sont là pour réduire ces incertitudes.

On fera donc l'hypothèse que le dispositif se construit ici sur les lignes de moindre résistance des agriculteurs : sachant que cette résistance peut aussi bien s'appuyer sur les incertitudes naturelles (le processus hydrologique) que sur les incertitudes sociales (économiques) que constitue le coût, celles-ci étant réduites pour les éleveurs par un dispositif de subvention.

A l'appui de cette interprétation, on notera le quasi-oubli du phénomène de la *zone très sensible* qui est oubliée dans le dispositif faute de moyens d'intervention, et faute peut-être d'avoir interpellé les responsables (collectivités locales).

L'évaluation (par décade) de la qualité de l'eau de la nappe semble alors un pari audacieux : ce peut être une concession aux agriculteurs soucieux de "voir" les



résultats, mais c'est aussi un risque énorme compte tenu des rythmes de transfert des nitrates<sup>20</sup>.

Il nous paraît alors évident qu'on a affaire ici à un dispositif qui reste presque entièrement agricole, qui n'implique dans sa mise en oeuvre que des acteurs agricoles et qui laisse la demande aussi bien que les autres acteurs potentiellement responsables hors du champ de l'intervention.

## 52. Le Saulnois

L'opération ou plus exactement les opérations agri-environnementales du Saulnois présentent un cas de figure très différent, qui illustre un processus de prise en charge environnementale qui va de la nature à la gestion du territoire et de la gestion du territoire à l'agriculture.

Ce processus comprend quatre phases:

1. initiatives locales visant à protéger les zones sensibles par une maîtrise foncière; celles-ci précèdent la description faite ici et concernent surtout des acteurs environnementaux.

2. procédure ACNAT (Action Communautaire pour la Nature - financement européen) rapportant un appui financier à la première et intéressant l'Agence de l'Eau ainsi que des acteurs locaux;

3. programme d'application des articles 21 à 24, de manière à protéger les zones périphériques;

4. développement d'un programme de PDD (plans de développement durable) et d'un programme coordonné de l'Agence de l'Eau.

### 1. Enjeu environnemental

L'enjeu de départ est typiquement un enjeu de protection de patrimoine naturel. La région se caractérise par la présence de sel à fleur de sol sous forme de sources, de

---

<sup>20</sup> Le rapport cité (Préfecture de la région, op.cit) notait explicitement : "Les eaux souterraines ne sont évidemment pas visibles en surface. Elles se déplacent lentement. De ce fait, les pollutions ont un caractère persistant et leur évolution dans une nappe se mesure en dizaines d'années".

mares et prairies salées qui sont liées à la présence d'importantes couches de sel dans le sous-sol. Ayant donné lieu dans le passé à une exploitation du sel comme ressource, elles font partie du patrimoine historique de cette petite région. Mais en même temps, les mares et prairies salées sont le support d'une flore et d'une faune spécifiques qui sont relativement uniques. On a donc affaire à un site exceptionnel.

Deux institutions régionales sont porteuses d'un projet de protection de ce site depuis au moins une décennie : le Parc Naturel Régional de Lorraine et le Conservatoire des Sites Lorrains. Elles ont déjà obtenu une forme de reconnaissance européenne de ces sites qui sont inscrits comme sites prioritaires dans la Directive Habitat.

La relation de la protection de ces sites à l'agriculture est ambiguë : en effet il s'agit d'abord, dans un premier temps, de protéger les mares et prairies salées et jusqu'à un certain point de les soustraire à l'agriculture (le pâturage et surtout la fertilisation détruisent la flore spécifique), et c'est ce qui sera le premier projet, surtout mené par le CSL (Conservatoire des Sites Lorrains), qui consiste à acquérir la maîtrise foncière de ces terrains soit en les achetant aux propriétaires privés, soit en concluant des baux emphytéotiques avec les communes propriétaires. Mais par la suite, les problèmes rencontrés ou l'existence d'autres moyens d'intervention (article 21-24) vont les pousser à intervenir sur une zone plus vaste (qu'on peut dire périphérique) en collaboration avec les agriculteurs de manière à y développer des pratiques agricoles plus extensives. Enfin dans la dernière phase, des plans de développement durable sont étudiés (1993-1994), tandis que l'Agence de l'Eau propose un programme de subventionnement de la mise aux normes des bâtiments d'élevage, moins parce qu'elle considère que la zone est une zone sensible du point de vue des ressources en eau<sup>21</sup> que parce que les opérations précédentes créent un contexte favorable à un programme coordonné dans cette région.

## 2. Zonage

Dans leur diagnostic, les auteurs du projet mentionnent clairement que leur initiative cherche à contrebalancer les tendances à l'intensification agricole de cette zone. Cette intensification se traduit par la fertilisation des prairies, l'accroissement des charges de bétail à l'hectare et la progression de cultures «intensives» (maïs) à la

---

<sup>21</sup> Dans le document cité plus haut (Qualité des Eaux Souterraines...), la région du Saulnois n'apparaît pas du tout comme une zone menacée sur le critère de taux de nitrates. Le choix est donc ici un choix pratique : il est plus facile de mener des opérations conjointes que des opérations isolées.

périphérie de la zone. Ce processus d'intensification est en partie lié à des changements structurels (agrandissement des exploitations et recherche de rationalisation du travail) et à des stratégies d'adaptation à la politique agricole, avec notamment la reconversion vers la filière viande pour contrebalancer les quotas laitiers, le développement de cultures en anticipation des primes compensatoires à la mise en jachère.

On peut en fait distinguer trois zones dans ce projet. La première est la zone qu'on peut appeler centrale et qui est constituée de mares et de prairies salées. C'est une zone que les promoteurs cherchent en fait à soustraire complètement à l'agriculture en essayant d'en acquérir la propriété pour une protection totale. Cette zone correspond à environ 200 hectares. Néanmoins ces terres supposent des activités d'entretien (pâturage et fauchage), si bien que le projet d'ACNAT envisage de confier cet entretien (au moins en partie) à des agriculteurs par le biais de contrats d'entretien. On est là dans le cas de figure d'une réelle rémunération des agriculteurs pour des prestations environnementales dont le rendement économique est sans doute faible.

Dès que ce projet est élaboré, on envisage cependant l'application d'un programme article 21-24 sur une deuxième zone plus large (périphérique : environ 2500 hectares) où on cherche à revenir à des pratiques agricoles plus favorables à la protection des sites : il s'agit de revenir à du pâturage (donc à abandonner les cultures de céréales) et du pâturage extensif avec une faible fertilisation.

Enfin il y a une troisième zone qui apparaît implicitement et qui est celle qui entoure cette zone périphérique, et qui est concernée pour autant que les pratiques agricoles aient des impacts sur l'écosystème. On peut aussi penser que cette zone est concernée par le programme de l'Agence de l'Eau qui vise, elle, tout le bassin versant et qui cherche à s'appuyer sur les programmes précédents parce que la combinaison des programmes permet une communication plus facile. La mise sur pied d'une étude de faisabilité des plans de développement durable va aussi conduire à chercher des exploitations pilotes sur base de volontariat et cette opération va conduire à une sélection d'exploitations qui ne correspond à aucun des zonages précédents : selon certains acteurs, on est ici plutôt en train de sélectionner des exploitations importantes, dynamiques, qui seront les exploitations de l'avenir dans cette zone.

A mesure qu'on élargit ainsi la zone d'intervention, on a affaire non plus seulement à des terres marginales et faiblement productives mais à l'ensemble des systèmes de production agricole, voire à l'économie rurale de la région. C'est dans cette

perspective que les plans de développement durable sont mobilisés : comme l'affirme le leader de l'opération, les opérations ACNAT et article 21-24 sont des opérations ponctuelles, urgentes qui permettent de sauver des sites, mais le plus important est constitué par ces plans de développement durable qui doivent permettre de trouver pour les agriculteurs de nouveaux modes de production durables, indépendamment des subventions et primes qui viennent des programmes précédents.

On a donc affaire avec l'élargissement du territoire concerné - élargissement étroitement lié aux possibilités des programmes de financement - à une transformation des objectifs et des définitions : au départ, on cherche à assurer des conditions durables à des sites de nature, quitte à passer par l'exclusion de l'agriculture (ou sa soumission à ces objectifs) et au terme du processus, on cherche à créer les conditions d'une agriculture durable sur l'ensemble de la zone (qui conditionnent tout de même la survie des sites sensibles.) : on opère une sélection qualitative des exploitations qui a surtout une valeur "temporelle" : esquisser des modèles d'exploitation pour l'avenir.

### 3. Pratiques agricoles

Les pratiques agricoles concernées par ces différents programmes sont évidemment aussi très différentes. Dans la première opération (ACNAT), les agriculteurs sont en fait exclus en tant que producteurs agricoles : on ne les utilise, que comme prestataires de services, on les rémunère (faiblement à leurs yeux) pour entretenir des prairies (fauchage et pâturage) selon un cahier des charges très précis. On ne se préoccupe pas de la durabilité de ces pratiques et on envisage même de confier ces "travaux" d'entretien à des entreprises privées ou des services techniques (du parc par exemple). Cette exclusion est acceptée par les agriculteurs parce que ces terres n'ont plus de réelle fonction productive pour eux : la DDA considère même que ces terres ne font plus partie de la Surface Agricole Utile.

Avec l'élaboration d'un programme complémentaire article 21-24, on entre dans une autre perspective : il s'agit maintenant de mettre au point des cahiers de charges qui seront contractualisés et qui concernent des espaces agricoles utiles. On passe à une logique de compensation des pertes de revenu pour un usage plus extensif. Et on est obligé ici de s'inscrire dans les cadres prévus aux niveaux européen et national pour bénéficier de ces aides. Les pratiques agricoles visées sont essentiellement de maintien ou de retour à des pratiques extensives : il s'agit d'utiliser ces terres uniquement comme

pâturage et en limitant la fertilisation. Dans le projet de départ<sup>22</sup>, il était envisagé de subventionner le retour à l'herbe (c'est-à-dire la reconversion de certaines terres cultivées vers la prairie permanente), mais l'arrêté préfectoral<sup>23</sup> abandonne cette proposition et ne retient que des propositions de contrat de maintien en prairie naturelle (avec des fertilisations faibles dans tous les cas, alors que le projet initial prévoyait certains contrats à fertilisation nulle). On est donc, semble-t-il, dans un cas de figure où on vise le maintien de pratiques existantes en diminuant peut-être les doses de fertilisation<sup>24</sup>.

Un premier facteur d'incompréhension pour les agriculteurs a été l'exclusion des terres sous statut ACNAT du bénéfice des mesures agri-environnementales (art 21-24) : pour eux, au contraire de l'opinion de la DDAF ou du Ministère de l'Agriculture, ces terres étant encore fauchées et pâturées (via un contrat de gestion) sont encore des terres agricoles, alors que pour d'autres, le programme ACNAT les exclut de la SAU. Il est intéressant de noter que finalement une démarche directe du CSL auprès du FEOGA a abouti à ce que le financement européen puisse aussi concerner ces terres à partir de 1995 à condition de bien séparer le financement ACNAT (contrats de gestion) et les contrats au titre des articles 21-24 qui ne seront financés que par l'OGAF.

Enfin les études en cours en vue des PDD sont beaucoup plus détaillées quant aux pratiques agricoles qui sont visées. On en retiendra quelques éléments-clés :

- L'étude préparatoire aux PDD<sup>25</sup> identifie des problèmes structurels à l'échelle de la petite région. L'intérêt de cette identification est avant tout de faire un diagnostic sur les facteurs qui orientent l'agriculture locale et les exploitations dans telle ou telle direction d'une part, sur les pistes possibles ou impossibles de solutions en termes de réorientation des systèmes de production.

Ainsi, outre les caractéristiques de sol (qui impliquent des contraintes pour les agriculteurs et des facteurs de risque pour l'environnement), on voit par exemple que les

---

<sup>22</sup> PNRL & DDAF, Dossier de candidature, Mise en oeuvre de l'article 21-24, Prairies halophiles de la Seille, 27.1.93.

<sup>23</sup> Préfecture de la Moselle, Arrêté préfectoral n° DDAF 92-2-099 du 27.12.93.

<sup>24</sup> Aucun document ne permet de le dire, mais les constats faits dans l'étude de faisabilité des PDD laissent penser que ces prairies sont en fait peu fertilisées, en tout cas si elles sont éloignées du siège de l'exploitation.

<sup>25</sup> Petit D. et Surgy JD, Pays du Saulnois - Moselle. Expérimentation "Plan de Développement Durable", Rapport final 1993 (première phase), S.A.U.L.N.O.I.S., Chambre D'Agriculture et LEGTA de Château-Salins.

cultures se sont développées en surface (en anticipant la réforme de la PAC), ce qui a eu pour effet de limiter les possibilités d'extension des surfaces pour les éleveurs tout en favorisant la mise en jachère de surfaces: les éleveurs se sont réorientés vers la viande pour contrer l'effet des quotas laitiers et ont augmenté leur cheptel en intensifiant leurs cultures fourragères. Ce sont là des facteurs qui accroissent les risques de pollution (maïs fourrager, installations de stockage insuffisantes, etc.).

Par ailleurs, ces mêmes évolutions ont conduit à des investissements importants qui limitent les possibilités de diversification, celles-ci étant d'ailleurs handicapées par la situation géographique de la zone (peu de tourisme, peu de marchés urbains proches, etc.). Il en résulte, sommairement dit, que les possibilités d'extensification des productions sont limitées.

- L'étude d'un certain nombre d'exploitations permet d'identifier des causes de pollution potentielle (ou de risques)

a. qui sont liées aux questions structurelles : c'est le cas par exemple des retournements d'herbe pour la mise en culture dans les années récentes, ou encore de l'inadaptation des installations de stockage des effluents d'élevage;

b. qui ne correspondent pas à des diagnostics généraux : c'est ainsi que vu à l'échelle de la région, le taux de chargement de bétail à l'hectare (1,5 à 1,6 UGB / ha) est faible mais qu'en fait, à l'échelle de l'exploitation, la situation est tout autre car bon nombre d'exploitants épandent l'ensemble de leurs effluents sur des surfaces limitées (accessibles) et très peu sur d'autres surfaces plus éloignées. La mise aux normes des bâtiments d'élevage n'est donc pas nécessairement une solution adéquate surtout si elle implique une séparation des effluents solides et liquides, ces derniers supposant une maîtrise technique que les agriculteurs n'ont pas. En l'occurrence, le rapport suggère de négocier avec l'Agence de l'Eau l'application d'autres solutions (que les subventions à la mise aux normes des bâtiments) comme l'équipement en matériel pour épandage à faible dose ou le stockage délocalisé (sur champs) qui suppose lui-même une négociation entre éleveurs et maires pour éviter pollution visuelle et olfactive.

Cet exemple illustre bien le décalage qui peut exister entre des diagnostics zonaux établis sur base de bilans (voir plus haut) et des diagnostics au niveau de l'exploitation, et des pratiques agricoles concrètes qui ne se comprennent que dans la logique pratique de l'exploitant et des contraintes locales qui sont les siennes.

- L'étude cherche des pistes de choix technique dans lequel l'environnement intervient comme un critère (arbitrage) : on cherche une solution technique à la fois économiquement viable, structurellement possible et environnementalement intéressante et on cherche à déterminer les facteurs (divers : formation, financement, marché, encadrement) qui pourraient les favoriser.

A cet égard, les diagnostics qui sont faits au niveau des exploitations individuelles sont une négociation permanente et complexe entre les possibilités des agriculteurs (en termes de travail, d'organisation, de compétences techniques disponibles), les contraintes agro-économiques (rotations possibles, perspectives économiques pour telle ou telle production), les objectifs environnementaux d'ailleurs divers (réduction des pollutions, paysage, etc.) ainsi que les possibilités de négociation avec les instances qui peuvent aider au plan financier ou technique.

La logique de diagnostic d'une étude de PDD comme celle-là est donc assez radicalement différente des diagnostics qui sont faits à d'autres échelles ou selon d'autres objectifs. L'étude PDD analysée ici fait surtout référence aux risques de pollution de l'eau, mais, en se situant à la fois au niveau de la petite région (c'est-à-dire des structures et des trajectoires technico-économiques) et des exploitations, elle permet à la fois d'identifier des facteurs de risque spécifiques et des solutions quelquefois bien différentes de celles suggérées par les programmes nationaux ou régionaux. On notera que cette étude propose le plus souvent des mixtes d'innovations techniques / innovations d'encadrement de manière à faciliter l'acquisition des "références techniques" par les agriculteurs.

En effet, cette manière de faire des diagnostics environnementaux des exploitations est certainement la plus proche des pratiques agricoles réelles (celle des agriculteurs et de leurs choix techniques et pratiques) et elle met en fait en évidence les incertitudes technico-économiques : on ne sait pas ce que donnerait tel type d'assolement ou tel mode de fertilisation. Les impacts sur l'environnement ne font guère l'objet de mesures (probablement impossibles) et on se contente de données générales (un retournement d'herbe est néfaste) ou d'anticipations sur les compétences techniques des agriculteurs : ils ne savent probablement pas gérer des épandages de lisier à faible dose. La réduction des incertitudes est alors envisagée principalement sur deux modes : l'expérimentation et la recherche technique d'un côté, et la formation des agriculteurs sur base des références techniques qui peuvent ainsi être produites.

Cette optique d'innovation technique / économique correspond bien sûr assez bien à l'identité de ses auteurs (Chambre d'Agriculture / Lycée Agricole et Syndicat Intercommunal) qui se placent dans une logique éco-agronomique. La méthode utilisée - le rapport est basé sur le diagnostic de 20 exploitations - induit aussi un biais de sélection car les auteurs reconnaissent eux-mêmes que ces exploitations ne sont pas représentatives : elles représentent plutôt la frange jeune et dynamique, ce qui reflète

bien le pari du fonctionnaire de la CA disant que ces PDD ne peuvent finalement concerner que les grosses exploitations qui survivront à l'an 2000.

#### 4. Incitants et rémunération

Différents modes d'incitation correspondent à ces différentes opérations. dans le cas de la zone ACNAT, il s'agit d'établir un rapport quasi commercial avec les agriculteurs : rémunération contre prestation d'entretien. On ne doit donc pas s'étonner que les agriculteurs soient réticents au départ et cherchent à faire augmenter le prix.

Le dispositif articles 21-24, on l'a vu, offre des primes de compensation pour le maintien de partiques extensives et il renonce dans sa version finale à des incitations financièrement plus importantes pour un changement de pratiques (remise en herbe de terres de culture) : il est difficile de savoir pourquoi il a été renoncé à cette proposition, mais en tout cas ce renoncement revient en fin de compte à indiquer qu'on ne s'engage pas dans des opérations qui seraient tant soit peu irréversibles. L'opération article 21-24 apparaît d'ailleurs, même au responsable du Parc, comme une opération ponctuelle qui permet de sauver une situation (plus exactement de bloquer un processus d'intensification) plus qu'un réel facteur de réorientation des systèmes de production. L'étude du PDD considère, quant à elle, que les primes offertes sont tout à fait insuffisantes pour déclencher un "retour à l'herbe".

Quant au PDD, il est évidemment trop tôt pour se prononcer sur les mécanismes d'incitation qui seront mis en place à la suite de l'étude. Le plus intéressant est sans doute de montrer que la logique des diagnostics, à la fois le diagnostic régional et les diagnostics d'exploitations, conduit moins les auteurs à réclamer ou proposer des incitants financiers directs qu'à proposer des incitations par un renouvellement de l'encadrement : nouvelles recherches techniques incluant des critères environnementaux et formation - vulgarisation auprès des agriculteurs. Plus encore, en certains cas, ils suggèrent de déplacer des systèmes d'incitation existants (subventions de mise aux normes des bâtiments d'élevage) vers d'autres objets, d'autres investissements (voir plus haut).

Enfin on notera au passage que ce diagnostic réalisé conjointement par la Chambre d'Agriculture et un Syndicat Intercommunal n'hésite pas à mentionner des



incitations qu'on peut appeler "morales" et qui consistent par exemple à négocier avec les maires locaux (sur la localisation des stockages de fumier).

### 5. Communication et partenariat

L'originalité de cette expérience du Saulnois est évidemment la variété des opérations qui se sont succédé, ainsi que la variété des parties prenantes de l'opération.

La première opération - ACNAT - est avant tout une opération conjointe du Conservatoire des Sites Lorrains et du Parc Naturel Régional de Lorraine. Mais ils ont réussi à y intéresser les collectivités locales principalement sous l'angle de l'intérêt touristique que représentent ces sites qui ont aussi une dimension historique et archéologique. Il existe un musée du sel dans la Seille et le Syndicat Intercommunal s'intéresse aux possibilités de développement dans ce domaine. L'opération ACNAT étant une opération de protection de la nature va aussi intéresser le Ministère de l'Environnement, la Région, le Département et même l'Agence de l'Eau : dès 1992, toutes ces institutions lui apportent un concours financier. La communication sur cette opération est dirigée à la fois vers les touristes et vers les habitants : pour ceux-ci, on fera une campagne de presse, un film (avec FR3) et " des sorties guidées pourront être organisées dans chaque village à l'attention des habitants". Les agriculteurs ne sont pas mentionnés.

Dès qu'on envisage la possibilité d'application des articles 21-24, la DDAF va s'y associer et avec elle la Chambre d'Agriculture qui entraîne les associations agricoles : le comité de pilotage associe tous ces acteurs et confie la gestion technique à un groupe composé du Parc, du CSL, de la Chambre d'Agriculture, de la DDAF et de l'ADASEA qui devient l'opérateur. Dans ces deux cas, il semble bien qu'on ait élaboré et négocié le projet entre ces acteurs institutionnels, et qu'après avoir obtenu le feu vert, on ait lancé une campagne de communication en direction des agriculteurs concernés : il s'agissait de les intéresser en fonction de leur activité dans ces zones. Il fallait donc les situer sur une carte - ce qui ne se fit pas sans problème - faite d'informations cadastrales fiables. Actuellement une campagne de communication en direction du public a été lancée pour mettre en valeur le patrimoine de la Seille et les initiatives récentes ainsi que la contribution des agriculteurs.

Enfin la dernière opération, celle du PDD, a aussi été suggérée par les acteurs "environnementaux" mais elle est confiée à la Chambre d'Agriculture qui s'est associée au Syndicat Intercommunal et au Lycée Agricole local. Une campagne relativement longue de communication a été menée en direction exclusive des agriculteurs : elle comprend des sensibilisations à l'environnement, des journées techniques de démonstration, des études menées par le lycée agricole, des discussions de groupe sur les résultats, la présentation des diagnostics, etc.

Bref, partenariat et communication se déplacent progressivement des acteurs de la nature et de leur public (habitants et touristes) vers les acteurs agricoles et les modes d'intéressement (technique, stratégies locales) qui leur sont propres.

Il est cependant intéressant de noter, et cela apparaît clairement à travers les entretiens, que cette dynamique d'opérations successives et superposées est largement facilitée par deux acteurs aux rôles spécifiques : d'une part, l'existence d'un Syndicat Intercommunal (S.A.U.L.N.O.I.S. ) qui s'est constitué précédemment et qui assure la cohésion locale face à ces projets (relation avec les maires, le département, les agriculteurs et leurs organisations) et d'autre part, le Parc Naturel Régional de Lorraine qui a une tradition de travail avec les collectivités locales mais dont le rôle précis est ici notamment d'assurer une veille à l'égard des possibilités de financement offertes par la CEE. Ceci explique en fait la succession de ces opérations, de même qu'une capacité d'intervention directe (discussion avec le FEOGA sur le financement de l'opération ACNAT par les articles 21-24).

## 6. Evaluation et contrôle

Evaluation et contrôle des pratiques agricoles sont très peu évoqués par les acteurs et par les documents dont nous avons disposé. Ceci peut, c'est une hypothèse, être relié au paragraphe précédent, car tout se passe comme si les formes de partenariat qui se sont développées autour de ces projets faisaient du contrôle une opération secondaire, sans grande importance.

D'autre part les principaux acteurs, tant agricoles qu'environnementaux, paraissent davantage préoccupés des opérations futures que de l'évaluation des opérations actuelles. Pour les acteurs agricoles, c'est à la fois la question de la pérennité des subventions (art 21-24) et la question des formes de soutien qu'ils peuvent obtenir pour

les propositions issues du diagnostic PDD qui sont préoccupantes. Pour les acteurs environnementaux, on s'intéresse visiblement moins à pérenniser cette opération art 21-24 qu'à trouver dans les réformes suivantes des moyens d'associer plus étroitement les agriculteurs à la gestion du territoire.

Ces constats - fondés sur les entretiens avec les responsables - nous permettent de faire l'hypothèse qu'on a bien affaire à un processus et à une certaine irréversibilité de l'action : le territoire du Saulnois serait devenu, par la succession de ces opérations, et de ces partenariats un territoire où stratégie de protection de l'environnement et stratégie de développement agricole commencent à être pensées ensemble. Mais ceci est une hypothèse que l'avenir infirmera ou confirmera.

XXXXXX

En additionnant plusieurs procédures de prise en charge de l'environnement, l'expérience en cours dans le Saulnois permet déjà de comparer les caractéristiques des processus que ces dispositifs induisent. Quelques propositions analytiques peuvent être dégagées de cette comparaison.

1. Chaque dispositif relève d'un niveau de connaissance (diagnostic) et d'imputation

Chacun des dispositifs observés spécifie l'environnement à sa manière, comme problème de nature, de ressource en eau, de paysage. Cela est évident et attire l'attention sur la diversité des problèmes d'environnement à prendre en charge. Au plan des mesures européennes, on passe d'une définition très restrictive (zones sensibles au point de vue faune et flore dans l'article 19) à une définition beaucoup plus large ou plus exactement à une juxtaposition de différentes définitions qui ouvre la voie à des choix de priorités nationales et régionales, voire locales. On y ajoute en effet la réduction des pollutions aussi bien que des prestations d'entretien du milieu. Mais ce qui nous importe ici, c'est la manière dont les dispositifs varient dans la manière de poser le diagnostic environnemental et l'imputation des responsabilités.

Le dispositif ACNAT est rendu possible par un double processus : d'une part, un processus de désignation d'un site comme ayant une haute valeur (priorité européenne, critères d'écologie scientifique et de patrimoine), mais aussi comme ayant une valeur régionale et un intérêt local (intérêt touristique), d'autre part, un processus de relative

déprise agricole en ce sens que ces terres sont devenues marginales et sont même exclues par certains de toute vocation agricole. Le rapport aux pratiques agricoles est simple : il s'agit d'achever le processus d'abandon agricole (se soustraire la terre) quitte à utiliser des agriculteurs comme prestataires de services. Ceux-ci sont en fait ici exclus de toute compétence sur le site. On peut parler d'emprise "urbaine" sur le territoire rural à condition de ne pas oublier la contribution locale à cette quasi-expropriation.

Le dispositif d'application des articles 21-24 repose sur un autre diagnostic : celui des menaces que l'intensification agricole (corollaire de la déprise des terres marginales) fait peser sur les sites précédents, celui aussi de la dégradation des ressources en eau (puisque l'Agence de l'Eau s'y engage). L'identification des mécanismes à l'oeuvre est largement le fait des acteurs régionaux et de leur connaissance du terrain; mais les pratiques agricoles visées sont assez simples à identifier : il s'agit des pratiques de mise en culture ou de fertilisation des prairies et les mesures proposées se contentent en fait d'identifier les agriculteurs exploitant ces terres (ce qui suppose une cartographie des parcelles) et d'identifier les mesures à prendre selon leurs localisations. L'agriculteur restant libre d'adhérer, on entre dans une négociation de contrat avec eux.

Au contraire, l'Agence de l'Eau ne base pas son action sur un diagnostic local précis et fin : à partir de données générales (carte de qualité des eaux et bilans d'azote par département), cette zone ne paraît pas particulièrement menacée et l'Agence intervient parce qu'elle a des opportunités d'action sur cette zone du fait des autres actions. Si elle se passe de diagnostic local, c'est qu'elle dispose d'un système d'incitation (mise aux normes des bâtiments avec subventions jusqu'à 65 %) : tout se passe comme si, une fois un système d'incitation établi, son application ne requérait plus de justification locale, d'expertise du territoire. Les limites de ce mode d'action sont mises en évidence par le dispositif d'observation du PDD. Celui-ci propose une autre construction de la relation des pratiques agricoles à l'environnement, d'une part en identifiant les changements structurels en cours dans la zone (qui comportent des facteurs de risque), d'autre part en faisant un diagnostic à l'échelle de l'exploitation qui permet de relier directement des pratiques agricoles à des effets supposés sur l'environnement : ici le diagnostic n'est plus d'abord environnemental, mais il est d'abord agricole et il construit le problème comme celui d'une série d'arbitrages techniques au niveau de l'exploitation et de la parcelle, mais ces arbitrages sont soumis à l'exigence de garder une cohérence (technique et économique) au système de production qui doit être durable.

En changeant d'échelle et de point de vue d'analyse, on change aussi la nature des objectifs visés ainsi que l'imputation des responsabilités aux pratiques agricoles et on construit ainsi des univers différents dont la cohérence globale n'est pas assurée nécessairement. Ces dispositifs sont à certains égards complémentaires, mais ils peuvent aussi comporter des contradictions qui requièrent des négociations nouvelles entre les acteurs. Le dispositif PDD est cependant le seul à poser l'agriculteur comme un agent autonome dont la logique est celle de l'entrepreneur et de ses choix technico-économiques.

2. Chaque dispositif comporte ses propres incertitudes pour les agriculteurs et pour les autres acteurs

Chacun de ces dispositifs est aussi au principe d'incertitudes différentes pour les acteurs. Dans le cas de l'ACNAT, le peu d'intérêt des agriculteurs pour la zone réduit fortement les incertitudes et l'espace de négociation est faible, il ne porte que sur le prix des prestations. L'ACNAT vise avant tout à réduire les incertitudes des promoteurs qui s'assurent la maîtrise foncière de la zone la plus sensible. Quant au programme article 21-24, il comporte pour les agriculteurs une incertitude double : d'une part s'engager dans cette voie est-il un choix à long terme (qui deviendrait alors un élément de leur stratégie d'exploitation) ce qui requerrait un engagement des partenaires; d'autre part n'y-a-t-il pas des menaces d'irréversibilité en cas de changement d'affectation de certains sols ? Cette irréversibilité est moins technique que sociopolitique : ils craignent évidemment que, au cas de la non-reconduction des primes, ils ne puissent plus reconverter des terres mises en herbe. On comprend alors que les primes (élevées) pour le retour à l'herbe aient disparu du programme négocié en concertation avec les organismes représentatifs de la profession.

Le dispositif de mise aux normes des bâtiments d'élevage n'est en lui-même attractif pour les agriculteurs que par la menace de redevances qu'il fait peser à terme sur ceux qui ne procéderaient pas aux travaux nécessaires. C'est en fait un dispositif qui met à charge des agriculteurs une part de l'investissement, mais qui les décharge (implicitement) de la responsabilité de la gestion des effluents. L'incertitude pour les agriculteurs est beaucoup plus de faire un choix économique (à quel moment faire cet investissement) et technique (quelle gestion future des effluents). Enfin le dispositif PDD, tel qu'il est esquissé dans l'étude, ouvre un tout autre espace de négociation : en mettant les systèmes de production et d'affectation des parcelles au centre de

l'observation, c'est des stratégies technico-économiques qu'il s'agit avec leur mixte d'incertitudes agronomiques, économiques et environnementales.

3. Chaque dispositif suppose des "engagements" et des "réseaux de garantie des incertitudes" : là se trouve le rôle de l'encadrement et des partenariats dans l'encadrement.

Chacun de ces dispositifs correspond enfin à des modalités différentes de réduction des incertitudes. Ainsi le plan PDD ouvre en fait un espace de négociation très large mais relativement local : c'est la stratégie de développement agricole au niveau de la région qui est en cause et qui peut seule, par la recherche, l'expérimentation, la diffusion et l'encadrement technique<sup>26</sup>, aboutir à proposer de nouvelles voies. La stratégie PDD ouvre en fait à un engagement réciproque des structures d'encadrement agricole local et des agriculteurs pour la mise au point de ces nouvelles pistes. Elle ouvre aussi un espace de négociation avec le milieu local, avec les collectivités locales à qui il est demandé d'admettre que de nouvelles pratiques (comme le stockage sur champ des effluents) soient négociées.

#### 4. Des modalités différentes de gestion de l'environnement ?

Les quatre dispositifs évoqués peuvent être considérés comme quatre modalités différentes de gestion de l'environnement pour l'agriculture :

- le dispositif ACNAT est finalement un dispositif d'exclusion de l'agriculture dans des sites dont la valeur environnementale est avant tout fondée sur un mixte de considérations scientifiques (écologiques) et culturelles (histoire archéologie), et dans une perspective de conservation : celle-ci peut s'imposer là où l'intérêt agricole est limité et où des arguments légitimes peuvent être mobilisés, surtout si des acteurs locaux y voient aussi des perspectives de développement local.

- le dispositif "articles 21-24" ne convient finalement à aucun des acteurs concernés : pour les agriculteurs, il manque de stabilité pour élaborer une stratégie, pour

---

<sup>26</sup> Il est significatif que le programme PDD du Saulnois s'appuie fortement sur les structures de formation agricole : un appui est apporté par l'ENSAIA de Nancy, le programme d'étude et de communication implique deux lycées agricoles (enquête sur les pratiques de fertilisation, expérimentations sur parcelles) et une des fermes diagnostiquées est une ferme appartenant à un lycée agricole et gérée par un groupe d'enseignants.

les environnementalistes, il n'est qu'un palliatif temporaire pour protéger la zone sensible.

Une de ses faiblesses, en l'occurrence, est que les parcelles reprises dans la zone éligible ne représentent qu'une part faible de la superficie utile des exploitations concernées : changer leur usage et leur affectation n'a donc guère d'effet sur l'exploitation et sa stratégie technico-économique. Les contrats sont soumis à la logique inchangée de l'exploitant plus qu'ils ne l'infléchissent. Ce dispositif est en fait considéré comme une mesure transitoire en attendant de mettre au point de nouveaux systèmes de production agricole pour les exploitations concernées.

- le dispositif de mise aux normes des bâtiments d'élevage a toutes les caractéristiques d'un dispositif bureaucratique-industriel : basé sur des données scientifiques et des mesures globales<sup>27</sup>, il cherche à imposer des techniques correspondant à des filières de production. Il ne prend en considération ni les pratiques réelles des agents ni les trajectoires économiques et il repose sur une incitation essentiellement monétaire (menace de taxe et subvention).

- le dispositif PDD (tel qu'il s'esquisse dans les études préparatoires) apparaît le plus complexe et le plus stimulant tant pour les agriculteurs<sup>28</sup> que pour les partenaires représentants de l'environnement<sup>29</sup> : il est avant tout une réflexion technique si on donne à ce terme le sens de la recherche d'une combinaison efficace de différentes contraintes qui sont négociées par les acteurs. Il ne pose aucune imputation a priori, instaure l'exploitant individuel et ses réseaux multiples comme agent central des arbitrages en faisant confiance à l'innovation et à l'inventivité. Pour les agriculteurs, au moins les plus modernes, il correspond à leur manière de raisonner (essais et erreurs) et pour les environnementalistes, il est une meilleure manière de poser l'agriculteur

---

<sup>27</sup> Le qualificatif de bureaucratique-industriel peut paraître forcé : il n'empêche que le raisonnement explicite consistant à faire des bilans globaux ou à établir des équivalences du type 1 vache = 30 équivalent/habitants est typique de méthodes industrielles de mesure, tandis que le programme de subvention aux investissements sur base de normes techniques établies dans un dossier et confirmées par un expert relève d'une logique bureaucratique de la gestion des risques.

<sup>28</sup> Sur ce point les responsables et techniciens de la Chambre d'Agriculture partagent le diagnostic des environnementalistes : l'approche de l'Agence de l'Eau est abstraite : l'un d'eux souligne qu'on ne sait pas mesurer exactement la pollution au niveau de l'exploitation, et insiste sur le fait qu'il ne sert à rien de prendre des mesures (de mise aux normes- si cela n'amène pas de résultats. (s/e perceptibles à cette échelle, par l'exploitant agricole).

<sup>29</sup> Les environnementalistes partagent cette critique pour une raison un peu différente : l'approche qu'ils appellent par filière (élevage, normes) s'oppose pour eux à une approche par le territoire. qui s'explicitera dans le paragraphe suivant (43).

comme gestionnaire du territoire. On peut faire les hypothèses suivantes pour expliquer le consensus sur cette procédure :

- pour les acteurs environnementaux, il permet d'étendre leur espace d'intervention sur tout le territoire agricole et non plus seulement sur les espaces "protégés";

- pour les acteurs agricoles, ou pour certains d'entre eux au moins, il reconnaît la légitimité de leur activité (leur identité de producteurs) et la logique habituelle de leur démarche (arbitrage technique entre des contraintes diverses) auxquelles la contrainte environnementale s'ajoute; il situe son intervention à l'échelle précise de leur pratique;

- surtout, la démarche du PDD permet de relier les différents types de zonage et de contraintes à la triple échelle de la parcelle, de l'exploitation et du territoire rural. Cette caractéristique est fondamentale, car elle surmonte les décalages entre les zonages, les niveaux d'évaluation et les champs de pratiques.

### **53. PDD - Meuse : la «Petite Woëvre»**

La région des Côtes de Meuse - Petite Woëvre" et son programme de développement durable en gestation représentent un cas de figure encore différent du précédent. Egalement située dans le Parc Naturel Régional de Lorraine, cette petite région est encore bien plus isolée que le Saulnois par rapport aux régions urbaines, elle a connu un déclin encore plus accentué (au plan démographique) même si sa population s'est remise à croître et à rajeunir. Bien qu'écologiquement intéressante, elle n'est pas un site aussi exceptionnel que les mares salées du Saulnois. La dynamique qui prévaut ici est différente, à la fois plus rurale et plus environnementale.

#### 1. l'enjeu environnemental

Si cette région ne comporte pas de sites prestigieux, certains sont clairement identifiés comme sites naturels; mais les enjeux environnementaux sont ici plus diffus et plus intimement liés aux usages agricoles et à l'occupation de l'espace. L'aspect le plus caractéristique est évidemment constitué par les vergers de mirabelliers qui marquent le paysage local. Ce paysage est diversifié, mêlant vergers, villages, vallées avec leurs étangs et prairies, coteaux avec quelques vignes et de la forêt, et plateaux cultivés. Toutefois, il y a aussi bon nombre de zones humides, de mares, étangs et prairies humides qui sont favorables à l'avifaune et contiennent une flore spécifique. Plusieurs



zonages (ZNIEFF, ZICO, ACNAT) reconnaissent des sites dans la Petite Woevre et leur donnent un statut national voire international, ce qui explique l'intérêt de longue date que leur porte le PNRL. Cela ne semble cependant pas déterminer la stratégie prioritaire de protection, car ces zones sont étroitement insérées dans le terroir. On peut y ajouter un lac important (Lac de Madine) qui est à la fois réserve d'eau potable pour la ville de Metz et base d'un projet de développement touristique, mais qui requiert aussi une protection diffuse<sup>30</sup>.

On peut donc plutôt parler d'une richesse paysagère et biologique (indissociable) qui est étroitement dépendante des modes d'occupation de l'espace. C'est pourquoi l'évolution des structures agricoles est perçue comme une menace pour ces qualités surtout biologiques (le paysage ne semblant pas menacé sera plutôt considéré comme pouvant être enrichi pour accroître son attrait). En effet, la diminution du nombre d'exploitations agricoles (qui se poursuivra encore pendant au moins une décennie vu la structure d'âges de la population active agricole) a entraîné des modifications des systèmes d'exploitations et des affectations : croissance des cultures et diminution des surfaces en herbe, intensification même des prairies avec drainage et fertilisations accrues<sup>31</sup>.

Les objectifs environnementaux qui découlent de ce diagnostic sont orientés vers un maintien et une certaine restauration de cette richesse biologique et paysagère, ce qui accessoirement, pourrait-on dire, permettra aussi de protéger les ressources en eau. Ici la protection/conservation de la nature, outre qu'elle inclut le paysage, ne peut s'envisager comme une mise en réserve de sites : c'est l'occupation agricole du paysage qu'il faut infléchir.

Ce diagnostic environnemental est établi de manière très littéraire, il ne contient pas de chiffres, pas de cartes, pas même de photographies, ce qui paraît étonnant à l'observateur, mais se comprend si on sait deux choses :

---

<sup>30</sup> En ce sens que la protection de la ressource suppose une action sur un territoire vaste et des sites dispersés et ne peut s'accommoder d'une interdiction de certaines pratiques sur un espace limité, comme c'est le cas pour un biotope défini.

<sup>31</sup> Encore que les bilans départementaux d'azote cités plus haut indiquent que la Meuse a connu une croissance très modérée de sa consommation et se caractérise par des bilans faiblement positifs, mais on a vu que ces bilans globaux peuvent très bien ne pas rendre compte de situations locales. de plus, ces bilans sont conçus en fonction d'une exportation possible (théorique) vers les nappes alors que ce qui intéresse ici le naturaliste, c'est d'abord les changements de la flore des prairies humides qui peuvent très bien être provoqués par des doses d'azote inoffensives pour les nappes souterraines.

- d'une part, que ce diagnostic est celui du parc et de ses naturalistes qui sont depuis longtemps implantés dans la région et ont l'habitude de travailler avec des groupes et collectivités de cette région (au travers de contrat de pays, de charte intercommunale notamment, toutes opérations qui ont déjà développé ces diagnostics) : il fait désormais partie des évidences, au moins pour les leaders locaux (y compris agricoles);

- d'autre part, ce diagnostic semble s'adresser directement aux gens de la région et eux connaissent très bien ces caractéristiques, sinon écologiques, du moins paysagères qui font réellement l'identité de cette petite région, d'autant plus consciente d'elle-même qu'elle a connu une longue période de déclin démographique et économique.

Ce diagnostic environnemental a donc pour double propriété de concerner des caractéristiques écologiques très imbriquées dans les usages du territoire et de pouvoir s'exprimer dans un langage accessible aux habitants, et connoté positivement pour eux.

## 2. Diagnostic agricole et projet rural

Le diagnostic agricole qui est proposé dans l'étude préparatoire au plan de développement durable est également relativement sommaire, probablement aussi parce qu'il est relativement connu des leaders locaux (dont une bonne part sont encore agriculteurs du fait que la population active agricole représente jusqu'à 50% de la population active totale dans certains cantons, dont la petite Woevre). Il insiste cependant sur deux traits importants.

Il signale d'abord les transformations récentes qui vont dans le sens d'une spécialisation accrue des exploitations : certaines se sont orientées vers le lait (malgré un déclin global de cette production), d'autres se tournent vers les cultures ou des combinaisons cultures - viande, tandis que la viticulture se maintient et que l'arboriculture progresse. Le rapport propose une typologie des exploitations selon ces spécialisations et indique leurs localisations préférentielles. Il retient ensuite le processus d'intensification qui accompagne cette spécialisation.

Il mentionne enfin que certaines zones continuent d'être menacées par le dépeuplement et requièrent une politique spécifique d'installation de jeunes. C'est qu'une partie du diagnostic n'est pas agricole mais rural : on identifie à la fois des problèmes ruraux comme celui-là et des dynamiques rurales qui sont définies comme

des possibilités de diversification vers d'autres activités productives ou de services comme le tourisme rural<sup>32</sup>. On retrouve là l'effet d'une tradition de développement rural qui date du milieu des années soixante-dix sous l'impulsion de groupements de développement rural et de maires ruraux de la région.

Le plus intéressant de cette étude est que le choix des exploitations sur lesquelles des diagnostics PDD est ensuite mené découle d'un croisement entre trois types de caractéristiques ou trois diagnostics : l'environnement, l'agriculture (pratiques agricoles ou plutôt systèmes d'exploitations, et dynamiques rurales). Ainsi choisit-on une exploitation dans une "zone rurale peu peuplée" pour étudier la "transmissibilité" des exploitations, en même temps qu'étudier la protection de l'eau; l'objectif principal est ici de savoir comment assurer la reproduction d'un nombre minimum d'exploitations. On peut voir là l'effet concret d'une volonté de *résistance* à la désertification d'une région rurale dont la population s'est divisée par deux en un siècle. Chaque exploitation choisie se voit donc assigner des enjeux spécifiques au plan agricole, environnemental et d'une stratégie rurale de diversification. En quelque sorte la durabilité est ainsi définie à trois niveaux : celui des zones à protéger, celui de l'exploitation et celui du territoire rural.

### 3. Articulation des zonages

Le diagnostic environnemental identifie bien sûr une série de zones selon leur intérêt écologique, paysager ou pour la protection de l'eau. Mais comme ces objectifs ne sont pas disjoints dans l'espace, que la géographie de la zone est facilement identifiée par les acteurs, il n'est ni nécessaire de cartographier ces zonages, ni de leur accorder des priorités. C'est au niveau de l'exploitation que le zonage va se trouver opérationnalisé en identifiant pour chaque exploitation étudiée les surfaces concernées par les objectifs poursuivis, les problèmes de reconversion ou de changement des pratiques agricoles envisagés.

On ne se met donc pas ici dans une logique de zonage et de superposition de zonages divers. Mais on n'évite pas pour autant l'analyse des parcelles et des enjeux

---

<sup>32</sup> Cette possibilité était exclue dans le cas du Saulnois pour trop grand éloignement des villes et des zones urbaines : cette région de Meuse est encore plus isolée, mais elle se voit comme ayant des possibilités touristiques : ces diagnostics de potentialités sont moins objectifs que fondés sur une conscience collective ou un volontarisme local.

environnementaux qui leur sont liés. Le diagnostic des exploitations s'opère donc en trois temps :

- description générale du système d'exploitation (en ce compris la famille, l'équipement, le cheptel, le foncier et les perspectives d'avenir ainsi que les résultats financiers, ce qui correspond bien à l'interdépendance de ces éléments dans la gestion concrète d'une ferme);

- on identifie ensuite les finalités de l'agriculteur (agrandissement, diversification, etc.), les problèmes principaux de la zone (environnement autant qu'objectif de développement) et enfin les problèmes d'environnement sur l'exploitation, en indiquant les surfaces concernées (tel nombre d'hectares cultivés sur une zone sensible; qualité paysagère des bâtiments). Ce choix identifie bien sûr des éléments objectifs, mais se fait aussi en tenant compte des finalités de l'agriculteur : on insiste plus sur la qualité paysagère quand l'agriculteur envisage éventuellement un accueil à la ferme...

Ce diagnostic conduit à un scénario d'évolution qui essaye de réduire les risques d'environnement en indiquant les changements de pratiques sur les parcelles concernées, en identifiant ensuite les changements du système de production (du cheptel, de l'alimentation animale, de l'équipement). Et enfin, on identifie les appuis nécessaires en termes d'encadrement : et ceci renvoie aussi bien à des aides de techniciens agricoles, qu'à des conseils de paysagistes ou architectes (CAUE) qu'à des réseaux d'agriculteurs (CUMA, chantiers en commun).

Cette démarche est très différente de celle du PDD Saulnois. C'est ici au niveau de l'exploitation que l'on recouvre les zonages divers en les combinant à des stratégies d'exploitation beaucoup plus variées. Le diagnostic est moins technique (on n'envisage par exemple pas les questions d'organisation ou de temps de travail), mais on articule beaucoup plus concrètement les exigences d'environnement, les systèmes d'exploitation et les stratégies agricoles ou autres des exploitants.

Ces premières évaluations sont visiblement faites par les techniciens du parc. Une seconde série de plusieurs scénarios, beaucoup plus techniques et précis, sont ensuite proposés pour répondre aux objectifs définis : c'est là visiblement le travail des techniciens de la Chambre d'Agriculture qui proposent et chiffrent plusieurs modèles possibles d'évolution parmi lesquels l'agriculteur choisira sa stratégie.

#### 4. Incitants

Bien qu'il ne s'agisse que d'une étude préliminaire, que les PDD ne soient pas encore dotés d'un dispositif de subventions incitatives, les scénarios présentés par les techniciens de la Chambre d'Agriculture font une analyse financière détaillée qui intègre les possibilités de primes et d'aides diverses dont les différents scénarios peuvent bénéficier.

A ces incitants économiques, qui peuvent être comptabilisés dans un bilan d'exploitation, on doit ajouter les incitants déjà évoqués qui consisteraient à développer des aides diverses à la reconversion ou au fonctionnement de l'exploitation par la mobilisation des différents réseaux auxquels l'agriculteur peut avoir accès.

La part la plus significative des propositions est constituée par un essai de synthèse dans lequel la responsable de l'expérience tente de reformuler un certain nombre de dispositions actuelles d'encadrement de l'activité agricole pour les rendre compatibles avec les stratégies et les scénarios issus du travail de diagnostic avec les exploitants agricoles.

Ainsi est proposée une analyse détaillée des adaptations qui pourraient être apportés au régime de la jachère pour permettre aux exploitants de réaliser les reconversions souhaitées.. Ainsi propose-t-on *par exemple* de prendre en compte pour la jachère la création de haies à but cynégétique<sup>33</sup>, ou encore la prise en compte de surfaces déjà protégées par les agriculteurs (bandes enherbées en bord de rivières) de manière à éviter un retournement pour une mise en jachère ultérieure. Il est aussi proposé de dispenser de jachère des exploitants qui s'engageraient dans un processus d'extensification significatif. Toutes ces propositions sont ensuite resituées dans les zones concernées.

Cette manière de raisonner consiste finalement à repartir des scénarios de développement durable au niveau des exploitations pour chercher à utiliser des dispositions diverses (comme la jachère qui n'a pas en soi de but environnemental) comme des incitants ou des soutiens supplémentaires au développement durable, mais aussi pour proposer que les cahiers de charge nationaux (en matière de jachère ou de

---

<sup>33</sup> Les chasseurs sont nombreux parmi les agriculteurs de la région, ce qui rend possible un intéressement à la faune; c'est pour la même raison que le rapport suggère des formes de jachère avec un choix de plantes qui ont un intérêt pour la faune.

mesures agri-environnementales) puissent laisser plus de souplesse pour des adaptations locales et régionales.

### 5. Communication et partenariat

Le dispositif est ici aussi original en ceci qu'il réalise un équilibre différent entre un encadrement environnemental et un encadrement agricole. Au contraire du Saulnois où c'est la Chambre d'Agriculture qui est l'opérateur, c'est ici le Parc Naturel Régional qui coordonne l'opération d'étude du PDD. Mais ses animateurs reconnaissent manquer souvent des références techniques quant aux propositions à faire aux agriculteurs. Il leur fallait donc le secours des techniciens de la Chambre d'Agriculture d'autant que les agriculteurs avaient exprimé leur méfiance de voir des naturalistes venir examiner leurs exploitations et les conseiller.

L'originalité du dispositif consiste à avoir organisé de manière séparée, donc indépendante, les deux diagnostics (environnement et agriculture) des exploitations et d'avoir confié à une animatrice (ingénieur agronome) le rôle de faire la synthèse des deux diagnostics. Il y eut donc deux visites séparées aux agriculteurs, deux diagnostics et une synthèse réalisée : techniciens de la CA et techniciens du Parc (naturaliste ou paysagiste selon les cas) se sont peu rencontrés, c'est l'animatrice qui assurait les contacts entre eux.

Cette manière de procéder était probablement rassurante pour les deux techniciens qui gardaient leur autonomie, avaient chacun un contact personnel avec les agriculteurs et évitaient tout désaccord ou friction. Ceci conduit le rapport de synthèse (rédigé par l'animatrice) à insister sur le bon accueil que les agriculteurs ont réservé finalement aux techniciens de l'environnement, mais aussi sur le rôle qu'elle a joué : celui d'une médiatrice, sans références techniques particulières (en fait définie comme moins compétente que chacun des techniciens dans son domaine), comme une généraliste dont le travail consiste surtout à faciliter la circulation de l'information, à réunir les intervenants, à regrouper les agriculteurs. Ce commentaire révèle qu'il y a en fait un débat sous-jacent entre la Chambre d'Agriculture et d'autres acteurs sur le rôle de cet animateur. Mais le débat est probablement clos lorsqu'on entend les techniciens agricoles reconnaître explicitement leur manque de connaissance dans les domaines de la flore ou de la faune ou encore du paysage, et les techniciens du parc affirmer leur besoin de connaissances techniques agricoles pour pouvoir conseiller les agriculteurs.

Un aspect important de ce dispositif de communication est d'avoir, comme dans le Saulnois, mis les diagnostics de la zone et ceux des exploitations en discussion au sein de groupes d'agriculteurs. C'est à la fois une démarche de validation sociale et de contrôle des diagnostics et des scénarios, et une démarche qui inscrit les PDD dans des réseaux concrets dont on a vu qu'il sont ici clairement évoqués comme des soutiens nécessaires à la réalisation des plans.

Ce dispositif préfigure-t-il une redéfinition d'un encadrement agricole qui deviendrait pluriel et pluri-disciplinaire ? Il est impossible de répondre à cette question, mais utile d'insister sur la pertinence technique d'un double encadrement des plans de développement durable. Comme l'exemple précédent le soulignait déjà, la négociation de la durabilité s'opère au niveau des choix techniques d'affectation des parcelles, choix qui ont évidemment des conséquences au niveau de toute l'exploitation. C'est de compromis techniques ou plus exactement, c'est la recherche de techniques qui soient de nouveaux compromis qu'il s'agit en fait. Cette démarche est sans doute aussi celle qui est la plus proche de la démarche habituelle des agriculteurs.

#### 6. Évaluation et contrôle

A ce stade d'avancement des PDD, ces questions ne sont pas encore abordées, ni même évoquées. L'auteur du rapport et les responsables du parc insistent néanmoins sur la nécessité qu'il y aurait de ne pas procéder à un traitement seulement administratif des dossiers (c'est-à-dire de simple conformité aux normes et dispositions réglementaires). Il y a donc une revendication d'un traitement administratif qui intègre les différentes expertises de chaque exploitation.

X X X X X X X X

Cette dernière étude de cas consacrée à la Lorraine illustre un cas de figure où la dynamique de l'opération se trouve moins dans la combinaison ou l'accumulation de différents dispositifs que dans la dynamique de développement rural de la zone. Celle-ci inclut le Parc Naturel Régional de Lorraine comme un acteur autorisé et reconnu. Cette dynamique de prise en compte de l'environnement s'appuie plus sur une cohérence forte entre les spécificités agricoles de la zone, son identité collective et les "valeurs de l'environnement" : en quelque sorte, les "traductions" entre agriculture, environnement

et développement local sont déjà présentes au plan symbolique<sup>34</sup>. Quatre propositions analytiques peuvent être faites à partir de cette expérience.

### 1. Les dispositifs doivent permettre le passage du symbolique au technique.

Le fait que les objectifs environnementaux soient aisément compréhensibles par les acteurs locaux et par les agriculteurs n'entraîne pas pour autant que les pratiques (ici agricoles) soient spontanément modifiées. C'est évidemment un énorme avantage en termes de communication que l'idée de protéger le paysage rencontre l'identification des agriculteurs à leur région, mais encore faut-il que le dispositif identifie ensuite les pratiques qui vont permettre cette protection et les articule correctement à la logique des pratiques des exploitants agricoles. La méthodologie des PDD, telle qu'elle est développée ici, peut être considérée comme une recherche de ces connections, et c'est en bonne partie une recherche de type technique.

Plus exactement c'est une recherche qui vise à définir des pratiques et des objets qui ont toujours à la fois une dimension technique, une dimension économique et une dimension juridique. Ainsi la mise en jachère étant une contrainte juridique pour ces agriculteurs, les diagnostics d'exploitation s'attachent à définir quel type de mise en jachère serait à la fois possible pour l'agriculteur et intéressante pour réduire des impacts environnementaux; ou, à l'inverse, ils essaient de déterminer quelles pratiques favorables pourraient être prises en compte au titre de la jachère (exemple des haies cynégétiques, dans bandes enherbées pour lesquelles il faudrait modifier la liste des espèces végétales autorisées). On peut donc parler de recherche technique puisqu'il s'agit de définir des pratiques et des objets, mais en entendant bien ici que ces pratiques et ces objets réalisent des compromis entre des exigences et des contraintes diverses.

La condition pour que cette recherche technique se fasse est d'organiser au niveau du diagnostic de l'exploitation (c'est-à-dire à la double échelle exploitation - parcelles) la confrontation des savoirs techniques agricoles et des savoirs écologiques. On a vu que cette confrontation gagne sans doute à être médiatisée par un tiers.

---

<sup>34</sup> C'est le cas par exemple des vergers de mirabelles qui sont typiques de ces paysages, qui donnent un alcool connu (label spontané) et que les leaders locaux ont cherché à redévelopper récemment avec un certain succès.



## 2. La durabilité a plusieurs faces enchevêtrant les échelles et les acteurs

Dans cette optique, la notion de développement durable prend des sens multiples : il fonctionne à des échelles et avec des références différentes. Ces PDD de la Petite-Woëvre identifient en fait plusieurs "durabilités" enchevêtrées . A l'échelle du territoire, la durabilité peut en se définir comme reproduction et même amélioration de qualités écologiques et paysagères de la région. Mais c'est aussi la reproduction de l'occupation du territoire, et donc la reproduction des exploitations agricoles surtout dans certaines zones menacées d'abandon.

Le concept de durabilité, quand il est pris au sérieux par les acteurs dans ces opérations, prend en fait un sens spécifique à l'échelle de la région : il s'agit là à la fois de maintenir un paysage et une occupation agricole équilibrée de l'espace; à l'échelle de l'exploitation, c'est à la fois la minimisation des impacts sur l'environnement (durabilité du milieu et des ressources) et la mise au point de stratégies économiques individuelles. Mais celles-ci s'inscrivent dans des stratégies de développement local qui tendent elles-mêmes à s'appuyer sur l'image de marque de la région et la valorisation de son environnement.

## 3. La dynamique locale face aux politiques

Tout l'intérêt de cette démarche préparatoire aux plans de développement durable dans la Petite-Woëvre consiste en fait dans le processus d'élaboration locale de cette idée de durabilité. Cette dynamique n'est pas ou pas seulement une dynamique d'application de mesures agri-environnementales : elle conduit le rapport à proposer des réformes ou des modalités d'application différentes des mesures proposées ou d'autres dispositions de la politique agricole. C'est en particulier le cas de toutes les propositions quant aux modalités d'application de la jachère. On a alors affaire à un processus où il y aurait - employons le conditionnel - reformulation de ces politiques ou de leurs modalités d'application à partir de l'élaboration locale d'un plan de développement durable. La question est évidemment de savoir si ces propositions peuvent avoir une suite à travers tout les processus de suivi et d'évaluation de ces PDD. En quelque sorte, il s'agit de penser localement et d'agir globalement.

X X XX XX X X

Il ne faut sans doute pas généraliser l'expérience observée ni la réifier dans un modèle. Elle reste une démarche préliminaire qui devra se confirmer dans sa mise en oeuvre. Elle nous paraît cependant refléter une dynamique possible de prise en compte de l'environnement à travers un dispositif qui est axé sur le territoire rural. Mais ce territoire est multiple : c'est à la fois un territoire agricole avec ses propres différenciations et un territoire environnemental avec ses classifications en termes paysagers, naturalistes ou autres et ce sont les multiples connexions à construire entre ces différents territoires, et leurs traductions en propositions techniques au niveau des exploitations qui font le travail d'invention de ces PDD.

## **Section 6. Vers un dispositif environnemental en Côte d'Or : le problème des approches sectorielles**

Le département de la Côte d'Or est un cas assez différent de la Lorraine et il nous permet de faire une autre analyse des dispositifs. L'agriculture de la Côte d'Or est dominée par les grandes cultures de la plaine alluviale, à côté de laquelle les systèmes d'élevage de l'Auxois et une petite partie du Morvan occupent une place relativement secondaire. Est-ce pour cette raison que les questions d'environnement n'ont guère été prises en compte jusqu'ici et qu'aucune réalisation n'est en cours ? Toujours est-il que dans cette situation, c'est l'élaboration du programme d'application des mesures agri-environnementales que nous analyserons. Ceci revient à analyser comment, dans un contexte régional déterminé, un dispositif se construit. Nous commencerons par décrire, sur base d'entretiens réalisés auprès de principaux acteurs, les attitudes et objectifs de ces acteurs. Dans une deuxième phase, nous analyserons de manière synthétique le processus de transposition qui va d'un règlement européen à un programme départemental.

### **61. Les acteurs départementaux et la relation agriculture - environnement**

#### **1. La Chambre d'Agriculture et l'eau**

Le diagnostic environnemental - la définition des problèmes d'environnement pertinents, de leur urgence et de leur importance - n'est pas le pur produit de l'expertise scientifique. Il résulte en fait de la manière dont les problèmes d'environnement sont posés par des experts et par l'interprétation que les acteurs en donnent, compte tenu des réponses qui leur semblent possibles.

L'initiative semble être venue de la DDASS qui s'inquiète du taux élevé de nitrates dans certains captages. Une étude des niveaux de pollution des nappes est entreprise en partenariat avec la Chambre d'Agriculture, la DDAF, et les organisations agricoles départementales. Il en est résulté une carte des zones vulnérables qui indiquent des zones prioritaires d'intervention. En fait, le département comprend deux zones principales : la plaine alluviale occupée par des grandes cultures couvre une nappe de grande dimension avec des captages importants ; l'Auxois est une zone d'élevage avec de très petits captages locaux, même si les surfaces fourragères diminuent au profit des cultures. Pour cette dernière zone, la CA estime que la problématique est maîtrisable, tandis que la première zone pose des problèmes plus difficiles en raison de la pression de l'intensification agricole. Ces agriculteurs sont considérés comme beaucoup plus difficiles à convaincre : c'est pourquoi il faut développer des actions de démonstration.

Pour la Chambre d'Agriculture, cette question de l'eau potable est prioritaire pour une autre raison : c'est que les agriculteurs sont très présents dans les syndicats des eaux (dont ils assurent souvent la présidence) et sont donc sensibilisés à cette question. Les autres problèmes d'environnement lui paraissent secondaires et sont renvoyés à d'autres acteurs : la (re-)création de haies est jugée inutile compte tenu de l'importance des forêts (45 % du territoire, les problèmes d'érosion peuvent être résolus par des enherbements localisés, la biodiversité doit être traitée aussi localement (sites sensibles).

Pour la plaine alluviale, le choix des zones d'action prioritaire est alors défini opéré à partir d'un triple critère : il faut viser des zones sensibles selon l'expertise scientifique; mais aussi des zones où la réponse des agriculteurs peut être positive de manière à obtenir cet effet de démonstration; enfin il faut privilégier des zones relativement limitées autour des captages, compte tenu des moyens budgétaires qui ne permettent d'intervenir que sur un quart des surfaces dites sensibles (1000 ha sur 4000).

On distingue ensuite deux catégories d'agriculteurs : les plus performants (organisés en CETA) sont tournés vers des cultures à haute valeur ajoutée (betteraves, légumes) et sont très intensifs, mais ils introduisent le blé dans leur rotation sans grand souci de rentabilité, "plutôt comme un couvert", ce qui réduit l'intensité de leur culture (1/ de la surface est considérée comme extensive); par contre les agriculteurs moins efficaces pratiquent des cultures de céréales et sont aussi intensifs que possible, accroissant leurs quantités d'intrants et suivant le conseil des firmes distributrices.

Il s'ensuit que la Chambre d'Agriculture envisage de mener une opération d'abord sur l'Auxois (où la coopération des agriculteurs sera plus aisée compte tenu de plus faibles contraintes). Elle espère ainsi à la fois acquérir une expérience de sensibilisation et donner une image de marque positive à ce genre d'opération, pour mener ensuite, et sur une commune seulement, une opération exemplative dans la plaine alluviale.

Les actions envisagées découlent donc d'un processus d'arbitrage entre des contraintes d'ordres divers : il s'agit de combiner des critères d'efficacité "naturelle" (zones sensibles) et des critères d'efficacité sociale qui sont à la fois l'effet de démonstration et la moindre résistance des agriculteurs.

## 2. Le Conservatoire des Sites Bourguignons et la nature

Le Conservatoire des Sites Bourguignons (CSB) est dans une tout autre perspective. Il ressent très clairement l'opposition de la majorité des agriculteurs à sa stratégie de protection / conservation de la nature qui, jusqu'ici, procède essentiellement par la location et l'acquisition foncière de terrains situés en zone sensible. Il reconnaît que les agriculteurs sont irrités de ces pratiques : la profession agricole dénonce cette politique qui consiste à soustraire des terres à leur vocation naturelle qui n'est autre que la production agricole.

La démarche du CSB est classique dans une tradition écologique : elle consiste à inventorier les milieux naturels et semi-naturels, à les hiérarchiser selon leur importance biologique : on dispose alors d'une sorte de carte du patrimoine naturel de la région. Mais à nouveau la définition des priorités ne se fait pas sur cette seule base : il faut aussi prendre en compte les menaces et les pressions agricoles sur ces sites, ainsi que la faisabilité sociale d'une intervention qui associe ou exclut les agriculteurs. Dans certains cas, on a affaire à des zones d'intérêt biologique qui ne présentent pas beaucoup

d'intérêt pour les agriculteurs et on peut y développer une politique d'achat de terrains. C'est, semble-t-il, le cas de certaines zones inondables des vallées de Saône et de Loire, ou encore de certaines pelouses de la Côte (entre Dijon et Beaune). Dans d'autres, on a affaire à des terres communales dont le CSB peut tenter d'obtenir la location à des fins de protection. Dans d'autres cas, on tente de passer des conventions de gestion avec les agriculteurs, dans lesquelles on leur impose un cahier des charges quant à l'usage et l'entretien des parcelles. Le choix des priorités découle ici aussi d'un arbitrage entre les contraintes naturelles et des contraintes sociales : le terrain à protéger se définit au point de rencontre pragmatique de ces deux types de contraintes.

Pour le CSB, les mesures agri-environnementales sont cependant l'occasion d'envisager une extension de son intervention à des zones plus vastes que les seuls biotopes sensibles. C'est ainsi qu'il envisage l'extension d'une réserve naturelle (pelouses de Basse-Bourgogne) et affirme sa volonté de passer des conventions de gestion avec les conseils municipaux d'une part, et d'en céder la location à des agriculteurs. Dans l'exposé de cette démarche, le CSB insiste sur l'appui donné par la Ministère de l'Environnement à cette extension, ainsi que sur les démarches en direction des pouvoirs locaux qui facilitent la procédure au plan préfectoral. En d'autres termes, l'extension envisagée des territoires d'intervention se fait principalement en s'appuyant sur la légitimité du pouvoir central et en essayant de convaincre les pouvoirs locaux et non par une négociation directe avec les agriculteurs. On peut qualifier cette démarche d'extension de l'emprise sectorielle du CSB sur le territoire rural. Dans un autre cas, le CSB a cherché à s'associer avec un berger pour installer un troupeau de moutons, de manière à assurer de manière économique la gestion des pelouses : le CSB reconnaît lui-même qu'une telle démarche (d'importation d'une nouvelle pratique agricole) rencontre une forte résistance de la part des milieux agricoles locaux. Et cet exemple (qui illustre bien sûr l'idée d'une agriculture d'entretien du paysage) montre bien que cette emprise se fait indépendamment, presque parallèlement à l'encadrement agricole.

### 3. Les instituts techniques de conseil agricole : ITCF, ITE

Un troisième acteur est constitué par ces instituts spécialisés de conseil agricole qui s'adressent chacun à un secteur agricole défini. Comme organismes agricoles fortement liés aux organisations de représentation professionnelle, ces instituts affirment clairement n'avoir aucune vision particulière de l'environnement, se disant simplement le reflet de la réflexion environnementale de leurs membres. Il n'y a, par

suite, aucun diagnostic environnemental construit de manière spécifique par ces instituts : leur action en la matière vise simplement à aider à adapter les systèmes de production à de nouvelles contraintes.

C'est donc la pratique agricole qui est au centre de leur intervention, pratique agricole dont il faut assurer une meilleure efficacité, laquelle se définit comme l'augmentation de la productivité du travail et la meilleure valorisation des surfaces. Les objectifs environnementaux (réduire les pertes de nitrates ou l'emploi de produits phytosanitaires) sont alors réinterprétés dans la logique de la productivité : il faut maintenant, en situation de crise agricole, dépenser au plus juste et réduire les charges. Dans la pratique, on tente de mettre au point des méthodes d'évaluation plus précise (au niveau de la parcelle) des besoins en intrants de manière à optimiser leur usage.

Dans une telle optique, c'est par l'expérimentation sur des parcelles et la démonstration dans des fermes-pilotes que la communication peut se faire selon les canaux habituels de la vulgarisation agricole qui s'adressent à des catégories d'agriculteurs spécialisés. On tente de plus de faire en sorte que l'agriculteur dispose lui-même de ces outils d'évaluation des besoins, de manière à préserver son autonomie de décision et son indépendance par opposition à une dépendance croissante qui caractériserait le secteur agricole. Cette optique nous semble avoir deux raisons. L'une est technique : c'est que, dès qu'on s'engage dans un réglage fin du dosage des intrants, c'est au niveau de la parcelle qu'il faut agir et non de l'exploitation ou du système de production : il n'y a donc pas de normes standards. Mais on retrouve aussi, nous semble-t-il, une réinterprétation spécifique par des organismes d'encadrement du fait que les agriculteurs spécialisés se définissent de plus en plus comme entrepreneurs et cherchent à échapper, non au conseil agricole, mais aux filières de production classiques. En quelque sorte, ces organismes, en particulier l'ITCF, semblent se redéfinir progressivement, passant d'un statut d'organisme de la profession agricole à celui d'un prestataire de services pour les agriculteurs individuels qui deviendraient des clients plus que des membres. A l'Institut de l'élevage, compte tenu de la moindre spécialisation des éleveurs, c'est plutôt la formation des techniciens agricoles qui est visée : il s'agit de leur donner un outil de diagnostic de l'exploitation du point de vue de la pollution de l'eau (sur les bâtiments et sur le système de production) de manière à proposer à l'exploitant un ensemble de choix possibles qui resteront de sa responsabilité puisqu'il sera propriétaire de ce diagnostic et pourra l'utiliser éventuellement pour obtenir des aides publiques. Cependant cette orientation est mise en doute par l'animatrice de la CA qui estime que peu d'agriculteurs ont réellement le temps de

procéder à une évaluation fine parcelle par parcelle : elle suggère par conséquent de définir des parcelles sensibles où cela serait fait grâce à un incitant, et de se contenter de définir des méthodes de moindres risques pour les autres parcelles.

Ces organismes s'inscrivent donc dans une logique technico-économique de la gestion de l'environnement par les agriculteurs, mais on perçoit bien que la prise en compte de l'environnement, saisi et réinterprété comme une contrainte parmi d'autres, est finalement renvoyée à la décision de l'agriculteur comme entrepreneur individuel. La "négociation" est finalement renvoyée à l'agriculteur lui-même à la fois comme entrepreneur et comme technicien très habile capable d'agir au niveau de chaque parcelle.

#### 4. La DIREN (Direction Régionale de l'Environnement)

Pour la DIREN, la question de l'environnement, c'est bien sûr l'eau, les paysages et les biotopes à protéger. Mais la DIREN accepte finalement une sectorialisation de l'approche. La question de l'eau est renvoyée ou laissée aux organismes précédents puisque les mesures à prendre "s'intègrent à la culture des agronomes". Les biotopes doivent être protégés par des mesures spécifiques dans les milieux concernés, ce qui renvoie implicitement aux pratiques de conventions du Conservatoire ou à certaines initiatives de la DIREN elle-même (achat de petits territoires en bord de Loire). Quant aux paysages, ils sont tellement liés à l'agriculture "qu'on ne sait pas comment s'y prendre".

S'intéressant par conséquent principalement aux biotopes et au paysage, la DIREN s'adresse en fait à des secteurs territoriaux relativement marginaux dans le premier cas, à des catégories d'agriculteurs relativement marginalisés dans le second (régions d'élevage). Et elle entretient un rapport ambivalent avec la profession agricole. D'une part, elle tente de s'appuyer sur la Chambre d'Agriculture et la FDSEA qu'elle essaye de convaincre qu'elle agit moins par la contrainte que par la rémunération du service rendu (dans le cas de biotopes ou de terrains spécifiques comme les bords de Loire). D'autre part, elle critique des mesures générales comme la prime à l'herbe (qui constitue au contraire une revendication forte de la profession car elle a le double avantage de viser le revenu de l'agriculteur sans contrainte et de renforcer la cohésion de la profession) au nom de la critique du chasseur de primes.

Ce que cherche donc la DIREN, c'est une voie qui lui permette de s'insérer dans la pratique agricole, de peser sur celle-ci dans les régions d'intérêt paysager. Cela ne peut se faire que par des opérations locales où les agriculteurs s'impliqueraient. Le choix de ces opérations suppose à nouveau un arbitrage complexe entre la faisabilité sociale (réceptivité des agriculteurs : souvent les plus marginalisés), la faisabilité technique et les moyens financiers. C'est donc à l'élaboration de tels projets locaux que la DIREN veut s'attacher en utilisant des crédits disponibles dans la cadre du PDZR<sup>35</sup> pour mener des études-animations qui permettraient de faire émerger des projets.

##### 5. La Direction Départementale de l'Agriculture (DDAF)

La DDAF joue un rôle central dans l'élaboration du programme agri-environnemental du département, car elle conseille le préfet. Elle doit prendre en compte les revendications de la profession agricole qui sont principalement que toute mesure doit bénéficier à un maximum d'agriculteurs (logique de la prime à l'herbe) et qu'il faut limiter au maximum la perte de terres agricoles (ou l'emprise de l'agriculture sur l'espace rural<sup>36</sup>). Elle a par ailleurs à gérer l'ensemble du secteur agricole et pas seulement le programme environnemental, c'est pourquoi elle pense les mesures environnementales dans une optique de défense de l'agriculture.

Elle identifie deux priorités : la lutte contre la déprise agricole et la protection des eaux. Elle porte un certain intérêt à la biodiversité et aux risques de l'irrigation.

La lutte contre la déprise ne pose pas de problème particulier, car elle s'opère par les autres mesures et soutiens de la PAC (prime à la vache allaitante) qui devraient aller dans le sens de l'extensification. Les programmes de limitation d'intrants (en cultures) ont été limités dans leur financement parce que difficilement contrôlables. Par suite, le principal projet de la DDAF concerne les aspects environnementaux de la jachère, avec le développement d'un projet de jachère faunistique qui lui tient à coeur pour deux raisons : c'est un moyen de valoriser la jachère et c'est aussi une occasion de régler un

---

<sup>35</sup> Plans de Développement des Zones Rurales qui s'inscrivent dans l'objectif 5B de la politique régionale de la CEE.

<sup>36</sup> Un des arbitrages qui va dans ce sens est la fixation des primes au reboisement qui ont été fixées au niveau le plus bas possible ("minimum minimorum" dit notre interlocuteur) de manière à ne pas constituer une incitation sérieuse.



conflit traditionnel entre agriculteurs et jachère. Le thème de la biodiversité devient alors le thème principal de sa politique.

Le conflit traditionnel entre agriculteurs et chasseurs tient évidemment aux dégâts provoqués par le gibier dans les cultures, dégâts qui sont compensés par des indemnités de l'Office National des Forêts. Le projet tel que l'envisage la DDAF a été proposé par l'Office National de la Chasse. Il consisterait à constituer des jachères faunistiques (qu'on pourrait appeler aussi jachère cynégétique) où seraient semées des espèces qui puissent servir de nourriture pour le gibier. Le travail spécifique des agriculteurs sur ces zones pourrait être rémunéré par une intervention des chasseurs et une intervention des propriétaires forestiers qui tirent une partie de leur revenu de la location des territoires de chasse. En fait ces pratiques existent déjà sur des terres mises en jachère normale (dans le cadre des limitations de production compensées par des primes, les chasseurs offrent une rémunération à l'agriculteur en échange d'un semis de plantes consommables par le gibier). Mais ici on envisage d'introduire cette notion dans le cadre de l'application du règlement agri-environnemental et une proposition dans ce sens est introduite par le département de la Nièvre<sup>37</sup>.

On se trouve ici dans une perspective de négociation sur service rendu par l'agriculteur, qui peut être facilitée à la fois par l'obligation de mise en jachère et éventuellement par des mesures agri-environnementales de protection de la biodiversité. Dans certains cas, cette négociation doit encore être élargie, selon le CSB : dans le cas des pelouses louées à un berger, la crainte des chasseurs de voir les moutons déranger le gibier a conduit le CSB à proposer de louer d'autres terres au berger durant la période de chasse. Il est intéressant de noter qu'ici aussi l'autorité locale (l' élu local) est considéré comme le médiateur qui peut organiser ces arrangements entre agriculteurs, chasseurs et institutions de conservation.

## **62. Le dispositif agri-environnemental**

---

<sup>37</sup> Il est évident, à notre avis, que l'administration bruxelloise n'acceptera pas que cela soit appliqué sur des terres mises en jachère au titre de la limitation de la production, car cela conduirait à primer ces terres de deux manières. Mais il est effectivement possible de mener ce genre d'opérations dans le cadre du programme agri-environnemental sous formes de tournières destinées à la protection de la biodiversité.

Le dispositif agri-environnemental de la Côte d'Or ne se comprend que par la manière dont le choix régional s'est opéré et dont la répartition des tâches comme des moyens s'est effectuée.

- Au plan régional, le Comité Régional Agriculture et Environnement, présidé par le préfet de région, fait un choix de mesures et assure la distribution entre départements. Celui-ci s'est fait en principe sur la base arbitraire d'une répartition équitable entre départements, bien que le programme des deux premières années (93-94) privilégie en fait le département le plus dynamique (Saône-et-Loire), mais il est promis aux autres un rééquilibrage dans les années suivantes.

Le programme régional privilégie trois mesures : la réduction d'intrants, la reconversion de terres arables en prairies et l'extensification de l'élevage. La seule autre mesure significative est le retrait à long terme. Ce choix privilégie finalement les grandes cultures et la protection de l'eau (les deux premières mesures) et ensuite les régions d'élevage qu'on aide à extensifier leur production. Et cela s'explique sans doute à la fois par l'importance des problèmes de qualité de l'eau (liés à une agriculture assez intensive). L'importance accordée au problème de l'eau tient aussi à une réalité hydrologique qui fait qu'il n'y a pas de grande nappe (excepté deux zones au Nord de l'Yonne et les plaines alluviales de la Saône et de la Loire) qui pourrait être privilégiée mais un ensemble de petites ressources et un grand nombre de captages. Une action efficace impose donc une action très large. La Saône-et-Loire occupe alors une position un peu particulière du fait d'une grande plaine et d'un réseau plus centralisé d'alimentation en eau : une nappe alimente près de la moitié du département et la profession agricole est sensibilisée et s'est engagée dans une opération Ferti-Mieux.

En Côte d'Or<sup>38</sup>, le choix des priorités pour le premier programme (93-94) oriente alors l'action essentiellement vers les zones d'élevage, c'est-à-dire l'Auxois et le Morvan et laisse pratiquement à l'écart les zones de grandes cultures qui ne sont concernées que par de petites opérations de protection des eaux via des conversions de terres arables en herbages dans des zones sensibles ou de petits programmes de réduction d'intrants.. Les autres mesures - protection de biotopes et autres - sont donc reportées aux années suivantes, probablement par manque de projets concrets élaborés par d'autres acteurs.

---

<sup>38</sup> Il faut noter que deux mesures échappent à la gestion départementale : la reconversion à l'agriculture biologique et la protection des races menacées sont gérées par la DRAF, car c'est seulement au plan régional qu'on peut trouver des interlocuteurs pertinents (associations).

Le dispositif de la Côte d'Or est donc un dispositif qui actuellement privilégie à la fois des problèmes prioritaires (l'eau, l'extensification) qui sont les plus sensibles pour le milieu agricole et des zones qui sont des zones de moindre résistance agricole. C'est donc un dispositif relativement sectorialisé et dont le ressort nous paraît être de limiter les incertitudes : les programmes de limitation d'intrants visent les zones qui sont à la fois sensibles (où il y a un risque parce que les normes sont dépassées) et qui semblent ouvertes à l'intervention.

### **63. Les limites des approches sectorielles**

En guise de synthèse, on peut mettre en évidence quelques-uns des mécanismes qui sont à la base d'une approche de la relation entre agriculture et environnement qui reste sectorielle. Dans le cas de la Côte d'Or en effet, la situation actuelle se caractérise par le fait que chaque acteur concerné demeure dans son domaine de compétences et qu'il y a autant d'approches des problèmes d'environnement qu'il y a d'acteurs. On n'a pas un dispositif en fait mais une juxtaposition de dispositifs parallèles et peu d'interaction entre eux.

Un premier facteur de cet état de fait se trouve sans doute dans les modalités mêmes de la prise de décision sur les mesures agri-environnementales. Le fait qu'au niveau régional, on ait simplement repris le programme national évite tout choix et toute négociation; le fait d'avoir ensuite distribué les ressources financières entre les départements sur une base arbitraire a le même effet.

Un autre facteur se trouve sans doute dans les structures agricoles très différenciées de la région concernée : le fait d'avoir des "zones agricoles" très différentes et relativement spécialisées favorise l'identification de problèmes et de territoires différents qui sont traités comme des "domaines" d'action. La volonté des organisations agricoles (de la profession) de répartir les ressources financières sur le plus grand nombre possible d'agriculteurs accentue cet état de fait car, paradoxalement, elle crée, au-dessus de cette diversité agricole très marquée, une unicité du problème qui empêche de spécifier des enjeux environnementaux.

En d'autres termes, l'absence d'arbitrage réel (de choix) est en fait une absence de négociation au plan départemental, et cette absence de négociation a pour effet de déplacer la négociation vers le terrain propre de chaque acteur : on n'a pas de dispositif

(intégré) parce qu'on n'a pas de négociation et on a autant de dispositifs qu'il y a de négociations partielles de chaque acteur avec la catégorie de problème et d'agriculteurs qu'il "intéresse" et qui l'intéresse.

La négociation ne porte cependant pas seulement sur la distribution des ressources. Car celle-ci n'est possible qu'à condition de d'abord discuter et négocier un diagnostic environnemental. Or il y a ici autant de diagnostics et de priorités qu'il y a d'acteurs et il n'y a pas de relation entre le diagnostic de la qualité de l'eau, celui des paysages ou celui des biotopes, diagnostic qui soit partagé par tous les acteurs. Dès lors le programme agri-environnemental est saisi par les acteurs, chacun individuellement, pour les opportunités qu'il lui offre de développer sa propre stratégie. Pour les acteurs environnementaux (DIREN, CSB, principalement), l'environnement reste défini comme un ensemble de problèmes et de territoires sensibles et seule la question du paysage pose un problème vu son imbrication avec les systèmes de production. Par rapport à ces projets, les agriculteurs sont instrumentalisés en ce sens que leurs pratiques doivent être adaptées par le biais de conventions et d'incitations. Pour les acteurs agricoles, l'environnement est au contraire instrumentalisé comme moyen de préserver l'agriculture (déprise) ou son efficacité (nitrates). Cette instrumentalisation réciproque est évidemment combattue par la profession agricole qui cherche à conserver l'unité du monde agricole et lutte contre de négociations partielles qui assurent l'emprise de l'environnement sur le territoire agricole.

La Chambre d'Agriculture occupe une place centrale dans ce cas. Tous les acteurs rencontrés lui confèrent en fait une place centrale et en font l'opérateur effectif. Cette situation nous paraît moins le résultat d'un processus (d'accaparement de la question) que de l'absence d'un processus. C'est que la Chambre d'Agriculture est moins un partenaire de la négociation que le partenaire obligé pour susciter des négociations partielles, susciter l'intérêt de telle catégorie d'agriculteurs.

Un mécanisme essentiel de cette sectorialisation se trouve alors dans le fait d'une absence d'une vision globale de l'agriculture de la région. Chaque acteur est alors porté à deux faire deux choses :

- développer une analyse généralisante (non concrète) de la question agricole
- se construire sa propre sociologie des agriculteurs

+ En l'absence de projets concrets qui feraient interagir agriculteurs et environnementalistes, les perceptions mutuelles sont figées et se présentent moins

comme des sociologies concrètes des acteurs que comme des schémas idéologiques : ainsi le CSB, qui n'a pas réellement de pratiques agricoles à proposer (sauf des conventions de gestion de biotopes) n'a en fait rien à dire sur l'agriculture, ni aux agriculteurs. Dès lors, il ne peut que voir l'agriculture dans un schéma "théorique" qui constate que l'agriculture se divise en trois (vitesses) : une agriculture intensive, une agriculture labélisée (toutes deux productivistes) et une agriculture subventionnée d'entretien du paysage.

+ La Chambre d'Agriculture elle-même tend à distinguer les agriculteurs selon leur capacité d'adaptation : elle considère les agriculteurs dynamiques, capables d'innovation et qui peuvent être sensibles à des argumentations économiques, et la masse des agriculteurs qui sont en fait "suivistes" soit du conseil agricole, soit des firmes agro-alimentaires. La question de l'environnement ne fait pas l'objet d'une évaluation spécifique du comportement des agriculteurs.

+ Dans les instituts spécialisés, la sociologie de l'agriculture est implicite, mais nous avons suggéré qu'elle passe progressivement d'une vision en termes de profession à une vision en termes d'entrepreneurs autonomes qui seraient des clients d'un service.

- La DIREN enfin considère n'a pas de vision spécifique de l'agriculture et se contente d'identifier les agriculteurs pauvres comme les plus susceptibles d'adhérer à des programmes, alors même qu'elle s'insurge contre la prime à l'herbe comme incitant sans contrepartie réelle.

La sectorialisation conduit en fait chacun des acteurs à développer une sociologie spontanée des agriculteurs conforme à son propre projet, à construire des catégories d'agriculteurs en fonction de sa propre vision. L'absence de négociations concrètes conduit alors chaque acteur à proposer une interprétation de la crise agricole conforme à ces tentatives. Ces mécanismes renforcent évidemment la sectorialisation et en assurent la dynamique.

Par contre, les tentatives (le seul cas est celui de la jachère environnementale) de constituer des négociations concrètes entre acteurs sont au contraire des occasions de tester de nouvelles définitions du métier, de constituer de nouvelles catégories d'agriculteurs autour de nouveaux enjeux territoriaux. On voit bien dans ce cas à quel point cela ne peut se faire que sur base de réalités existantes, de relations conflictuelles antérieures à l'émergence de l'environnement comme politique.

On peut alors tirer deux conclusions à la fois théoriques et pratiques de ces cas de la Côte d'Or.

- l'environnement ne peut émerger et être pris en compte que sur base d'une appropriation concrète par les agriculteurs (et aussi les institutions) du problème en fonction de projets locaux, de conflits antérieurs : l'environnement n'est reconnu que par la place qu'il peut prendre dans une stratégie qui n'est pas environnementale; c'est la fonction des projets de développement locaux dans la Meuse, car ces projets définissent un cadre transversal et ouvert, car ils ouvrent sur des stratégies non agricoles, sur des acteurs autres, sur des usages différents de l'espace. Ce qui importe en fait, c'est de disposer d'un cadre de référence capable d'inscrire les actions diverses des environnementalistes et des agriculteurs dans un schéma prospectif qui rend chaque action interdépendante des autres. Sans cela, environnement et agriculture sont mutuellement instrumentalisés.

- mais ces cadres de référence ne peuvent être eux-mêmes produits et réalisés que par des négociations diverses qui permettent aux acteurs d'adapter et de modifier les sociologies spontanées qu'ils ont les uns des autres. En particulier, les sociologies spontanées du monde agricole<sup>39</sup> ne peuvent se modifier que par la pratique d'une négociation directe avec eux : sans cela, on procède par sélection des agriculteurs qui correspondent le mieux au schéma préétabli et on risque de confirmer ces schémas par la réalisation de l'opération.

---

<sup>39</sup> Ce que nous avons appelé "sociologies spontanées des agriculteurs", ce sont les représentations que les acteurs se font des agriculteurs et les anticipations qu'ils font de leurs réactions. Il faut remarquer qu'elles sont rarement fausses en ce sens qu'elles correspondent toujours à des catégories particulières d'agriculteurs dans des situations données.

## Section 7. Le dispositif agri-environnemental en Wallonie

Il nous est relativement plus facile de décrire le processus d'élaboration du dispositif wallon pour deux raisons : l'appareil institutionnel en question est nettement plus simple que dans le cas de la France et nous avons eu, plus aisément, accès à la plupart des personnes qui sont intervenues.

La simplicité de l'organisation s'explique par le fait que la mise en oeuvre du règlement européen (2078/92) se fait pratiquement au seul niveau régional puisque l'environnement est entièrement de compétence régionale et que l'agriculture est en voie de régionalisation partielle. C'est donc un très petit nombre de personnes et de services qui interviennent : un attaché au cabinet du Ministre (de l'Agriculture et de l'Environnement), un ou deux fonctionnaires de l'Agriculture, un ou deux fonctionnaires d'autres services, un bureau d'études et quelques associations (professionnelles). Les experts consultés sont peu nombreux, ils se connaissent tous, et chacun les connaît. Cette simplicité permet d'avoir un peu plus aisément accès aux choix opérés, mais, par ailleurs, l'essentiel de l'information est orale et difficilement vérifiable puisque tout se passe à travers des relations personnelles ou des réunions qui laissent peu de traces.

D'autre part, on est dans un processus d'invention puisque la Belgique n'a jamais mis en oeuvre l'article 19 à la fois en raison de conflits de compétence entre régions et Etat, en raison de la résistance des organisations agricoles et du faible intérêt des associations écologiques pour cette mesure. On n'a donc aucune expérience et aucune référence, et c'est très subitement que les universitaires chargés de proposer un programme vont aller visiter les expériences britanniques pour se situer (dans le courant de l'année 92).

Il est difficile de dire s'il vaut mieux décrire ce processus comme une suite de coups de force ou comme une suite de paris successifs. Il faut éviter, selon nous, d'y chercher une cohérence globale qui tiendrait par exemple à la logique de tel ou tel acteur, aux pressions qu'ils exerceraient et aux compromis qui en résulteraient. En d'autres termes, on n'a peut-être pas ici affaire à un système d'action concret, mais à une suite de petites parties sans réelle relation entre elles parce que chaque acteur

n'intervient que pour un aspect partiel : il n'y a pas d'enjeu commun et structurant d'un jeu. Le dispositif agri-environnemental - pris comme politique - semble plutôt un objet qui n'a qu'un sens partiel et très temporaire dans plusieurs jeux qui ne sont pas connectés. On ne peut donc pas parler d'une politique au sens strict. Et la règle du jeu semble plus être une règle implicite de non-régulation : le refus du jeu et de la règle du jeu.

C'est pourquoi nous allons décrire l'élaboration de ce programme en faisant apparaître ces différents jeux de manière relativement indépendante.

## **71. La construction d'un (non-)dispositif**

### Eléments du contexte environnemental/institutionnel

La Wallonie agricole peut être sommairement divisée en deux zones principales ; une zone de bas-plateaux limoneux aux sols riches qui est une zone de grandes cultures industrielles et une zone de plateaux élevés aux sols plus pauvres et au climat plus rigoureux. Cette partition est en bonne partie conventionnelle car chaque zone est assez hétérogène du point de vue des systèmes de production, mais c'est une division généralement acceptée, parce qu'elle correspond aussi à une division sociale plus profonde. La zone la plus fertile est aussi une zone proche des villes et des régions d'ancienne industrialisation où l'agriculture s'est rapidement modernisée (faute de main-d'oeuvre notamment) et est dominée par de grandes exploitations céréalières ou betteravières, alors que le Sud Est, plus isolé de la modernité, a conservé des structures agricoles plus rurales, plus autarciques et, somme toute, plus archaïques si on excepte quelques sous-régions hautement spécialisées par exemple dans la production laitière.

Du point de vue environnemental, cette dichotomie des structures agricoles a évidemment conduit à une agriculture plus intensive dans la zone de grandes cultures que dans le Sud-Est; mais en plus ces plateaux limoneux se trouvent sur des nappes d'eau souterraine qui constituent les principales ressources d'eau potable des grandes agglomérations de la région. De plus, le processus de régionalisation a entraîné la constitution d'une société publique de distribution d'eau potable qui tend au monopole par la reprise systématique des réseaux communaux : l'eau potable a un porte-parole puissant et qui s'inquiète de la dégradation de sa ressource au regard des normes européennes. Dans le Sud-Est par contre, les nappes sont plus petites et sans doute



encore saines, les réseaux d'adduction plus faibles et l'environnement rural reste encore relativement protégé des pollutions agricoles. C'est plutôt la fermeture des paysages, la survie des milieux semi-naturels, la pression du tourisme qui inquiètent les associations de protection de la nature.

Ce contexte explique que la Région Wallonne, qui à cette époque n'a pas compétence sur l'agriculture, va se préoccuper des pollutions des eaux souterraines sur un mode particulier : elle va constituer un "Comité Nitrates" qui servira d'instance de conseil aux agriculteurs en matière de fertilisation. N'ayant pas accès aux réseaux agricoles directement, elle y convie les organisations agricoles, les producteurs d'eau, l'industrie des produits azotés et en confie la direction et l'animation à des agronomes. Ils devront élaborer des "conseils" aux agriculteurs et ceux-ci seront diffusés par la presse agricole. Ce comité "Nitrates" est apparemment un équivalent du CORPEN français, mais il ne dispose pas de réseaux (ni de moyens) lui permettant de développer des programmes concrets du type FERTI-MIEUX : il doit se contenter de diffuser ses messages (par ailleurs très techniques et d'orientation technico-économique) par le biais de la presse agricole généraliste.

Ce contexte est donc très particulier : le Ministère de l'Environnement prend l'initiative et essaye de constituer un espace de négociation, mais il ne dispose d'aucun moyen réel de pression sur le monde agricole, alors même que la Wallonie en quête d'autonomie et d'identité découvre l'importance de ses ressources en eau (exportées aussi vers Bruxelles et la Flandre) et les menaces qui pèsent sur elle. C'est la raison pour laquelle elle prendra assez tôt des mesures de taxation des eaux usées agricoles qui heurteront un peu plus les milieux agricoles, même si leur effet est plutôt symbolique sur la plupart des élevages.

On est donc dans une situation où la préoccupation est forte, mais où la seule politique possible est de l'ordre du symbolique, ce qui ne diminue pas le caractère aigu du conflit puisqu'aucune négociation ne se déroule en fait.

#### L'impossibilité de formuler une politique de priorités

On peut franchement affirmer qu'en l'absence d'une obligation européenne, le règlement 2078/92 n'aurait pas été appliqué en Belgique. Le fameux article 19 n'avait

suscité aucun intérêt et bon nombre de spécialistes tant de l'agriculture que de l'écologie<sup>40</sup> ignoraient son existence.

Au moment où on envisage la confection d'un programme agri-environnemental, il n'y a donc pas d'intérêt préalable chez aucun des acteurs potentiels. C'est donc le cabinet de l'Environnement et quelques fonctionnaires qui sont en charge du dossier dans l'indifférence générale. Les organisations syndicales, à qui ils présentent le règlement européen, manifestent très tôt leur opposition de principe à ce type de programme.

Ils vont donc confier une étude à un agronome qui occupe une position particulière dans le champ puisqu'il fait partie d'un laboratoire d'écologie des prairies qui pour originalité de dépendre pratiquement à la fois d'une faculté d'agronomie et d'un service de vulgarisation installé dans un endroit parmi les plus pauvres et les plus reculés de l'Ardenne belge. On s'y préoccupe surtout de prairies, d'alimentation du bétail, d'analyses de sol dans un optique de défense de l'agriculture encore quasiment paysanne de cette région. Cet agronome est aussi écologue et très intéressé à la protection de la nature. Il considère aussi que, dans les régions intensives du centre, il n'y plus grand-chose à faire pour la nature et qu'il faut préférer sauver ce qui existe encore comme zone d'intérêt naturel. Ayant visité les expériences britanniques, il en revient encore plus convaincu d'une priorité à la nature, à la rareté et à la diversité floristique des prairies.

Il connaît par ailleurs les résistances des milieux agricoles et il sait qu'il faut des actions démonstratives pour convaincre les éleveurs. Il affirme que le défi des mesures agri-environnementales, c'est le maintien de l'agriculture là où elle n'est plus nécessaire en termes de production. Son modèle est cependant celui d'une rémunération de l'agriculteur pour des actions en faveur de l'environnement car il sait qu'ils refuseront toute forme d'assistance. Enfin il veut des mesures efficaces rapidement de manière à convaincre des effets de pratiques proposées. Il propose donc des mesures dites "verticales" c'est-à-dire applicables dans des zones particulières bien définies selon leurs problèmes d'environnement.

---

<sup>40</sup> Du côté écologique, il faut aussi savoir que les quelques associations écologiques puissantes sont essentiellement urbaines et intéressées aux richesses naturelles du Sud-Est (région de résidences secondaires) où elles ont déployé un réseau de réserves naturelles sans contact ni grand conflit avec les agriculteurs en rachetant des terres marginales. Elles ne portent généralement guère d'intérêt aux zones agricoles intensives jugées "perdues pour la nature".

Le modèle de départ de ce programme est une sorte de compromis: une priorité est donnée à la nature (et au paysage) dans les zones marginales où ces qualités d'environnement sont encore significatives, et le programme peut constituer un soutien à une agriculture plus extensive, menacée par le processus d'intensification.

Si elle peut rencontrer certains intérêts du côté écologique, cette perspective va se heurter rapidement aux positions des organisations agricoles dont les principes sont simples : les mesures doivent comporter de contraintes minimales, les primes doivent être accessibles au maximum d'agriculteurs, un minimum de perte de surface agricole est impératif. Par ailleurs du côté des intérêts de l'eau, on s'intéresse un peu à ces mesures dans la mesure où elles pourraient aider à mener des expériences de réduction d'intrants dans les zones intensives.

Le programme - qui était dans sa première formulation orienté surtout vers des zones marginales - va changer de direction et consacrer au contraire l'essentiel des moyens à des mesures horizontales, c'est-à-dire accessibles à tous les agriculteurs dans toutes les sous-régions. Pour ce faire, on a développé des mesures qui peuvent s'appliquer en zones de grandes cultures et on a introduit des mesures verticales concernant les zones de protection des eaux souterraines. Mais les mesures verticales (s'appliquant à des zones spécifiques : parcs naturels, zones de protection spéciale, zones de protection des eaux) ne reçoivent qu'une part très limitée du financement et prendront la forme d'exploitations expérimentales au nombre de 10 pour chaque type de zone. On n'envisage pas de mener des opérations locales associant des partenaires locaux.

Tout cela réduit en fait la signification des zonages environnementaux du programme et réduit aussi les possibilités d'imaginer des programmes locaux pour lesquels on ne voit d'ailleurs pas bien quels seraient les partenaires non agricoles compétents et intéressés. Les organismes de développement rural<sup>41</sup> ne s'intéressent guère à l'agriculture, les centres de vulgarisation agricole n'ont aucun intérêt pour la

---

<sup>41</sup> La séparation entre développement agricole et développement rural est relativement ancienne en Belgique et surtout en Wallonie pour une série de raisons historiques, politiques et institutionnelles. Voir sur ce point : Mougenot C & M. Mormont, *L'invention du rural. L'héritage des mouvements ruraux*, Bruxelles, Editions EVO, 1988.

nature<sup>42</sup> et les parcs naturels<sup>43</sup> ne sont pas significatifs ni en termes de surface agricole ni en termes de moyens.

On se trouve donc dans une situation de faiblesse quant aux partenaires possibles, faiblesse que seule une politique de priorités claires, sur lesquelles les moyens auraient été concentrés, aurait permis de surmonter. Ce non-choix aboutit à un zonage abstrait (Zones de protection spéciale qui n'ont aucun acteur ni privé ni public) ou non pertinent (parc) : seule les zones de protection des eaux souterraines vont trouver des partenaires (du côté de l'eau) pour construire la seule expérience en cours, sur laquelle on reviendra plus loin : le Programme d'Action Hesbaye.

L'absence de zonage est corrélative à la fois d'une absence de définition construite de l'enjeu environnemental et de l'absence de porte-parole et de représentants locaux des qualités de l'environnement.

#### Les controverses d'experts et les intérêts institutionnalisés

L'élaboration du programme agri-environnemental, d'abord pensé dans une optique de sauvegarde des zones agricoles marginales, va ouvrir une série de controverses qui sont à la fois scientifiques et institutionnelles et qui portent avant tout sur la définition des pratiques agricoles. Deux débats principaux vont émerger : l'un sur la qualité de l'eau et l'autre sur la qualité de la nature, reformulée en termes de biodiversité.

#### *La biodiversité*

Bien que l'administration de l'environnement et l'administration agricole dépendent de la même autorité ministérielle, les services de l'environnement ne seront pas associés à l'élaboration des mesures, mais seulement consultés sur certains aspects

---

<sup>42</sup> De plus, comme on l'a déjà signalé, il n'existe plus en Belgique d'organisation décentralisée (au niveau départemental) de la profession agricole telle que les chambres d'agriculture : les seuls organismes locaux sont soit des associations spécialisées (peu portées vers la nature), soit des organismes officiels, soit des réseaux locaux à l'échelle du canton. Il n'y a donc pas d'organismes susceptibles de prendre en charge des programmes locaux et de se trouver des partenaires à cette échelle dans les collectivités locales ou les associations.

<sup>43</sup> L'un est très petit et a été évoqué au chapitre 2; le second est grand mais concerne une vaste zone de forêts et de landes sur un haut-plateau qui n'a jamais eu d'usage agricole durable.

de ces mesures. En l'occurrence, une mesure proposée consiste à proposer aux agriculteurs de constituer autour de leurs champs de culture des tournières (bandes de terrains non exploités) de conservation. Pour les auteurs de la proposition, ces tournières pourraient très bien être laissées en l'état en demandant simplement aux agriculteurs de les faucher tardivement. Mais ils anticipent que les agriculteurs accepteront difficilement le simple abandon de ces espaces à une nature qui les recoloniserait spontanément<sup>44</sup>. Considérant que les agriculteurs aiment des terrains propres et en assurer l'entretien, ils proposent donc de leur imposer des semis diversifiés sur ces bandes de terre, et de favoriser par là des plantes qui appartiennent à la flore régionale. C'est sur la composition de ces semis que la controverse va naître du fait d'une réinterprétation en termes de biodiversité.

Les agronomes chargés de l'élaboration du programme vont en effet consulter le Conseil Supérieur de la Conservation de la Nature qui rassemble des fonctionnaires (Service de la Conservation de la Nature), des associations et des scientifiques (écologues). Et le débat va naître sur la signification de la biodiversité. Pour les auteurs du programme, il s'agissait simplement de proposer des semis comportant un pourcentage suffisant de plantes locales. Cette vision des choses rencontre l'idée que l'amateur se fait de la diversité biologique en termes de diversité d'espèces. Mais, parmi les écologues consultés se trouvent un certain nombre de scientifiques qui accordent une grande importance à une définition de la biodiversité en termes génétiques : il ne s'agit pas seulement de favoriser des espèces caractéristiques des milieux naturels locaux, il s'agit aussi de privilégier le maintien des souches locales de ces espèces.

Dès lors ils craignent qu'on favorise en fait non pas des souches locales mais des souches importées au risque de les voir se substituer aux souches locales qui existent encore dans les milieux semi-naturels ou dans les réserves naturelles dont ils assurent la protection. Ce risque est d'autant plus grand que la majeure partie de ces espèces, si elles sont courantes et peuvent se trouver dans le commerce, ne sont pas reproduites par des producteurs locaux : l'achat de grandes quantités de graines va entraîner l'importation de souches produites à l'extérieur de la région. Le risque "génétique" est donc de voir ces souches importées (et sélectionnées donc éventuellement plus robustes, disent certains) coloniser la région, voire les réserves naturelles. L'objectif de protection de la biodiversité pourrait alors résulter dans une diminution de la

---

<sup>44</sup> Ce n'est que plus tard que d'autres spécialistes avanceront que cette végétation spontanée risque d'être très pauvre et sans intérêt écologique tout en favorisant la prolifération de plantes nuisibles pour les cultures voisines.

biodiversité ainsi redéfinie. Un compromis sera finalement trouvé sur une liste de plantes qui agréent les biologistes parce que ce sont des plantes qu'ils connaissent bien et dont il n'y a plus d'étude spécifique à faire<sup>45</sup>.

Ce premier débat sur la biodiversité va en faire surgir d'autres : par opposition à l'agronome-écologue qui privilégiait les milieux semi-naturels des régions marginales, les spécialistes de l'écologie vont émettre le souci (partagé par les écologues en Belgique aujourd'hui) de voir cette biodiversité protégée aussi bien dans les zones intensives que dans les zones marginales : leur modèle est celui du maillage écologique qui doit créer partout, en ville et dans les zones de production intensive autant qu'ailleurs, des espaces de survie et de circulation pour la flore et la faune sauvage. Ils privilégient donc une mesure "horizontale" plutôt que "verticale" et la conclusion de conventions avec des agriculteurs, voire le rachat de terrains significatifs en termes de maillage écologique pour les relouer à des agriculteurs moyennant des contraintes à compenser par les primes agri-environnementales. Cette optique rencontre au moins en partie le souci des organisations agricoles de ne pas voir privilégier certaines régions.

Enfin un troisième débat s'ouvre avec les tenants de la lutte intégrée en grandes cultures pour qui ces tournières ne sont pas une solution adéquate : elles risquent, disent-ils, d'une part de favoriser la prolifération de parasites qui pousseront les agriculteurs à augmenter leurs traitements phytosanitaires, d'autre part elles ne sont pas nécessaires à la prolifération souhaitée des prédateurs de phytophages : ils citent notamment le cas d'un de ces prédateurs qui peut se déplacer sur de longues distances (sylphe). Ils estiment en fait que l'instauration de telles pratiques est plutôt un retour en arrière qu'une avance technique vers la recherche de moyens efficaces de protéger l'environnement en même temps que de maintenir la productivité agricole.

Ces controverses d'experts reflètent sans doute autant les intérêts institutionnels de chacun des partenaires que des évaluations scientifiques précises. Elles conduisent à déplacer le débat loin des agriculteurs et du terrain concret d'application des mesures.

Une des préoccupations des agriculteurs à l'égard de ces tournières est précisément le risque de voir proliférer certaines mauvaises herbes : ils revendiquent donc une composition des semis qui l'évitent et certains se sont montrés soucieux de

---

<sup>45</sup> Ce qui donne à penser à d'autres que leur souci de protéger la biodiversité génétique est en fait un souci de protéger d'abord et seules leurs "terrains" de recherche : une fois une plante sauvage bien connue, elle n'intéresse plus ces spécialistes de la génétique...

semis composés de plantes atteignant leur floraison assez tard pour que le fauchage tardif limite leur reproduction. Une proposition en ce sens fut émise par un agronome spécialiste des prairies dans un débat public. Cet exemple indique clairement non pas que le débat d'experts est inutile, mais qu'il est utilement ouvert aux individus qui mettront en oeuvre ces mesures et qui ont des revendications agronomiques précises.

Enfin ces discussions d'experts de la biodiversité ont aussi occulté le débat qui aurait pu avoir lieu pour définir différents types de tournières, puisqu'il faut envisager, à un certain moment, de définir, à côté des tournières de conservation, des tournières de protection de l'eau (à situer entre le champ et le cours d'eau) ou des tournières de chasse (avec des semis appropriés à la nourriture de la faune sauvage). Ces définitions auraient eu l'avantage de pouvoir intéresser localement<sup>46</sup> d'autres acteurs (chasseurs et pêcheurs) à ces tournières.

Cet exemple de la biodiversité indique à quel point la définition d'une mesure agri-environnementale résulte en fait d'un compromis plus que d'un diagnostic scientifique univoque : dans ce compromis les acteurs, experts autant que profanes, engagent à la fois leurs connaissances des milieux naturels et leurs anticipations sur les réactions des agriculteurs, voire sur le devenir de l'agriculture. Les connaissances naturelles, dès lors qu'on parle de biodiversité, apparaissent en fait partielles, relatives à des domaines de préoccupation spécifiques; et les modèles d'anticipation du comportement des agriculteurs, faute d'être testés dans des négociations et des expériences locales, sont souvent des modèles au mieux enracinés dans le contact habituel avec telle ou telle catégorie d'agriculteurs. En fait, connaissances naturelles et modèles d'anticipation sont largement enlisés dans des rapports institutionnels qui font que les acteurs défendent en fait, consciemment ou non, la crédibilité et l'autorité des institutions où ils agissent. Bref les rapports institutionnels modèlent les compromis parce qu'ils modèlent à la fois les savoirs naturels et les modèles sociaux.

### *La qualité de l'eau et les pratiques agricoles*

Le débat sur la qualité de l'eau et les mesures à prendre mobilise en fait des acteurs plus larges et plus nombreux car les enjeux, dans les zones de grandes cultures, sont bien plus importants. Et le débat est double, car il porte d'un côté sur le lessivage

---

<sup>46</sup> Car globalement le thème de la biodiversité suscite plutôt l'ironie des représentants agricoles qui y voient une politique de "carte postale".

des nitrates et de l'autre sur les produits phytosanitaires, mais dans les deux cas il oppose fondamentalement les producteurs d'eau aux agriculteurs.

En ce qui concerne les nitrates, les producteurs d'eau peuvent s'appuyer solidement à la fois sur les normes européennes et sur des constats scientifiques qui montrent une augmentation des taux de nitrates dans leurs captages, même si cette augmentation est irrégulière et très variable dans l'espace<sup>47</sup>. Des nombreuses études qui ont été menées sur le transfert des nitrates dans les sols, il ne ressort en tout cas pas de constat clair. Les organisations agricoles sont alors fondées à estimer que ces constats sont alarmistes et basés sur l'extrapolation des situations hollandaises ou flamandes plus que sur une menace réelle en Wallonie. Ils insistent sur la forte variabilité des phénomènes qui ne justifie aucune norme ou mesure générale. Certains fonctionnaires de l'Agriculture estiment même que, dans les régions intensives, les processus de transfert peuvent varier localement de manière importante ou selon le type de culture et de rotation. Les organisations spécialisées mettent en avant les innovations techniques à attendre de la recherche. Au comité Nitrates, on insiste surtout sur la mise à la disposition des agriculteurs d'outils techniques de mesure, de bilan, de diagnostic des sols. Ces différentes interprétations se déploient cependant sur un arrière-fonds de perception du risque par l'opinion publique et les producteurs d'eau; les incertitudes scientifiques sont telles que les mesures à proposer sont difficiles à définir, d'autant plus qu'elles renforcent les réticences des agriculteurs.

C'est dans ce contexte que les mesures agri-environnementales vont être proposées comme un moyen de construire sur des zones sensibles un dispositif d'expérimentation avec les agriculteurs.

La question des produits phytosanitaires est plus complexe et plus indéçise. Elle préoccupe aussi les producteurs d'eau qui avancent des données concernant l'augmentation des taux d'atrazine dans leurs captages. Et le débat porte ici sur le choix

---

<sup>47</sup> En l'occurrence, les taux augmentent dans certains captages et diminuent dans d'autres; l'évolution d'année en année est également peu régulière; et cela explique pourquoi ces données ont attendu longtemps avant d'être publiées. Pour les producteurs d'eau, la publication de ces données comporte un avantage qui est de pouvoir faire pression sur les milieux agricoles, mais aussi un risque potentiel de voir les consommateurs s'alarmer, exiger des mesures drastiques ou se tourner vers d'autres systèmes d'alimentation en eau. De plus, la publication de ces données sur les taux de nitrates implique logiquement la publication de données concernant d'autres aspects de la qualité de l'eau (parmi lesquels les doses de pesticides qui, on le verra, sont moins intéressantes à divulguer auprès des consommateurs).



de mesures à prendre compte tenu des différents intérêts en présence qu'on peut résumer comme suit :

- l'industrie des pesticides s'insurge contre une normalisation trop draconienne quant à la présence de résidus dans les eaux : elle affirme que les seuils actuellement fixés sont arbitraires du point de vue toxicologique; elle revendique par ailleurs la possibilité de mettre au point de nouvelles matières actives moins nocives ou dont la rémanence serait inférieure.

Il faut savoir que les normes actuelles ont été fixées il y a plusieurs années et l'ont été compte tenu des possibilités de mesure de la présence de ces résidus dans les eaux. On tolère en fait une dose maximale par produit correspondant aux limites inférieures que les méthodes de détection de l'époque pouvaient déceler, et une dose maximale de l'ensemble des produits concernés.

Dans les prélèvements actuellement opérés, il semble que ces doses de pesticides soient également croissantes et commencent à inquiéter les producteurs d'eau.

- comme l'affirme un responsable du "comité phyto", les autorités sont prises entre deux positions extrêmes : celle des agriculteurs biologiques (zéro pesticides) qui pourrait être relayée par l'opinion et les consommateurs et pousserait à interdire tout usage de ces produits, et celle des industries productrices qui, sous cette menace, pourraient se désengager de la recherche de produits meilleurs compte tenu des risques d'interdiction qui pèsent sur eux. Ce désengagement serait alors un arrêt du progrès technique dans un domaine qui a permis une importante croissance de la productivité agricole.

- quant aux producteurs d'eau, ils sont également prudents, car ils craignent en fait que la mise en évidence de la croissance de ces résidus ne soit utilisée pour interdire certains produits (comme l'atrazine dont les doses augmentent), voire pour introduire sur le marché d'autres produits qui dépassent leurs capacités technologiques de mesure. Mesurer la présence de produits de substitution à l'atrazine, moins rémanents, poserait en effet des problèmes techniques et financiers importants.

Dans ce jeu de craintes mutuelles, il est difficile d'imaginer une action possible, du moins une action qui puisse être valorisée auprès de l'opinion publique. On voit qu'ici la controverse est moins scientifique que technique et industrielle ; industrie de la phytopharmacie et industrie de l'eau évaluent en fait les coûts et les risques de différentes stratégies, et le monde agricole est finalement peu concerné par ce débat. Surtout peut-être, l'élaboration d'une politique volontariste en la matière supposerait que le problème soit révélé, mis sur la scène publique, ce qui comporte pour l'une comme pour l'autre des risques significatifs.

## Système d'incitation et prospective agricole

Les dispositifs d'incitation sont le lieu privilégié pour faire apparaître la sociologie des agriculteurs dont les acteurs sont porteurs. Le dispositif d'incitation découle en fait d'une mise en correspondance de l'effet écologique attendu avec les pratiques agricoles souhaitées et leur probabilité, compte tenu de l'idée qu'on se fait de l'agriculture et des agriculteurs.

Si on dispose d'un modèle simple et non controversé des effets écologiques, il est assez facile de définir les pratiques agricoles correspondantes et de chercher alors les incitants correspondants : c'est le cas des mesures qui visent les zones d'élevage et qui préconisent par exemple la fauche tardive sur certains terrains où on espère voir maintenue ou recréée une certaine diversité ou des refuges pour la faune sauvage. Ainsi la nidification et la reproduction des oiseaux sont favorisées par des prairies permanentes peu intensives et qu'on fauche tard. Pour convaincre l'agriculteur, on suppose qu'il dispose de terres marginales (fonds de vallée par exemple) qu'il utilise déjà peu intensivement et qu'on lui propose de maintenir en l'état en échange d'une compensation pour le revenu perdu. La mesure est facile à comprendre et à appliquer car le modèle écologique est simple (non controversé), la pratique agricole est définissable et le comportement agricole est vraisemblable.

Il est beaucoup plus compliqué de définir une mesure en ce qui concerne l'usage des nitrates ou les pratiques de fertilisation : si chacun veut bien admettre que le lessivage des nitrates est une source de pollutions des eaux souterraines, il n'existe, à ce jour, aucun modèle accepté qui explique le transfert de ces matières dans les sols; et il n'y a pas non plus, par conséquent, de proposition claire en matière de pratiques agricoles adaptées. C'est, dans ce contexte, la norme européenne et, plus souvent invoquée la norme de l'OMS, qui constitue la réelle pression à agir parce qu'elle est relayée par les producteurs d'eau.

Dans une situation aussi controversée, la définition d'incitants est évidemment difficile. Elle ne fait pas l'objet d'un consensus général et pour chacun des acteurs, la discussion des incitants devient plutôt une opération stratégique par laquelle il revendique une définition des agriculteurs et de l'agriculture qui lui convient le mieux. En quelque sorte, il n'est pas possible de définir un système accepté d'incitation aussi

longtemps qu'on n'est pas d'accord sur les objets (pratiques agricoles) qui doivent être modifiés.

- L'option des organisations professionnelles est véritablement stratégique : ils affirment le caractère arbitraire des normes et l'impossibilité à fixer des pratiques efficaces. Rejetant ainsi, sans la contester, la demande sociale dans l'arbitraire, ils peuvent revendiquer une compensation intégrale des coûts imposés à l'agriculteur. Pour elles, toute perte de revenu ou tout investissement imposé (mise aux normes des bâtiments) doivent faire l'objet d'une aide financière au nom et sur les budgets de l'environnement.

A cette idée de compensation intégrale des coûts, les environmentalistes et l'administration de l'environnement opposent le principe du pollueur-payeur, mais, faute de pouvoir mesurer la pollution et son coût, ils préfèrent des incitations aux changements de pratique calculés sur l'effort à fournir. L'Administration de l'Eau tend, elle, à imposer une pratique de paiement des pollutions (ce qu'elle a obtenu pour l'eau consommée par les agriculteurs). Le compromis politique actuel est que l'intervention financière doit se faire au nom et sur le budget de l'agriculture pour les aides qui visent à la conformité par rapport à des normes anciennes ou générales, et au nom de l'environnement pour toute mesure qui va au-delà des pratiques normales ou qui cherche à améliorer des systèmes techniques classiques.

Les organisations agricoles spécialisées ont une démarche plus pragmatique qui consiste à miser sur l'innovation technique et à vouloir orienter les incitations dans la direction d'une stimulation de la recherche et de la vulgarisation technique. Ici on privilégie une incitation agronomique classique à l'efficacité. Au contraire, les environmentalistes -conservation de la nature - privilégient des formes d'incitation directe aux agriculteurs, par lesquelles on identifie clairement des pratiques favorables à l'environnement et on rémunère l'agriculteur pour des prestations de gestion du milieu naturel. Dans cette optique, la vulgarisation doit être élargie et on insiste beaucoup sur la formation des formateurs (enseignement agricole) et la présence d'écologues dans les équipes de suivi des programmes agri-environnementaux.

A l'intersection de la recherche, des organisations agricoles et de l'industrie, les comités "Nitrates" et "Phyto" privilégient une politique d'incitation qui passe par le conseil aux agriculteurs, la mise au point de techniques nouvelles et qui insiste sur l'autonomie des agriculteurs bien informés dans leurs choix culturels : on valorise la diffusion d'informations de manière à assurer leur crédibilité auprès des agriculteurs

(parce que la source est "neutre", c'est -à-dire non soumise aux pressions des écologistes ou du secteur de l'eau), mais aussi une crédibilité auprès du grand public qui sait ainsi, de source également "neutre" (c'est-à-dire non soumise aux pressions des seules organisations agricoles) que des mesures sont prises. La mise au point d'outils individuels d'aide à la décision de l'agriculteur est une de leurs priorités et vise à atteindre un réglage plus fin de l'usage des nitrates ou des pesticides. La logique technico-économique est une référence prioritaire et elle n'implique ni zonage, ni dispositifs locaux. La communication est une action qui ne spécifie ni son public, ni ses objectifs environnementaux, parce qu'elle vise, implicitement, des entrepreneurs individuels.

Bref, les systèmes d'incitation sont largement le décalque des positions stratégiques des différents acteurs et de la manière dont ils définissent les agriculteurs, mais il n'y a guère de confrontation concrète avec des terrains ou des pratiques agricoles définis. Ces systèmes sont donc des définitions encore abstraites du comportement possible des agriculteurs qui s'enracinent plus dans une vision idéologique de l'avenir de l'agriculture que dans une analyse et une expérimentation concrètes.

En résumé, l'incitation est effectivement faible en termes de communication ou de partenariat et une responsable du cabinet ministériel résume (peut-être un peu cyniquement) la situation en disant qu'on informe les agriculteurs, mais que seuls ceux qui se saisiront de cette information opéreront les changements nécessaires à leur survie; les autres disparaîtront puisqu'ils n'ont pas les moyens d'intégrer cette information nouvelle. Autrement dit, les systèmes d'incitation ne changeront rien, de toute manière, à un processus de sélection des meilleurs qui est inéluctable.

## **72. Le Programme d'Action Hesbaye**

Pour les raisons explicitées plus haut, le seul programme concret en cours est un programme d'expérimentation d'une réduction des intrants. Il concerne une zone d'agriculture céréalière intensive qui couvre une importante nappe aquifère.

La spécificité de cette expérience, par rapport aux expériences françaises observées, est certainement le fait qu'elle est conçue comme une expérimentation devant aboutir à des résultats scientifiques et techniques plus que comme la mise en oeuvre d'un réel programme de réduction des intrants. Pour les raisons qu'on a dites, il

n'y a pas de consensus scientifique et technique, et on se propose ici de mener une expérimentation en conditions réelles. Le Programme associe (dans sa gestion et son financement) une série d'acteurs : les producteurs d'eau, la CEE (programme LIFE), la Région et le Ministère de l'Agriculture ainsi que des centres de recherche et les organisations agricoles.

Le diagnostic environnemental est assez explicite et précis<sup>48</sup> : l'enjeu est la nappe d'eau potable, une des plus importantes du pays (35 millions de m<sup>3</sup> avec un prélèvement annuel d'environ 30 millions de m<sup>3</sup>), et qui alimente une population importante (400 000 habitants). Cette nappe est assez bien connue au point de vue géologique et hydrologique. Et on peut conclure qu'elle forme un ensemble inséparable, même si on peut repérer des zones de plus forte perméabilité (failles et vallées sèches) : ceci implique que des mesures de protection devraient s'appliquer sur une zone très vaste et non sur quelques zones sensibles proches de captages locaux : toute cette zone est d'ailleurs considérée comme protégée au titre de la directive Nitrates. On ne se contentera pas d'étudier la pollution diffuse d'origine agricole car on cherche aussi à identifier les autres sources (assainissement), ce qui est de nature à rassurer les agriculteurs.

L'objectif principal du programme est cependant d'étudier l'impact des pratiques agricoles sur la nappe. Pour ce faire, le programme propose d'abord une étude approfondie des pratiques agricoles et ensuite une expérimentation qui permette de voir si des changements de pratique agricole ont un impact sur le transfert des nitrates. Pour ce faire, le programme propose :

- une analyse des pratiques agricoles (doses d'engrais, modes d'épandage) et de leur évolution, qui permette d'identifier les quantités consommées et exportées : cette analyse est globale même si elle se fera jusqu'au niveau parcellaire par des bilans localisés.

- des expérimentations chez des agriculteurs volontaires où de nouveaux protocoles de fertilisation seront expérimentés avec un bilan de l'azote au niveau de la parcelle (profil du sol, bilan, etc.) et une analyse économique : il s'agit ici de se donner de nouvelles références agronomiques. Ce sont ces expérimentations (quelques-fermes pilotes) qui donneront lieu à application des mesures agri-environnementales et spécialement de la mesure "réduction d'intrants".

---

<sup>48</sup> Huygens C et al, Le Programme-Action Hesbaye : un projet concerté pour la protection des eaux souterraines, sd, sl, 14 p.

Néanmoins, compte tenu du caractère des sols (certains experts disent que le transfert se fait sur plusieurs années, voire plusieurs dizaines d'années) et du caractère localisé des expérimentations, il n'est pas possible d'évaluer l'impact de ces nouvelles méthodes de fertilisation sur la nappe. C'est pourquoi un volet important du programme est constitué par des travaux de modélisation mathématique du fonctionnement de la nappe (écoulement et transport), du transfert des sources de pollution azotée. Cette modélisation complexe, qui suppose qu'une partie importante du financement sera consacré à la recherche, devrait aboutir à définir l'évolution probable de la nappe et d'identifier les actions prioritaires.

Pour les agriculteurs, cette expérience a un intérêt certain, dans la mesure où elle ne représente pas un dispositif basé sur une accusation, mais une recherche ouverte d'une part sur toutes les causes de pollution et ouverte sur une expérimentation technique. Elle laisse donc ouvertes beaucoup d'incertitudes scientifiques et techniques.

Une campagne de communication fait partie intégrante du programme d'une part pour intéresser les agriculteurs à sa démarche, pour convaincre quelques-uns de participer aux expérimentations, et d'autre part pour faire valoir, dans l'opinion publique, la participation des agriculteurs à ce programme : c'est ainsi que des panneaux d'information seront par exemple apposés pour signaler les parcelles d'expérimentation.

## **Conclusion**

Le programme agri-environnemental wallon est, à beaucoup d'égards, un non-dispositif, en ce sens que sur la plupart des objectifs affichés il n'y a pas de diagnostic environnemental formulé ni d'objectifs qui fassent consensus, que la définition des pratiques agricoles est généralement très vague et elle aussi, très discutée. Le programme proposé ne propose pas non plus de priorités en particulier en termes de zonage. Communication et partenariat sont embryonnaires et on peut même penser que c'est l'absence d'implication d'acteurs extérieurs à l'agriculture, en particulier du côté de la nature et du paysage, qui explique ce non-dispositif. Les conflits d'experts sur la biodiversité sont évidemment un obstacle à la constitution de tels acteurs.

L'exemple du Programme-Action Hesbaye illustre a contrario le fait que là où des acteurs extérieurs se définissent des intérêts précis, localisés et établissent une sorte de partenariat, un dispositif concret peut se construire. Encore faut-il souligner que la résistance forte des organisations agricoles, combinée avec les problèmes de stratégie

des producteurs d'eau, fait de ce programme un programme d'expérimentation et de recherche plus qu'un réel programme de prise en charge de l'environnement ou de réduction des pollutions. La seule manière de faire adhérer les agriculteurs de cette région semble avoir été de maintenir ouvertes les controverses sur la responsabilité de l'agriculture et sur les changements à apporter. Enfin on peut dire que le programme agri-environnemental, en n'imposant aucune organisation locale, aucun partenariat<sup>49</sup>, reste un programme agricole et purement agricole.

## Section 8. Conclusions

Les dispositifs de prise en compte de l'environnement que nous avons analysés ne sont, pour la France, pas nécessairement représentatifs de l'ensemble de la politique française ni des multiples expériences locales. Elle nous permettent cependant de proposer des réponses aux questions posées au début de ce chapitre.

### 1. La cohérence agricole des dispositifs

Il est d'abord évident que plusieurs dispositifs coexistent. Faut-il décrire ces dispositifs à partir des acteurs et de leur logique, ou faut-il les décrire à partir des questions d'environnement ou encore à partir des secteurs de l'agriculture qui sont concernés ou enfin faut-il les analyser à partir des territoires où ils sont mis en oeuvre ? En posant cette question, on suggère que, selon le point de départ et selon l'échelle, on peut avoir plusieurs lectures de cette politique environnementale et de sa cohérence. Et le type de lecture que l'on fait est solidaire d'un point de vue et convient mieux à tel ou tel acteur. L'idée de dispositif permet d'éclairer cette question en montrant deux choses : d'une part qu'il y a plusieurs cohérences possibles selon les acteurs et les points de vue, mais aussi que la cohérence ne dépend pas seulement de ces points de vue car les questions d'impact sur l'environnement, de technique agricole, bref les objets dont il est question imposent aussi des contraintes de cohérence.

---

<sup>49</sup> Il est d'ailleurs significatif que le personnel temporaire qui sera engagé pour gérer ce programme sera exclusivement rattaché aux services territoriaux de l'agriculture et composé d'agronomes : le Conseil Supérieur de la Conservation de la Nature, suite au débat sur les tournières, avait suggéré d'y adjoindre des écologues, de manière à conseiller les agriculteurs en matière de semis. Cette proposition fut refusée au nom de la "communication" avec les agriculteurs qui sont supposés de ne pas pouvoir accepter d'autres conseillers que des techniciens de l'agriculture.

Pour les acteurs agricoles institutionnels (les organisations agricoles généralistes, les chambres d'agriculture), il est assez évident que certains dispositifs les agréent plus que d'autres : ils préfèrent non seulement des contraintes faibles et des mesures incitatives, mais surtout des mesures qui s'appliquent à tous les agriculteurs (et répugnent à toute forme de zonage) assorties de compensations (revenus) aux contraintes; enfin ils préfèrent une approche sectorielle selon les grands "secteurs" de l'agriculture. Une mesure comme la prime à l'herbe s'inscrit assez bien dans cette optique, de même que le dispositif de mise aux normes des bâtiments d'élevage. Néanmoins ils sont bien obligés d'admettre que la question de l'eau, dans certaines régions, se pose en termes de zones sensibles et les acteurs qui représentent l'eau - agences et collectivités - exercent une pression suffisante depuis plusieurs années pour leur faire admettre une approche localisée du problème. Néanmoins, si cet enjeu de l'eau est assez fort pour aller dans ce sens, il existe de telles incertitudes locales (sur les processus de transfert, sur les pratiques agricoles nécessaires) qu'ils peuvent réinscrire les dispositifs localisés dans une logique qui est la leur, à savoir qu'il s'agit de dispositifs d'expérimentations, sans contrainte forte et avec une compensation. Imposer une logique d'expérimentation et d'innovation technique permet d'une autre manière de restaurer le principe d'une approche générale (l'innovation sera accessible tous) et le maintien de l'idée d'une compensation pour toute contrainte plus exigeante que la bonne pratique agricole définie par l'état de la technique.

On peut donc considérer que, face à la question de l'eau, l'approche agricole du problème, bien qu'ayant dû céder sur un certain zonage des priorités (indispensable aux acteurs de l'eau), a réussi à maintenir les principaux principes de sa politique.

A l'inverse des enjeux de l'eau, les questions de nature et de paysage sont très difficiles à définir de manière générale, elles ne peuvent pas s'appuyer sur des normes scientifiques et techniques et les acteurs agricoles développent à leur égard un discours très général : ils se résument à dire que c'est l'agriculture productive qui a modelé les paysages régionaux et qu'il suffit de laisser à l'agriculture le moyen d'évoluer pour qu'elles prennent en charge l'évolution du paysage. Cette "traduction" générale (agriculture vivante = qualité du paysage) justifie évidemment la priorité accordée en France à la prime à l'herbe : cette aide directe, sans contrainte forte; correspond bien à une traduction générale et aux priorités des acteurs agricoles. Néanmoins elle est très faible chaque fois que des acteurs locaux peuvent mettre à jour des menaces pesant sur des sites naturels ou des paysages suite à l'intensification. L'article 19, les programmes



ACNAT ou d'autres programmes ont permis à des acteurs locaux représentants de la nature d'imposer la reconnaissance de ces enjeux qui se voient mieux à l'échelle locale ou régionale. Dans un premier temps, ces enjeux se sont situés à la marge de l'agriculture puisqu'ils concernaient de petites zones, souvent des terres marginales<sup>50</sup> pour l'agriculture. Ici les acteurs agricoles doivent bien reconnaître la spécificité des problèmes locaux, accepter un zonage et des contraintes; mais leur logique est bien celle de la compensation de la perte de revenu agricole, à travers des conventions de gestion individualisées établies sur une base volontaire. C'est finalement la manière dominante d'utiliser l'article 19 puis les articles 21-23 du règlement de 1992. Pour les acteurs de la nature, on peut penser que des dispositions leur ont permis d'entrer dans le jeu et d'obtenir une première reconnaissance comme partenaires. Ce processus n'a pas eu lieu en Wallonie, et il faudra sans doute plusieurs années avant que cette reconnaissance soit obtenue.

Il y a donc une cohérence dans ces deux types principaux de dispositifs qui est une cohérence agricole et qu'on peut résumer en deux principes : l'agriculture comme secteur a un droit à produire selon l'état des techniques disponibles; l'agriculture a une priorité d'usage sur l'espace rural et elle doit obtenir des financements supplémentaires pour l'aider sectoriellement ou localement à assurer cette gestion du territoire. Les réponses aux exigences d'environnement doivent s'inscrire dans la ligne de ces deux principes en expérimentant de nouvelles méthodes pour définir une pratique agricole appropriée et/ou en exigeant des formes de soutien spécifiques. Cette cohérence agricole est avant tout une cohérence sectorielle qui fonctionne à l'échelle globale des rapports entre agriculture (ou entre grands secteurs de la production agricole) et société. Elle implique toujours une négociation globale entre le secteur et l'Etat.

## 2. La dynamique des expériences et l'émergence d'autres cohérences

Cette cohérence se perd toutefois dès qu'on descend des dispositifs généraux vers les négociations régionales et les expériences locales. Dès qu'on change d'échelle, les postulats de ces dispositifs perdent de leur force et de leur évidence pour laisser apparaître d'autres questions et d'autres défis. Et nous faisons l'hypothèse qu'il y a une dynamique des dispositifs et de leur mise en oeuvre qui ouvre la porte à d'autres principes de cohérence et d'autres formes de régulation.

---

<sup>50</sup> Bien qu'en France ils aient aussi été l'objet de conflits locaux importants.

Dans la question de l'eau, plusieurs facteurs viennent rompre cette cohérence agricole dès que les expériences confrontent les pratiques agricoles à l'espace réel. D'une part, les risques de pollution sont très variables selon les espaces (les sols, les systèmes hydrologiques), et il est difficile d'imaginer un modèle de pratique agricole propre qui serait uniforme : il faudra donc poursuivre des recherches qui conduisent au niveau de l'exploitation, puis de la parcelle et individualiser complètement la conduite des cultures. Cela est imaginable à travers de la technique sophistiquée, mais cette dynamique entre en contradiction avec un traitement sectoriel et elle met aussi à mal l'idée d'une compensation de revenus qui serait calculable et juste. De plus elle suppose une adhésion et une compétence élevées des exploitants, alors même que les expériences montrent que cette adhésion est d'autant plus difficile qu'on a affaire à des agriculteurs intensifs et dépendants d'un encadrement agricole qui les dispensent d'un calcul précis. Chacune des expériences en la matière montre que cette adhésion ne peut s'obtenir que pour une minorité, et dans un cadre local de négociation. Dans le secteur de l'élevage, de même, l'adoption de techniques adéquates (bâtiments d'élevage) ne résout la question que si la pratique agricole et l'évolution des systèmes de production vont dans le même sens, ce qui ne peut s'obtenir que par une adhésion forte à de nouveaux modes de production.

Dans la question de la nature, à mesure que les enjeux de nature prennent plus de poids, la simple protection de zones sensibles, bien identifiées et délimitées, cède progressivement le pas à une optique de gestion de territoires plus vastes. Cela implique qu'on passe lentement d'une logique de convention avec des agriculteurs pour de terres marginales à la recherche de systèmes de production adaptés, voire nouveaux, dont la recherche suppose une dynamique locale, rurale autant qu'agricole, économique autant que technique. Et cela ne semble avoir de chances de se produire que si on désenclave l'activité agricole et les agriculteurs de leur isolement, que si on double l'encadrement agricole d'un encadrement environnemental, en inscrivant les groupes professionnels locaux dans des réseaux plus complexes, de nouvelles filières de production, de nouveaux modes d'incitation voire de rémunération. On passe d'une logique de la compensation de la perte de revenu à la logique de l'incitation à la reconversion ou à celle de la rémunération des services rendus à des partenaires identifiables au plan local comme partenaires. Ici non plus il n'est pas possible de définir de normes générales, et la cohérence agricole cède le pas à des cohérences provisoires de gestion du territoire, de lutte contre la déprise, de développement local qui ne peuvent être négociées que

localement et où l'hégémonie de l'agriculture sur le territoire céderait le pas à la recherche de formes d'interdépendance très variables.

Ce sont donc à la fois la diversité des conditions d'environnement et celle des pratiques agricoles (pratiques techniques mais aussi réseaux et stratégies) qui, en introduisant la nécessité de zonages précis, d'incitations adaptées, de stratégies locales, mettent en cause la cohérence agricole des dispositifs et introduisent d'autres principes de mise en ordre.

Les Plans de Développement Durable, qui forment le dernier dispositif imaginé, apparaissent alors comme un dispositif ambigu. En voulant se situer au niveau de l'exploitation individuelle et d'un diagnostic précis, technique et économique, les PDD répondent précisément à cette nécessité de localiser et d'individualiser la prise en compte de l'environnement, de faire des programmes adaptés aux conditions locales comme aux stratégies socio-économiques. Mais, dans l'analyse que nous avons pu faire de quelques cas, il apparaît bien que ni le diagnostic environnemental ni le diagnostic agricole ne peuvent se faire de manière strictement individuelle, à cette seule échelle de l'exploitation. Ce n'est pas seulement que les techniciens agricoles n'ont pas de compétence en environnement ou les scientifiques de la nature pas de références agronomiques, c'est aussi que ces diagnostics ne prennent sens et efficacité que si on les inscrit dans des stratégies locales, des réseaux de soutien et de valorisation qui réduisent les incertitudes ou qui ouvrent de nouvelles opportunités. Il y a donc deux visions et deux pratiques possibles des PDD : ils peuvent être utilisés, dans une tentative de maintenir une cohérence agricole, comme des manières de créer des références agricoles ou des modèles qui seraient ensuite diffusés dans le monde agricole (selon la dynamique de l'adoption des innovations) ou ils peuvent être utilisés pour créer de nouveaux espaces de négociation entre des réseaux d'exploitants agricoles et les demandes sociales multiples (en termes d'environnement, de produits agricoles, etc.) qui peuvent se manifester à différentes échelles d'action.

Il ne s'agit cependant pas d'opposer ici de manière simple une logique ou une cohérence qui serait sectorielle (agricole) et des logiques locales qui émaneraient spontanément du milieu local. La demande de protection de l'eau n'est que rarement locale : elle émane plus souvent et avec plus de force d'acteurs régionaux, des régions ou des agences de l'eau. Les demandes de nature sont manifestées par des acteurs qui sont rarement locaux et appuyées par des institutions qui sont parfois supra-nationales. Le paysage lui-même passe par des procédures de "désignation" extérieures aux seules

collectivités. Mais chacune de ces demandes doit à la fois s'inscrire dans l'espace et négocier sa mise en oeuvre avec d'autres acteurs, aux différentes échelles pertinentes. Si local il y a ici, c'est que ces différentes demandes exigent un zonage spécifique. L'espace rural devient un espace où ces zonages vont s'inscrire de plus en plus, chacun avec leurs contraintes et leurs opportunités. Mais il ne s'agit plus d'un zonage fonctionnaliste qui consisterait à affecter telle partie de l'espace à telle activité, en conservant à l'agriculture une hégémonie sur la majeure partie du territoire. Ces zonages vont se superposer et s'enchevêtrer et aucun ne sera efficace s'il ne réussit à négocier avec les autres les exigences de son application.

La dimension locale trouve donc un sens qui n'est pas, ou pas seulement, celui d'une opposition au central ou au sectoriel. Elle devient une dimension indispensable d'intégration.

## Chapitre 4

### Conclusions

Dans ce chapitre de conclusion, nous proposons à la fois une synthèse des résultats de la recherche et une interprétation des processus observés.

La question centrale nous paraît être celle du ou des cadres de référence dans lequel on interprète la relation entre agriculture et environnement, cadre de référence qui donne son sens aux actions et aux dispositifs. Comme on l'a plusieurs fois souligné, cette relation est inséparable des transformations de l'agriculture comme secteur économique et comme politique publique; mais en même temps, ces initiatives sont également inséparables de l'émergence des politiques d'environnement et de la construction d'un «secteur» spécifique. Peut-on interpréter nos observations à partir d'un seul pôle ou ne doit-on pas mettre précisément au centre de l'analyse la relation problématique entre ces deux «champs»? Cette question nous paraît d'autant plus importante que :

- d'une part, il n'y a pas homogénéité ni dans le champ de l'environnement, ni dans le champ de l'agriculture quant à la signification de cette relation : comme on l'a vu, les agriculteurs eux-mêmes mobilisent plusieurs registres différents pour se situer par

rapport à cette question, aussi bien au point de vue de l'argumentation que des dispositions à agir; et du côté de l'environnement, il nous semble aussi vrai qu'il y a différentes lectures environnementales qui vont de la lutte contre les pollutions agricoles et de l'application du principe pollueur-payeur à celle de la défense de formes d'agriculture qui seraient en elles-mêmes favorables ou en symbiose avec l'environnement et la nature;

- d'autre part, il y a une évolution réelle des réactions des acteurs : d'un côté, l'encadrement agricole et les organisations syndicales, en particulier, sont aujourd'hui loin de rejeter la question; d'un autre côté, les expériences locales montrent que les agriculteurs eux-mêmes modifient leurs discours et leurs pratiques dans le déroulement même des expériences observées.

Ces constats ne permettent pas, nous semble-t-il, de définir un point fixe à partir duquel interpréter les observations.

Chacune des expériences observées peut en effet être lue à partir de l'un ou l'autre des points de vue. Pour prendre deux points de vue schématiques, on peut interpréter, en milieu agricole, les mesures prises aussi bien comme une agression contre l'agriculture et une menace que comme une chance de redéfinir la profession, de la revaloriser aux yeux du public voire de lui trouver d'autres justifications. Et on voit bien dans la réalité des expériences observées, que la question du point de vue à partir duquel on interprète les faits et les actions, les diagnostics et les propositions est certainement un enjeu de l'action : chaque acteur, agricole, environnemental, administratif ou autre ne s'engage dans ces actions qu'en y engageant aussi son interprétation de cette relation problématique entre nature et agriculture. Plutôt donc que d'adopter un point de vue d'interprétation a priori, nous avons procédé de manière plus descriptive en cherchant surtout à comprendre comment ces interprétations se formulent, comment elles se combattent ou au contraire se font compromises, comment enfin elles se transforment en transformant par le même fait la définition des acteurs qui s'y engagent. Nous sommes donc restés aussi près que possible des interprétations que les acteurs eux-mêmes donnent, en étant attentifs à la dynamique de ces lectures.

Si donc il y a ici un travail d'interprétation, c'est moins pour surimposer une interprétation que pour dégager *la dynamique des changements d'interprétation* que suscite la mise en place de politiques environnementales appliquée à l'agriculture.

## Section 1. Le rôle des dispositifs

La prise en compte de l'environnement par l'agriculture ne repose pas sur une politique unifiée : elle comprend des mesures réglementaires autant que des mesures incitatives auxquelles les agriculteurs adhèrent volontairement, ou encore des campagnes d'information et de vulgarisation technique. Du point de vue environnemental, on peut repérer aussi une diversité d'enjeux qui vont de la protection de la nature à la protection de la ressource en eau en passant par celle des paysages. Les incitants sont parfois de nature symbolique (labelisation), parfois de nature économique (subventions et primes). Cette diversité des méthodes est aussi une diversité chronologique puisque les politiques plus contraignantes semblent succéder aux incitations des débuts. Enfin chaque mesure se spécifie par les territoires qu'elle vise autant que par les types d'agricultures et d'agriculteurs qu'elle tente d'atteindre. Ces territoires sont eux-mêmes très divers tant dans leurs caractéristiques écologiques que socio-économiques.

Prises dans leur ensemble, les mesures concernées mettent donc en relation trois ordres de diversité : la diversité des enjeux environnementaux, la diversité des pratiques agricoles et enfin la diversité des terrains ou des territoires. La protection de la nature dans une zone de grandes cultures et d'exploitations céréalières intensives ne pose pas les mêmes problèmes que la protection des ressources en eau une zone agricole plus extensive où l'élevage est l'activité principale. La réglementation européenne, qui est le véritable moteur de ces politiques, rassemble dans un seul texte des dispositions qui ont en fait des sens très différents de ce point de vue, et elle donne donc lieu à des actions très différentes, des programmes spécifiques<sup>1</sup> à chaque pays, chaque région et chaque domaine.

Ce que nous avons appelé dispositif comporte par conséquent une première dimension qu'on pourrait appeler la «traduction», en fait la multiplicité des traductions à opérer entre les enjeux environnementaux, les caractéristiques du territoire elles-mêmes dédoublées en caractéristiques écologiques et humaines, puis avec des pratiques agricoles elles-mêmes différenciées.

---

<sup>1</sup> L'unité de cette politique est parfois maintenue dans la construction d'un seul dispositif administratif comme c'est le cas dans le Bade-Wurtemberg où chaque action (depuis l'entretien de haies jusqu'à l'élevage d'une race locale menacée en passant par la réduction d'intrants) donne à l'agriculteur droit à un certain nombre de "points" qui ont un équivalent en termes de subvention. Chaque agriculteur compose ainsi son propre programme et reçoit une prime correspondante.

De plus, les pratiques agricoles sont des pratiques individuelles avec des unités de décision à petite échelle. Et les dispositifs sont donc soumis à la contrainte d'un important travail de communication ou d'encadrement pour atteindre ces multiples unités individuelles de production agricole. C'est bien pourquoi la plupart d'entre eux cherchent à retrouver des unités plus englobantes, ce que nous avons appelé des réseaux d'encadrement (qui ont très souvent une dimension régionale et locale) de manière à pouvoir jouer sur les effets d'entraînement, d'imitation, qui sont supposés "organiser" le monde agricole, notamment dans l'adoption des innovations techniques.

La nécessité de ces "traductions" fait que tout dispositif engage une diversité de modèles. Le diagnostic d'une dégradation de la qualité d'une nappe d'eau est en fait construit sur base d'observations (prélèvements et analyses): leur interprétation et notamment l'identification des sources de pollutions supposent un premier modèle (relevant des sciences naturelles) qu'on peut appeler modèle de diagnostic. Ces modèles sont activés principalement par les besoins en eau potable et par la nécessaire application des normes européennes. Une deuxième étape suppose la construction d'une autre modèle qui permette d'imputer la pollution à des pratiques agricoles définies. Quant aux propositions de mesures à prendre, elles sollicitent également l'élaboration d'un modèle (de type normatif) qui va proposer un compromis entre les exigences supposées du milieu ainsi défini avec les exigences économiques et sociales des agriculteurs et de leurs exploitations : ceci implique souvent à la fois un modèle économique et un modèle sociologique du comportement de l'agriculteur, à partir desquels on définira des pratiques techniques et des incitants qui sont censés influencer sur le comportement des agriculteurs. On pourrait ajouter qu'en outre, ces dispositifs doivent aussi comporter des hypothèses sur le degré auquel les agriculteurs peuvent accepter ces modèles tant à propos de la nature que de leurs propres comportements.

L'articulation des modèles n'est pas stable, elle est pratique au sens fort du terme. Proposer une mesure de protection de l'environnement suppose en effet d'établir des liaisons acceptables entre ces différents modèles, mais ces liaisons sont rarement évidentes. Entre les mesures d'un taux de nitrates dans une nappe d'eau souterraine et une pratique agricole précise sur une parcelle déterminée, il est difficile d'établir un lien, tout comme il est difficile d'établir la valeur de tel paysage. Ces liaisons entre modèles comportent donc de fortes zones d'incertitude et chaque incertitude peut constituer une raison de contester l'application de la mesure.



C'est sans doute pour cette raison que, souvent, les modalités d'évaluation de l'efficacité des mesures proposées restent floues. Elles sont le point sur lequel tous les dispositifs observés restent le plus silencieux.

Dès lors, les dispositifs ont pour fonction d'articuler ces modèles en réduisant ces incertitudes. Et il existe plusieurs manières de le faire.

Le dispositif qui consiste à imposer une mise aux normes des bâtiments d'élevage est un dispositif qu'on peut appeler réglementaire - industriel. Il fixe des normes générales, applicables quelles que soient les circonstances locales au nom du respect de la loi. Il se définit par des techniques qui sont mesurables. Il ne postule pas une évaluation de son efficacité sur la ressource en eau, et il n'impose donc à l'agriculteur aucune contrainte sur le résultat, mais uniquement d'adopter une technique de stockage des lisiers et fumiers. Il s'évite ainsi, au moins à court terme, une contrainte d'évaluation des résultats : même si on ne sait pas quel sera l'état futur de la nappe, du moins sait-on que, globalement, l'application de cette norme annule un certain nombre de rejets et l'agriculteur - éleveur est, par le fait même dispensé de sa responsabilité en ce qui concerne cette pratique. L'incertitude principale de ce dispositif est alors déplacée vers les conditions économiques et sociales auxquelles le dispositif doit satisfaire pour convaincre les agriculteurs de faire un investissement assez coûteux, et le dispositif ne peut réduire cette incertitude qu'en réduisant le coût ou le risque financier. Cela explique le taux relativement élevé de subvention de ce type de mesure. Sommairement résumé, ce dispositif peut mobiliser les agriculteurs en leur donnant une double assurance : celle que le respect de la norme les innocente en quelque sorte, celle que leur effort financier ne constitue pas pour eux un risque économique. Ce dispositif doit sa force à ce qu'il articule de manière directe une pratique agricole à une pollution par le fait de la norme; il est compatible, nous semble-t-il avec un "encadrement" de l'agriculture qui emprunte son modèle à l'industrie : il comporte une norme, une spécification technique, un contrôle possible, un régime d'autorisations (installations classées) et de taxes ou de redevances. Il comporte cependant un certain nombre d'incertitudes qu'il dissimule par le fait même : d'une part on ne se préoccupe pas ici des pratiques subséquentes de l'agriculteur en ce qui concerne son stock d'effluents, ou les terrains sur lesquels il les épand. L'agriculteur comme acteur est quasiment absent de ce dispositif, il n'intervient que comme agent de calcul économique qui est censé anticiper sur le coût futur et de réaliser l'investissement à bon escient. Il suppose notamment que l'agriculteur a une vision à long terme (de reproduction de son exploitation) mais cela

est cohérent avec l'idée que ceux qui ne réaliseront pas cette opération se condamnent à disparaître et avec eux leur exploitation et donc la source du risque.

A cette voie de normalisation des équipements agricoles, on peut opposer les dispositifs de protection des zones sensibles du point de vue de la flore et de la faune. Ici c'est la pratique sur un terrain donné (réputé sensible) qui est visée. On postule ici généralement une caractéristique du territoire par la présence d'un élément naturel (faune, flore) qui, même s'il n'a pas la même valeur pour tous, est néanmoins observable et vérifiable sur le terrain et, généralement, par des acteurs locaux. On peut voir l'orchidée, le héron cendré. Et ce sont généralement des institutions internationales et des scientifiques qui viennent confirmer l'importance nationale ou européenne de la protection de ces espèces dont la réalité ne peut cependant être contestée. Une seconde étape consiste à définir les pratiques agricoles correspondantes : ce sont d'abord des pratiques qu'on pourrait appeler de retrait agricole en ce sens qu'il s'agit de réduire la "pression" de l'agriculture sur le milieu (la densité d'animaux, la fertilisation, la production fourragère intensive); souvent dans un second temps, il s'agit aussi de maintenir une activité agricole pour éviter l'embroussaillage ou la reforestation : en un sens il s'agit aussi de maintenir un entretien agricole : ce sont alors des pratiques de soutien à l'agriculture. Selon les cas, l'une ou l'autre de ces voies est possible. C'est au diagnostic environnemental à définir ces objectifs. Une fois établies ces "certitudes", le dispositif a surtout à résoudre d'autres incertitudes. Les premières concernent le devenir écologique de ces zones sensibles : rien ne garantit que les délimitations des zones sont suffisantes, ni que les biotopes ne vont pas évoluer et continuer à se dégrader. Ces dispositifs de protection de zones sensibles comportent pourtant un avantage qui compense cette incertitude : leur modalité d'application étant une convention avec l'agriculteur, celle-ci est révisable et adaptable dans les temps.

La deuxième incertitude tient principalement à l'adhésion des agriculteurs aux objectifs : s'il s'agit de maintenir des pratiques agricoles existantes, on pourrait espérer un soutien des agriculteurs alors que des pratiques de retrait seraient théoriquement moins attractives. C'est ici qu'intervient la traduction avec les pratiques agricoles et le sens qu'elles peuvent prendre selon l'évolution des systèmes agricoles : dans certains cas, le maintien n'intéresse pas les agriculteurs qui préféreraient abandonner ces terres pour intensifier leur production sur des terrains moins difficiles<sup>2</sup>, alors que dans certains cas, c'est l'intensification de ces terres qui est empêchée et provoque le rejet. Ici les

---

<sup>2</sup> C'est notamment le cas en montagne et en général pour les terres marginales comme certaines zones humides. cfr Jauneau et al, op.cit.

dispositifs hésitent, car dans un cas il faudrait subventionner pour maintenir des pratiques (anciennes) et dans d'autres, il faudrait subventionner pour compenser les pertes de revenu liées à des pratiques moins intensives (fauchage tardif) ou induites par la non-intensification (simple maintien des pratiques existantes, telles que la mesure de maintien de faibles densités d'élevage). Ces dispositifs connaissent donc des difficultés parce que le modèle de la protection de l'espèce et de l'espace peut connaître des traductions contradictoires pour les agriculteurs. Il existe alors plusieurs manières de réduire cette difficulté : soit en accordant des primes suffisamment attractives pour que l'agriculteur consente à ces pratiques, soit en opérant sur des zones très marginales pour les agriculteurs (en termes économiques, ces terres ne sont qu'une part très faible de leur exploitation) soit encore en constituant ces terres en patrimoine qui peut être retraduit en intérêts locaux, symboliques ou touristiques, de manière à donner à ces pratiques un sens d'intégration locale aux agriculteurs. Ces difficultés sont peu importantes s'il ne s'agit que de quelques terrains, mais elles sont importantes si on étend les surfaces concernées et qu'on y intègre des exploitations entières qui deviennent ainsi dépendantes d'un système de subventionnement. Alors, la réduction de la première incertitude accroît la seconde. Enfin une troisième incertitude est politique : nul ne sait et ne semble vouloir garantir que ces modes de financement dureront au-delà de quelques années.

Tout autres sont encore les dispositifs qui se centrent sur les innovations techniques agricoles proprement dites. Ces dispositifs ne requièrent pas un diagnostic environnemental précis. Il suffit que soit acceptée l'idée d'un excès et d'un risque liés aux pratiques agricoles contemporaines. Ce risque est généralement aussi appuyé de diagnostics environnementaux généraux : risques liés aux excès de nitrates, aux produits phyto-sanitaires. L'idée d'une réduction des intrants agricoles s'impose alors par deux voies : une voie d'évaluation scientifique du risque qui n'exige pas toujours une vérification locale spécifique, une voie d'évaluation économique qui met en évidence l'intérêt économique de ces réductions comme réductions de coût et de risque. Ici l'agriculteur n'est supposé avoir ni attache locale, ni même identité professionnelle spécifique : il est un entrepreneur qui calcule son intérêt à long terme et qui, dans cette même logique de calcul, est censé accepter un principe de précaution implicite qui consiste à ne pas accepter un risque, même si celui-ci n'est pas prouvé pour autant qu'il existe des alternatives économiquement viables ou même économiquement intéressantes à terme. Cette voie de l'innovation technique est une voie qui déplace les risques de manière originale : elle préfère finalement parier sur la maîtrise scientifique des risques techniques que sur les risques moins maîtrisables des réactions sociales à

des incertitudes sanitaires. Mais cette voie peut comporter d'autres incertitudes : comme on l'a vu dans le cas wallon, les partenaires, par exemple les producteurs d'eau, peuvent aussi craindre que l'innovation technique comporte d'autres risques, par exemple mettre sur le marché des produits dont ils peuvent encore plus difficilement contrôler l'effet sur la qualité de l'eau. A l'état le plus pur, ce type de dispositif n'existe pas réellement sous la forme d'une politique publique, c'est plutôt la manière dont les réseaux agricoles les plus spécialisés envisagent la maîtrise des pollutions et au nom de laquelle ils demandent des investissements de recherche et d'innovation. Ces dispositifs comportent leurs propres difficultés et risques : d'une part, il n'est guère possible de mesurer l'impact réel de ces changements de pratiques sur les nappes ou sur l'environnement local, en raison de la longueur des chaînes causales; surtout cette stratégie suppose une compétence très élevée de la part de l'agriculteur, et il semble admis que cette stratégie ne concernera, dans un avenir prévisible, qu'une fraction limitée des exploitants. On peut appeler ces dispositifs technico-industriels pour signifier le caractère central de l'innovation technique et l'autonomie de l'agriculteur défini comme un entrepreneur rationnel capable de maîtrise technique et d'anticipation économique.

Les procédures en gestation de plans de développement durable s'apparentent d'un certain côté à des dispositifs centrés sur l'innovation, mais il s'agit rarement d'une innovation technique au sens de la création d'une technique nouvelle, il s'agit plutôt d'innover en matière de méthodes de production adaptées à des situations locales dont la définition est très variable et comprend un mélange de protection des ressources en eau, de protection des paysages et de stratégies de reconversions économiques. Leur caractère exemplaire et, à notre sens, prometteur leur vient au contraire de ce sens du bricolage individuel face à des contraintes et des opportunités multiples où l'agriculteur chercherait sa sécurité dans une combinaison très particulière de reconnaissance sociale, d'innovation technique, de réponse à la demande de nature ou de paysage et d'insertion dans un réseau de développement local. Ici l'incertitude est en un sens maximale puisque l'exploitation individuelle est entièrement ouverte à tous les risques, mais c'est en même temps la démarche qui paraît sans doute la plus sécurisante parce qu'elle permet précisément, en descendant au niveau de la parcelle et des modes de travail, de la famille et du projet professionnel, le maximum de combinaisons nouvelles. Mais cette large incertitude n'est acceptable qu'en proportion des opportunités qui sont envisageables et qui sont garanties par un réseau d'encadrement complexe et diversifié incluant aussi bien l'encadrement classique que les milieux environnementalistes ou les réseaux de développement local. C'est seulement si l'éventail des opportunités est largement ouvert par ces réseaux qu'elle est acceptable et permet d'élaborer des

scénarios d'évolution de l'exploitation qui sont des choix de stratégies et non de simples adaptations à des normes. Il est vraisemblable que les plans de développement durable connaîtront des applications fort diverses : certains ne conduiront qu'à des adaptations mineures, alors que d'autres s'inscriront réellement dans des processus de reconversion agricole et rurale capable de proposer de nouveaux systèmes de production. Ce type de dispositif s'apparente en fait, au moins dans certaines interprétations, à une espèce de contrôle de qualité de la production du point de vue de l'environnement.

Chaque dispositif comporte donc un arrangement des incertitudes et des manières de les réduire. Les plans de développement durable, s'ils laissent ouvertes beaucoup d'incertitudes et d'opportunités, supposent néanmoins, comme l'ont montré les projets de la Petite Woëvre, que soient également maintenues ouvertes les possibilités d'adapter les mesures générales (en matière de jachère, de gestion des effluents) aux circonstances locales. S'inscrivant, contrairement au slogan, dans un "penser localement et agir globalement", elles postulent à la fois un grand engagement des agriculteurs dans un démarche innovante et imprévisible et un engagement réciproque des institutions d'encadrement dans la souplesse d'adaptation des normes aux situations individuelles et aux particularismes locaux, aux écosystèmes et paysages des terroirs comme aux projets de développement local qui ne peuvent être programmés. Un des défis auxquels se heurteront aussi les PDD est la capacité des systèmes politico-administratif d'intégrer et d'accepter une modulation locale des mesures agri-environnementales mais aussi des autres normes de la politique agricole, bref la capacité d'intégrer l'invention locale de manière réflexive. C'est aussi une raison pour laquelle les PDD auront d'autant plus de poids qu'ils pourront s'appuyer sur des réseaux locaux capables de relayer politiquement ces demandes. Les PDD supposent donc, à terme, un processus de traduction du bas vers le haut, de l'innovation technique ou économique locale vers le système politico-administratif. C'est peut-être la principale incertitude qui pèse sur ce dispositif.

Il y a donc dans la construction de ces dispositifs une tension latente entre la réduction des incertitudes par des procédés généraux et généralisables (la norme, la technique, la cartographie) et celle qui procéderait par l'adaptation locale et un bricolage à la fois technique, économique et normatif. Les dispositifs cherchent tous, plus ou moins consciemment, à jouer sur ces deux registres, ou plus exactement à combiner les effets du général et du particulier.

Ce bricolage, insistons-y, n'exclut ni la norme, ni la pression sociale, ni la recherche scientifique, ni même le contrôle. Il est même possible que s'y manifestent des

demandes multiples à l'égard des agriculteurs. Il suppose seulement que toutes ces exigences soient "médiatisées" jusqu'à l'exploitant agricole individuel à qui est laissée une marge de manoeuvre, d'évaluation des risques qui lui conservent le sens de son autonomie. Tout cela est finalement le propre d'une activité qui a toujours eu affaire à une part d'imprévisible et de non maîtrisé, ce qu'un encadrement et une vulgarisation uniquement centrés sur la seule modernisation ont occulté, en laissant croire que la diversité agricole<sup>3</sup> ne pouvait s'interpréter qu'en termes de distance relative à des modèles modernistes.

Les dispositifs étudiés se caractérisent enfin par une tension entre encadrement agricole et intervention d'acteurs extérieurs. Il y a un paradoxe constant entre la nécessité que les intervenants en contact avec les agriculteurs disposent d'une crédibilité agricole et la nécessité d'une traduction explicite de l'exigence environnementale au niveau des pratiques concrètes de l'exploitant, de sa technique, de l'affectation de ses terres...

L'exigence de crédibilité ne vient pas seulement de la méfiance spontanée des agriculteurs à l'égard des environnementalistes ("écologistes"); elle tient surtout à ce qu'il faut une compétence agronomique et une pratique du conseil agricole pour opérer cette traduction. Mais inversement, les techniciens agricoles sont rarement assez au fait des exigences d'environnement pour opérer la traduction: l'encadrement doit donc mettre en contact, au niveau de l'exploitant, un représentant concret de la pratique agricole et un autre de l'environnement. Et on a vu que même dans une logique d'innovation technico-économique (réduction d'intrants), l'exigence d'un réglage fin implique que ce soit l'agriculteur lui-même qui opère la traduction au niveau de la parcelle. Cela implique par exemple de lui donner une compétence non seulement agronomique mais aussi écologique, savoir par exemple observer le degré d'évolution des populations parasites.

Les dispositifs impliquent donc une transformation de l'encadrement agricole qui, au moins dans certains cas, doit combiner un encadrement agronomique et un encadrement environnemental. Mais chacun des dispositifs organise de manière spécifique cette combinaison, définit de manière particulière le lieu ou l'espace d'intégration.

---

<sup>3</sup> Insistons sur le fait que les enquêtes menées dans le cadre de cette recherche nous ont mis plusieurs fois en contact avec des agriculteurs qui avaient innové (et réussi ces innovations) *contre* le conseil agricole et qui en étaient fiers : tel avait implanté la culture de maïs à 800 mètres d'altitude, tel autre avait mis au point des rotations jugées impossibles par les techniciens.

## Section 2 Coordonner les territoires et encadrer l'agriculteur

En dépit de l'orientation industrielle de certains de ces dispositifs, la spécificité de l'agriculture demeure. L'agriculture a affaire à des sols, des climats. Ces dispositifs ne peuvent l'ignorer. Ils doivent s'objectiver dans des pratiques techniques concrètes et sur des terrains définis. Pour les agriculteurs, la question du zonage est une question centrale, car par bien des côtés, les mesures de protection de l'environnement viennent superposer des zonages nouveaux et spécifiques aux zonages qui leur sont habituels. C'est donc l'appréhension du territoire qui se trouve bouleversée ou remaniée par ces dispositifs.

De manière schématique<sup>4</sup>, pour l'agriculteur, il existe une double articulation au territoire : d'une part il opère, par ses pratiques d'affectation, un classement de ses parcelles en fonction de critères de fertilité, d'adaptation pédologique aux productions mais aussi en fonction de considérations pratiques telles que l'accessibilité, tout cela étant rapporté aux besoins de l'exploitation (par exemple d'alimentation du bétail au cours de l'année) et aux disponibilités en termes d'équipement, de temps de travail; d'autre part, il participe d'un territoire rural et il s'inscrit dans à un espace à la fois technique et social, celui des agriculteurs ayant des systèmes de production semblables dans un contexte similaire de conditions de sol, de climat. Si les conditions naturelles définissent en partie cette zone, c'est autant les systèmes de production et les réseaux sociaux (d'encadrement et de sociabilité) qui la constituent. Il s'en faut cependant que ces territoires soient des entités simples : ils sont constitués par des réseaux et des représentations multiples articulés les uns aux autres. Dans les monographies présentées au chapitre 2, on voit bien que la structuration du territoire se diversifie selon les "champs de pratique" des agriculteurs. Les agriculteurs spécialisés se construisent des réseaux très délocalisés, axés sur des sources d'innovation technique, mais ils se donnent aussi des groupements locaux (par exemple des CETA) qui gardent une dimension "locale"; tel jeune leader agricole peut en même temps participer à un réseau spécialisé qui lui permet d'innover, mais son innovation l'inscrit aussi dans un réseau local où il est le modèle à suivre au moins pour les jeunes et il peut très bien en même temps s'inscrire dans un réseau de développement local qui a des objectifs très différents, par exemple de promotion du tourisme. Rien n'autorise donc à considérer des

---

<sup>4</sup> On trouvera une discussion intéressante de la relation entre agriculture et localité dans Jollivet M (sous la direction de), *Pour une agriculture diversifiée*, Paris, L'Harmattan, 1988, pp 165 à 232.

espaces locaux comme des réalités stables, ce sont des configurations pratiques de relations entre des agents qui, en les construisant, se cherchent des opportunités et des sécurités multiples.

Les problèmes d'environnement viennent cependant créer de nouvelles partitions et constructions d'espaces et le problème à résoudre par les dispositifs est de représenter ces espaces - parfois abstraits, car nul n'a un support concret de représentation de la nappe d'eau souterraine-. Il faut donc inclure dans les dispositifs des représentants de ces espaces que peuvent être des zones sensibles, des nappes d'eau ou encore des paysages. Dans certains cas, ces représentants existent dans l'espace proche et connu : c'est la municipalité et ses captages d'eau qui alimentent le village; c'est le paysage traditionnel des Côtes de Meuse dans lequel les habitants, agriculteurs ou non, se reconnaissent volontiers. Mais dans de nombreux cas, il faut un long détour institutionnel : c'est l'Agence de l'Eau qui représente, à travers ses données et ses cartes de qualité de l'eau, la demande d'eau potable, voire c'est l'Union Européenne qui a classé telle zone comme une zone naturelle d'intérêt communautaire ou national. On a là affaire à la définition de territoires spécifiquement environnementaux qui peuvent plus ou moins correspondre à des classements qui sont ceux des agriculteurs : telle zone naturelle peut bien être identifiée par les agriculteurs parce que c'est une zone humide dont l'usage est resté extensif; tel paysage est reconnu par les agriculteurs. Mais dans d'autres cas, ces nouveaux zonages entrent en contradiction avec les zonages qui sont connus et reconnus par les agriculteurs comme zonages correspondant à leurs pratiques. Ainsi la définition d'une zone sensible du point de vue des eaux souterraines peut très bien comprendre des zones et des parcelles qui ont des statuts très différents pour les exploitants agricoles parce que certaines sont drainées et exploitées de manière intensive et d'autres, moins accessibles, sont utilisées de manière plus extensive. Une norme commune qui serait déduite d'un impératif de protection n'a pas la même signification dans les deux cas.

L'engagement des agriculteurs dans des expériences semble en fait beaucoup moins reposer sur la qualité des diagnostics environnementaux (la précision des études hydrologiques par exemple) que sur la crédibilité des partenaires qui représentent les enjeux environnementaux. C'est, on l'a vu aussi dans la monographies du chapitre 2, le fait que les agriculteurs soient insérés et reconnus dans des réseaux institutionnels (Chambre d'Agriculture, projet de développement local) qui donnent une valeur à l'environnement. Et cela ne se fait le plus souvent qu'à l'échelle locale ou régionale, à travers un zonage qui identifie des zones à risque, à problèmes.



Les dispositifs doivent donc, sur ce point, résoudre un double problème. Chaque problème d'environnement ne peut être identifié qu'en définissant un espace correspondant : la nappe, l'unité paysagère, la zone sensible; mais c'est en même temps définir un acteur correspondant avec lequel la négociation des nouvelles pratiques doit se faire, compte tenu des zonages préexistants pour et par les pratiques des agriculteurs; et la traduction des exigences environnementales doit se faire au plan de pratiques inscrites dans l'espace jusqu'au niveau de la parcelle.

On retrouve alors ici la même tension entre des zonages généraux et abstraits par rapport auxquels on définit des normes et des zonages spécifiques et locaux qui correspondent à des systèmes de pratiques et des réseaux.

#### Types de zonages et dispositifs

Les dispositifs de type réglementaire-industriel (mise au norme de bâtiments d'élevage) n'ont en eux-mêmes guère d'implication spatiale. La règle s'appliquera indistinctement sur tout le territoire, mais la faculté est donnée aux opérateurs (en l'occurrence les Agences de l'Eau) de procéder à des opérations groupées et ceci est avant tout utilisé pour accélérer la mise en oeuvre sur des zones plus sensibles pour l'eau: le seul zonage envisagé est celui des priorités temporelles pour des zones plus menacées, mais très souvent le choix des espaces visés tient aussi en compte la "réceptivité" locale des agriculteurs dont on a vu qu'elle résulte le plus souvent du fait qu'il existe des représentants locaux de la question de l'eau. La faiblesse d'un tel dispositif est bien qu'il ne se préoccupe pas des pratiques réelles, mais seulement d'un moment particulier de la gestion des effluents : celui du stockage. Il ne modifie ni le rapport technique de l'agriculteur à ses parcelles, ni le rapport au territoire.

Les dispositifs centrés sur l'innovation technique (réduction d'intrants par usage de nouvelles techniques) impliquent un zonage particulier. Ils sont le plus souvent motivés par des diagnostics qui mettent en relation une zone "écologique" (nappe importante, zone karstique, captages importants) avec un zonage agricole qui identifie une zone de pratiques agricoles intensives relativement homogènes. On a donc affaire à des zonages très généraux entre lesquels les relations sont généralement difficilement traduisibles de manière concrète. Comme le montre un des programmes wallons, cette "traduction" implique aussi une action locale qui suppose un énorme investissement en termes de

recherche d'un côté (pour identifier les pratiques pertinentes, les seuils, les pertes de revenu correspondant à des réductions, les contrôles possibles) et en termes de communication de l'autre côté pour susciter l'adhésion d'au moins une minorité d'agriculteurs qui serviront de références pour les autres.

Les zonages "naturalistes" sont en évolution : si les plus anciens se contentaient de définir des zones sensibles, voire des zones d'exclusion de l'agriculture, la pratique des "conservationnistes" (Parcs Naturels Régionaux, Conservatoire des Sites) les conduit de plus en plus souvent à élargir la protection à des zones périphériques plus vastes qui intégreraient les pratiques agricoles sous forme de conventions de gestion. De même d'ailleurs la volonté de protéger les nappes souterraines conduit (dans le cas wallon) non seulement à protéger une zone de captage, mais un territoire plus vaste dont on ne peut exclure une agriculture productive et puissante : il faut donc inventer des pratiques de négociation et d'invention (bref de recherche) vers des pratiques agricoles qui restent rentables. Plus les dispositifs élargissent les zones de protection, plus ils sont amenés à élargir en même temps leur champs d'intervention et à agir non plus sur l'usage d'une parcelle, mais sur les systèmes de production comme tels. On ne peut plus se contenter de proposer une mesure technique particulière (fauche tardive sur un terrain délimité), il faut envisager toute l'exploitation, par exemple les modes d'alimentation du bétail, ce qui conduit à redéfinir même les priorités de l'exploitation, voire les vocations agricoles de la zone. Dans cette ligne, des modalités de convention de gestion de certains espaces ne suffisent plus : elles ne peuvent envisager l'exploitation comme un tout et elles paraissent trop peu sûres à long terme pour encourager les agriculteurs à des reconversions de leur exploitation.

Paradoxalement, ce sont les plans de développement durable qui, dans certaines conditions, sont le mieux aptes à relever ce défi de la reconversion des systèmes de production, alors qu'ils ne procèdent a priori à aucun zonage. L'analyse de deux dispositifs d'expérimentation de PDD en Lorraine nous permet de suggérer les mécanismes suivants :

- ces dispositifs sont efficaces à la condition de permettre une véritable mise en relation négociée des exigences environnementales et des objectifs agricoles au niveau de l'exploitation elle-même : pour cela, il faut effectivement un contact direct de l'agriculteur avec les deux "conseils" ou les deux porte-parole, et il faut ménager un espace de négociation qui peut prendre la forme d'un tiers-arbitre;
- ces dispositifs sont efficaces s'ils sont capables, dans cette négociation, d'intégrer des zonages différents (celui de la région agricole, celui de l'espace environnemental,

celui des parcelles de l'exploitation) et ceci suppose que ces zonages ne soient pas figés dans des normes mais s'inscrivent plutôt dans des projets collectifs; en termes d'encadrement, ces dispositifs supposent donc un double encadrement de l'exploitant agricole;

- ces dispositifs ont en outre l'avantage remarquable de permettre une individualisation des diagnostics et des "traductions". Cette individualisation permet d'une part de prendre en compte la diversité des rapports que les exploitations entretiennent avec le milieu naturel, le fait par exemple que deux exploitations voisines et semblables peuvent très bien avoir des impacts différents sur un milieu selon la localisation des bâtiments d'exploitation. Elle permet d'autre part de prendre en compte la diversité des situations et des projets socio-économiques des exploitations.

Cette individualisation n'est pas incompatible avec un double encadrement de l'exploitant : c'est au contraire parce que l'encadrement est multiple qu'un espace de négociation est ouvert et que des choix individualisés sont possibles.

La question du zonage est finalement la question du ou des niveaux d'intégration. Les exigences environnementales et les contraintes économiques de l'activité agricole doivent être conciliées, mais elles ne peuvent l'être qu'à deux conditions . Il faut identifier, de manière plausible pour les acteurs, des chaînes de relation entre l'impact et la pratique agricole, proposer des changements de pratique qui sont compatibles avec le fonctionnement futur de l'exploitation. Il faut, pour y arriver, mettre en relation l'espace des relations écologiques et l'espace des relations socio-économiques qui sont des espaces hétérogènes en ce sens qu'ils ont des échelles et des structurations différentes.

Deux modèles extrêmes d'intégration de ces espaces s'affirment.

Le premier est celui du maintien de l'agriculture paysanne et extensive. Il concerne évidemment avant tout les régions marginales au point de vue agricole et une vision de l'environnement qui privilégie le paysage et l'occupation du territoire. Ce modèle postule une relation simple entre espace environnemental et espace agricole : le maintien d'une agriculture extensive est en soi un facteur de préservation d'un paysage et d'un territoire de qualité. Il postule en fait une identité de l'espace agricole et de l'espace environnemental et le dispositif de gestion consiste essentiellement à soutenir par des aides diverses (prime à l'herbe, aides à l'extensification) l'activité agricole sous condition de certaines normes d'occupation de l'espace (charges de bétail à l'hectare).

Cette identité entre agriculture et environnement rencontre bien le sentiment que partagent certaines fractions d'agriculteurs d'être du bon côté de l'environnement. Ce modèle laisse dans l'ombre la diversité des pratiques agricoles dans ces espaces, par exemple la possible coexistence de pratiques intensives et de pratiques extensives dans une même zone. Il ne s'interroge pas non plus sur la diversité de l'environnement. Mais il rencontre un intérêt certain de la part des organisations agricoles qui y voient la possibilité de se conserver un espace de négociation entre les agriculteurs et l'Etat ou l'Europe, négociation qui porte sur le montant des soutiens à ces formes d'agriculture. L'intégration de l'agriculture et de l'environnement est symbiotique, et l'espace est avant tout divisé par une partition rural-urbain. L'agricole est l'armature de base d'un espace rural qui s'oppose à la ville comme l'environnement à la pollution. Ce modèle est un modèle avant tout politique de gestion, car il raisonne en termes de valeurs et de groupes ou catégories sociales négociant entre eux sur ces valeurs par l'intermédiaire de représentants de nature politique. Il demeure dans la tradition de négociation corporatiste entre la profession agricole et l'Etat.

A l'opposé, on peut esquisser un modèle de gestion industrielle. Ici la relation entre agriculture et environnement n'est pas une relation symbiotique et évidente. Elle est plutôt pensée dans une optique de gestion du risque : toute activité économique, et l'agriculture intensive en est une, comporte des risques qu'il faut gérer. Le débat ne peut porter que sur le mode de gestion qui permettra d'obtenir des innovations techniques qui rendront ce risque raisonnable ou acceptable. Ici tout est question de mesures de la pollution, de définition de seuils (écologiques et économiques), et de modes de contrôle de l'efficacité des techniques à mettre au point. Ce modèle mise avant tout sur l'innovation technique et sur la compatibilité qu'elle permettra entre les deux exigences. Ici on se préoccupe peu de la diversité des conditions d'environnement. Et on se préoccupe également peu de la diversité des pratiques agricoles qui ne sont, comme dans le modèle dominant de la modernisation agricole, que des effets de distance par rapport à un modèle technique de référence. Ici, par conséquent, l'intégration de l'agriculture et de l'environnement ne donne lieu à aucun zonage spécifique. L'intégration se réalise par des modes de gestion qui ne sont pas territorialisés. L'espace rural n'a pas de sens spécifique. Il n'y a que des espaces abstraits - la nappe, les sols - définis par l'état des techniques. Les modes d'encadrement sont donc exclusivement techniques et économiques, et les dispositifs correspondants s'appuient plus sur des outils techniques (méthodes standardisées de diagnostics, méthodes et techniques de gestion) que sur une négociation locale. L'intégration repose sur des *mécanismes* : le pari est en effet que la technique la plus économique, celle qui assure la meilleure

gestion économique des intrants, qui en évite le gaspillage, est aussi celle qui assure, automatiquement, la meilleure protection de l'environnement. C'est en ce sens aussi qu'on peut parler de modèle industriel. Mais on a vu clairement, aussi bien dans la cas de la Côte d'Or que dans le cas wallon, que ces dispositifs ne réussissent à se mettre en place qu'à travers des expériences locales, de recherche et d'expérimentation. C'est qu'un modèle strictement industriel et fondé sur l'innovation technique ne peut concerner qu'une minorité d'agriculteurs; et la diffusion des innovations elles-mêmes suppose une action locale. C'est d'autre part que les enjeux d'environnement sont localisés et impliquent des priorités spatiales, des zones à risque.

Les autres dispositifs - en particulier les dispositifs de conventions et ceux des PDD - ne sont ni des figures intermédiaires ni des compromis entre ces deux modèles. Ils introduisent au contraire, sans nier les modèles précédents, de nouvelles composantes et d'autres modes de gestion. Ce sont eux aussi qui, chacun à leur manière, posent le plus explicitement la question du zonage ou plus exactement des différents types de zonage et de leurs articulations. Ils ont en commun avec le premier modèle de mettre en avant la contribution de l'activité agricole à l'entretien ou la préservation de l'environnement : mais il n'y a pas identité entre les deux, mais plutôt une relation ambivalente. D'abord l'environnement désigné - paysage ou ressource en eau, biotope ou site particulier - n'est pas exclusivement 'rural' : ce sont au contraire des espaces qui sont désignés par des institutions ou utilisés (réellement ou potentiellement) par des groupes divers, notamment urbains; mais ce sont en même temps des espaces auxquels les ruraux peuvent s'identifier et dont ils peuvent bénéficier à travers d'autres productions artisanales ou touristiques. Il y a forcément à la fois opposition et complémentarité entre la valeur de ces espaces pour les autres et pour les agriculteurs, ce qui ouvre un espace de négociation concrète. D'autre part, ils ont en commun avec le second modèle - industriel - de chercher à introduire dans des circuits économiques ces productions, et de chercher à traduire ces échanges en solutions techniques et économiques.

Mais en opposition aux deux modèles précédents, ils ne cherchent pas un modèle global et des mécanismes automatiques de gestion. Au contraire, ils spécifient chaque espace pour ses caractéristiques et ils individualisent chaque sous-région et même chaque exploitation agricole à la fois sous l'angle de son rapport à l'environnement et sous l'angle de sa production. Dans tous les cas, ils s'efforcent de trouver des traductions les plus concrètes et les plus spécifiques possibles. L'intégration, ils cherchent à la construire au niveau le plus bas possible : celui de la parcelle, puis de l'exploitation, puis du territoire rural.

La question du zonage, qui est celle des lieux d'intégration de l'environnement et de l'agriculture, partage donc les dispositifs observés<sup>5</sup> en trois catégories. La première catégorie repose sur une sorte de vision nostalgique de l'identité entre agriculture et environnement; la seconde catégorie postule au contraire la technique et la calcul économique comme moyen d'intégration de deux réalités hétérogènes. La troisième catégorie admet en quelque sorte le caractère construit et contingent des deux univers et parie sur la possibilité de négociations multiples et diverses entre un grand nombre d'acteurs et sur des scènes diverses.

La question des incitations proposées aux agriculteurs s'inscrit dans les mêmes clivages. Les incitants nous importent à la fois parce qu'ils sont des messages adressés aux agriculteurs individuels ou organisés et parce que, porteurs d'une sociologie spontanée du monde agricole, ils postulent une vision et une prospective de l'agriculture.

Les dispositifs de type "réglementaire - industriel" jouent d'une double incitation : menace de la sanction (redevance et taxes) et l'aide aux investissements. Ces procédés sont bien conformes à la logique industrielle : ils ont pour base le calcul économique (l'exploitant est supposé rationnel) et le principe pollueur-payeur. Le soutien important des pouvoirs publics s'inscrit aussi dans cette logique puisqu'il s'agit d'une intervention de l'Etat au titre d'une politique sectorielle de soutien à la modernisation, et du droit légitime de l'Etat à affecter des ressources publiques à la reconversion ou l'adaptation d'un secteur économique qui représente un intérêt public. Ce mode d'incitation convient bien aux agriculteurs et à leurs organisations car il reste conforme au modèle de la négociation sectorielle entre la profession et l'Etat. Il traite tous les agriculteurs de manière égale, permet aux jeunes de s'installer et assure ainsi la pérennité du secteur.

Les dispositifs du type "industriel - technique" postulent une vision plus radicale de l'agriculture. Celui-ci n'est pas seulement rationnel au plan comptable : c'est un entrepreneur capable d'anticiper sur des pressions et des évolutions et de se moderniser techniquement en conséquence. Il est capable d'une grande maîtrise technique et celle-ci est le ressort de l'adhésion à cette politique. Le procédé d'incitation est en effet de mettre à la disposition des plus entreprenants des nouvelles techniques qui seront à la fois plus économes et plus propres. L'Etat intervient comme soutien de recherche et de

---

<sup>5</sup> Aucun des dispositifs concrets observés n'appartient complètement à un de ces modèles; chacun est un compromis ou une tentative provisoire qui compose avec des éléments de ces modèles.

développement de ces techniques qui devront prendre un caractère incitatif par elles-mêmes. Liberté sera laissée à l'agriculteur de les adopter et, comme le dit un peu brutalement une responsable, seuls s'en saisiront ceux qui sont capables, et seuls sont qui sont capables survivront. L'objectif principal de ces dispositifs qui sont de recherche et d'expérimentation nous paraît en effet être la mise au point de techniques nouvelles et tout particulièrement d'outils techniques permettant la traduction, jusqu'au niveau de l'exploitation ou de la parcelle, des exigences environnementales dans les pratiques de production : instruments de mesure de l'azote dans le sol, logiciels de gestion, etc. Implicitement, comme dans le monde industriel, on fait le pari d'un équilibre à la fois économique et technique entre production et environnement. Ce mode d'incitation est sous-jacent surtout aux initiatives qui concernent l'eau, précisément peut-être parce que les demandeurs (agences de l'eau, producteurs d'eau) sont des institutions qui fonctionnent sur un mode industriel.

Les dispositifs concernant les zones sensibles et l'entretien du territoire reposent sur d'autres modes d'incitation, moins clairs et moins faciles à stabiliser. Y coexistent, comme on l'a vu une vision qui compense les pertes de revenu, une optique qui rémunère les services rendus à l'environnement et une optique plus large de soutien à l'agriculture extensive. Ces trois modes d'incitation sont très différents en leur coexistence entretient bien des ambiguïtés pour les agriculteurs.

Le dernier, soutien à l'agriculture extensive en région marginale (type prime à l'herbe), n'est pas radicalement différent des mesures spécifiques prises dans le cadre européen ou national en faveur des régions de montagne, des régions défavorisées en général. Elle suppose simplement une action de la profession pour défendre des fractions numériquement importantes. Il est le plus facilement acceptable par l'agriculteur pour autant que les subventions soient perçues comme un soutien à la production et non comme une assistance.

Le modèle de la compensation des pertes de revenu postule un agriculteur individuel capable de passer une convention de gestion avec un partenaire institutionnel. L'incitation est financière et est acceptable tant que la compensation concerne des parties marginales de l'exploitation. Elle pose beaucoup plus de problèmes quand elle concerne des zones vastes, des exploitations et des systèmes de production qu'il faut pérenniser. Bien sûr on peut voir dans ces systèmes des modalités qui permettent la transition vers des formes extensives et rentables d'agriculture, mais rien n'est moins sûr. Ou alors, comme on l'a vu, on sort d'une stratégie agricole pour imaginer de

nouvelles professions et de nouvelles formes de développement rural. Ou au contraire on se met radicalement dans une perspective de rémunération pour des services rendus à l'environnement, ce qui peut heurter pas mal d'agriculteurs attachés à leur identité de producteur, et encore plus les organisations qui y voient un dévoiement de l'agriculture.

Pourtant, dans la dynamique des expériences locales, cette voie devient progressivement pensable si se manifestent des acteurs qui, sur le plan local ou régional, peuvent représenter ces intérêts d'environnement.

Toute cette analyse a essayé de montrer les mécanismes des dynamiques de l'application des mesures agri-environnementales, en essayant de faire ressortir des modèles d'évolution qui se dessinent derrière des dispositifs encore indéterminés par beaucoup d'aspects. Cette analyse nous semble pouvoir avoir des débouchés pratiques, notamment pour une réflexion quant la cohérence des dispositifs proposés aux agriculteurs, des modes de communication à adopter. Mais nous voudrions, in fine, proposer d'abord une interprétation sociologique de nos observations.

### **Section 3. Un processus de modernisation**

En conclusion, nous proposons une hypothèse d'interprétation qui fait de la prise en compte de l'environnement non pas un accident ou un phénomène conjoncturel, mais un processus de la modernisation contemporaine de l'agriculture et de l'espace rural. Cette mise en perspective historique, qui peut paraître hasardeuse à construire sur base de quelques études de cas, est le prolongement d'un effort d'analyser nos observations en termes de processus de changement plutôt qu'en termes statiques. Nous développerons cette hypothèse en trois temps : en spécifiant d'abord la première modernisation agricole par rapport aux modernisations industrielles; en montrant ensuite comment l'environnement est une composante essentielle de la modernisation contemporaine; en indiquant ensuite comment la relation agriculture - environnement peut s'analyser dans le cadre de cette nouvelle phase de modernisation et comment cela permet de comprendre les dispositifs observés.



## 1. Une nouveau stade de modernisation

Parler de processus de modernisation impose évidemment de se situer par rapport à la première modernisation de l'agriculture, celle qui fait passer l'activité agricole du monde préindustriel des sociétés paysannes à la modernité. Ce processus de première modernisation, relativement tardif par rapport à l'industrie ou d'autres secteurs s'opère en fait en essayant d'appliquer à la production agricole un certain nombre d'acquis et de méthodes de la modernisation industrielle. Elle se fait d'abord sur base du développement scientifique et des applications techniques qui permettent d'augmenter la productivité par l'incorporation de procédés et de produits industriels dans l'exploitation. Elle tente alors de soumettre le travail humain et les relations sociales comme les relations à la nature aux exigences de cette productivité en abolissant progressivement les liens "irrationnels" de l'homme producteur à la nature comme aux collectivités sociales. Elle arrache en quelque sorte la production agricole aux milieux naturels et sociaux de la société paysanne. Elle n'y parvient que partiellement car les règles d'or de la modernisation industrielle ne s'appliquent que difficilement ou partiellement au travail agricole. Si l'usage de machines, de produits industriels et de techniques plus complexes permettent de se libérer partiellement des contraintes de climat et de sol, la production agricole reste partiellement un travail dur et avec le vivant, surtout dans les secteurs de l'élevage. Si l'organisation rationnelle des marchés et des échanges permet une organisation spécialisée et hiérarchisée de la production, elle s'introduit difficilement dans le travail qui continue à s'appuyer sur des relations familiales et locales.

Néanmoins ce processus de modernisation réussit une certaine rationalisation de l'activité, une standardisation relative des produits et des procédés, notamment en faisant de plus en plus de la production agricole une activité de production de matières premières pour un appareil industriel et commercial très vaste qui encadre de manière de plus en plus étroite la production agricole et qui répond à une demande peu différenciée de produits alimentaires de masse.

Comme dans le secteur industriel, la modernisation technique et organisationnelle de l'agriculture entraîne la formation progressive des agriculteurs comme catégorie sociale qui s'oppose et participe à la fois à ce processus de modernisation. Alors que dans le secteur industriel, cette deuxième modernisation s'opère par l'élaboration de l'Etat social (dans le cadre de l'Etat-Nation) et la construction d'un espace de négociation entre le

pouvoir économique et les travailleurs, dans l'agriculture l'Etat s'impose comme agent principal de la modernisation agricole et les organisations agricoles, comme les intermédiaires d'une négociation qui est à la fois économique et sociale. De plus, les mouvements agricoles et ruraux se constituent toujours à la fois comme défense des catégories les plus marginalisées et comme promotion des catégories modernistes. L'impossibilité à autonomiser complètement le travail agricole, à l'arracher complètement aux conditions naturelles et sociales, se traduit par l'impossibilité à séparer complètement les échanges économiques et les échanges politiques entre agriculteurs et société. En ce sens la modernisation de l'agriculture reste incomplète, inachevée. Le modèle de l'agriculture comme métier plutôt que comme catégorie professionnelle (fondée sur le travail) couronne cet édifice.

Dans ce contexte de modernisation dominée par la modernisation industrielle, l'espace se structure sur l'opposition entre ville et campagne, ou plus exactement entre monde urbain - lieu d'échange et d'innovation - et monde rural. Plus exactement, c'est l'espace de l'industrie et des échanges marchands qui organise l'espace selon les possibilités de valorisation, selon une hiérarchie de zones de production et de marchés. Pour les populations de la campagne, l'espace rural constitue alors une manière de constituer une force de résistance et d'intégration au monde moderne. C'est l'époque des sociétés rurales et de la sociologie rurale qui se donne comme objet à la fois le processus de modernisation et de diffusion (des techniques) et des formes particulières de résistance et d'acculturation des anciennes sociétés paysannes.

Dans cette première phase de modernisation, l'espace agricole n'est pourtant pas homogène : des régions favorisées par le climat, le sol et l'histoire s'opposent à des régions défavorisées, en retard de développement. Cette différence récurrente est traitée à l'intérieur du secteur agricole par des systèmes de compensation qui permettent de maintenir une activité agricole dans des zones qui sans cela connaîtraient des crises économiques, sociales et politiques assez graves pour que la profession agricole obtiennent des autorités politiques ces soutiens à l'agriculture. Tout au long de cette modernisation, ce processus se répète et garde à la profession agricole son unité malgré les profondes disparités de développement de ces régions.

Une nouvelle phase de modernisation entraîne aujourd'hui aussi bien l'agriculture que l'industrie. Elle se caractérise notamment par les traits suivants :

- développement industriel sur base de productions spécifiques plus que sur base de productions standardisées ou de masse;
- individualisation croissante de la production et de la consommation et éclatement des grands ensembles sociaux qui correspondaient à des "positions" dans une hiérarchie sociale fondée dans les systèmes de production;
- globalisation des échanges et affaiblissement des régulations étatiques;
- démultiplication des disciplines scientifiques en autant de secteurs de recherche qu'il y a de demandes sociales de techniques;
- transformation du rapport à la nature en une multiplicité d'usages pratiques et symboliques correspondant à autant de formes sociales.

Un des aspects les plus significatifs de cette nouvelle phase de modernisation est qu'elle est capable de réintégrer des composantes préindustrielles<sup>6</sup> dans son univers d'échanges généralisés. En ce sens, la modernisation contemporaine n'est plus une modernisation industrielle seulement. L'économie contemporaine se définit par sa grande capacité à organiser des systèmes de production et d'échanges diversifiés, combinant des relations de production très diverses pour produire de biens très différenciés correspondant à des styles de vie, des formes de sociabilité multiples. Ces transformations concernent aussi l'agriculture et l'espace rural contemporains, même si c'est avec un certain retard sur le développement industriel. En ce sens, la crise agricole contemporaine, les réformes de la politique agricole sont les effets politiques de cette nouvelle phase de modernisation.

Retenons ici quelques aspects de cette nouvelle phase de modernisation agricole et rurale. L'espace rural d'abord : il cesse d'être un ensemble qui s'opposerait de manière homogène à la ville; tout comme les villes se différencient autrement que sur une simple hiérarchie à la Christaller et s'organisent en réseaux multiples, l'espace rural n'est plus organisé sur un continuum unidimensionnel. Il comporte désormais des espaces touristiques insérés dans des flux à longue distance comme des espaces de loisirs de proximité; l'industrie y est de moins en moins une industrie locale, basée sur des ressources naturelles et elle peut comporter aussi bien des unités de production ou de services qui jouent d'avantages de localisation, de différentiels de coût de main d'oeuvre ou d'avantages d'environnement.

---

<sup>6</sup> En d'autres termes, la tradition n'existe plus seulement comme tradition au nom de laquelle on s'oppose à la modernité; elle est explicitement construite comme une tradition pour la modernité.

La production agricole se différencie elle aussi. A côté de zones de grandes productions intensives soumises à la demande des industries agro-alimentaires, des productions locales spécifiques, fondées sur des traditions techniques ou des particularités naturelles, trouvent place sur des marchés très étendus. Des productions agricoles destinées à d'autres secteurs industriels émergent. L'exploitation agricole elle-même tantôt se spécialise et se rapproche de l'entreprise industrielle, délocalisée et déterritorialisée, tantôt devient un mélange complexe de production et de services selon le modèle de l'exploitation rurale<sup>7</sup>. De plus la production agricole n'a plus son horizon de sécurité que constituait la demande massive de produits alimentaires pour les villes : non seulement on entre dans une période de surproduction et d'excédents, mais aussi cette demande se diversifie en une multiplicité de produits différents où qualité et diversité importent plus que quantité. La stabilité d'une demande de masse, garantie par l'Etat et les soutiens aux prix et marchés, s'estompe.

Le développement rural moderne ne se déploie plus selon un modèle unique de modernisation qui se contenterait d'adopter des techniques. Il passe notamment par des innovations techniques qui sont des compromis subtils entre tradition artisanale et modernité industrielle. La production agricole comme l'espace rural se diversifient et se spécifient dans une diversité de modèles qui ne sont plus hiérarchisés, ni organisés dans un réseau unique. Beaucoup de ces processus étaient en fait à l'oeuvre depuis des années dans les régions rurales, mais ils étaient en quelque sorte occultés par un modèle dominant<sup>8</sup> et étaient souvent interprétés en termes de résistance ou de survivance, alors qu'ils étaient la manifestation d'une modernité en avance sur la modernisation industrielle.

Et on devrait sans doute insister ici avant tout sur le fait que cette modernisation de l'agriculture est en fait en cours dans le milieu agricole, même si elle n'est pas aperçue ou reconnue par l'encadrement agricole. Comme on l'a montré au chapitre deux, il existe aujourd'hui en milieu agricole des fractions (sans doute minoritaires) d'agriculteurs qui cherchent des issues à la crise : certains la cherchent dans une performance technique et économique qui les éloigne de l'encadrement agricole classique. D'autres cherchent dans des filières locales et des circuits courts de nouvelles voies de développement plus articulées sur des demandes précises, et comportant souvent des prestations de services. Tout se passe comme si, derrière les grandes

---

<sup>7</sup> Gerbaux F, Muller P., *Les exploitants ruraux*, Paris.

<sup>8</sup> Il faut à cet égard reconnaître le caractère précurseur de travaux comme ceux de P.Rambaud qui au début des années 70 avait identifié clairement l'originalité de ces changements issus de la confrontation entre la tradition montagnarde et la modernité du ski.

négociations agricoles, en dessous des organisations professionnelles et de la profession agricole, des agriculteurs cherchaient à redéfinir leur métier et leur travail dans un sens ou dans des directions finalement semblables à celles que la modernisation industrielle emprunte.

## **2. L'environnement comme «manifestation» de cette modernisation**

Les problèmes d'environnement constituent, à notre sens, d'abord un des aspects de cette modernisation. Pour le voir, il faut d'abord renoncer à l'idée d'une unité de l'environnement comme objet ou comme idée : au contraire l'unité de l'environnement, c'est précisément la diversité et l'hétérogénéité des critères et des modes d'appréhension de la nature. C'est l'absence d'une nature de référence commune qui crée l'environnement comme champ de problèmes divers et inconciliables selon un principe unique.

Ce paradoxe est tout à fait visible dans le cas de l'espace rural. Si dans la société paysanne il existe un rapport à la nature, fait d'une symbiose qui articule de manière cohérente la vie sociale, la production et les données naturelles, si dans la société industrielle la nature est saisie de manière homogène comme une ressource (donc unifiée dans un rapport unidimensionnel à la maîtrise technique), dans nos sociétés la nature rurale n'existe plus qu'à travers une série d'appréhensions (de prises) partielles : le tourisme construit une nature qui est la sienne et y incorpore aussi bien des produits de la société paysanne que des éléments de la technique la plus moderne : le loisir moderne joue sans cesse d'une combinaison de la nature la plus hostile (inhumaine) et d'un usage des techniques les plus sophistiquées. A côté l'agriculture fait de même, jouant d'une manière qui n'a rien de cynique des vertus de la tradition et des savoirs les plus pointus. Le paysage lui-même est devenu un être ambigu qui peut faire l'objet d'une lecture tantôt urbaine, tantôt rurale : plus précisément le paysage n'existe que par cette double référence, cette double lecture.

L'environnement rural n'est donc pas ou plus un objet simple. L'espace rural est environnement parce qu'il est à la fois ressource en eau, paysage, support d'une production agricole pour l'industrie, espace de loisirs, etc. Et chacun de ces champs de pratiques sociales introduit l'espace aux caractéristiques que nous avons données de la modernité contemporaine:

- c'est d'abord un espace différencié, aux multiples composantes, qui prennent toutes sens par rapport à un champ de pratiques, à un réseau d'usages et d'usagers ; il n'y a plus un espace rural, il n'y a même plus des espaces ruraux différents, mais chaque espace rural peut faire l'objet de plusieurs lectures et des plusieurs usages sans relation immédiate entre eux. Le paysage fait problème (d'environnement) moins parce qu'il se dégrade ou se transforme que parce qu'il fait l'objet de lectures et d'attentes différentes.

- l'espace rural comme l'activité agricole sont désormais inscrits dans des réseaux globalisés : l'internationalisation de l'économie agricole est bien antérieure aux accord du Gatt, dès lors que le fromage français le plus local ou la bière belge la plus artisanale s'exportent mieux à New York ou Amsterdam qu'à la ville voisine. Les pollutions d'origine agricole, celle des eaux souterraines, ne font que traduire le *fait* qu'un même espace particulier est désormais inscrit à la fois dans un marché agricole transnational et dans un marché de l'eau. Le problème d'environnement surgit de la déconnexion, de la disjonction de ces deux espaces qui ne se superposent ni physiquement, ni socialement.

- chaque qualité d'environnement inscrit donc l'espace rural dans un «champ» de relations dont certaines sont visibles, dont certaines sont représentées dans l'espace local ou par des réseaux sociaux, mais dont certaines sont insaisissables directement ou n'ont pas de représentants particuliers. Même dans le cas du paysage, qualité d'environnement apparemment la plus immédiate, la plus sensible, il n'en existe ni de représentant unique, pas plus qu'il n'existe de code incontestable pour le décrire.

Les disciplines scientifiques ou techniques deviennent des médiations nécessaires (mais rarement suffisantes) pour saisir ces qualités d'environnement, pour les décrire, les qualifier. C'est évidemment encore plus vrai pour la qualité de l'eau d'une nappe souterraine qu'on peut mesurer au point de prélèvement mais dont on ne peut pas décrire exactement le processus de dégradation en ce sens qu'on ne peut imputer clairement tel indicateur de qualité à telle pratique agricole qui relève, elle, d'une autre discipline technique.

Nature et société sont donc multiples et comportent chacune leurs zones d'incertitudes, autant dans l'espace rural qu'ailleurs.

L'environnement manifeste ces processus de modernisation, non seulement parce que les problèmes d'environnement en sont les effets, mais aussi parce que

l'environnement les révèle, les met à jour et constitue un *langage* dans lequel ces processus de modernisation peuvent recevoir une interprétation.

On peut expliciter cette hypothèse en reprenant la discussion de la nature des identités. Dans le contexte d'une modernité comme nous l'avons caractérisée, les identités sociales ne peuvent plus être simples, elles ne peuvent plus être décrites comme des entités. Les identités sont multiples, relativement indéterminées et ouvertes, relatives à des champs de relations spécifiques, aux enjeux qu'elles révèlent et aux principes de légitimité (ou de justification<sup>9</sup>) qui peuvent y être mobilisés.

Dans la question de l'eau, les agriculteurs se voient adresser une série de normes qui relèvent de l'ordre civique, des règles qui se revendiquent de l'intérêt général au nom de la santé publique, alors que pour eux l'eau n'est qu'une donnée naturelle, plutôt une contrainte plus ou moins prévisible et qu'ils ne peuvent même s'approprier comme on le fait d'une ressource. Mais ils savent bien qu'elle est aussi une ressource pour l'industrie, voire un bien marchand qui ressort de processus industriel de traitement, de production et de commercialisation. Ils ne peuvent que ressentir les contradictions de leur propre identité quand ils sont à la fois ceux qui polluent la nappe et ceux qui consomment l'eau qu'on y prélève. La question de l'eau les force, qu'on le veuille ou non, à se redéfinir par rapport à des demandes urbaines qui n'ont rien ou peu à voir avec leur statut de producteur et de maître de l'espace rural. Ils peuvent alors se redéfinir sur un mode industriel, utilisant le langage et les voies de l'innovation technique ou ils peuvent se redéfinir comme partenaires d'une gestion du territoire, mais en aucun cas, ils ne peuvent plus éviter d'avoir à justifier leurs méthodes et leurs activités productives.

La question du paysage est tout aussi éclairante. Tout le monde convient, dans les milieux spécialisés, que nos paysages doivent beaucoup de leur qualités et de leur richesse au modelage des activités agricoles passées. Le paysage est un produit d'une histoire longue qui a vu l'agriculture créer un grand nombre de milieux diversifiés sur le plan écologique comme sur le plan visuel. Quand aujourd'hui certains groupes écologiques ou certains spécialistes mettent en avant les dégradations de ces mêmes paysages par l'intensification agricole, les milieux agricoles offrent en général une réponse qui est la suivante : les paysages ne sont pas éternels puisqu'ils ont été modelés par l'agriculture, laissons donc évoluer les paysages avec l'agriculture, quitte à introduire ici où là quelques correctifs et à trouver des compensations adéquates à une agriculture dont la vocation reste la production. A travers cette argumentation,

---

<sup>9</sup> Au sens de Boltanski et Thévenot (*De la justification*, Gallimard, 1992)

l'agriculture revendique en fait de pouvoir continuer à disposer du territoire rural, et elle subordonne le paysage à cette seule activité. Elle conserve une vision mono-fonctionnelle et hiérarchique de l'espace.

Cette argumentation ignore en fait le véritable mouvement de modernisation qui touche l'espace rural. Celui-ci est aujourd'hui urbanisé non seulement parce que les modes de vie des populations rurales se rapprochent de ceux des citadins, mais surtout parce que l'espace rural est aujourd'hui un paysage multi-fonctionnel, à usage de loisir autant que de production. Une autre manière de le dire consiste à poser que le paysage n'appartient plus à personne ni à un groupe particulier : il appartient réellement à tous et son devenir ne peut être que négocié entre usagers, utilisateurs, institutions de gestion et spécialistes tant de l'écologie que de l'esthétique.

Il s'ensuit, et ce sera notre conclusion, que l'encadrement de l'agriculture est lui aussi appelé à évoluer, à perdre son caractère sectoriel et monolithique pour se muer en un encadrement à plusieurs dimensions. Il évolue déjà d'ailleurs. Certaines fractions d'agriculteurs s'en détachent pour une organisation plus industrielle de la production qui convient mieux aux grandes productions destinées à l'industrie. D'autres tâchent de recomposer au niveau local de nouvelles formes d'économie locale qui passent non pas par le retour à l'autarcie mais qui vont au contraire vers la négociation locale de nouvelles productions, de nouveaux services pour de nouvelles demandes et des clientèles diverses. La question de l'encadrement agricole face à l'environnement est peut-être alors moins celle d'une intégration des préoccupations d'environnement par cet encadrement (un verdissement de l'encadrement) que celle d'une modernisation de l'encadrement agricole qui devrait se muer en une diversité de modes d'encadrement selon les différentes lignes de force d'une modernisation agricole. Certains des dispositifs actuellement expérimentés sont finalement des préfigurations de cet encadrement à construire.

Ce que les dispositifs observés permettent alors de voir, ce sont des processus de redéfinition de l'activité agricole. Celle-ci n'est plus un modèle unique de référence, ni un seul mode de représentation. Loin de conduire à un retour sur un espace local autarcique, les expériences observées montrent que l'espace (local, régional) est une multiplicité d'espaces de négociation entre des acteurs agricoles et des acteurs autres. La localité devient espace d'intégration, avec toutes les incertitudes que cela comporte, mais aussi avec toutes les chances de construire de nouveaux profils professionnels, variés, individualisés et sans cesse négociés avec d'autres.